

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 451, DE 2009 (Apenso: PEC nº 456, de 2010)

Institui o unicameralismo para o Parlamento brasileiro.

Autor: Deputado FRANCISCO TENÓRIO e outros

Relator: Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA

I - RELATÓRIO

Em análise, a Proposta de Emenda à Constituição nº 451, de 2009, principal, que tem como primeiro signatário o Deputado Francisco Tenório, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 456, de 2010, apensada, de autoria do Deputado Jaime Martins e outros.

Ambas as proposições têm como escopo instituir o unicameralismo no Parlamento brasileiro. Para tal, propõem a alteração de um grande número de dispositivos constitucionais, não só extinguindo o Senado Federal, como realocando suas competências e adequando a redação.

A PEC nº 451, de 2009, cria, ainda, uma Comissão Federativa do Congresso Nacional, que herda a maioria das competências privativas do atual Senado Federal e seria composta dos três Deputados de maior votação em cada Estado, Distrito Federal e Território.

De outra parte, a PEC 456, de 2010, estabelece a Assembleia Nacional em substituição ao Congresso Nacional, mantendo a nomenclatura de Deputados aos membros do Parlamento unicameral.

Em defesa de sua proposta, o Deputado Francisco Tenório, primeiro subscritor, ressalta que *“a transformação do Parlamento brasileiro em unicameral traz ganhos em todas as searas que analisarmos. Primeiramente, um congresso unicameral se adequa melhor à complexidade social do século XXI. Exige-se do Legislativo contemporâneo rapidez em suas deliberações, característica que o Congresso brasileiro não possui”*.

Assim, conclui o autor que instituir o modelo unicameral é realçar os princípios da economicidade e da eficiência.

O Deputado Jaime Martins, primeiro subscritor da proposta em apenso, argumenta, a seu turno, que, *“se o equilíbrio federativo já é levado em consideração na composição da Câmara, não é o desempenho da função de representar os Estados o que verdadeiramente justifica a existência do Senado. Em verdade, ocorre um processo legislativo mais demorado, criando-se um dique ao que se vê com a impetuosidade política da Câmara Baixa. Mesmo que se aceite, porém, ser essencial tal papel, pode ele ser perfeitamente desempenhado durante a tramitação legislativa em uma única Casa.*

Conclui, enfatizando que o bicameralismo no Brasil representa desnecessária e onerosa complicação institucional, sem argumentos irretorquíveis que lhe justifiquem a existência.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 202 combinado com o art. 32, IV, *b*, cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da admissibilidade das proposições em epígrafe.

O exame de admissibilidade diz respeito à observância dos requisitos, sejam eles formais, temporais, circunstanciais ou materiais (explícitos ou implícitos), impostos pelo art. 60 da Constituição Federal para o regular trâmite nas Casas Congressuais de proposição que pretenda alterar a Constituição Federal.

Nesse sentido, é correto afirmar que tanto a PEC nº 451, de 2009, quanto a PEC nº 456, de 2010, obedecem aos requisitos constitucionais formais relativos à iniciativa, uma vez que, como atesta a Secretaria Geral da Mesa, as propostas acima referidas foram apresentadas, respectivamente, por 177 e 178 Senhores Deputados, ultrapassando assim o terço mínimo exigido dos membros da Câmara dos Deputados (CF, art. 60, I).

Seguindo a análise das limitações impostas à reforma da Constituição, observa-se que, igualmente, não há qualquer limitação temporal em vigor no país que impeça a alteração de nossa Lei Maior, assim como não existem limitações circunstanciais, eis que o País não está na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (CF, art. 60, § 1º).

Ademais, constata-se que a matéria tratada em ambas as propostas em tela não foi objeto de proposta de emenda anterior rejeitada ou havida por prejudicada (CF, art. 60 § 5º).

Resta, agora, a apreciação da matéria quanto às limitações materiais referidas no art. 60, § 4º da Constituição Federal, denominadas *cláusulas pétreas*, consideradas o núcleo imodificável da Norma Maior, qual seja: a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

É de se observar, por oportuno, que a doutrina faz distinção entre limitações materiais explícitas e implícitas, referindo-se, às primeiras, naquelas em que o constituinte derivado propõe expressamente a exclusão de uma dessas cláusulas; e, às segundas, na modificação de qualquer elemento que caracterize uma delas, ou seja, que “tenda” a abolir ou leve indiretamente à abolição de qualquer dessas cláusulas.

A respeito do tema, ensina José Afonso da Silva¹:

“A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou do voto direto, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe

¹ SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 67.

ainda que remotamente, “tenda” (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição”.

No mesmo sentido apontam as lições de Raul Machado Horta²:

“O poder de reforma ou de emenda é poder limitado na sua atividade de constituinte de segundo grau. A emenda é incompatível com a ruptura da Constituição. É processo de alteração material sem a erosão dos fundamentos da Constituição, que se exteriorizam nas decisões políticas fundamentais, configuradoras do centro comum de imputação, para nos valermos da formulação conceitual de Francisco Campos. Do centro comum de imputação, que limita a atividade do órgão de revisão constitucional, dimanam, inicialmente, as matérias incluídas na cláusula da irreformabilidade do art. 60, § 4º, I, II, III, IV, da Constituição. São improponíveis no Congresso Nacional, em sessão apartada de cada Casa, os temas irreformáveis, que não podem ser objeto de emenda à Constituição: a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, os Direitos e Garantias Individuais. Poder de emenda é poder instituído e derivado, instrumento da mudança constitucional de segundo grau, submetido ao ‘centro comum de imputação’, que assegura a permanência das decisões políticas fundamentais reveladas pelo poder constituinte originário”.

Segue o referido autor:

“As limitações do § 4º do art. 60 da Constituição são limitações materiais explícitas, assim configuradas na sede da norma constitucional. Essas limitações não exaurem as linhas da demarcação intransponível pelo poder de emenda. Há outras limitações difundidas nas regras constitucionais e de cuja pesquisa se recolherá o conjunto das limitações materiais implícitas. Integram essa categoria os fundamentos do Estado democrático de Direito (art. 1º, I, II, III, IV, V); o povo como fonte de poder (art. 1º, parágrafo único); os objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3º, I, II, III, IV); os princípios das relações internacionais (art. 4º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, parágrafo único); os direitos sociais (art. 6º); a autonomia dos Estados Federados (art. 25); a autonomia dos Municípios (art. 29, 30, I, II, III); **a organização bicameral do Poder Legislativo** (art. 44); a inviolabilidade dos Deputados e Senadores (art. 53); as garantias dos Juízes

² HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.113-114.

(art. 95, I, II, III); a permanência institucional do Ministério Público (art. 127) e de suas garantias (art. 128, I, a, b, c); as limitações do Poder de Tributar (art. 150, I, II, III, a, b, IV, V, VI, a, b, c, d, art. 151); e os princípios da Ordem Econômica (art. 170, I a IX, parágrafo único)". (grifamos)

O prestigiado Raul Machado Horta ainda destaca:

"A autonomia dos Estados e dos Municípios e a organização bicameral do Poder Legislativo são princípios abrangidos por dupla limitação de irreformabilidade que provém da forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I), nesta se incluindo a composição plural da República Federativa (art. 18), objeto de limitação material explícita e a que decorre da limitação implícita, por ilação do enunciado da regra explícita".

Desta feita, é exatamente nesse ponto que está o óbice para a continuidade da tramitação das propostas de emendas à Constituição aqui analisadas. Ao proporem a extinção do Senado Federal, com a adoção do sistema unicameral em substituição ao bicameral, provocam os autores indubitavelmente dano à forma federativa do Estado brasileiro.

A noção de federação está diretamente relacionada à ideia de associação de Estados-membros, para a criação de um ente maior, a União. Todavia, esses Estados-membros mantêm competências legislativas, administrativas e tributárias estabelecidas constitucionalmente, que lhe dão o poder de auto-organização e asseguram sua autonomia.

Uma das garantias para o equilíbrio da federação e a efetiva representação dos Estados-membros é exatamente o sistema bicameral do Poder Legislativo federal brasileiro, que é composto, de um lado, pela Câmara dos Deputados, que representa o povo; e, por outro, pelo Senado Federal, que representa os Estados-membros.

Além disso, é importante sempre ressaltar que num país de larga extensão territorial há a necessidade da defesa da federação com seus aspectos diretos e indiretos como exigência democrática e desenvolvimentista.

Nesse sentido, chegamos à conclusão inequívoca de que a extinção da Câmara Alta leva a uma distorção inaceitável do princípio federativo brasileiro e, assim, viola a nossa Constituição, que consagrou como

cláusula pétrea a forma federativa do Brasil, bem como qualquer modificação a seu texto que tenda a aboli-la ou descaracterizá-la.

Isto posto, voto pela inadmissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 451, de 2009, principal, e nº 456, de 2010, apensada, por considerar que ambas violam o art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator