

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 204, DE 2016

Altera a redação do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, para estabelecer prazo para a promulgação das emendas.

Autores: Deputado BACELAR e outros

Relator: Deputado ANTÔNIO BULHÕES.

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 204, de 2016, cujo primeiro signatário é o Deputado BACELAR, pretende alterar a redação do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, para estabelecer prazo para a promulgação de emendas constitucionais.

De acordo com os Autores da proposição, mesmo após o complexo rito de aprovação a que são submetidas as propostas de emenda à Constituição, algumas emendas aprovadas “têm ficado com sua promulgação e sua publicação à mercê de interesses políticos, da vontade e disposição do Presidente do Congresso Nacional”.

É o relatório.

I - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, IV, *b*, c/c o art. 202, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a **admissibilidade** da matéria.

Quanto aos **aspectos formais**, notadamente no que se relaciona à iniciativa, constata-se que a proposição foi apresentada nos termos do art. 60, I, da Constituição da República, provendo-se o número de subscrições suficientes, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa.

No que concerne a eventuais **limitações circunstanciais** impostas pela Constituição Federal (art. 60, § 1º), nada há a objetar, uma vez que o País se encontra em plena normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Naquilo que diz respeito às **limitações materiais**, não se vislumbra qualquer afronta ao inatacável núcleo expresso no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, qual seja, a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

No que se relaciona aos limites materiais implícitos, faz-se necessária uma análise mais detida da matéria.

José Afonso da Silva¹, após esclarecer que, no constitucionalismo atual, há “uma tendência a ampliar as hipóteses de limitações materiais expressas que, por certo, tem a consequência de não mais reconhecer a possibilidade de limitações matérias implícitas”, reconhece a existência de três categorias de normas constitucionais que lhes parecem, por razões lógicas, fora do alcance do poder de reforma:

- a) as concernentes ao titular do poder constituinte (uma reforma constitucional não poderia mudar o titular do poder cria o próprio poder reformador);
- b) as referentes ao titular do poder reformador (seria inadmissível que o legislador ordinário estabelecesse novo titular de um poder derivado só da vontade do constituinte originário);
- c) as relativas ao processo da própria emenda (admitindo-se a emenda que torne mais difícil tal processo e vedando-se aquelas que visem a atenuar tal rito).

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 70.

Em relação a esta última limitação, outros autores adotam posição mais conservadora, julgando inadmissíveis quaisquer alterações no processo de aprovação de emendas à Constituição.

Uma análise mais apressada poderia levar à conclusão de que a Proposta em exame ofenderia tal limitação. Não é, com efeito, o que se verifica.

Em verdade, o estabelecimento de prazo para a promulgação de emendas à Constituição em nada altera o processo de aprovação dessa espécie normativa. E não o altera pelo simples fato de que **a promulgação não incide sobre a proposta de emenda à Constituição, mas sobre a própria emenda à Constituição, já discutida e aprovada pelo poder constituinte derivado reformador.**

A promulgação nada mais é do que a simples comunicação aos destinatários da “lei” quanto a sua existência. Como aponta o próprio José Afonso da Silva², a lei “é perfeita antes de ser promulgada; a promulgação não faz a lei”. Daí afirmar o ilustrado constitucionalista que promulgação (e publicação) “rigorosamente, não integram o processo legislativo”.

Dessa forma, nada mais legítimo (e até mesmo desejável) que se estabeleça prazo razoável para que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulguem as emendas constitucionais já aprovadas por ambas as Casas conforme o rito constitucional previsto, tal qual ocorre com as leis ordinárias.

Neste último caso (promulgação de leis), aliás, o texto constitucional estabelece prazo ainda menor (do que aquele previsto pela PEC em exame) para a promulgação da norma, qual seja, quarenta e horas, sucessivamente, para o Presidente da República, o Presidente do Senado e o Vice-Presidente do Senado (art. 66, § 7º, da CF/88).

Portanto, nada há na PEC nº 204/2016 que modifique o rito de aprovação das propostas de emendas à Constituição, inexistindo, portanto, qualquer ofensa aos limites implicitamente impostos pelo Lei Maior ao poder reformador.

² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 530-531.

No que tange à **técnica legislativa**, convém alertar, desde logo, que, a bem da precisão (art. 11, II da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998), recomenda-se a retirada da expressão “(propostas de)”, constante do art. 1º da proposta em análise, uma vez que, como já demonstrado, o ato de promulgação não incide sobre a PEC, mas sobre a própria emenda constitucional.

Esse senão, por certo, será corrigido em momento oportuno, quando da apreciação da matéria pela comissão especial.

Diante do exposto, manifesto meu voto no sentido da **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 204, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado ANTÔNIO BULHÕES
Relator