

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Isabel Cristina Alves Viégas Domingues

TRAMITAÇÃO CONJUNTA DE PROPOSTAS DE EMENDAS À
CONSTITUIÇÃO

Brasília
2008

Isabel Cristina Alves Viégas Domingues

**TRAMITAÇÃO CONJUNTA DE PROPOSTAS DE
EMENDAS À CONSTITUIÇÃO**

Monografia apresentada para aprovação no curso de
Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos
Deputados.

Orientador: Prof. Fernando Sabóia Vieira

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Domingues, Isabel Cristina Alves Viégas.

Tramitação conjunta de propostas de emendas à Constituição [manuscrito] / Isabel Cristina Alves Viégas Domingues. -- 2008.
72 f.

Orientador: Fernando Sabóia Vieira.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2008.

1. Proposta de emenda à Constituição, Brasil. 2. Câmara dos Deputados, regimento, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.537.2(81)

Tramitação conjunta de Propostas de Emendas à Constituição

Monografia – Curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de
2008.

Aluna: Isabel Cristina Alves Viégas Domingues

Banca Examinadora:

Prof. Fernando Sabóia Vieira - Orientador

Prof. Júlio Roberto de Souza Pinto

Brasília, de fevereiro de 2008.

Dedico este trabalho a minha família, pelo estímulo e compreensão em todos os momentos.

A Caroline e Marcelo, por existirem em minha vida.

Agradecimentos:

A Deus, pela proteção;

A Marcelo, pela paciência e pelo apoio;

A todos os meus amigos da Secretaria-Geral da Mesa que contribuíram para a elaboração deste trabalho, especialmente a Abraão Gonçalves Saigg, Ana Regina Amaral, Erivan Raposo, Maria Tereza Resende e Regina Games.

RESUMO

Tramitação conjunta de Propostas de Emendas à Constituição. Análise dos dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, relativos à tramitação especial de propostas de emenda à Constituição. Comparação com o trâmite de projetos de lei. Conseqüências da apensação. Dados sobre propostas de emenda à Constituição apensadas em momentos distintos de tramitação. Questões de Ordem e Decisões da Presidência sobre a apensação de Propostas de Emenda à Constituição. Sugestões de alteração para aperfeiçoamento do RICD.

Palavras-chave: tramitação conjunta, apensação, propostas de emendas à Constituição.

LISTA DE SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
QO	Questão de Ordem
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SF	Senado Federal

SUMÁRIO

1	Introdução	10
2	Referencial Teórico	12
2.1	Conceitos de Constituição	12
2.2	Classificação das Constituições.....	13
2.2.1	Características da Constituição brasileira de 1988.....	14
2.3	Poder Constituinte	15
2.3.1	Poder Constituinte Originário.....	16
2.3.2	Poder Constituinte Derivado	16
2.4	Limitações ao Poder de Reforma.....	16
2.5	Procedimento de alteração formal da Constituição Federal de 1988	18
2.6	Alterações na Constituição de 1988	18
3	Processo Legislativo	21
3.1	Considerações Gerais	21
3.2	Fundamentos do Processo Legislativo	22
3.3	Princípios do Processo Legislativo.....	24
3.4	Fases do Processo Legislativo	25
3.4.1	Fase Introdutória.....	25
3.4.2	Fase Constitutiva	29
3.4.3	Fase Complementar	34
3.5	Tramitação conjunta de proposições	35
3.6	Procedimentos legislativos especiais - Proposta de Emenda Constitucional	36
3.7	Tramitação conjunta de Propostas de Emendas à Constituição	38
4	A pesquisa.....	44
4.1	Metodologia.....	44
4.2	Dados	45
4.3	Análise dos dados	48
5	Conclusões.....	50
	Referências	52
	ANEXOS	56

1 Introdução

A Proposta de Emenda à Constituição - PEC é espécie de proposição integrante do processo legislativo, que tem como objetivo alterar o texto da Constituição Federal. Para sua apresentação faz-se necessário cumprir os requisitos estabelecidos no art. 60 da Carta Magna, que define os limites circunstanciais, formais e materiais para que o emendamento seja proposto. O cumprimento desses critérios reveste de rigidez o texto constitucional.

A tramitação de proposta de emenda constitucional obedece, na Câmara dos Deputados, ambiente deste estudo, a disposições especiais, ou seja, está sujeita aos critérios estabelecidos nos artigos 201, 202 e 203, do Título VI – Das Matérias Sujeitas a Disposições Especiais, do Regimento Interno. Tendo, portanto, trâmite diverso das demais proposições, aplicando-se subsidiariamente, no que não colidir com as normas específicas, as regras para tramitação previstas para projetos de lei (RICD, art. 202, § 8º).

O Regimento Interno não faz referência específica sobre a tramitação conjunta¹ de PEC. Depreende-se então que, constatada esta lacuna, recorre-se, analogamente, à aplicação da norma geral, qual seja, a de apensação de projetos de lei ordinária, disposta nos arts. 139, I e 142 do referido regimento.

A especialidade da proposição, entretanto, exige, em muitas situações, a definição de critérios a serem adotados nos casos de apensação de PEC, pois a ausência da norma regimental específica obriga o legislador a valer-se de decisões para regulamentar o assunto com maior precisão.

Nesse sentido, Decisão da Presidência, datada de 1995, em resposta a Questão de Ordem² 5570, sobre a apensação de PECs que versem sobre o mesmo tema poderem ser apreciadas pela mesma Comissão Especial, apontou no sentido de permitir a tramitação conjunta de propostas de emenda à Constituição, desde que observados os respectivos estágios de tramitação.

A partir de então, a Mesa da Câmara tem adotado a aplicação do referido entendimento para suprir a lacuna regimental e atender aos requerimentos que solicitem a apensação ou a desapensação de propostas de emenda à Constituição.

¹ Tramitação conjunta – anexação; apensação de uma proposição a outra com conteúdo idêntico, análogo, conexo ou correlato.

² Questão de Ordem – Denominação dada a toda dúvida sobre a interpretação do RICD, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. (Art. 95, RICD).

Embora definidos os critérios por meio da Decisão da Presidência, a lacuna regimental propicia discussões recorrentes sobre a interpretação a ser considerada para o trâmite de proposição tão especial.

Em levantamento realizado nas propostas de emenda à Constituição em tramitação, bem assim naquelas que tramitaram e se transformaram em Emendas Constitucionais, encontramos exemplos de proposições cuja tramitação suprimiu etapas previstas no Regimento Interno para tramitação de PECs e seguiu a regra de apensação de projetos de lei, tendo sido apensadas sem parecer de admissibilidade³ ou mesmo sem parecer de Comissão Especial.

Sendo o parecer de admissibilidade requisito indispensável para a tramitação de PEC, como justificar a apensação de uma proposição sem parecer a outra que já o possua, suprimindo-se daquela uma etapa do procedimento especial?

É possível considerar descumprimento da regra procedimental a apensação de proposições em estágios diferentes de tramitação, posto que os procedimentos adotados para apensação, contam, até então, com a ulterior aquiescência do Plenário?

Assim, o presente trabalho tem como objetivo quantificar os casos em que houve a aplicação da Decisão da Presidência quanto ao deferimento ou indeferimento de requerimentos de apensação ou desapensação de propostas de emenda constitucional; identificar e analisar os casos em que ocorreu a apensação ainda que não respeitados os critérios da referida Decisão e questionar a necessidade de introdução de dispositivo relativo ao assunto no RICD, com intuito de pacificar a regra de apensação de propostas de emenda à Constituição na Câmara dos Deputados.

³ Parecer relativo à análise dos aspectos necessários para a tramitação de proposição. No caso das PECs, são os requisitos dispostos no art. 60 da Constituição Federal de 1988.

2 Referencial Teórico

2.1 Conceitos de Constituição

O conceito de Constituição tal qual se vivencia atualmente decorre de intenso processo de construção e amadurecimento político, jurídico e social das comunidades ao longo dos séculos. A constatação de que as Constituições existem em toda e qualquer sociedade confere amplitude ao termo posto que agrega características próprias do tempo em que são concebidas.

Dentre os diversos significados atribuídos à palavra “constituição”, inicialmente a definição básica encontrada no Dicionário Aurélio (2002, p. 179) alude ao modo pelo qual se constitui algo, ser vivo ou grupo de pessoas. Também relaciona o termo à lei fundamental de um Estado, cujo conteúdo abrange as normas gerais determinantes da formação dos poderes públicos, direitos e deveres dos cidadãos.

Conforme aduz Bonavides (2006, p.63), há, além dos significados etimológicos, outros que decorrem da sua adjetivação, como no caso de Constituição *política*, ou seja, Constituição do Estado.

Com o intuito de unificar diversos entendimentos, a concepção sintetizada por Silva (2002, p. 41) agrega as diferentes versões:

A Constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas, etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e, finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder emanado do povo (...).

A apresentação do conceito político e axiológico de Constituição, para Bobbio, (1988, p. 247) carece de distanciamento entre o significado descritivo, que se assemelha ao das ciências naturais, adotado pelas escolas normativa de Kelsen e institucional de Santi Romano. O cientista assim define o termo Constituição:

(...) A Constituição é, de fato, a própria estrutura de uma comunidade política organizada, a ordem necessária que deriva da designação de um poder soberano e dos órgãos que o exercem. Desse modo, sendo a Constituição imanente a qualquer sociedade, é necessário distinguir o juízo científico sobre as características próprias de cada Constituição, tanto sob o aspecto formal como sob o aspecto material, do juízo ideológico sobre o caráter constitucional ou não constitucional de um regime (...).

O conceito moderno de Constituição para Canotilho (1999, p. 48), por sua vez, remete a um documento escrito cujo conteúdo abrange as liberdades e direitos, além de fixar os limites do poder público, no âmbito de uma comunidade política.

Há, por fim, unanimidade dentre os diversos estudiosos em admitir que as sociedades, desde as épocas mais remotas, se organizam em torno de princípios, com a finalidade de definir liberdades e direitos e limitar o poder e as funções de governo.

2.2 Classificação das Constituições

Características diversas enriquecem e tornam plural a classificação das Constituições. Moraes (2002, p. 35) adota a seguinte classificação:

Quanto ao conteúdo	materiais
	formais
Quanto à forma	escritas
	não escritas ou costumeiras
Quanto ao modo de elaboração	dogmáticas
	históricas
Quanto à origem	populares (democráticas)
	outorgadas
Quanto à estabilidade	rígidas
	flexíveis
	semi-rígidas

No que concerne ao conteúdo, Constituição em sentido material é aquela que reúne, em seu corpo normativo, o conjunto de matérias relacionadas ao funcionamento e à composição da ordem política, trazendo em si fundamentalmente matérias constitucionais. Ao contrário, a Constituição em sentido formal apresenta enxertados em seu texto dispositivos de aparente teor constitucional, mas que não necessariamente constituem elementos da organização política, entretanto, por constarem no texto constitucional, submetem-se, para

qualquer espécie de modificação (supressão ou alteração), aos ditames e às formalidades especiais que requer a Constituição para sofrer modificação.

Em relação à forma, Constituições não-escritas, costumeiras ou consuetudinárias se fundam em normas jurisprudenciais, usos e convenções, estabelecidos por uma sociedade ao longo do tempo. Decorrem de um processo histórico, ao passo que as Constituições escritas reúnem em um único texto as normas concernentes à estruturação do Estado, elaboradas por um órgão constituinte. São consideradas dogmáticas.

Por democráticas ou populares compreende-se as que exprimem a vontade do povo soberanamente, se originam de um órgão constituinte formado por representantes da sociedade, eleitos para o fim de elaborar uma Constituição. De outra parte, as outorgadas não contam com a participação popular para sua elaboração, são impostas ao povo por um governante.

Quanto à estabilidade, distinguem-se três tipos de Constituições: são rígidas aquelas que, diferentemente do que se aplica às leis ordinárias, necessitam de procedimentos especiais para sofrerem modificação; são semi-rígidas as que apresentam parte do seu texto rígido e parte flexível e, por fim, são flexíveis aquelas cujo processo de reforma se iguala ao das leis.

2.2.1 Características da Constituição brasileira de 1988

Dentre as principais características da Constituição brasileira de 1988, podemos destacar as seguintes: trata-se inicialmente de Constituição democrática posto que elaborada por Assembléia Nacional Constituinte composta por representantes do povo para esta finalidade; escrita em um único texto; rígida, pois prevê procedimentos especiais para sua alteração; formal, pois demanda obediência de formalidades, conforme disposto no art. 60; apresenta núcleo rígido e imutável, as chamadas Cláusulas Pétreas, definidas no art. 60, § 4º; adota a forma federativa de Estado; republicana, pois tem como forma de governo a República; e possui sistema de governo Presidencialista, pois o Presidente desempenha tanto a chefia de governo quanto a chefia de Estado.

2.3 Poder Constituinte

De acordo com a visão de Paulo Bonavides (2006, p. 141), a teoria do poder constituinte “surge quando uma nova forma de poder contida nos conceitos de soberania nacional e soberania popular, faz sua aparição histórica e revolucionária em fins do século XVIII. Ressalta o autor que “o poder, em si, sempre existiu e sempre existirá, sendo assim um instrumento ou meio com que estabelecer a Constituição, a forma de Estado, a organização e a estrutura da sociedade política”.

O Poder Constituinte remete a uma questão de força, poder ou autoridade que, em determinadas circunstâncias, é dotada de condições de criar, garantir ou eliminar uma Constituição, conceitua assim Canotilho (1999, p. 61).

O reconhecimento do Poder Constituinte teve grande influência do ilustre Abade Sieyès, um dos inspiradores da Revolução Francesa. Conforme aponta Ferreira Filho (2005, p. 13), foi na obra de Sieyès, *Que é o terceiro Estado?*, que pela primeira vez apareceu solidamente a distinção entre Poder Constituinte e Poder Constituído. Para o renomado Abade, uma vez que todo Estado tem uma Constituição, esta é obra de um Poder, o Poder Constituinte, que por sua vez é quem gera os Poderes do Estado e os poderes constituídos, sendo, portanto, superior a estes.

Adentra-se então na busca por saber quem é o titular do Poder Constituinte. Ferreira Filho (2005, p. 13) argumenta que, sendo a Constituição derivada de um Poder Constituinte, não pode ser ela modificada pelos poderes constituídos, e conclui, conforme Sieyès, que o titular é a nação, a comunidade permanente, desvinculada de interesses individuais e momentâneos.

Há, entretanto, um conceito atualizado para a titularidade do Poder Constituinte. Segundo Canotilho (1999, p. 72), ao pretender abandonar a subjetividade originária e atribuir tal poder à nação, aponta-se para o *povo real*, entendido como “*comunidade aberta de sujeitos constituintes que entre si contratualizam o modo de governo da cidade*” – como o detentor da conformação da ordem político-social.

A distinção entre Poder Constituinte e poderes constituídos resulta no aparecimento das Constituições rígidas e, de igual forma, no do dogma do exercício da soberania mediante instrumentos de limitação de poder (BONAVIDES, 2006, p. 296).

Depreende-se, em conformidade com os conceitos abordados, que a Constituição nasce do Poder Constituinte, cuja titularidade pertence ao povo ou nação, que, de modo organizado, busca regular, por meio de documento escrito, as relações entre governantes e

governados. A este Poder Constituinte que origina a Constituição, denomina-se Poder Constituinte Originário. Aquele que pode alterá-la, que deriva do primeiro, é o Poder Constituinte Derivado.

2.3.1 Poder Constituinte Originário

Soberano, caracteriza-se principalmente por iniciar a ordem jurídica, por ter poderes ilimitados, no sentido material, ou seja, pode versar sobre qualquer matéria, do modo que quiser e ter forma de manifestação livre.

Diversas são as suas formas de manifestação, isto o remete ao incondicionamento, outra de suas características. São exemplos de formas de expressão a outorga, a Convenção ou Assembléia Constituinte.

2.3.2 Poder Constituinte Derivado

Deriva do poder originário, é limitado, pois se subordina ao prescrito no texto constitucional, e é condicionado, ou seja, deve ser submetido a procedimento rígido, para modificação da Constituição.

A Constituição necessita de atualizações que a adequem à realidade presente. Assim, o Poder Constituinte Derivado tem o condão de promover, por meio de Emendas Constitucionais, tais modificações. Em nosso País, conforme discorre Bastos (2002, p. 121), esta competência para reformar a Constituição é exercida pelo Congresso Nacional.

Todavia, as reformas possíveis ao Poder Constituinte Derivado não podem ocorrer de forma aleatória. Há impedimentos, chamados de limitações tácitas e expressas, previstos pelo Poder Constituinte Originário, que delimitam o seu poder de atuação, obrigando-o a respeitar a superioridade tanto da Constituição quanto do Poder que lhe deu origem.

2.4 Limitações ao Poder de Reforma

Estabeleceu o Poder Constituinte Originário que o poder de reforma constitucional deve se subordinar e limitar conforme as previsões estatuídas na Constituição. Diversas são as terminologias apresentadas para conceituar tais limitações. Optamos por aquela descrita por Bonavides (2006, p.198):

Limitações explícitas ou expressas são aquelas que, formalmente postas na Constituição, lhe conferem estabilidade ou tolhem a quebra de princípios básicos, cuja permanência ou preservação se busca assegurar, retirando-os do alcance do poder constituinte derivado.

Quanto às limitações tácitas, assim as conceitua Bonavides (2006, p. 202):

Essas limitações tácitas são basicamente aquelas que se referem à extensão da reforma, à modificação do processo mesmo de revisão e a uma eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário.

Adota ainda a seguinte subdivisão:

Limitações expressas:

. temporais – relativas ao tempo a ser respeitado até que se proceda a alguma alteração no texto constitucional. Na Constituição Federal brasileira, de 1988, o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias trazia a previsão de revisão a partir de cinco anos contados da sua promulgação.

. circunstanciais - aquelas que estabelecem impedimento de alterar a Constituição em situações que configuram estado de crise. No caso pátrio da Constituição Federal de 1988, tal limite encontra-se no § 1º do art. 60, que impede a alteração na vigência de intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa.

. materiais – estão relacionadas ao objeto da reforma. São limitações que dão caráter imutável a determinadas matérias ou conteúdos constitucionais. As vedações materiais da Constituição brasileira estão dispostas no § 4º do art. 60, segundo o qual não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

Limitações tácitas:

. quanto à extensão da reforma - tratam de impedir o procedimento de supressão de expressões ou artigos basilares do texto constitucional, bem assim da própria possibilidade de revisão constitucional total;

. quanto à modificação do processo de revisão com eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário – é unânime o entendimento entre os estudiosos de que o poder revisor não é competente para modificar o próprio sistema de revisão, pois admitir tal possibilidade seria igualá-lo ao Poder Constituinte Originário.

2.5 Procedimento de alteração formal da Constituição Federal de 1988

O exercício do poder constituinte reformador ocorre por meio de mudanças no texto constitucional. Os constitucionalistas de diversas épocas se apropriaram de termos diferentes para designar essas alterações na Constituição.

Cumpra esclarecer que as alterações no texto constitucional decorrem da necessidade de aperfeiçoamentos, acréscimos e correções na Carta Magna, compatibilizando-a com a atualidade.

Horta (2002, p.104) entende que há duas formas de proceder a tais alterações: por meio de reforma constitucional, aí incluídas a emenda e a revisão, e por mutação constitucional, conceito desenvolvido no início do século XX por juristas alemães.

Em definição de Silva (2002, p. 62),

Mutação consiste num processo não formal de mudanças nas constituições rígidas, por via da tradição, dos costumes, de alterações empíricas e sociológicas, pela interpretação judicial e pelo ordenamento de estatutos que afetem a estrutura orgânica dos Estados.

O mesmo autor define reforma como gênero de alteração formal da Constituição Federal, dos quais emenda e revisão são espécies.

Por emenda, entende-se o instrumento que propicia alteração pontual de dispositivos permitidos pelo constituinte originário, e em que se exige o cumprimento de formalidades maiores que as requeridas para leis ordinárias.

A revisão, por sua vez, é processo mais amplo, em que se exige o cumprimento de normas de direitos fundamentais. Obedece a formalidades maiores, preestabelecidas pelo constituinte originário.

2.6 Alterações na Constituição de 1988

A Carta Magna de 1988 reconhece, no art. 59, que emendas à Constituição fazem parte do processo legislativo, garantindo desta forma que, por meio de apresentação se proceda à alteração no texto constitucional vigente.

As alterações no texto constitucional devem obedecer às formalidades determinadas no art. 60 da Constituição em vigor, que se caracteriza por obstaculizar, por meio da imposição de critérios, a banalização das reformas, garantindo respeito à superioridade da Lei Máxima. Na íntegra, o art.60 da Constituição Federal estabelece:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Depreende-se da leitura de tal dispositivo que a iniciativa parlamentar de emendamento é coletiva, reafirmando a necessidade de dar maior peso a uma proposta de alteração do texto constitucional oriunda de significativo número de Deputados ou de Senadores, separadamente. (FERREIRA FILHO, 2002, p. 239).

Cabe também ao Presidente da República propor emenda constitucional, e, por último, a mais da metade das Assembléias Legislativas, desde que se manifestem pela maioria relativa de seus membros.

A seguir, o artigo trata de delimitar as circunstâncias para a alteração do texto da Constituição. Ao proibir o emendamento em períodos de intervenção federal, estado de defesa ou de sítio, impede que alterações na Carta Magna possam ocorrer em momentos de instabilidade da Nação, evitando-se, assim, a tomada de decisões premidas pelas circunstâncias.

Superadas as fases anteriores, define-se o procedimento legislativo nas duas Casas do Congresso Nacional. O procedimento é especial e consiste em submeter a proposta de emenda constitucional a dois turnos de discussão e votação e à aprovação por três quintos dos votos, em cada uma das Casas.

O passo seguinte cuida da promulgação pelas Mesas Diretoras da Câmara e do Senado Federal. Observe-se que não se confere aqui atribuição à Mesa do Congresso Nacional. O

artigo se refere às Mesas de cada Casa legislativa, que, em ato conjunto, promulgarão a Emenda.

Remarca o § 4º do art. 60 da Carta Magna que o constituinte derivado está impedido de proceder a alterações nas chamadas cláusulas pétreas, as quais, segundo Silva (2002, p.66), constituem o núcleo imodificável, impondo que tais matérias sequer possam ser objeto de deliberação.

O assunto é controverso. Quanto à expressão “tendente a abolir”, há, na literatura especializada, discussão acerca da sua abrangência. Ferreira Filho (2002, p. 292) entende que, desde que não sejam eliminados, os princípios ou institutos estabelecidos no § 4º do art. 60 podem ter o regime de aplicação alterado, sem que isso signifique descumprimento do preceito. Assim analisa o referido autor:

O texto é claro: proibem-se propostas tendentes a *abolir*... (...). Assim, a emenda não poderá *abolir* as instituições enunciadas nos incisos do art. 60, § 4º, da Constituição.

Mas evidentemente pode reequacioná-los, modificá-los, alterar suas condições ou efeitos, pois isto não é vedado pelo texto constitucional.

De modo diverso entende Silva (2002, p. 67), ao proceder à seguinte afirmativa:

(...) A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação (...); basta que a proposta de emenda se encaminhe, ainda que remotamente “tenda” (emendas *tendentes*, diz o texto) para sua abolição.

Por último, o artigo se preocupa em evitar que proposição rejeitada ou prejudicada não possa ser novamente reapresentada na mesma sessão legislativa.

3 Processo Legislativo

3.1 Considerações Gerais

Estudar o processo legislativo é lançar luz sobre procedimentos e regras de formação de leis. Sugere a idéia de movimento, de encadeamento de atos que culminam em produção de leis em geral.

Há diversos conceitos para processo legislativo e unanimidade em sua definição sob dois aspectos: o sociológico e o jurídico.

Sampaio (1996, p. 28) entende que a expressão processo legislativo, na visão sociológica, aponta para o exercício da atividade parlamentar como o reflexo dos interesses representados, tanto partidários quanto sociais, a reação à opinião pública, o comportamento diante de pressões de grupos organizados, enfim, significa o fato impulsionador determinante do posicionamento político na feitura das leis. Em sentido jurídico, entende ser o processo legislativo espécie do gênero direito processual, responsável pela definição dos atores e das regras para produção das normas.

Compartilhando do conceito sociológico, Moraes (2005, p. 568) vê no processo legislativo o motivo para o exercício das funções legislativas – conjunto de fatores diversos que impulsionam a atividade do parlamentar. Em sentido jurídico, o referido autor entende serem os procedimentos a que estão subordinados os órgãos competentes para a produção de leis e atos normativos derivados da Constituição.

No entender de Silva (2006, p. 41), entretanto, a classificação difere. O processo legislativo pode ser compreendido de modo formal em dois sentidos. Primeiramente aponta a subordinação às formalidades constitucionais e regimentais, no que se assemelha ao conceito jurídico anteriormente citado; após, refere-se ao processo prático, como diversidade e confronto de interesses sociais, também similar ao conceito sociológico, atribuindo à riqueza de contradições sociais o engrandecimento do processo de formação das leis. De forma direta, define-os como “complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado”.

Em modo sucinto, na concepção de Botelho (1998, p.11), processo legislativo é a sucessão de atos diversos, realizados para a produção de leis em geral. No caso das leis federais, acrescenta, o conteúdo, a forma e a seqüência desses atos obedecem a uma série de regras próprias estabelecidas na Constituição Federal e nos regimentos da Câmara dos

Deputados, do Senado Federal e Comum do Congresso Nacional, assim como na Lei Complementar nº. 95, de 1998.

A Constituição Federal enumera, no art. 59, os tipos de normas elaboradas pelo processo legislativo:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Há divergência de entendimentos quando se analisa o disposto no art. 59 da Constituição Federal, no tocante à discriminação dos tipos de normas. Reale (2000, p. 162) entende que – a rigor, “fonte legal (...) não é apenas a lei, (...) mas todos os atos normativos abrangidos pelo processo normativo, referido no art. 59 da Carta Maior.” Refere-se neste caso, especificamente, às críticas feitas ao citado artigo, por enumerar, dentre as normas, as leis delegadas, os decretos legislativos, as resoluções, assim como as medidas provisórias, essas últimas a quem denomina de “atos normativos de exceção”. Sob essa ótica, argumenta que as críticas decorrem da má colocação do assunto posto que –“tudo está em saber dar a esses termos o significado que lhes é próprio no contexto do processo legislativo”. Ao passo que, contrariamente, Silva (2006, p. 42) exclui desse rol as medidas provisórias, por considerar que não são elaboradas pelo Poder Legislativo, pois surgem no âmbito do Poder Executivo, que é quem as edita.

3.2 Fundamentos do Processo Legislativo

Têm sede na Constituição as regras fundamentais que norteiam o processo legislativo. De acordo com Silva (2006, p. 44),

(...) Nela se encontram os elementos fundamentais desse processo, tais como: os órgãos incumbidos da legislação (CF, arts. 2º, 44, 45, 46, 68), a matéria legislativa (CF, arts. 21, 22, 24, 48 e 49), os órgãos cooperadores da legislação (CF, arts. 84, IV e V, 96, II), os titulares de sua iniciativa (CF, art. 61, 84, III, XXIII, 165), a discussão, revisão, votação e aprovação ou rejeição (CF, arts. 64, 65, 66 e 69), o veto (CF, arts. 66, §§ 1º a 6º e 84, V) e, ainda, o procedimento na feitura das leis (CF, arts. 51, 52, 57 e 58).

A competência para definir os detalhes, as nuances, em suma, a dinâmica do processo, pertence aos regimentos internos de cada uma das Casas legislativas, de onde, conclui Moraes (2005, p. 568) que a validade constitucional das normas elaboradas em desacordo com o procedimento legislativo estabelecido na Constituição Federal ou nos regimentos da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal pode ser questionada e resultar em inconstitucionalidade formal.

Depreende-se, diante do exposto, que o processo legislativo não existe autonomamente, é, antes de tudo, técnica a serviço das concepções políticas, realizando fins do poder (HORTA, 2002, p. 519). Para tal, requisitos há, imprescindíveis, que antecedem a formação das leis, denominados pressupostos do processo legislativo, assim enumerados por Silva (2006, p. 45): a) existência do Parlamento; b) proposição legislativa; c) competência legislativa do Parlamento; d) capacidade do proponente.

Em sucinta abordagem sobre cada um dos pressupostos, Silva (2006, p. 49) assim os compreende:

a) existência do Parlamento – adotando o termo Parlamento em sentido amplo, significando qualquer forma de expressão do Poder Legislativo, quer sejam o Congresso, as Assembléias ou as Câmaras, o autor explica que a existência do Parlamento é pressuposto de existência de processo legislativo, conseqüentemente, de lei em sentido formal (por ele definida como ato legislativo em sentido estrito, cuja importância recai sobre a forma e não sobre o conteúdo). Entretanto, esclarece que a existência de órgão legislativo em si não necessariamente resulta em existência de ato legislativo final. Como exemplo cita as medidas provisórias, editadas pelo Poder Executivo;

b) proposição legislativa – corroborando com os conceitos adotados pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Silva (2006, p. 45) entende proposição no sentido de ato e efeito de propor. Assim, para se iniciar o processo legislativo, é necessário que haja, por meio dos detentores da iniciativa legislativa, a apresentação de uma proposição legislativa, devidamente formalizada, que seguirá o trâmite definido no respectivo regimento;

c) competência legislativa – consiste, segundo Silva (2006, p. 50), na observância pelo Parlamento, em Estados federados, das competências para legislar estabelecidas para as diferentes esferas de Poder. No Brasil tais competências são determinadas pela Constituição Federal e pelas Constituições Estaduais;

d) capacidade do proponente – é o último pressuposto e decorre do respeito à outorga de titularidade da iniciativa legiferante, conforme estabelecida pelo texto constitucional.

3.3 Princípios do Processo Legislativo

Modernamente, o processo de elaboração das leis compõe-se, na visão de Silva (2006, p. 50), de princípios gerais. Merecem destaque os seguintes: o da publicidade; o da oralidade; o da separação da discussão e da votação; o da unidade da legislatura; e o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares.

A publicidade dos atos legislativos consiste em que as deliberações no âmbito das Casas legislativas sejam tomadas publicamente. Exceção feita a algumas votações secretas, em sua maioria, os demais atos são públicos. As formas pelas quais se propicia acesso ao cidadão às deliberações são: a assistência efetiva do público, as anotações em atas e a publicação, pela imprensa, de resumos e extratos de atas.

O princípio da oralidade firma-se na ocorrência de debates verbais. Na Câmara dos Deputados, a inteira dinâmica dos trabalhos em sessão plenária e nas reuniões das Comissões é caracterizada pela oralidade, cabendo ao regimento definir tempo e modo de intervenção dos Deputados a fim de praticarem atos parlamentares (VIEIRA, 2005, p. 20).

O princípio da separação da discussão e votação estabelece que o início da votação ocorra somente ao ser encerrada a discussão. Impede-se, dessa forma, nova discussão sobre a matéria no momento da votação. O encaminhamento de votação e a declaração de voto não configuram desobediência a este princípio, posto que não significam reabertura da discussão da matéria, consoante SILVA (2006, p. 51).

O princípio da unidade da legislatura estabelece que a duração desta é de quatro anos e preceitua que cada representação eleita por este período não se vincula à anterior, sendo considerados encerrados todos os trabalhos pendentes ao seu final. De acordo com Vieira (2005, p. 21), a Câmara dos Deputados não segue integralmente este princípio, pois há exceções em relação ao arquivamento de proposições, previsto no art. 105 do seu Regimento.

Por último, mas não menos importante, o princípio do exame prévio de projetos por Comissões Parlamentares postula que as proposições tramitem inicialmente por Comissões, órgãos técnicos especializados, organizados por área temática, para que recebam pareceres a serem posteriormente submetidos à deliberação do Plenário. Este princípio encontra fundamento no art. 58 da Constituição pátria. No âmbito da Câmara dos Deputados, estão previstos no art. 24, inciso II, do Regimento Interno, os casos relativos ao chamado poder conclusivo das Comissões.

3.4 Fases do Processo Legislativo

De modo geral, o processo legislativo, conforme já definido anteriormente, compõe-se de conjunto de atos preordenados que visam à formação de normas. Tais atos compreendem: a iniciativa legislativa, emendas, votação, sanção e veto, promulgação e publicação.

Por oportuno, Silva (2002, p. 527) remarca, em seu entender, haver diferenciação entre os termos processo legislativo e procedimento legislativo, este último significando a forma pela qual os atos do processo legislativo se realizam. Divide o autor tais procedimentos em três grupos, a saber:

- procedimento legislativo ordinário - está relacionado à tramitação da matéria que originará a lei ordinária. É o mais rico em detalhes, pois comporta cinco fases: a introdutória, a de exame do projeto nas Comissões permanentes, a das discussões, a decisória e a revisória;
- procedimento legislativo sumário – facultado ao Presidente da República, consiste na previsão constitucional de solicitação de tramitação com urgência de projeto de sua iniciativa;
- procedimentos legislativos especiais – são os relativos à elaboração de emendas à Constituição, leis financeiras, leis delegadas, medidas provisórias e leis complementares.

Considerando-se a lei ordinária a fonte comum para os demais atos legislativos, faz-se mister entender o processo legislativo ordinário, a elaboração de lei ordinária – ato legislativo típico, na concepção de Ferreira Filho (2002, p. 204) para, a seguir, apresentar o processo legislativo especial, com ênfase na tramitação de propostas de emenda à Constituição, que constitui o tema deste trabalho.

Admitindo-se a formação da lei ordinária segundo a visão de Ferreira Filho (2002, p. 207), temos que o processo legislativo divide-se em três etapas ou fases: introdutória, constitutiva e complementar.

3.4.1 Fase Introdutória

A fase introdutória inicia-se com a apresentação do projeto ou proposição. É o ato que provoca o processo legislativo.

Projeto ou proposição é o instrumento formal por meio do qual o proponente manifesta sua vontade. Adotaremos aqui o conceito de proposição admitido pelos regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ou seja, toda matéria sujeita a deliberação.

Este instrumento formal, o projeto de lei, demonstra então a sua importância ao exprimir a vontade do legislador em regulamentar determinada matéria e interesses ligados a ela (SILVA, 2006, p.165).

Nesta fase introdutória, são avaliados aspectos como a competência para iniciativa das matérias, a existência de possíveis vícios formais ou constitucionais, a definição de rito de tramitação e demais regras a serem observadas ao longo do percurso a ser seguido pelo projeto até que se esgote o seu trâmite legislativo.

Segundo opinião de Ferreira Filho (2002, p. 206), a iniciativa não constitui exatamente uma fase, mas um ato que deflagra o processo legislativo: “Ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade competente”.

A iniciativa para a apresentação de proposições legislativas é a faculdade auferida pela Constituição Federal para determinados entes ou pessoas, a fim de exercerem a atividade legislativa. Essa faculdade, observa Silva (2002, p. 522), “é conferida *concorrentemente* a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com *exclusividade* a um deles apenas”.

Encontram-se elencados no art. 61, *caput*, da Constituição Federal os detentores de iniciativa geral e reservada para apresentação de projetos de leis ordinárias e complementares.

Assim dispõe o art. 61, *caput*, da Constituição Pátria:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (EC nº 18/98 e EC nº 32/2001).

A iniciativa geral compreende o poder de legislar sobre quaisquer assuntos, salvo os dispostos na iniciativa reservada ou específica de determinados entes. Ferreira Filho (2002, p. 207) alerta para o fato de que “(...) rigorosamente falando, no Direito brasileiro ninguém possui realmente iniciativa geral”, pois a expressão vale apenas para indicar a possibilidade de inovar no âmbito de qualquer matéria, salvo as específicas, posto que, à exceção do Presidente da República, os detentores da iniciativa reservada só legislam sobre assunto a eles determinado.

Por sua vez, a iniciativa reservada consiste em que determinadas matérias só podem ter como autores os órgãos ou entes especificados pela Constituição. Trata, na maioria das vezes, de assuntos de organização interna dos proponentes.

Ao longo do texto constitucional, a iniciativa do Presidente da República é diversa, entretanto, no art. 61, §1º, estão discriminadas as matérias sobre as quais dispõe privativamente. São temas relativos à administração pública em geral e assuntos orçamentários. Esta última cumpre o que se chama de iniciativa vinculada, aquela prevista na Constituição, referente à apresentação de projeto de lei com prazo determinado (art. 166, § 6º, CF).

Compete reservadamente ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores, bem como ao Procurador-Geral da República, a iniciativa legislativa para matérias atinentes aos seus órgãos e serviços.

Cabe remarcar que a Câmara dos Deputados, por interpretação dos dispositivos constitucionais, reconhece casos especiais de iniciativa legislativa ao Tribunal de Contas da União, por exercer prerrogativas de Tribunal Superior, e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, pois sua organização requer lei federal (VIEIRA, 2005, p. 24).

Prevê ainda o texto constitucional, no art. 61, § 2º, a possibilidade de manifestação da iniciativa popular em qualquer matéria, observadas as ressalvas. A despeito da intenção do constituinte originário em propiciar, por meio desse instrumento, a participação direta do cidadão nos atos legislativos, o próprio rigor da Carta Magna, ao estabelecer os requisitos para iniciativa válida – subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles - é o responsável por obstaculizar tal iniciativa. Agregue-se a isso a dificuldade em se comprovar a validade dos títulos eleitorais e das assinaturas requeridas.

Ainda na fase introdutória, a tramitação das proposições se inicia pela sua apresentação à Câmara dos Deputados, quando a autoria legislativa compete aos próprios Deputados, às Comissões da referida Casa (inclusive a Mesa), ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (SILVA, 2006, p.164). Pelo Senado Federal, inicia-se a tramitação das proposições de autoria dos Senadores e das Comissões senatoriais (SILVA, 2006, p. 165).

Tal qual a Constituição Federal, desempenham papel importante os regimentos internos de cada Casa legislativa. Ali estão definidos os critérios a serem observados, cujo cumprimento culminará em permissão para que a proposição siga seu trâmite legislativo.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados reservou o Título V, Capítulo II - Do Recebimento e da Distribuição das Proposições - aos artigos referentes à análise formal e material dos projetos.

Assim, o art. 137 do RICD estabelece que as proposições recebidas pela Mesa são numeradas e datadas, e submetem-se, a seguir, a um exame dos aspectos formais e materiais. Os aspectos formais consistem na observância da adequada forma de apresentação e na conveniente redação. Os aspectos materiais são relativos à identificação de matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental.

O não atendimento aos pressupostos referidos resulta em devolução, pelo Presidente, da proposição ao Autor, que poderá recorrer ao Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Caso seja provido o recurso, a proposição retoma o seu trâmite legislativo.

Uma vez levada a efeito essa análise e não havendo impedimentos, os projetos serão despachados às Comissões competentes para apreciação da matéria, publicados em avulsos e no *Diário da Câmara dos Deputados*.

O art. 139 do RICD estabelece os critérios para distribuição das proposições. Cumpre ressaltar que, no caso deste trabalho, tal artigo é de grande importância, pois trata, dentre outros assuntos, do despacho de distribuição por dependência, matéria que será oportunamente abordada.

Assim, cabe ao Presidente da Câmara definir, no despacho inicial das proposições, quais serão as Comissões incumbidas de sua apreciação, se a tramitação será finalizada no Plenário ou nas Comissões e o regime de tramitação na Casa.

O despacho às Comissões será elaborado de acordo com a matéria objeto da proposição e a área temática correspondente. A Câmara compõe-se, atualmente, de vinte Comissões permanentes, cujas áreas temáticas estão definidas no art. 32 do RICD.

O despacho do Presidente define a ordem de tramitação nas Comissões. Deste modo, a proposição é encaminhada para manifestação de uma para outra Comissão, na ordem das que subsequentemente tiverem que se manifestar, salvo em caso de pedido de urgência, quando tramitam concomitantemente nas Comissões e posteriormente são enviadas à Mesa.

Prevê ainda, o art. 139, que as proposições deverão ser apreciadas pela Comissão de Finanças e Tributação em caso de matéria que envolva aspectos financeiros e orçamentários, bem como, obrigatoriamente, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise da constitucionalidade e juridicidade, além do mérito, quando for o caso.

Nenhuma proposição será distribuída a mais de três Comissões de mérito, caso contrário, impõe-se a criação de Comissão Especial, prevista no art. 34, do RICD. A análise da Comissão Especial envolve não apenas o mérito da proposição, mas também os aspectos constitucionais, jurídicos e de adequação financeira e orçamentária.

Quanto ao regime de tramitação a ser indicado no despacho, as proposições podem ser urgentes, de tramitação prioritária ou ordinárias, em conformidade com a iniciativa ou natureza da matéria a que se referem, é o que dispõe o art. 151 do RICD.

Compõe ainda o despacho do Presidente a definição do modo de apreciação da proposição. Consiste em estabelecer se a apreciação será conclusiva nas Comissões ou se o projeto estará sujeito à apreciação de Plenário. Os critérios que norteiam essa definição decorrem de previsão constante do art. 58, § 2º, I, da Constituição e estão regulamentados pelo art. 24, II, do RICD. Embora a conclusividade seja prevista para projetos de lei ordinária, projetos de decretos legislativos que dispõem sobre rádio e TV também são apreciados conclusivamente desde a aprovação do Parecer 9/90 da CCJR. Em casos de interposição de recurso de um décimo dos parlamentares contra o poder conclusivo das Comissões, a proposição deixa de ter apreciação conclusiva e passa a ser submetida ao Plenário.

Dentro da fase introdutória, existe ainda a possibilidade da tramitação conjunta dos projetos. Por meio de pesquisa, busca-se identificar a existência, em tramitação, de proposição que verse sobre matéria análoga ou conexa. Caso se confirme tal hipótese, o Presidente determina a distribuição por dependência, observados os critérios estabelecidos no art.142, parágrafo único, do RICD. Outra característica da apensação é a ordem de precedência. Excetuados os casos de projetos de autoria do Senado Federal, que têm precedência sobre projetos da Câmara, a apensação se faz do mais recente ao mais antigo. Também o regime de tramitação e o modo de apreciação de uma proposição se estendem às outras, logo, o regime especial prevalece sobre os demais, bem assim a apreciação de Plenário sobre a apreciação conclusiva.

À tramitação conjunta ou apensação, será dedicado capítulo específico deste trabalho, a fim de esclarecer procedimentos aplicados às proposições ordinárias e fornecer subsídios para análise da tramitação por dependência de proposta de emenda constitucional na situação a que se restringe esta monografia.

3.4.2 Fase Constitutiva

Consiste na deliberação da proposição pelas Casas legislativas. Nessa etapa, a proposição é submetida à análise da Comissão ou Comissões sugeridas no despacho do Presidente e, quando for o caso, à análise do Plenário. Se for aprovada em ambas as Casas do Congresso, será encaminhada para sanção ou veto do Presidente da República. Havendo o veto presidencial, esta fase só se finda após a apreciação do veto pelo Congresso Nacional.

Trata-se de momento muito importante para o processo legislativo, pois proporciona, aos parlamentares, oportunidade para o conhecimento da matéria, a análise, apresentação de emendas nos casos determinados, além de possibilitar o debate político.

Ao ter o despacho definido, a proposição é encaminhada à Comissão técnica competente para análise do assunto.

Em relação às Comissões, importa ressaltar o essencial papel que desempenham, conforme afirma Vieira (2005, p. 29).

(...) Do seu trabalho refluem para o Plenário, quando é o caso, as alternativas consideradas viáveis, fundamentadas em pareceres e estudos técnicos, assim como em considerações políticas. Por outro lado, as Comissões cumprem um papel de triagem, evitando o congestionamento do Plenário com matérias inviáveis ou ainda não suficientemente discutidas.

Na fase constitutiva, o instrumento regimental adequado a eventuais propostas, alterações, acréscimos, enfim, modificações do texto oferecido ao Congresso é o do emendamento. As emendas são consideradas proposições acessórias a outras, utilizadas pelos parlamentares com a finalidade de alterar a proposição principal submetida ao exame do Legislativo. O procedimento de apresentação de emendas varia conforme a natureza das proposições: conclusivas ou sujeitas à apreciação do Plenário.

De acordo com a finalidade com que são empregadas, as emendas são classificadas, segundo o RICD, como: supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.

Se a proposição for conclusiva, é no âmbito da Comissão que se encontra a possibilidade de apresentação de emendas por qualquer Deputado ao projeto (art. 119, RICD).

Em caso de proposição sujeita à apreciação do Plenário, quando da sua tramitação pelas Comissões, cabe apenas ao Relator emendar.

O Presidente da Comissão designa um Relator, parlamentar membro da Comissão, para proferir o seu parecer sobre a matéria (art. 56, RICD), dentro do prazo estabelecido – três sessões, se matéria urgente; cinco sessões, se em regime de prioridade, e vinte sessões, no caso de matérias em tramitação ordinária. Esses prazos estão sujeitos a prorrogações, exceto em regime de urgência, a requerimento do Relator (art. 52, § 2º, RICD).

O parecer é a proposição mediante a qual uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo (art. 126, RICD). Representa instrumento imprescindível para o processo de formação das leis, a ponto de o próprio Regimento Interno assim o reconhecer, ao dispor, no art. 128, que, salvo os casos ali previstos, nenhuma proposição será submetida a discussão e votação sem parecer escrito de Comissão competente.

O parecer é composto por três partes: um relatório, em que se procede à análise detalhada da proposição; o voto, ou seja, a manifestação do Relator sobre o projeto, concordando ou não, ou, ainda, sugerindo modificações. De modo geral, portanto, o voto do Relator sobre a matéria pode ser favorável, contrário ou sugerir modificação no texto, por meio de emendas ou substitutivo⁴; e, por último, o parecer da Comissão, em que constam as conclusões e o resultado da votação, com a lista dos Deputados votantes e respectivos votos.

Apresentado o parecer à Comissão, este é submetido à votação para que se ultime o posicionamento daquele órgão técnico em relação à matéria.

As deliberações das Comissões, assim como as da Câmara, são tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, conforme o art. 47 do texto constitucional. Depois de aprovado conclusivamente pela Comissão ou Comissões, abre-se prazo para a apresentação de recurso contra a apreciação conclusiva da matéria (CF, art. 58, § 2º, I c/c 132, § 2º, RICD), interposto por um décimo dos membros da Casa.

Caso inexista recurso apresentado ou provido para a proposição, esta será então encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para a elaboração da redação final. Aprovada a redação final pela Comissão técnica, o projeto é encaminhado à Mesa Diretora, encarregada de providenciar os textos originais e remetê-los ao Senado Federal, em revisão (art. 65, CF) ou à sanção do Presidente da República, conforme previsão constitucional.

Proposições sujeitas à apreciação do Plenário, após tramitarem pelas Comissões, serão encaminhadas à Mesa, para publicação de pareceres e emendas apresentados pelas Comissões e constarão oportunamente na Ordem do Dia (art. 59, RICD). Abre-se, quando da discussão das proposições em Plenário, prazo para emendamento, desta vez, para todos os parlamentares, ou conforme o caso, com apoio requerido (art. 120, II, “a” e “b”, RICD). No caso de proposições que deixaram de ser conclusivas nas comissões, trata-se de nova oportunidade de emendar a matéria.

Durante a fase constitutiva, há alguns incidentes relacionados por Vieira (2005, p. 32) que possibilitam a mudança do trâmite das proposições. É o caso da perda do poder conclusivo por descumprimento do prazo de apreciação da matéria em alguma Comissão. Neste caso, o Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, determina o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso (art. 52, § 6º, RICD).

⁴ Substitutivo - emenda que altera substancial ou formalmente uma proposição em seu conjunto.

Outra situação que altera o trâmite legislativo de uma proposição é o exercício do poder terminativo atribuído às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade ou injuridicidade, Finanças e Tributação, pela inadequação financeira ou orçamentária, e, por último, a Comissão Especial, em todos os casos anteriores. Ocorre, nessas situações, a interrupção do trâmite legislativo, e a proposição pode ser arquivada, salvo em caso de apresentação de recurso por um décimo dos parlamentares da Câmara. Sendo este aprovado, a proposição sujeitar-se-á à apreciação do Plenário somente em relação aos aspectos suscitados pelas referidas Comissões. O poder terminativo funciona como espécie de controle de qualidade nas normas a serem produzidas, tem a finalidade de impedir a tramitação de proposições que se apresentem em desconformidade com as normas constitucionais (VIEIRA, 2005, p. 33).

Além desses, há também o incidente da declaração de prejudicialidade, prevista no art. 164 do RICD, quando pode ser declarada prejudicada pelo Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou por provocação de qualquer Deputado, matéria pendente de deliberação, no Plenário ou em Comissão, por perda de oportunidade ou por já ter sido objeto de prejulgamento em outra deliberação. Dessa decisão cabe recurso do Autor da proposição ao Plenário da Câmara. Embora a intenção regimental seja a de impedir que matéria já apreciada pelo Plenário ou pelas Comissões continue a tramitar, trata-se de um dispositivo cuja aplicação suscita controvérsias, pois a definição de matéria prejulgada pode ganhar interpretação diversa e abrangente (VIEIRA, 2005, p. 34).

Dentro da fase constitutiva, a discussão é, conforme definição regimental, a fase dos debates em Plenário.

São submetidos ao Plenário da Câmara as Propostas de Emenda Constitucional, os Projetos de Lei Complementar, os Projetos de Resolução, os Projetos de Decreto Legislativo e os Projetos de Lei Ordinária, nos termos do que dispõe o art. 24, II do RICD. Além da previsão constitucional de Medidas Provisórias (Emenda Constitucional n.º 32, de 2001).

A apresentação de emendas às proposições sujeitas ao Plenário, nos termos do art. 120, faz-se nesse período da discussão. Caso haja emendas, depois de encerrada a discussão, estas retornarão para análise das Comissões competentes, que proferirão pareceres sobre a matéria. O passo seguinte é o da inclusão na Ordem do Dia do Plenário, para votação.

Exceto as Propostas de Emenda à Constituição e os Projetos de Lei Complementar e os Projetos de Resolução de alteração do Regimento Interno, que estão sujeitos a dois turnos de discussão e votação, os demais são submetidos a turno único.

A votação da matéria é o que se segue à discussão. Caso não tenham sido apresentadas emendas, passa-se imediatamente à votação. Processo bastante elaborado, a votação se realiza após cada discussão, havendo *quorum*, pressuposto básico para validade da decisão.

Os processo de votação adotados pelo RICD são:

. votação simbólica– é, em regra, o utilizado nas proposições em geral. O Presidente, ao anunciar a votação, convida os parlamentares a permanecerem sentados, caso sejam a favor da matéria, e proclama o resultado manifesto dos votos (art. 185);

. votação nominal – utilizada nos casos de exigência de *quorum* especial de votação, por deliberação do Plenário ou, a requerimento de 6/10 dos membros, ou Líderes, quando houver pedido de verificação de votação, ou em outros casos expressos no RICD. É feita pelo sistema eletrônico de votação, de acordo com as instruções recebidas pela Mesa para sua utilização (arts. 186 e 187).

. votação por escrutínio secreto – feita pelo sistema eletrônico de votação, ou por cédulas, nos casos definidos no art. 188 do RICD.

De acordo com Silva (2006, p. 289), “o princípio prevalecente no bicameralismo é o de que o projeto de lei, para considerar-se definitivamente aprovado, tem que ser acolhido por ambas as Casas do Parlamento”. Portanto, o Senado Federal, considerado Casa Revisora, ao receber o projeto da Câmara pode, simplesmente, aprová-lo e enviá-lo à sanção ou à promulgação (art. 65, CF); rejeitá-lo e encaminhá-lo ao arquivo; modificá-lo, no todo ou em parte, por meio de substitutivo ou de emendas, respectivamente, situação em que o projeto retorna à Câmara, Casa revisora, para que esta aprecie as emendas.

Finalizando a parte constitutiva do processo legislativo, parte-se para a consideração pelo Presidente da República, do projeto aprovado pelo Congresso. O Presidente tem a faculdade de sancioná-lo ou vetá-lo.

Sancionar o projeto significa concordar com as deliberações ocorridas no Legislativo em relação àquela proposição. Significa aprovar. A sanção pode ser tácita ou expressa. Expressa quando ocorre em quinze dias úteis contados do recebimento do projeto. Tácita é a que decorre do silêncio, da não manifestação do Presidente no prazo de quinze dias do seu recebimento.

O veto consiste na discordância total ou parcial do Presidente da República em relação ao projeto, deixando assim de transformá-lo em lei ou de transformá-lo apenas parcialmente em diploma legal (art. 66, § 1º, CF). Conforme Ferreira Filho (2002, p. 223 e 225),

(...) o veto suscita a reapreciação do projeto (...) seu efeito não é suspender a entrada em vigor da lei – já que não é, ainda, lei o ato que sofre o veto – mas alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial.

Uma vez vetado, o Congresso Nacional é comunicado para que delibere sobre o veto em sessão conjunta.

Para manter o veto, é necessária a manifestação da maioria absoluta de Deputados e Senadores, separadamente e em voto secreto. Mantido o veto total, o projeto é arquivado. Na hipótese de discordância parcial, a parte sancionada é transformada em lei e o Congresso aprecia apenas a parte vetada. Se a maioria de parlamentares se manifestar pela rejeição do veto, o projeto estará mantido e a matéria seguirá para que o Presidente da República a promulgue.

A apreciação do veto finaliza a fase constitutiva do processo legislativo ordinário.

3.4.3 Fase Complementar

Consiste na promulgação e na publicação da lei. Para Silva (2002, p. 526), não configuram atos de natureza legislativa, pois promulga-se e publica-se lei, não projeto de lei.

Promulgar significa dar conhecimento aos destinatários da lei da sua existência e do seu conteúdo. Os efeitos da lei somente são produzidos depois da promulgação. É obrigatória e compete ao Presidente da República fazê-la em quarenta e oito horas; no caso de omissão, caberá ao Presidente do Senado em igual prazo; se este também não o fizer, no mesmo prazo caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (art. 66, § 7º, CF).

Para que a lei entre em vigor e tenha eficácia, é necessário que haja também a publicação, instrumento pelo qual se transmite a promulgação (SILVA, 2006, p. 526). Lei federal tem a publicação efetivada no *Diário Oficial da União*.

Encerra-se, com esses atos, o procedimento legislativo ordinário à luz da Constituição Federal e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

3.5 Tramitação conjunta de proposições

A tramitação conjunta de proposições está prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nos arts. 139, inciso I e 142, com vistas a possibilitar a distribuição por dependência de proposições de mesma espécie que apresentem matéria análoga, conexa, idêntica ou correlata. A finalidade da apensação é propiciar a tramitação, em um mesmo momento, de matérias similares, de modo a racionalizar e tornar mais célere o processo legislativo.

Há, entretanto, dificuldade na diferenciação de conceitos que o RICD trata nos artigos 139 e 142, ao referir-se ao processo de apensação. Conforme Ferreira⁵, são as seguintes as definições:

Análogo: em que há, ou que demonstra analogia; semelhante, comparável, afim.
Conexo: que tem, ou em que há conexão.
Conexão: ligação, união, nexa, coerência; analogia entre coisas diferentes.
Idêntico: perfeitamente igual; que em nada difere de outro ou de outros; muito parecido; análogo, semelhante.
Correlato: que ou o que possui correlação; correlativo.
Correlação: correspondência, similitude, analogia entre pessoas, coisas, idéias, etc.
Relacionadas entre si.

Assim, pode-se considerar que as matérias suscetíveis de apensação são aquelas idênticas, semelhantes e as que apresentam ligação, conexão e afinidade.

Diante da possibilidade de interpretações diferentes dos conceitos listados pelo RICD, a apensação de proposições pode mostrar-se ponto de divergência de entendimentos, apesar dos critérios técnicos estabelecidos no Regimento.

A apensação pode ser feita quando da apresentação da proposição ou no decorrer da tramitação, mediante requerimento de Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara. No primeiro caso, antes da distribuição da proposição às Comissões competentes, o Presidente verificará a existência, em tramitação, de outra proposição de mesma espécie e que disponha sobre matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, determinará a tramitação conjunta. No segundo caso, estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie e que regulem matéria idêntica ou correlata, a apensação será promovida, desde que respeitado o estágio de tramitação, ou seja, antes de a matéria entrar na Ordem do Dia, ou antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão de mérito, na hipótese de matérias sujeitas à apreciação

⁵ Miniaturélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira [et.al.]. 4.ed. ver . ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002

conclusiva. Cabe recurso ao Plenário, no prazo de cinco sessões a partir da publicação, contra despacho do Presidente da Câmara ao pedido de apensação por requerimento.

Para a tramitação em conjunto, estão estabelecidas no art. 143 do RICD normas de precedência de proposições: ao processo que tenha precedência serão apensos os demais, sem incorporação; a proposição do Senado Federal precede a da Câmara e a mais antiga sobre a mais recente; inclusão conjunta na Ordem do Dia; o parecer da Comissão é único para todas as proposições; o regime de tramitação de uma estende-se às outras que lhe estejam apensas.

No que concerne aos projetos de lei, reza o RICD que a apensação só é possível, antes de a matéria entrar na Ordem do Dia, para aquelas sujeitas à apreciação do Plenário. O fato de ter constado da Ordem do Dia, desde que não se tenha iniciado a discussão, não é impedimento para a apensação, conforme decisão proferida pela Presidência na Questão de Ordem 15/03, de autoria dos Deputados Arnaldo Faria de Sá e José Thomaz Nonô, respondida acerca do assunto.

3. 6 Procedimentos legislativos especiais - Proposta de Emenda Constitucional

Conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Título VI, as matérias sujeitas a disposições especiais, assim consideradas aquelas submetidas a procedimentos legislativos diferenciados, são seguintes: propostas de emendas constitucionais, leis financeiras (relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias, à lei orçamentária anual e às leis de abertura de créditos adicionais), leis delegadas, medidas provisórias e leis complementares (SILVA, 2002, p. 528).

Dentre elas, nos concentraremos na tramitação de Proposta de Emenda à Constituição.

Ao ser recebida pela Mesa da Câmara, a proposta de emenda constitucional é numerada e datada e passa por uma análise inicial, a mesma das demais proposições, conforme previsto no art. 137, do RICD, para verificação do cumprimento dos requisitos regimentais e constitucionais indispensáveis à sua tramitação. Essa análise inicial implica devolução ao Autor em caso de não restarem cumpridos tais requisitos, sendo possível a interposição de recurso contra o despacho de devolução do Presidente.

Obedecidos os critérios para apresentação, o despacho de distribuição da PEC, conforme prevê o art. 202, do RICD, é o de encaminhamento da proposição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame de admissibilidade, no prazo de cinco

sessões. Cumpre observar que, antes do despacho, embora não explícito no citado dispositivo regimental, pesquisa-se a existência de proposição similar, com vistas à possibilidade de apensação, conforme dispõe o art. 139 do RICD, aplicando-se a regra de tramitação de projeto de lei e cumprindo o previsto no art. 202, § 8º, do RICD.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania formula então um parecer de admissibilidade, que consiste em proceder à análise dos critérios exigidos para tramitação da proposta de emenda à Constituição. Tais critérios devem respeitar os aspectos formais, circunstanciais e materiais para alteração do texto constitucional, estabelecidos no art. 60 da Constituição Federal:

- ser de iniciativa do Presidente da República; do Senado Federal; de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara; de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação;
- não ser apresentada nas seguintes situações: vigência no País de estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal; e
- não apresentar dispositivos tendentes a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes ou os direitos e garantias individuais.

Se a PEC não cumprir tais critérios, será inadmitida e arquivada. Antes do arquivamento, porém, é aberto prazo para interposição de recurso pelo Autor, apoiado por Líderes que representem, no mínimo, um terço dos signatários, para que a PEC seja apreciada, preliminarmente, pelo Plenário.

A apreciação preliminar consiste na ocasião em que o Plenário se manifesta em relação aos requisitos de admissibilidade.

Se for admitida a proposta, o Presidente da Câmara designará Comissão Especial, que disporá de prazo de quarenta sessões, a partir da sua constituição, para o exame do mérito da proposta.

O parecer de mérito, neste caso elaborado pela Comissão Especial, é o pronunciamento da Comissão em relação aos aspectos de oportunidade e conveniência da proposição. Conforme dispõe o art. 129, incisos I, II e III, do RICD:

- Art. 129. O parecer por escrito constará de três partes:
I - relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame;

II - voto do Relator, em termos objetivos, com a sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda;

III - parecer da Comissão, com as conclusões desta e a indicação dos Deputados votantes e respectivos votos.

A proposta de emenda à Constituição recebe emendas na Comissão Especial nas dez primeiras sessões destinadas à emissão do parecer pelo Relator. A apresentação de emendas deve obedecer às mesmas condições impostas para a apresentação da proposição. Deverá, portanto, conter o *quorum* mínimo de apoio de um terço de Deputados. Se houver emenda ou substitutivo de Relator ou de Comissão, também devem ser observados os critérios estabelecidos no art. 60 da Constituição Federal.

Cabe à própria Comissão Especial, de acordo com o art. 34, § 2º, do RICD, o exame de admissibilidade das emendas.

Após a aprovação e a publicação do parecer da Comissão Especial, será observado interstício de duas sessões para a inclusão da proposta de emenda à Constituição na Ordem do Dia do Plenário.

Em Plenário, a proposta é submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões. A votação é nominal, e considera-se aprovada a proposta que atingir, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados.

O art. 203 dispõe que proposta de emenda constitucional oriunda do Senado Federal ou emendas do Senado à proposta da Câmara tramitarão da mesma forma prevista anteriormente.

Após sua aprovação, a proposta é remetida ao Senado Federal, para apreciação. Considera-se aprovada no Senado, se alcançar três quintos de votos dos Senadores, também em dois turnos de votação.

Finda a votação nas duas Casas, e a proposta aprovada, será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

3.7 Tramitação conjunta de Propostas de Emendas à Constituição

A rigidez e especialidade na tramitação de proposta de emenda à Constituição têm explicação diante do objetivo a que se destina tal instrumento legislativo. A alteração do texto constitucional requer a máxima observação do cumprimento das exigências contidas nos textos constitucional e regimental.

No que concerne ao processo legislativo, há que se cumprir etapas importantes e essenciais para a elaboração de emenda constitucional. É imprescindível que a proposta de emenda à Constituição tenha parecer de admissibilidade da CCJC, possa ser apreciada quanto ao mérito por Comissão Especial e que possa ser emendada pelos parlamentares.

Ocorre que essa tramitação especial, em determinados momentos, vale-se de dispositivos referentes a proposições ordinárias, cuja tramitação, em grau hierárquico das normas, requer menor rigidez.

A tramitação conjunta, no caso da propostas de emendas à Constituição, segue, no que não colidir com os dispositivos regimentais específicos, as regras da tramitação e apreciação de projetos de lei.

A regra do art. 139, I, do RICD, é aplicada às PECs, quando do despacho inicial, verificando-se a existência de proposição que trate de matéria análoga ou conexa, antes do pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à admissibilidade.

Aplica-se também a regra do art. 142, do RICD, que possibilita a tramitação conjunta de proposições que regulem matéria idêntica ou correlata, embora sua aplicação suscite o conflito com o art. 202, *caput*, que determina o encaminhamento da proposição para pronunciamento da CCJC quanto à admissibilidade.

Falta, portanto, definição regimental acerca do momento possível para apensação de PECs.

Essa indefinição deu origem a várias Questões de Ordem⁶, que, por sua vez, contribuíram para a criação de jurisprudência sobre o assunto.

A Presidência da Câmara dos Deputados, respondendo à Questão de Ordem 5570/95, de autoria do Deputado José Genoíno, decidiu sobre as hipóteses possíveis de tramitação conjunta:

(...) A tramitação de proposta de emenda à Constituição Federal está prevista no art. 202 do Regimento Interno desta Casa: “A proposta de emenda à Constituição Federal será despachada pelo Presidente da Câmara dos Deputados à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

Podemos, pois, notar, que o exame de admissibilidade da proposta é requisito indispensável para sua tramitação. Desta forma, não é possível admitir apensação se uma das propostas já possui o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, enquanto a outra não, pois isso suprimiria esta apreciação prevista regimentalmente.

Assim, só é regimentalmente possível a apensação de propostas se todas estiverem pendentes de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

⁶ Vide Anexos

ou se já tiverem recebido tal parecer em sentido favorável. Por outro lado, possuindo as propostas que versam sobre matéria idêntica ou correlata parecer favorável de admissibilidade, só será possível a apensação até a instalação da comissão especial respectiva, visto que a partir dessa constituição flui o prazo para apresentação de emendas e oferecimento de parecer, conforme os §§ 2º. e 3º. do referido art. 202, o que inviabiliza qualquer apensação posterior.

Ressalte-se, todavia, que, em qualquer caso, a eventual apensação dependerá da análise do conteúdo das proposições, levando-se em conta sua temática, abrangência e finalidade.

Resolvo, então, a presente Questão de Ordem, admitindo a apensação de propostas de emenda à Constituição Federal que versem sobre matéria idêntica ou correlata, desde que aquelas que se pretendam apensar estejam todas ainda pendentes da apreciação de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ou todas possuírem parecer favorável dessa Comissão, desde que ainda não instalada a Comissão Especial referente a qualquer uma delas (...).

Desde então, esse é o entendimento que norteia a tramitação conjunta de propostas de emenda à Constituição. À regra geral para proposições sujeitas à apreciação do Plenário, qual seja, de permitir apensação até a entrada na Ordem do Dia, acrescentou-se o critério de observar também o estágio de tramitação da PEC e a não efetuar a apensação a partir da constituição da Comissão Especial, para não haver prejuízo do emendamento.

Outras Questões de Ordem foram levantadas sobre o assunto “apensação de PECs” e, em resposta, importantes decisões foram tomadas:

.QO 10279, de 2/4/1997- permitindo a apensação somente antes de a matéria ter entrado na Ordem do Dia (para matérias com parecer da Comissão Especial);

.QO 10034, de 15/1/1998 - reafirmando que a apensação só é possível quando não estiverem as PECs em estágios distintos de tramitação;

.QO 15, de 26/3/2003 - que admite a tramitação conjunta para matérias de competência do Plenário até antes de a matéria entrar na Ordem do Dia; ter figurado na Ordem do Dia anteriormente não impede a apensação, desde que não tenha sido iniciada a discussão.

O critério estabelecido pela decisão da Presidência tem vigorado, mas há casos excepcionais em que apensações foram deferidas, apesar de estarem as proposições em estágios diferentes de tramitação. Há sobre o tema decisão recente que responde à QO 90, de 9/5/2007, admitindo a apensação de PEC, mesmo em fases distintas de tramitação, quando houver identidade entre as matérias.

A existência de mais de um critério para definir apensação de PEC aponta para a imprecisão da norma.

Observa-se, assim, que, diante de sua especificidade e do rito sumário a que deve ser submetida, as normas regimentais aplicáveis à PEC deveriam ser expressas e precisas, de modo a evitar dúvidas e questionamentos sobre o procedimento legislativo pertinente.

O Senado Federal também considera a PEC matéria sujeita a disposições especiais, conforme disposto nos arts. 354 a 372, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

O art. 354, do RISF, observa os requisitos constitucionais para a apresentação da proposta. Conforme disposto no art. 355 do RISF, após lida e publicada, a proposição é despachada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer (art. 356, RISF).

Diferentemente da Câmara, no Senado não há criação de Comissão Especial. Após a publicação do parecer da CCJC, a matéria será incluída na Ordem do Dia. As emendas poderão ser apresentadas durante a discussão, desde que tenham relação direta e imediata com a matéria tratada na proposta e que sejam assinadas por, no mínimo, um terço dos senadores (Art. 358).

A proposta é submetida a dois turnos de discussão e votação. As deliberações são feitas pelo processo nominal, havendo interstício entre o primeiro e o segundo turno de, no mínimo, cinco dias úteis.

Não existe a previsão de tramitação conjunta de PEC no Senado Federal. Embora exista, no art. 372, a previsão de aplicação, no que couber, das normas estabelecidas no RISF para as demais proposições.

A norma para tramitação conjunta no Senado Federal encontra-se nos arts. 258, 259 e 260, conforme transcrição:

Art. 258. Havendo em curso no Senado, dois ou mais projetos regulando a mesma matéria, é lícito promover sua tramitação em conjunto, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer comissão ou Senador.

Art. 259. Aprovado o requerimento de tramitação conjunta, os projetos serão remetidos à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, se sobre algum deles for necessária a apreciação dos aspectos constitucional e jurídico, ou à comissão a que tenham sido distribuídos, para apreciação do mérito.

Art. 260. Na tramitação em conjunto, serão obedecidas as seguintes normas:

I – ao processo do projeto que deva ter precedência serão apensos, sem incorporações, os dos demais;

II – terá precedência:

- a) o projeto da Câmara sobre o do Senado;
- b) o mais antigo sobre os mais recentes, quando originários todos da mesma Casa, salvo se entre eles houver algum que regule a matéria com maior amplitude;

III – em qualquer caso, a proposição será incluída, em série, com as demais, na Ordem do Dia, obedecido, no processamento dos pareceres, o disposto no art. 268.

De modo geral, as apensações de proposições são escassas no Senado Federal. O dispositivo acima citado encontra pouca ou nenhuma aplicação entre os projetos de lei, quanto menos entre as propostas de emenda à Constituição, diferentemente da Câmara dos Deputados, em que a prática da apensação de proposições é freqüente, tanto pela elevada quantidade de proposições apresentadas, quanto pelo número superior de parlamentares, o que leva a maior probabilidade de repetição de temas.

Na Câmara, a apensação de propostas de emenda à Constituição em estágios diferentes pode originar as seguintes situações:

a) Apensação de PEC sem parecer da CCJC a outra já com parecer:

A proposta de emenda à Constituição, conforme estabelece o Regimento Interno, deve obrigatoriamente tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º. Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º. Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição para proferir parecer.

A existência do parecer de admissibilidade é condição indispensável à tramitação de proposta de emenda à Constituição. Compete ao colegiado específico, ou seja, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o pronunciamento sobre a constitucionalidade ou não da matéria.

Conforme a Decisão da Presidência, de 30/08/95, “... não é possível admitir a apensação se uma das propostas já possui parecer da CCJC, enquanto a outra não, porque isso a suprimiria desta apreciação regimentalmente”.

b) Apensação de PEC sem pareceres da CCJC ou da CESP a outra já pronta para a Ordem do Dia.

Situação que impossibilita a apresentação de emendas, pois, conforme previsão regimental, somente na Comissão Especial ocorre o período de emendamento.

Há ainda prejuízo para o caso de proposta de emenda à Constituição pronta para a Ordem do Dia ao encerrar-se a legislatura. O prazo de apresentação de emendas não reabre quando do início de nova legislatura, tolhendo-se, assim, a oportunidade de emendamento dos novos parlamentares.

Constata-se então a incerteza em relação à apensação de PEC diante da diversidade de entendimentos e da omissão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre o assunto.

4 A pesquisa

4.1 Metodologia

A pesquisa restringiu-se a analisar a aplicação do critério para apensação de propostas de emenda à Constituição estabelecido a partir de 1995, por Decisão da Presidência.

O período delimitado para a pesquisa teve como marco inicial 01/09/1995, data imediatamente posterior à publicação da Decisão da Presidência sobre a tramitação conjunta de PEC, e como data final 30/10/2007, referente à coleta dos dados.

Os dados foram obtidos por meio do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados – SILEG e por meio de pesquisa solicitada ao setor competente da Casa.

Para fornecer um parâmetro do número total de PECs, a busca de dados foi realizada dentre as proposições apresentadas no período de 01/09/1995 e 30/10/2007 e dentre aquelas que permaneciam em tramitação, ainda que apresentadas antes do referido período. A identificação dessas proposições faz-se importante, visto que apresentaram ocorrência de eventos de apensação (Tabelas 1 e 2)

Portanto, foram selecionados, no mesmo período, os incidentes referentes à apensação/desapensação em propostas de emenda à Constituição, considerados assim os despachos pelo deferimento, indeferimento e os deferimentos de apensação de proposições em estágios diferentes de tramitação (Tabela 3).

Por fim, foram identificadas as PECs consideradas exceções à regra de apensação definida pela Decisão da Presidência que ainda estão em tramitação e as que se transformaram em Emendas Constitucionais (Tabelas 4 e 5).

Com base nos dados obtidos, será feita uma análise dos resultados da aplicação dos critérios de apensação estabelecidos, levando-se em consideração não apenas o resultado quantitativo, mas buscando traçar uma correlação com o momento em que houve a quebra da regra, de modo a analisar também a oportunidade e conveniência do procedimento adotado.

4.2 Dados

Os dados referentes às Tabelas 1 e 2 trazem para a pesquisa a informação do quantitativo de PECs apresentadas e sua situação durante o período estudado. A relevância dos resultados aponta para a grande quantidade de proposições em trâmite na Casa, com significativa quantidade de propostas tramitando em conjunto.

Foram apresentadas no período estudado 1.812 propostas de emenda à Constituição. Esse total contém as proposições arquivadas (918), transformadas em Emendas à Constituição (37), em tramitação (868, das quais 408 tramitam apensadas). É importante esclarecer que o somatório revela uma diferença de 11 (onze) PECs em situação diversa no banco de dados. (*Tabela 1*)

Tabela 1. PECs apresentadas no período 01/09/1995 e 30/10/2007.

<i>Total de Apresentadas</i>	<i>1.812</i>
<i>Arquivadas</i>	<i>918</i>
<i>Transformadas em Emendas à Constituição</i>	<i>37</i>
<i>Em tramitação*</i>	<i>868</i>
<i>*Em tramitação conjunta</i>	<i>408</i>
<i>**Situação não identificada</i>	<i>-11</i>

São importantes, ainda, para o quantitativo de PECs, aquelas que foram apresentadas em períodos anteriores, mas permaneciam em tramitação no período estudado. Foram encontradas nesta situação 216 proposições, dentre arquivadas (151), transformadas em Emendas à Constituição (10), em tramitação (55, sendo 2 tramitando em conjunto).

Assim, obtivemos o seguinte resultado, disposto na Tabela 2:

Tabela 2. PECs apresentadas antes de 01/09/1995, em tramitação no período 01/09/1995 e 30/10/2007.

<i>Total de PECs apresentadas em períodos anteriores</i>	<i>216</i>
<i>Arquivadas</i>	<i>151</i>
<i>Transformadas em Emendas à Constituição</i>	<i>10</i>
<i>Em tramitação</i>	<i>55</i>
<i>Em tramitação conjunta</i>	<i>2</i>

Os dados sobre apensação e desapensação de PECs no período definido por este estudo apresentados na Tabela 3 foram obtidos por meio de pesquisa solicitada ao setor competente da Casa. O resultado revelou o total de 570 registros de eventos relativos à apensação/desapensação de propostas de emenda à Constituição. Esse resultado considera todos os registros que apresentaram algum incidente relativo à ação de apensar ou desapensar. Os registros de deferimentos de apensações ou desapensações feitas segundo os critérios definidos pela Decisão da Presidência somaram 167 ocorrências, enquanto 38 foram os indeferimentos.

Tabela 3. Apensações / desapensações em PECs entre 01/09/1995 e 30/10/2007

<i>Total de eventos analisados</i>	<i>570</i>
<i>Deferimentos de apensações/desapensações (por requerimento ou decisão do Presidente)</i>	<i>167</i>
<i>Indeferimentos de apensações / desapensações</i>	<i>38</i>

O interesse da pesquisa são as exceções ao critério definido pela Decisão da Presidência. Atualmente encontram-se em trâmite duas proposições apensadas em estágios diferentes de tramitação. (Tabela 4)

Tabela 4. PECs em trâmite, com apensações deferidas em estágios diferentes de tramitação

<i>Proposição</i>	<i>Autor</i>	<i>Explicação da Ementa</i>	<i>Apensação</i>	<i>Autor</i>	<i>Estágio de Tramitação</i>	<i>Data da Apensação</i>
<i>PEC 4/07</i>	<i>Dep. Flávio Dino</i>	<i>Perda de mandato por infidelidade partidária</i>	<i>PEC 42/95</i>	<i>Dep. Rita Camata</i>	<i>PEC 42/95 não tinha parecer da CCJC quando a ela foi apensada a PEC 4/07, que tinha parecer da CCJC.</i>	<i>30/05/07</i>
<i>PEC 487/05</i>	<i>Dep. Roberto Freire</i>	<i>Dispõe sobre a Defensoria Pública, suas atribuições, garantias, vedações e dá outras providências.</i>	<i>PEC 144/07</i>	<i>Poder Executivo</i>	<i>PEC 487/05 estava pronta para a Ordem do Dia quando a ela foi apensada a PEC 144/07, que não tinha parecer da CCJC.</i>	<i>30/08/07</i>

Além dessas, foram encontradas outras quatro PECs, já transformadas em Emendas Constitucionais, que tramitaram apensadas em desacordo com o critério estabelecido. Conforme *Tabela 5*.

Tabela 5. PECs apensadas em estágios diferentes de tramitação, transformadas em Emendas Constitucionais.

<i>Proposição</i>	<i>Autor</i>	<i>Explicação da Ementa</i>	<i>Apensação</i>	<i>Autor</i>	<i>Estágio de Tramitação</i>	<i>Data da Apensação</i>
<i>PEC 289/00</i>	<i>Poder Executivo</i>	<i>Carreira Militar de Rondônia.</i>	<i>PEC 376/01</i>	<i>Senado Federal</i>	<i>PEC 289/00 estava pronta para a Ordem do Dia ao ser apensada à PEC 376/01, que não tinha parecer da CCJC.</i>	<i>21/09/01</i>
<i>PEC 34/95 (apensadas PEC 101/95; 178/95; 518/97)</i>	<i>Dep. Domingos Dutra</i>	<i>Imunidade Parlamentar</i>	<i>PEC 610/98</i>	<i>Senado Federal</i>	<i>PEC 34/95 estava pronta para a Ordem do Dia ao ser apensada à PEC 610/98, que tinha parecer da CCJC mas não da CESP</i>	<i>01/11/2001</i>
<i>PEC 53/99</i>	<i>Senado Federal</i>	<i>(Sistema Financeiro Nacional)</i>	<i>PEC 10/03</i>	<i>Dep. Virgílio Guimarães</i>	<i>PEC 53/99 estava pronta para a Ordem do Dia quando foi apensada a ela a PEC 10/03, que não tinha parecer da CCJC.</i>	<i>17/03/03</i>
<i>PEC 285/04</i>	<i>Poder Executivo</i>	<i>Altera o Sistema Tributário Nacional (Desmembramento da PEC 255/04)</i>	<i>PEC 58/07</i>	<i>Poder Executivo</i>	<i>PEC 285/04 estava pronta para a Ordem do Dia quando a ela foi apensada a PEC 58/07, que não tinha parecer da CCJC.</i>	<i>09/05/07</i>

4.3 Análise dos dados

O resultado da análise dos dados revela, no período estudado, a ocorrência de 570 (quinhentos e setenta) PECs em que o evento “apensação” foi observado. Houve 167 (cento e sessenta e sete) despachos favoráveis à apensação que obedeceram aos critérios regimentais e à decisão de 31/08/95 e 38 (trinta e oito) casos de indeferimentos de apensação ou desapensação, segundo os mesmos critérios. A diferença numérica em relação ao total de proposições presume-se relativa àquelas que foram apensadas por despacho inicial.

Dentre os casos de proposições que descumpriram os critérios estabelecidos, seis (6) foram identificados, sendo dois (2) casos de propostas de emenda à Constituição ainda em tramitação e 4 (quatro) casos de proposições que tramitaram e se transformaram em Emendas Constitucionais. Estas últimas são atualmente parte do banco de dados de proposições inativas, posto que já tiveram sua tramitação concluída, não entrando no cômputo geral das proposições resgatadas pela pesquisa. Entretanto, são importantes para a análise considerando que fornecem subsídios para a busca de explicações relativas ao entendimento adotado para a apensação de PECs.

Em 2001 dois casos foram identificados:

- o caso da apensação da PEC 289/00, do Poder Executivo, que estava pronta para a Ordem do Dia, à PEC 376/01, do Senado Federal, sem parecer de admissibilidade da CCJC. Decisão da Presidência justificou a apensação pela similaridade entre as matérias, admitindo, em consequência, que o parecer proferido à primeira estendia-se à do Senado Federal.

- a apensação da PEC 34/95, do Deputado Domingos Dutra, à PEC 610/98, do Senado Federal. Decisão da Presidência explica que, embora a primeira já se encontrasse pronta para a Ordem do Dia e a segunda estivesse apenas com o parecer de admissibilidade da CCJC aprovado, além da conexão entre as matérias, havia o interesse e a possibilidade de o Plenário apreciar naquele momento, em conjunto, todas as proposições referentes ao assunto.

Em 2003 houve a apensação da PEC 10/03, do Deputado Virgílio Guimarães, sem parecer de admissibilidade, à PEC 53/99, do Senado Federal, pronta para a Ordem do Dia. Mais uma vez a Presidência decidiu que a analogia e a conexão entre as matérias, a despeito do diferente estágio de tramitação, justificavam a tramitação conjunta. A repercussão desse procedimento originou Questão de Ordem dos Deputados Arnaldo Faria de Sá e José Thomaz Nonô⁷.

⁷ Vide Anexo D.

Sob questionamento, estava a impossibilidade de emendamento parlamentar à PEC 10/03, visto que foi subtraído do seu trâmite esse procedimento, que ocorre na Comissão Especial. Além disso, abriria precedente para, a qualquer tempo, ser incluída na Ordem do Dia PEC a qual deveria ser aplicado o prazo regimental de apreciação.

Recentemente, no ano de 2007, três casos de apensação ocorreram:

- A apensação da PEC 58/07, do Poder Executivo, sem parecer de admissibilidade da CCJC, à PEC 285/04, também do Poder Executivo, que estava pronta para a Ordem do Dia. Este caso apresenta uma peculiaridade: a PEC 285/04 originou-se de dois desmembramentos de outras PECs, tendo a Mesa buscado a similaridade tanto no texto da proposição inicial quanto no substitutivo aprovado à sua precursora pela Comissão Especial. Desta forma, a apensação foi justificada em Decisão pelo argumento de não existir matéria nova na PEC 58/07, posto que todo o assunto já havia sido examinado pela CCJC. Entendeu-se novamente que o parecer de admissibilidade existente já contemplava todo a matéria, o que permitiria então a apensação.

Novamente a apensação foi objeto de Questão de Ordem, em que se alegou que a matéria não poderia vir ao Plenário sem parecer da CCJC, ao que prontamente respondeu a Presidência já haver jurisprudência estabelecida na Casa nesse sentido, quando as matérias são semelhantes.

- O segundo caso de apensação de 2007 ocorreu quando da apensação da PEC 4/07, do Deputado Flávio Dino, à PEC 42/95, da Deputada Rita Camata. A PEC 42/95 não tinha parecer de admissibilidade, embora mais antiga, quando a ela foi apensada a PEC 4/07, já com parecer da CCJC, apesar de mais nova. Esse despacho do Presidente provocou revisão na distribuição das proposições que também estavam tramitando apensadas à PEC 42/95, de modo a reunir sob a PEC 42/07 apenas duas apensadas que apresentavam maior similaridade, além da PEC 4/07, considerando extensivo àquelas o parecer da CCJC ofertado à PEC 4/07. As demais proposições apensadas anteriormente à PEC 42/95 foram desapensadas e redistribuídas à CCJC.

- O terceiro e mais recente caso de apensação de propostas de emenda à Constituição em estágios diferentes de tramitação ocorreu quando da apensação da PEC 144/07, do Poder Executivo, à PEC 487/05, do Deputado Roberto Freire. A PEC 487/05 encontrava-se pronta para a Ordem do Dia, ao receber a apensação da PEC 144/07, sem parecer de admissibilidade da CCJC. Embora houvesse matéria nova na proposta mais recente, entendeu a Mesa ser possível a apensação, em virtude de as diferenças existentes entre os textos estarem já inseridas no Substitutivo da Comissão Especial destinada a apreciar a PEC 487/05.

5 Conclusões

Pela análise das proposições apensadas em estágios diferentes de tramitação, concluiu-se que houve casos em que à Decisão da Presidência sobre a tramitação conjunta de proposta de emenda à Constituição foi dado entendimento abrangente.

Pode-se inferir que, quando a própria Decisão determina que “em qualquer caso, a eventual apensação dependerá de análise do conteúdo das proposições, levando-se em conta sua temática, abrangência e finalidade”, deixa livre a interpretação dos termos “temática, abrangência e finalidade” permitindo elasticidade à aplicação da letra da decisão.

A resposta à pergunta inicialmente feita sobre a imprescindibilidade do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pode, depois de detida análise de dados, ser obtida por meio do próprio procedimento adotado pela Presidência nos casos descritos:

- Se obedecido literalmente o Regimento Interno, promover a apensação de PECs sem parecer da CCJC, além de contrariar o texto regimental, subtrai do colegiado especializado a análise da constitucionalidade da proposição. Ser o Plenário o colegiado soberano para decidir sobre as matérias não garante que a análise da constitucionalidade também seja procedida quando do momento da discussão da proposição. Entretanto percebeu-se que a tendência, nos casos em exceção, foi dar entendimento amplo à Decisão da Presidência e considerar que não houve quebra da regra estabelecida.

- Em todos os casos, as apensações foram possíveis sob a alegação de inexistência de matéria nova, utilizando-se inclusive o texto de substitutivo para buscar similaridade entre as proposições. Não houve, portanto, o que questionar quanto à admissibilidade analisada pela CCJC.

- Se for seguida à risca a letra do Regimento Interno, apensar proposta de emenda à Constituição diretamente a outra já em Comissão Especial ou pronta para a Ordem do Dia também suprime da apensada a possibilidade de recebimento de emendas, aglutinativas a exceção. Novamente não existiu, segundo resposta à Questão de Ordem, ofensa ao critério seguido. Estando uma matéria contida na outra, os parlamentares dispuseram do prazo regimental para proceder alterações no texto da proposição principal, não tendo sido dificultada ou impedida a manifestação parlamentar em relação ao texto da proposição apensada.

Além desses argumentos, foi evocada a finalidade precípua da apensação, que é a de promover, em casos de matérias análogas ou conexas, a racionalidade e a economicidade ao

processo legislativo, evitando-se a existência de mais de uma Comissão Especial para tratar do mesmo assunto.

Temas como Imunidade Parlamentar, Sistema Financeiro Nacional, Reforma Tributária têm indubitavelmente grande repercussão e apelo social para justificar as apensações num momento político e social em que o país exige posicionamento dos parlamentares.

Sob pressão, parlamentares celebram acordos e permitem a tramitação de matérias em desconformidade com as normas regimentais. Essas exceções podem criar situações em que a constitucionalidade das matérias aprovadas pode ser questionada. A favor desses acordos, pesa o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em considerar o assunto matéria *interna corporis*.

Quanto aos casos de indeferimento de apensação, foram eles justificados, sob o argumento de não estarem no mesmo estágio de tramitação ou apresentarem matéria nova não regulada em outras proposições.

A explicação revela-se frágil, pois o conceito de “matéria nova” é subjetivo. Houve exemplo de proposição apensada em que a similaridade se fez com o Substitutivo da Comissão Especial e não propriamente com o texto da PEC. Ou seja, o argumento que serve para admitir a apensação pode servir também para negá-la. Da mesma forma, o estágio de tramitação não foi impedimento para apensação de outras proposições.

O resultado numérico de proposições que tramitam ou tramitaram apensadas contrariamente à norma de apensação definida pode ter sido pequeno em relação ao total, mas demonstra que, ao longo do período, das seis exceções encontradas, três ocorreram no ano de 2007, quantidade significativa, que demonstra mudanças no entendimento, no sentido da definição de critérios específicos.

Em suma, a tramitação conjunta de propostas de emendas à Constituição requer definição de procedimentos a serem seguidos. Dentre as sugestões dos especialistas em processo legislativo, chamam a atenção duas possibilidades: a admissão em todos os casos da aplicação do art. 142, permitindo-se a apensação a qualquer tempo e sujeitando-se essa decisão à abertura de prazo para a apresentação de recurso contra o despacho do Presidente, ou o aperfeiçoamento da Decisão da Presidência, a fim de permitir a apensação após a instalação da Comissão Especial, quando se tratar de matérias idênticas, com parecer da CCJC ou prontas para a Ordem do Dia.

Referências

- AMARAL, Gardel; GERÔNIMO, Miguel. **O processo legislativo na Câmara dos Deputados**. – Brasília: do Autor, 2001, 279 p.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 4º volume – tomo I. 3.ed. atual. - São Paulo: Saraiva, 2002, 643 p.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO; Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4.ed. Vol. 1. Brasília: UnB, 1988.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 808 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. 27. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2007. 88 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 7. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 3. ed. reimp. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 4. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2005. 253 p.
- , **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. - São Paulo: Saraiva, 1992.
- , **Do Processo Legislativo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2002, 303 p.
- HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3. ed. rev., atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 726 p.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. ed. atual. – São Paulo: Atlas, 2005.
- PACHECO, Luciana Botelho. **O poder conclusivo de apreciação das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. 56 p.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo Legislativo**. 2. ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos – Belo Horizonte: Del Rey, 1996. 206 p.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2002. 878 p.

-----, **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed. – São Paulo: Malheiros, 2006. 373 p.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. 88 p.

Glossário

Admissibilidade

Análise dos aspectos necessários para a tramitação da proposição, no caso das PECs, são os requisitos dispostos no art. 60 da Constituição Federal.

Apensação

Anexação de uma proposição a outra em decorrência de apresentarem conteúdo análogo, conexo, idêntico ou correlato. Igual a tramitação conjunta.

Comissão Especial

Espécie de comissão temporária criada para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição, projeto de Código, reforma do Regimento Interno, proposições que versarem matéria de competência de mais de três comissões de mérito e nos casos de denúncia oferecida a Presidente e Vice-Presidente da República e a Ministro de Estado.

Desapensação

Desvinculação de uma proposição em relação aquela a qual estava apensada.

Parecer

Proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo (Art. 126, RICD). O parecer por escrito constará de três partes: o relatório, o voto do Relator (pela conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda) e o parecer da Comissão (Art. 129, RICD).

Proposição

Toda matéria sujeita à deliberação da Câmara (RICD, art. 100).

Proposta de Emenda à Constituição

Espécie de proposição por meio da qual se sugere alteração do texto constitucional.

Processo Legislativo

Sucessão de atos, fatos ou decisões que têm início com a apresentação de proposição legislativa por agente constitucionalmente capaz, até a sanção ou promulgação da norma legal.

Questão de Ordem

Toda dúvida sobre a interpretação do RICD, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

Sessão Legislativa

Período compreendido entre 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º. de agosto a 22 de dezembro, em que o Congresso Nacional se reúne.

Tramitação conjunta

Vide apensação.

Turno

Cada uma das etapas em que se desenvolve o processo de discussão e votação de proposições no Plenário da Câmara dos Deputados. A regra geral é de que as proposições submetem-se a um único turno de discussão e votação. As exceções são as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar, os projetos de resolução que proponham alteração ou reforma do RICD, que submetem-se a dois turnos.

ANEXOS

ANEXO A - Questão de Ordem 5570

50ª Legislatura (23/08/1995)

Autor: JOSÉ GENOÍNO (PT-SP)
 Presidente: LUÍS EDUARDO (PFL-BA)

Ementa

Indaga sobre a possibilidade de apensação de propostas de emendas constitucionais sobre o mesmo tema para que possam ser apreciadas conjuntamente em uma só comissão especial, a propósito de várias PECs tramitando na Casa sobre o mesmo assunto.

Dispositivos Regimentais

Art.202 (§ 2º) Art.142 Art.143

Publicação: DCD

24/08/1995 pág. 19532

Dispositivos Constitucionais

Decisão:

Publicação: DCD 31/08/1995 pág. 20592

Presidente: LUÍS EDUARDO (PFL-BA)

Ementa:

Decide questão de ordem suscitada pelo Deputado José Genoíno na sessão de 23 de agosto corrente sobre a possibilidade de apensação de PECs sobre o mesmo tema para que possam ser apreciadas conjuntamente em uma só comissão especial; Esclarece que, regimentalmente, só é possível a apensação se todas as PECs estiverem pendentes de parecer da CCJR ou se já tiverem parecer pela admissibilidade e, antes da instalação de comissão especial para qualquer uma delas, tendo em vista que a partir daí, flui o prazo para apresentação de emendas e emissão de parecer; ressalta que, a eventual apensação dependerá da análise do conteúdo das proposições, levando-se em conta sua temática, abrangência e finalidade.

Dispositivos Regimentais

Art.202 (§§ 2º e 3º)

Observações

Esta questão de ordem corresponde a de nº 10221/95.

Texto Integral

O SR. JOSÉ GENOÍNO – Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.
 O SR. PRESIDENTE (Luís Eduardo) – Tem V. Exa. a palavra.
 O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT – SP. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente, formulo a V. Exa. questão de ordem com base no § 2º do art. 202 do Regimento Interno. Esse artigo prevê – e tem sido com base nesse artigo que se estabeleceu procedimento na Casa – para o exame de cada emenda constitucional a instalação de uma Comissão Especial, e apresenta-se emenda à emenda constitucional, como procedimento acessório, na Comissão Especial.

Qual o problema que existe agora? Há em tramitação na Casa várias propostas de emendas constitucionais, como, por exemplo, sobre a questão da reforma tributária; já existe a emenda proposta pela Casa e haverá a emenda proposta pelo Governo. Quanto à questão do Judiciário, há também emendas de iniciativa de Deputado tramitando – não uma emendando a outra, mas emendas autônomas. Há emendas sobre a imunidade parlamentar, sobre a representação no Congresso Nacional e sobre recesso parlamentar. Se V. Exa. constituir para cada emenda uma Comissão Especial, nós teremos multiplicidade de Comissões Especiais em relação às Comissões Temáticas.

Eu entendo – e formulo a V. Exa. esta questão de ordem – que a Mesa pode decidir, para exame por uma mesma Comissão Especial, apensar várias emendas constitucionais, porque elas serão objeto de debate, de audiência pública. A Comissão Especial aprovará uma emenda ou outra ou um substitutivo. É o que acontecerá quanto à reforma do Judiciário. Por exemplo, se há uma outra emenda e já existe uma Comissão Especial, para tratar da matéria, vai-se criar mais uma? Não. Haveria um substitutivo, incorporando a nova proposta ou não.

Quanto à reforma tributária, com certeza serão apresentadas três emendas. Minha proposta é no sentido de que V. Exa. possa organizar as Comissões Especiais, apensando as emendas constitucionais por temas. Com certeza, também haverá mais de uma emenda sobre a reforma da Previdência. Esta é a questão de ordem que formulo a V. Exa.

O SR. PRESIDENTE (Luís Eduardo) – Vou estudar com a Secretaria-Geral da Mesa o assunto e responderei oportunamente a V. Exa.

....

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

SESSÃO DE 30/08/95

O SR. PRESIDENTE – (Luís Eduardo) – Resposta à questão de ordem do Deputado José Genoíno formulada na sessão do dia 23 de agosto de 1995. Assunto: apensação de propostas de emenda à Constituição Federal.

O Sr. Deputado José Genoíno, em sessão do último dia 23, levantou questão de ordem sobre a possibilidade de apensar propostas de emenda à Constituição Federal, de modo que as que versassem sobre o mesmo tema fossem examinadas por apenas uma Comissão Especial, que decidiria por uma delas ou pela apresentação de substitutivo.

A tramitação de proposta de emenda à Constituição Federal está prevista no art. 202 do Regimento Interno desta Casa:

"A proposta de emenda à Constituição Federal será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que se pronunciará sobre a sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer."

Podemos, pois, notar que o exame da admissibilidade da proposta é requisito indispensável para sua tramitação. Desta forma, não é possível admitir apensação se uma das propostas já possui parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, enquanto a outra não, porque isso a suprimiria desta apreciação regimentalmente.

Assim, só é regimentalmente possível a apensação de propostas se todas estiverem pendentes de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ou se já tiverem recebido tal parecer em sentido favorável. Por outro lado, possuindo as propostas que versam sobre matéria idêntica ou correlata parecer favorável de admissibilidade, só será possível apensação até a instalação da Comissão Especial respectiva, visto que a partir dessa constituição flui o prazo para apresentação de emendas e oferecimento de parecer, conforme §§ 2º e 3º do referido art. 202, o que inviabiliza qualquer apensação posterior.

Ressalte-se, todavia, que, em qualquer caso, a eventual apensação dependerá da análise do conteúdo das proposições, levando-se em conta sua temática, abrangência e finalidade. Resolvo, então, a presente questão de ordem admitindo a apensação de propostas de emenda à Constituição Federal que versem sobre matéria idêntica ou correlata, desde que aquelas que se pretendam apensar estejam todas ainda pendentes da apreciação de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ou se todas possuírem parecer favorável dessa Comissão, desde que ainda não instalada a Comissão Especial referente a qualquer uma delas.

O SR. JOSÉ GENOÍNO - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem

O SR. PRESIDENTE – (Luís Eduardo) – tem V. Exa. a palavra.

O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT – SP. Sem revisão do orador) - Sr. Presidente, em primeiro lugar, quero agradecer a V. Exa. a resposta à questão de ordem, na qual estabeleceu dois critérios básicos: conteúdos semelhantes e parecer de admissibilidade antes de se instalar a Comissão Especial.

Concordo com o critério de V. Exa. e acredito até que iria, com base no regimento, ampliar as condições, para permitir a anexação das emendas com matérias conexas a partir da admissibilidade, desde que a Comissão Especial, mesmo instalada, ainda tenham prazo previsto para receber parecer.

A propósito, tenho um projeto em tramitação na Casa e, no momento oportuno, formularei a V. Exa, de acordo com a resposta à questão de ordem, pedido de solução para um problema concreto de emendas de conteúdo conexo, com pareceres de admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em momentos diferentes.

Compreendo que essa resposta dará mais agilidade e racionalidade à tramitação das emendas constitucionais na Casa, pois haverá economia processual, com a centralização das emendas de conteúdo conexo em uma única Comissão Especial.

Era o que tinha a dizer.

ANEXO B – Questão de Ordem 10279

50ª Legislatura (02/04/1997)

Autor: NICIAS RIBEIRO (PSDB-PA)

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa

Indaga se é possível a apensação da PEC 128, de 1995 (Permite a acumulação remunerada pelos Odontólogos de dois Cargos Públicos), pronta para ser incluída na Ordem do Dia, à PEC 173, de 1995 (Reforma Administrativa), em apreciação em primeiro turno.

Dispositivos RegimentaisArt.142

Publicação: DCD 03/04/1997 pág. 8546

Dispositivos Constitucionais

Decisão

Publicação: DCD 03/04/1997 pág. 8546**Presidente:** MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa:

Esclarece ao Deputado Nicias Ribeiro sobre a impossibilidade de apensamento da PEC 128, de 1995 (Permite a acumulação remunerada pelos Odontólogos de dois cargos públicos) à PEC 173, de 1995 (Reforma Administrativa), na atual fase de tramitação desta, a propósito de interpelação do parlamentar a respeito.

Dispositivos RegimentaisArt.142 (parágrafo único)

Texto Integral

O SR. NICIAS RIBEIRO (PSDB - PA. Sem revisão do orador.) - Excelentíssimo Presidente, caminhou paralelamente à proposta da reforma administrativa do Governo a Proposta de Emenda Constitucional nº 128-A, de 1995, de minha autoria. Cumprindo todas as exigências regimentais, a Mesa Diretora nomeou uma Comissão Especial para a análise do mérito, e esta já concluiu seus trabalhos.

A Emenda nº 128-A/95 versa sobre o art. 37, inciso XVI, alínea c, da nossa Constituição, portanto, a mesma matéria que estamos discutindo. Como a PEC nº 128-A/95 já está concluída para a Mesa Diretora, não sei se seria correto - corro o risco de cometer aqui algum equívoco - requerer a V. Ex^a que a referida emenda, de nossa autoria com outros companheiros, pudesse ser apensada e ser encaminhada juntamente com esta do Governo. Já conversei com o ilustre Relator, deputado Moreira Franco, e S. Ex^a transmitiu-me, verbalmente, opinião no sentido de que é favorável. Esta apensação seria interessante até por economia de tempo, pois trata-se da mesma matéria.

É a questão de ordem que formulo e, em conjunto, faço apelo a V. Ex^a e à Mesa.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Lamento rejeitar a questão de ordem de V.Ex^a. Conheço o seu trabalho e sei que V.Ex^a colaborou enormemente para a tramitação dessa emenda, mas, lamentavelmente, a matéria já está em votação. V.Ex^a deveria ter requerido o apensamento antes de esta proposta ter ingressado na Ordem do Dia.

Rejeito, portanto, a questão de ordem da V. Ex^a.

ANEXO C – Questão de Ordem 10034

50ª Legislatura (15/01/1998)

Autor: JOSÉ MACHADO (PT-SP)

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa

Questiona a inclusão na pauta da convocação extraordinária da PEC 472, de 1997 (Disciplina a edição de Medida Provisória), do Senado, em prejuízo da PEC 02, de 1995 e apensadas que tratam da mesma matéria, prontas para serem incluídas na pauta da ordem do dia há mais de um ano; Solicita a inclusão da referida PEC na pauta da convocação.

Dispositivos RegimentaisArt.202 (§§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º)

Publicação: DCD 16/01/1998 pág. 1006

Dispositivos Constitucionais

Decisão

Publicação: DCD 16/01/1998 pág. 1007**Presidente:** MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa:

HERÁCLITO FORTES, PFL, PI - Lê decisão do Presidente Michel Temer sobre impedimento de tramitação conjunta da PEC 472, de 1997 (Disciplina a edição de Medida Provisória) com a PEC 02, de 1995, e apensadas, pronta para a ordem do dia e demais propostas, em face do estágio distinto de tramitação em que se encontram, a propósito de questão de ordem suscitada pelo Deputado José Machado na sessão de 15 de janeiro passado a respeito; Faz referência à decisão do então Presidente da Casa, Luís Eduardo Magalhães sobre o apensamento de PEC, na sessão de 23 de agosto de 1995: possibilidade de apensação tão-somente nas hipóteses de todas as propostas se encontrarem pendentes da apreciação de admissibilidade pela CCJR ou se todas possuírem parecer desta comissão, desde que ainda não-instalada a comissão especial referente a qualquer delas. (Decisão publicada no DCD de 23 de janeiro de 1998, p. 1721)

Dispositivos RegimentaisArt.142

Observações

A Decisão do Presidente Michel Temer, lida pelo Deputado Heráclito Fortes na sessão de 22/01/1988, foi publicada no DCD 23/01/1998, p. 1721. Em 15.01.1998 havia determinado à SGM a apensação de todas as demais propostas que versassem sobre o mesmo assunto e que há haviam tramitado na CCJR.

Texto Integral

O SR. JOSÉ MACHADO - Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Tem V. Exa. a palavra.

O SR. JOSÉ MACHADO (Bloco/PT-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, com fundamento no art. 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o art. 57, §§ 6º e 7º, da Constituição Federal, apresentamos a V. Exa. a seguinte questão de ordem: consta da pauta da presente convocação extraordinária a Proposta de Emenda Constitucional nº 472/97, do Senado Federal, que altera o art. 62 da Constituição Federal, que diz respeito à edição de medidas provisórias. A referida PEC chegou a esta Casa, vinda do Senado Federal, em maio de 1997. Por sua vez, foi ela admitida, com emenda saneadora pela CCJR, em 15 de outubro de 1997. Incluída pelo Exmo. Sr. Presidente da República nesta convocação extraordinária, S.Exa. determinou a criação e instalação de Comissão Especial destinada a emitir parecer de mérito sobre a referida proposição, fato que se deu esta semana.

Ocorre, Sr. Presidente, que tramitam na Câmara dos Deputados várias propostas de emenda constitucional que visam alterar ou revogar o instituto da medida provisória previsto no art. 62 da Constituição Federal. São elas capitaneadas pela PEC n.º 02/95, cujo primeiro subscritor é o eminente ex-Deputado Roberto Magalhães.

Em apenso encontram-se outras cinco PECs, inclusive uma cujo primeiro subscritor é V.Exa., hoje na Presidência desta Casa. São elas: a PEC n.º 08/95, primeiro subscritor é o Deputado Alberto Goldman; a PEC n.º 13/95, primeiro subscritor o Deputado Adylson Motta; a PEC n.º 18/95, primeiro subscritor o Deputado José Rocha; a PEC n.º 26/95, primeira subscritora a Deputada Rita Camata, e a PEC n.º 52/95, primeiro subscritor o Deputado Michel Temer. Todas essas propostas foram admitidas pela CCJR, ainda na primeira sessão legislativa da atual Legislatura, 1995.

Ainda em 1995, foi criada e instalada uma Comissão Especial destinada a emitir parecer de mérito sobre essas várias proposições. Nessa referida Comissão, relatou a matéria o nobre Deputado Aloysio Nunes Ferreira. E, após longo período de debates e discussões, em 5 de março de 1997, portanto há quase um ano, essa Comissão aprovou parecer no sentido de acolher as propostas de alteração da Constituição quanto à edição de medidas provisórias na forma de um substitutivo.

Desde então, março de 1997, o referido substitutivo e as proposições supra-referidas - PEC n.º 02/95 e apensos - encontram-se prontos para serem submetidos ao Plenário desta Casa, bastando para tanto sua inclusão na Ordem do Dia.

Tal fato não ocorreu. Por isso, esta Casa é compelida a analisar agora proposição vinda do Senado Federal, lá aprovada após a deliberação da Comissão Especial da Câmara, visto que as proposições originárias da Câmara não foram incluídas na pauta desta convocação extraordinária.

Em nosso entendimento, a não inclusão nesta convocação extraordinária da PEC n.º 02/95 e demais proposições a ela apensadas é um verdadeiro desrespeito a esta Casa, que discutiu todas essas proposições na CCJR e na Comissão Especial, já tendo matéria pronta para ser deliberada em plenário. Tudo porque o Executivo parece preferir o texto da PEC oriunda do Senado Federal, que limitou bem menos a edição de medidas provisórias do que o Substitutivo do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, aprovado na Comissão Especial da Câmara e já pronto para deliberação em plenário.

Dessa forma, vivemos estranha situação, visto que hoje esta Casa passou a ter duas Comissões Especiais que tratam de PECs relativas à edição de medidas provisórias: a que analisa a PEC n.º 02/95, já tendo sido aprovado o substitutivo, e a que analisa a PEC n.º 472/97, oriunda do Senado Federal.

Feitas essas considerações e em respeito aos trabalhos já realizados nesta Casa na apreciação da PEC n.º 02/95 e apensos, é a presente questão de ordem para requerer a V.Exa. que seja incluída na pauta da presente convocação extraordinária a PEC n.º 02/95 e as demais proposições a ela apensadas, a fim de que se possa levar ao plenário, para deliberação, o substitutivo já aprovado na Comissão Especial e relatado pelo Deputado Aloysio Nunes Ferreira.

Nesse sentido, requer seja acolhida a presente questão de ordem em respeito a esta Casa e, conseqüentemente, nos termos constitucionais, V.Exa., juntamente com o Presidente do Senado Federal, tomem as providências necessárias para que a PEC n.º 02/95 e as demais proposições a ela apensadas sejam incluídas na pauta da presente convocação extraordinária.

É a questão de ordem, Sr. Presidente, que submeto à consideração de V.Exa.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Nobre Líder José Machado, acolho em parte a questão de ordem formulada por V.Exa. para determinar à Secretaria da Mesa que apense ao projeto incluído na pauta da convocação extraordinária todas as propostas de emenda constitucional que versem sobre a mesma matéria e que já estejam em condições de serem

apensadas, ou seja, já estejam na mesma fase de tramitação da proposta ora sob exame.

Portanto, desde logo decido que as emendas constitucionais que já tramitaram, já passaram pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sejam apensadas à proposta formulada para a convocação extraordinária.

Devo dizer a V.Exa. que não é necessário pedir a inclusão, já que tenho poderes regimentais para determinar o apensamento dos projetos que estejam em condições de serem examinados pela Comissão Especial.

O SR. JOSÉ MACHADO - Agradeço a V.Exa. e peço um esclarecimento: tendo em vista que a PEC n.º 02/95 é mais antiga, não seria ela o núcleo central da tramitação? E a que veio do Senado não ficaria a ela apensada?

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Vou examinar esta questão, Deputado José Machado e, se for o caso, assim será feito. Esta questão está decidida.

Decisão lida na sessão de 22/01/1998

O SR. PRESIDENTE (Heraclito Fortes) - Passo a ler a seguinte decisão da Presidência em questão de ordem:

O nobre Deputado José Machado, na sessão plenária de 15 de janeiro do corrente ano, formulou, com fundamento nos arts. 95, do Regimento Interno, e 57, §§ 6º e 7º, da Constituição Federal, questão de ordem acerca da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 472-A/97, do Senado Federal, que altera dispositivos dos arts. 48, 62 e 84 da Constituição Federal e dá outras providências.

Alega S.Exa. que há em tramitação na Casa inúmeras propostas de Emenda à Constituição que visam a alterar ou revogar o instituto da medida provisória, encontrando-se, as referidas proposições, capitaneadas pela Proposta de Emenda à Constituição n.º 2/95, que dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal. Todas essas propostas já foram apreciadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do art. 202, caput, do Regimento Interno (admissibilidade), assim como pela Comissão Especial constituída de conformidade com o art. 202, § 4º, do mesmo Diploma, a qual, através de seu Relator, eminente Deputado Aloysio Nunes Ferreira, ofereceu Substitutivo à matéria, que se encontra apta a ser submetida à apreciação do Plenário.

Existindo, ipso facto, duas Comissões Especiais constituídas com a finalidade de apreciar a mesma matéria, requer o nobre Autor da presente Questão de Ordem a tramitação conjunta das Propostas de Emenda à Constituição supra-indicadas, a fim de que, juntamente com a proposta oriunda do Senado Federal (PEC n.º 472-A/97), seja apreciado pelo Plenário o Substitutivo de autoria do Sr. Deputado Aloysio Nunes Ferreira.

Feito o Relatório, passo a decidir.

De fato, assiste razão ao nobre Deputado José Machado no que diz respeito à similitude das matérias contidas nas Propostas de Emenda à constituição referidas e à condição ideal de tramitação conjunta, nos termos previstos no Diploma Interno.

No entanto, há de ressaltar-se a intempestividade do pedido de apensação sub examen. A Proposta de Emenda à Constituição n.º 2/95, à qual estão apensadas todas as outras em tramitação na Casa referentes à matéria, já se encontra pronta para a Ordem do Dia, com pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da Comissão Especial incumbida de apreciar-lhe o mérito, a qual, inclusive, já teve seus trabalhos encerrados. A Proposta de Emenda à Constituição n.º 472-A/97, do Senado Federal, tem apenas aprovado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, encontrando-se, na Comissão Especial, em fase de emendamento, devendo, ainda, sofrer o processo regimental de apreciação no âmbito daquele Colegiado, para posterior inclusão na Ordem do Dia.

Tal situação inviabiliza a apensação prevista no art. 142 do Regimento Interno, por se encontrarem as mencionadas proposições em estágios distintos de tramitação. Outrossim, cumpre ressaltar que se encontram em tramitação na Casa, igualmente propondo alterações

ao art. 62 da Constituição Federal, as Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 70-A/95, do Sr. Deputado Prisco Viana (apensadas às de n.ºs 84/95, 117/95 e 208/95), e 540/95, do Sr. Deputado Paulo Paim. A primeira já tem parecer pela admissibilidade, proferido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, e a segunda ainda se encontra sob o exame daquela Comissão.

Verifica-se, no entanto, no que tange às proposições citadas no parágrafo anterior, a mesma impossibilidade regimental de apensação à PEC n.º 472-A/97. Nesse sentido, é mister ressaltar a decisão da Presidência da Casa em questão de ordem formulada acerca de apensação de propostas de emenda à Constituição, proferida em 23 de agosto de 1995, pelo então Presidente, ilustre Deputado Luis Eduardo Magalhães, em que restou evidenciada a possibilidade de apensação tão-somente nas hipóteses de todas as propostas se encontrarem pendentes da apreciação de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ou se todas possuírem parecer favorável desta Comissão, desde que ainda não instalada a Comissão Especial referente a quaisquer delas.

Tais hipóteses não se configuram no presente caso, encontrando-se, também, as mencionadas propostas em estágio distinto de tramitação, posto que, embora a PEC n.º 70-A/95 e suas apensadas já tenham parecer pela admissibilidade proferido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a apensação se torna inviável em virtude de já haver sido instalada a Comissão Especial destinada a apreciar a PEC n.º 472-A/97.

Em que pesem, portanto, os doutos argumentos expendidos pelo ilustre Autor da presente Questão de Ordem, deixo de acolhê-la à luz dos dispositivos regimentais pertinentes, haja vista inexistir o amparo regimental necessário ao seu deferimento, e por contrariar praxe existente na Casa no que diz respeito à matéria.

Dê-se ciência ao Autor do teor da decisão em apreço e, após, publique-se.
Em 22/01/98.

MICHEL TEMER
Presidente

ANEXO D - Questão de Ordem 15

52ª Legislatura (26/03/2003)

Autor: ARNALDO FARIA DE SÁ (PPB-SP)

Presidente: JOÃO PAULO CUNHA (PT-SP)

Ementa

Questiona a apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 1993 (dispõe que a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional será de forma parcelada, aprovada em diversas leis complementares) à Proposta de Emenda à Constituição n.º 53, de 1999 (estabelece que lei complementar disporá sobre fiscalização financeira da administração pública e sobre o Sistema Financeiro Nacional), por não estarem no mesmo estágio de tramitação.

Apoiamentos

JOSÉ THOMAZ NONÔ (PSDB-AL)

Dispositivos RegimentaisArt.142**Dispositivos Constitucionais**

Decisão

Presidente: JOÃO PAULO CUNHA (PT-SP)

Ementa:

Esclarece questão de ordem suscitada pelos Deputados Arnaldo Faria de Sá e José Thomaz Nonô acerca da apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2003 (dispõe que a regulamentação do Sistema Financeira Nacional será de forma parcelada, aprovada em diversas leis complementares) à Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 1999 (estabelece que lei complementar disporá sobre fiscalização financeira da administração pública e sobre o Sistema Financeiro Nacional); informa que, consoante o § 8º do art. 202 do Regimento Interno, a regra aplicável à apensação de Propostas de Emenda à Constituição é a do art. 142 que, em seu parágrafo único, admite a tramitação conjunta, para as matérias de competência do Plenário até antes de a matéria entrar na Ordem do Dia; assevera que a PEC 53/99 já foi incluída na pauta por diversas vezes, mas, segundo entendimento da Casa, não impede a apensação o fato de o projeto mais antigo ter, eventualmente, figurado em Ordem do Dia, desde que não tenha sido iniciada sua discussão; entende ser evidente a correlação de mérito das matérias, já que ambas dão nova redação ao caput do art. 192 da Constituição Federal: a PEC 53/99 revoga os incisos e parágrafos desse artigo, e a PEC 10/03 mantém os incisos e oferece nova redação ao § 1º, apenas para adaptar à redação do caput; verifica que a PEC 10/01, ao dar, inclusive tratamento mais restrito ao tema, mantendo dispositivos da Constituição que a proposta do Senado pretende revogar, respalda-se nos mesmos pressupostos de admissibilidade já reconhecidos pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ao dar parecer favorável à PEC 53/99, sendo, inafastável, pois, o pressuposto de admissibilidade da proposição; comenta que o Plenário, ao apreciar a PEC 53/99, estará, de qualquer modo, decidindo, indiretamente, sobre o conteúdo da PEC 10/03; cita precedentes de apensação de PECs em fases distintas; esclarece que, com relação à oportunidade para o oferecimento de emendas, a matéria objeto da PEC 10/03 estava proposta no bojo da PEC 53/99, de tal modo que, durante a tramitação desta na Comissão Especial, os parlamentares interessados puderam oferecer suas proposições acessórias.

Dispositivos RegimentaisArt.202 (§ 8º) Art.142 (caput e parágrafo único)**Dispositivos Constitucionais**Art.192

Recurso

Número: 11/2003

Autor: JOSÉ THOMAZ NONÔ (PSDB-AL)

Ementa:

Recorre contra Decisão da Presidência em questão de ordem acerca da apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 1993 (dispõe que a regulamentação do Sistema Financeira Nacional será de forma parcelada, aprovada em diversas leis complementares) à Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 1999 (estabelece que lei complementar disporá sobre fiscalização financeira da administração pública e sobre o Sistema Financeiro Nacional), por não estarem no mesmo estágio de tramitação.

Texto Integral

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Tem V.Exa. a palavra. O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP. Questão de ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, consta da pauta da Ordem do Dia a votação da PEC nº 53/99, que V.Exa. despachou no sentido de que seja apensada à PEC nº 10/03, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães. Sr. Presidente, a Questão de Ordem nº 10.221, de agosto de 1995, decidida pelo então Presidente Luís Eduardo, impede essa apensação. A decisão de S.Exa. foi versada nos seguintes termos: "O exame da admissibilidade da proposta é requisito indispensável para a sua tramitação. Desta forma não é possível admitir apensação se uma das propostas já possui parecer da Comissão de Constituição e Justiça enquanto a outra não, porque isso a suprimiria desta apreciação regimentalmente." Continua decidindo o ex-Deputado: "Assim, só é regimentalmente possível a apensação de propostas se todas estiverem pendentes de parecer da Comissão de Constituição e Justiça ou se já tiverem recebido tal parecer em sentido favorável. Por outro lado, possuindo as propostas que versam sobre matéria idêntica ou correlata parecer favorável de admissibilidade, só será possível apensação até a instalação da Comissão Especial respectiva, visto que, a partir desta Constituição, flui o prazo para apresentação de emendas e oferecimento do parecer. Ressalte-se, todavia - seguindo ainda a decisão - que, em qualquer caso, a eventual apensação dependerá da análise do conteúdo das proposições, levando-se em conta sua temática, abrangência e finalidade." Resolve o então Presidente Luis Eduardo a questão de ordem admitindo apensação de propostas de emenda à Constituição que versem sobre matéria idêntica ou correlata, desde que aquelas que se pretendam apensar estejam todas ainda pendentes de apreciação de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ou dela possuam parecer favorável e desde que ainda não instalada a Comissão Especial. Sr. Presidente, a PEC n.º 10/03 não tem parecer de admissibilidade, a Comissão Especial já findou seus trabalhos e a decisão do ex-Deputado Luis Eduardo à Questão de Ordem nº 10.221, de agosto de 1995, não foi revogada. Portanto, não pode ocorrer apensação da PEC apresentada pelo Deputado Virgílio Guimarães à PEC n.º 53/99, oriunda do Senado da República. A questão de ordem resolvida pelo ex-Deputado Luis Eduardo, quando presidia a Casa, continua em vigor.

O SR. JOSÉ THOMAZ NONÔ - Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. JOSÉ THOMAZ NONÔ (PFL-AL. Questão de ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, a matéria trazida pelo nobre Deputado Arnaldo Faria de Sá rememora, com sua competência, a decisão do então Presidente Luis Eduardo. Entretanto, o assunto é um tanto mais delicado. Apresentamos inclusive recurso contra a apensação, que foi indeferido - nesse caso, sim, em termos regimentais - pelo Presidente João Paulo Cunha. O problema é que a apensação não pode ocorrer, e abriria gravíssimo precedente nesta Casa. Chamo a atenção dos Srs. Deputados, que podem ser lesados amanhã no seu direito de emendar. Esse é o fulcro da

questão de ordem. A Proposta de Emenda Constitucional nº 53-B, de 1999, cumpriu toda a tramitação legal e se encontrava, ou se encontra, na Ordem do Dia. Foi exaurido, no procedimento, todo o direito parlamentar de emendar, de discutir, de aperfeiçoar, de aprimorar. As PECs têm, como sabe V.Exa. e a Assessoria da Casa, tramitação especialíssima. Só se pode emendar proposta de emenda constitucional no prazo de dez sessões, a contar da instalação da Comissão Especial, para o exarar do parecer respectivo. O que aconteceu? A PEC n.º 10/03, cujo primeiro subscritor é o ilustre Deputado Virgílio Guimarães, aterrissou, via apensação, diretamente na Ordem do Dia, de forma manifestamente ilegal. Aos Deputados foi subtraído o direito legítimo de emendar a proposição do Deputado Virgílio Guimarães, o que é absurdo. Isso abre precedente perigoso. Amanhã, qualquer Deputado, qualquer partido político, qualquer companheiro mais ágil pode usar do mesmo expediente e fazer incluir na Ordem do Dia projeto, diploma que demoraria pelo menos o prazo regimental para ser apreciado pela sessão. À luz dos precedentes, temos não apenas a decisão do então Presidente Luis Eduardo, mas também a decisão de janeiro de 1988 da lavra do nobre Deputado Michel Temer, que pôs termo à questão levantada pelo então Líder do PT, nobre Deputado José Machado. Aliás, a questão de ordem decidida pelo então Presidente Luis Eduardo foi levantada pelo nobre Deputado José Genoíno - estou citando apenas os nomes dos autores. Chamo a atenção de V.Exa. para as matérias. Apresentamos o recurso como forma de concitá-lo a rever sua decisão, que entendeu que não era pertinente. Era regimental seu entendimento no recurso, mas na questão de ordem não. A questão de ordem é a seguinte: não pode, nos termos regimentais, ser apensada proposta de emenda constitucional a outra que já tramite em diferente estágio de tramitação - uma em estágio final e outra em inicial -, porque aí ilide-se, subtrai-se, subsume-se, para usar palavra mais cruel, furta-se o direito sagrado de o Deputado emendar. É a questão de ordem, Sr. Presidente.

O SR. PROFESSOR LUIZINHO (PT-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, pela ordem, para contraditar.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Um minuto, Deputado Professor Luizinho. Recebo a questão de ordem levantada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, complementada pelo Deputado José Thomaz Nonô. Como há matérias inevitáveis que trancam a pauta, vamos analisá-las. Na hora oportuna, analisarei as questões de ordem apresentadas.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Obrigado, Sr. Presidente.

O SR. JOSÉ THOMAZ NONÔ - O PFL agradece, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Deputado Professor Luizinho, na hora oportuna em que este Presidente for responder às questões de ordem levantadas, V.Exa. terá o direito de contraditar.

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA EM QUESTÃO DE ORDEM PROFERIDA EM 27.03.03.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Responderei à questão de ordem levantada ontem pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, complementada pelo Deputado José Thomaz Nonô. A questão de ordem formulada diz respeito à regimentalidade da apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2003, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, e a de nº 53-A, de 1999, do Senado Federal. A dúvida advém do fato de a PEC do Senado já estar com pareceres das Comissões e pronta para a Ordem do Dia, ao passo que a de nº 10, do corrente ano, teve despacho para tramitação conjunta com aquela sem o parecer das Comissões. Consoante com o disposto no § 8º do art. 202 do Regimento Interno, aplicam-se à Proposta de Emenda à Constituição as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei no que não colidir com suas normas especiais de tramitação. Assim, com relação à possibilidade de tramitação conjunta de Proposta de Emenda à Constituição, matéria não tratada nas normas especiais, a regra aplicável é a do art. 142 do Regimento, que em seu

parágrafo único admite a apensação para as matérias de competência do Plenário até antes de a matéria entrar na Ordem do Dia. Ressalte-se que, segundo entendimento seguido há muito pela Presidência da Casa, não impede apensação o fato de o projeto mais antigo ter eventualmente figurado em Ordem do Dia, desde que não tenha sido iniciada a sua discussão. A vedação à apensação de matéria àquelas constantes da Ordem do Dia tem como finalidade evitar que, à última hora, já divulgada a pauta da sessão alguém pretendesse por esse expediente introduzir matéria não previamente anunciada aos Deputados. Anteriormente à apensação em causa, a PEC n.º 53 figurara na Ordem do Dia das sessões de 27 e 28 de fevereiro de 2002, tendo sido, em ambas as ocasiões, a discussão em primeiro turno adiada em razão do sobrestamento da pauta por medida provisória com prazo esgotado. No que tange ao conteúdo das proposições do caso em exame, é evidente a correlação entre as matérias em tramitação. De fato, ambas dão nova redação ao caput do art. 192 da Constituição. A do Senado Federal revoga ademais os incisos e parágrafos desse artigo, ao passo que a de iniciativa desta Casa mantém os incisos e oferece nova redação ao §1º neste último caso apenas para adaptar a redação do caput. Dessa forma, além da correlação de mérito das matérias, verifica-se que a PEC n.º 10, ao dar inclusive tratamento mais restrito ao tema, mantendo o dispositivo da Constituição que a proposta do Senado pretende revogar, respalda-se nos mesmos pressupostos de admissibilidade já reconhecidas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ao dar parecer favorável à PEC n.º 53. A PEC n.º 10 diferencia-se por manter os incisos e parágrafos que hoje estão no texto constitucional. Inafastável, pois, os pressupostos de admissibilidade da proposição. A conexão entre as matérias é tal que, ao apreciar a PEC n.º 53, o Plenário estará de qualquer modo decidindo indiretamente sobre o conteúdo da PEC n.º 10, sobre a qual inclusive incidirá eventualmente a prejudicialidade em razão da apreciação da primeira. Ressalte-se que a possibilidade regimental de apensação para tramitação conjunta de proposições legislativas, em caso de matérias análogas ou conexas, responde à necessidade de se emprestar racionalidade e economicidade ao processo legislativo. Outro entendimento levaria, por exemplo, à circunstância de ter-se várias comissões especiais em funcionamento simultaneamente para exame de diversas propostas de emenda à Constituição tratando do mesmo tema, o que traria, evidentemente, prejuízo aos trâmites legislativos e aos trabalhos da Casa. Nesse sentido, encontro precedentes nas apensações das PECs 610, de 1998, e 34, de 1995, sobre imunidade parlamentar e das PECs 289 e 376, de 2001, sobre servidores do ex-território de Rondônia, quando a Presidência, diante de situação absolutamente análoga, determinou a tramitação conjunta para exame do plenário. Com relação à oportunidade para oferecimento de emendas, destaco que a matéria objeto da PEC 10 estava proposta ao exame da Casa no bojo da PEC 53, de tal modo que, durante a tramitação desta, na forma regimental, pela Comissão Especial, os Parlamentares interessados puderam oferecer suas proposições acessórias. Como exemplo, caso um terço dos Srs. Deputados desejassem propor a manutenção dos incisos e parágrafos do art. 92 da Constituição, poderiam ter formulado emendas nesse sentido no prazo regimental. Não vislumbro, quanto a esse aspecto, prejuízo à apreciação da matéria. Dessa maneira, indefiro as questões de ordem do Deputado Arnaldo Faria de Sá e do Deputado José Thomaz Nonô para manter a apensação, posto que é amparado no Regimento e nos precedentes desta Casa.

O SR. JOSÉ THOMAZ NONÔ (PFL-AL. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, ouvi com a devida atenção e agradeço a presteza da resposta da Presidência à questão de ordem que, juntamente com o Deputado Arnaldo Faria de Sá, oferecemos. Em primeiro lugar, quero fazer uma consideração de natureza política. Ao PFL, o suscitante da questão, politicamente interessava fosse votada a emenda oriunda do Senado, o que, na realidade, vai ocorrer. Daí por que o partido se julga politicamente satisfeito no trato da matéria. Outro assunto para o qual

peço a atenção de V.Exa., Sr. Presidente, é quanto a questão de fundo. Estou absolutamente convicto, até porque democrata atento como V.Exa., da argumentação expendida pela Presidência quanto à conexão e analogia. Curvo-me a V.Exa. Creio que as emendas são realmente conectas e análogas. Sob esse prisma, e tão-somente sob ele, acatamos a decisão de V.Exa. O que não ficou respondido em momento algum pela Presidência da Casa foi o segundo - e fulcral argumento: a subtração do direito de o Parlamentar emendar a proposição apensada. Chamo também à memória de V.Exa. que os dois precedentes citados pela Presidência não são regimentais. Foram frutos de acordos, ditados pela necessidade política do momento, costurados de forma anti-regimental, mas com o apoio político de todos os partidos que silenciaram quanto à matéria naquela oportunidade. Não são, não devem ser e jamais serão precedentes no sentido técnico da palavra, assim como também não será precedente o acordo que vamos celebrar daqui a alguns minutos. São situações excepcionais às quais, politicamente, os Deputados se curvam. A todos nós interessa o ganho e não a vitória numa questão adjetiva dos trabalhos da Câmara dos Deputados. Como suscitante, o PFL não pode se conformar com a segunda parte da decisão tomada por V.Exa., por elidir a discussão sobre o direito ao emendamento. Assim sendo, o partido recorrerá dessa decisão à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação. Não o faremos argüindo efeito suspensivo pelos mesmos motivos que ensejaram as decisões citadas aqui por V.Exa. Queremos permitir que o acordo político prevaleça numa situação de fato e nunca que constitua regra para a Casa ou uma subversão ao Regimento Interno. Muito obrigado.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.
O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Tem V.Exa. a palavra.
O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, respeitosamente, solicito recurso à questão de ordem. Os precedentes alegados pela Mesa foram baseados em matérias institucionais. Havia interesse da Casa de que a imunidade parlamentar fosse restringida e admitiu-se que pudéssemos fazer um grande acordo naquela PEC e que fossem realizadas profundas alterações numa determinada PEC, em trâmite na Casa, que tratava da restrição das medidas provisórias. Trata-se, portanto, de matérias institucionais. Havia interesse da Casa como um todo de restringir a imunidade parlamentar, e se admitiu que naquela PEC pudesse se fazer um grande acordo. Também se admitiu, institucionalmente, profundas alterações de uma PEC que tramitava tratando da restrição das medidas provisórias. Essas são matérias institucionais. Discordo, quando a Mesa admite que haja o pressuposto de admissibilidade. A Mesa não pode falar de pressupostos de admissibilidade, porque a admissibilidade tem que ser objetiva e a competência de declarar se a admissibilidade é objetiva ou não é tão-somente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. De maneira análoga, não se pode tratar de projetos de lei e de propostas de emenda constitucional. Quando levantei a questão de ordem, não queria que fosse instalada uma nova Comissão Especial de matéria que já havia sido decidida por ocasião da PEC n.º 53. Pelo menos a questão da admissibilidade, repito, não pode ser tratada por pressuposto nem pode ser subjetiva. Necessariamente, ela tem que ser objetiva. Já que somente a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pode decidir sobre a objetividade da admissibilidade, vou pedir autorização a V.Exa. para recorrer dessa decisão naquela Comissão. Não quero atrapalhar a votação, mas registro que será cometida uma aberração ainda pior: uma emenda aglutinativa será apresentada para a votação da PEC n.º 53. Tal emenda parte de texto da Constituição, como parte da emenda. É algo totalmente absurdo utilizar-se a Constituição para aglutinar uma emenda de votação. Chegaremos ao absurdo de ter uma matéria constitucional, que já foi votada duas vezes, tornar a ser votada mais duas vezes para dar azo ao acordo que está sendo celebrado. Respeitosamente, recorro à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Deputado Arnaldo Faria de Sá, quanto ao comentário de V.Exa. sobre acordo futuro, vamos esperar que seja ele apresentado para apreciar, não agora vamos tecer considerações. Aproveito a fala de V.Exa. e do Deputado José Thomaz Nonô para dizer que na minha resposta falei sobre o direito de emendamento. Ocorre que, se está mudando uma parte menor de um conjunto maior, evidentemente os Srs. Deputados já tiveram oportunidade de apreciar a matéria na Comissão de Constituição e Justiça. Ademais, seria uma enorme contradição ao Plenário poder apreciar e declarar inconstitucional a introdução de um plural no caput depois de ter declarado anteriormente mudança do conjunto do caput constitucional. Seria evidentemente uma contradição que o Plenário não suportaria. Na parte que diz respeito ao emendamento está assegurado. Os assuntos são absolutamente conexos e análogos, porque estamos tratando de um assunto menor dentro de um assunto maior. Se quaisquer dos Srs. Deputados tivessem interesse em emendar o art. 192, quando da apresentação e da apreciação da PEC n.º 53-A, poderia tê-lo feito na Comissão de Constituição e Justiça porque se trataria do mesmo assunto trazido à baila agora pelo Deputado Virgílio Guimarães quanto à Emenda n.º 10. Estou absolutamente seguro da decisão. Todas as regras regimentais foram absolutamente atendidas. Ao anunciar esta decisão, não aceito a observação do Deputado José Thomaz Nonô de que não se torne jurisprudência. Se, de fato, recorrer à CCJ e for transformada em verdadeira essa questão de ordem aí, sim, tornar-se-á uma decisão definitiva deste Plenário de permitir, nessas condições, o apensamento. Por outro lado, após a consideração política do Deputado José Thomaz Nonô sobre o acordo que está sendo costurado entre os partidos, deixo para os próprios partidos apresentarem ao Plenário na hora oportuna.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Sr. Presidente, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, V.Exa. não deferiu nosso requerimento de recurso.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Deputado Arnaldo Faria de Sá, desculpe-me, o recurso de V.Exa. e do Deputado José Thomaz Nonô está deferido à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Concedo a palavra ao Sr. Deputado Antonio Carlos Pannunzio.

O SR. ANTONIO CARLOS PANNUNZIO (PSDB-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, queria, respeitosamente, manifestar-me a respeito do que V.Exa. pronunciou com relação à fala do Deputado José Thomaz Nonô na questão da precedência em outros casos. Quero, como disse, respeitosamente, lembrar a V.Exa. que os casos tomados já como jurisprudência foram frutos de acordo exatamente nos mesmos termos deste que estamos celebrando hoje. Não vamos divergir. A posição do PSDB é acompanhar o acordo, mas não queremos que essa prática permita, amanhã ou depois, uma PEC que não tenha sido apreciada em comissão, de repente, num último momento, venha a plenário apensada a outra, que já percorreu todos os trâmites legais e teve oportunidade de ser debatida, emendada, acolhida as sugestões pelo Relator, e possa, até numa circunstância especial, se sobrepor àquela. Quero, como disse, respeitosamente, divergir de V.Exa. nesse sentido. Na análise que fizemos do Regimento, o estágio é muito importante para que uma matéria possa ou não ser apensada a outra. Era o que queria apresentar a V.Exa.

O SR. PRESIDENTE (João Paulo Cunha) - Deputado Antonio Carlos Pannunzio, aceito a posição de V.Exa. Este debate certamente continuará na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e V.Exa. pode, inclusive, subscrever o recurso dos Deputados José Thomaz Nonô e Arnaldo Faria de Sá.

ANEXO E – Questão de Ordem 90

53ª Legislatura (09/05/2007)

Autor: ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP)

Presidente: INOCÊNCIO OLIVEIRA (PR-PE)

Ementa

Levanta Questão de Ordem sobre a apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2007 (Fundo de Participação dos Municípios) à PEC 285/2004 (Reforma Tributária), que constará da Ordem do Dia da sessão extraordinária da tarde; alega que a matéria não pode vir a plenário sem parecer da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

Decisão

Presidente: INOCÊNCIO OLIVEIRA (PR-PE)

Ementa:

Em resposta à questão de ordem do Deputado Arnaldo Faria de Sá sobre apensação de Propostas de Emenda à Constituição, esclarece que há jurisprudência estabelecida na Casa no sentido de que é possível a apensação de PEC, m esmo em fases diferentes de tramitação, quando a matéria é semelhante.

Recurso

Número: 46/2007

Autor: ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP)

Ementa:

Recorre, nos termos do art. 95 § 8º do Regimento Interno, contra Decisão da Presidência na Questão de Ordem nº 90, de 2007, a respeito da apensação da PEC nº 58/2007 (Fundo de Participação dos Municípios) à PEC 285 /2004.

Texto Integral

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (Bloco/PTB-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, V.Exa. afirmou que votaremos o FPM. Pergunto: como vamos votá-lo, se o texto anterior foi obstruído? Gostaria de obter essa informação.

O SR. CHICO ALENCAR (PSOL-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Só pode votar quando desobstruir. A base do Governo retirou a obstrução. (Fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira) - Informo ao Plenário que chegou uma proposta de emenda à Constituição do Governo que está sendo anexada à que já vinha tramitando sobre a reforma tributária. Vai ser pinçado esse dispositivo da reforma tributária e anexado ao do Governo, para que possamos votar sem ferir o Regimento em nada.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (Bloco/PTB-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, V.Exa. está informando que chegou uma nova proposta. Como uma nova proposta já pode ir a votos sem passar pela Comissão de Constituição e Justiça?

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira) - Na mesma matéria, sim. Quem vai dar o parecer é o Relator. Jurisprudência já feita nesta Casa.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - V.Exa. disse que era matéria nova. V.Exa. informou agora que é matéria nova.

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira) - Não é derrota, coisa nenhuma. Eu acho que a Câmara tem jurisprudência sobre isso. Se a matéria é conexa a outra matéria, o Relator é que vai dar o parecer sobre toda a matéria e sobre as emendas apresentadas, e assim por diante.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Mas V.Exa. disse há matéria nova e que vai ser apensada.

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira) - Não é nova a matéria. Ela altera apenas o prazo do FPM de 1%, e nada mais do que isso. Todo o texto é igual, e já há parecer sobre isso.

Deputado Arnaldo Faria de Sá, a questão já foi decidida e V.Exa. poderá recorrer à Comissão de Constituição e Justiça.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Eu não quero recorrer. Só queria entender, porque V.Exa. disse que a matéria é nova e vai ser apensada à nº 285.

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira) - Proposta nova. Não é matéria nova, proposta nova. Se eu disse “matéria nova”, peço perdão a V.Exa. Proposta nova.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Sr. Presidente, respeitosamente, quero recorrer à Comissão de Constituição e Justiça dessa decisão, porque entendo que, mesmo sendo proposta nova, teria de passar pela CCJ e não poderia vir a Plenário diretamente. Quero recorrer.

O SR. PRESIDENTE (Inocência Oliveira) - Está recorrido à Comissão de Constituição e Justiça, mas já existe jurisprudência na Casa sobre a matéria. Não foi alterada uma vírgula do que diz o Regimento.[...] Sessão vespertina:

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Arlindo Chinaglia) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (Bloco/PTB-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, escutei várias solicitações no sentido de que possamos votar esta PEC sem interstício. Quero dizer a V.Exa. que, regimentalmente, não vou concordar com essa hipótese, até porque o pagamento será só em dezembro. Até dezembro, há tempo demais para aprovar o segundo turno na Câmara e os 2 turnos no Senado. Não tiveram pressa antes.

V.Exa. não estava aqui no início da tarde, quando questionei o fato de esta PEC ter sido apensada a outra sem ter passado pela Comissão de Constituição e Justiça. Esta é a razão pela qual não vou concordar com a supressão do interstício. Votaremos, oportunamente, o segundo turno, sem prejuízo algum para os Prefeitos, porque o pagamento só será em setembro ou dezembro.

ANEXO F – Parecer 9/90**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

PARECER 9/1990 - APRECIACÃO, PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DOS ATOS DE OUTORGA OU RENOVAÇÃO DE CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO PARA O SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO SONORA E DE SONS E IMAGENS.

Parecer pelo Relator, Dep. Nelson Jobim, que conclui nos seguintes termos:

- I - o Congresso Nacional apreciará, nesta matéria, os atos positivos de outorga exarados pelo Poder Executivo;
- II - os atos do Poder Executivo negativos de renovação deverão ser conhecidos pelo Congresso Nacional e sua aprovação reclama a maioria de dois quintos em votação nominal;
- III - as decisões da comissão competente que concluam pela outorga, pela não-outorga e pela renovação do serviço, somente serão apreciadas pelo Plenário na hipótese de interposição do recurso do parágrafo segundo do artigo 132 do Regimento Interno, interposto o recurso, o Plenário conhecerá e decidirá da forma seguinte:
 - a - na hipótese de decisão da comissão pela outorga ou pela não-outorga do serviço, a votação obedecerá a regra geral - simbólica - salvo o pedido de verificação de votação;
 - b - na hipótese de decisão da comissão pela renovação, a votação em Plenário deverá ser nominal e a decisão favorável da comissão somente pode ser derrubada pela maioria de dois quintos e em votação nominal;
- IV - as decisões da comissão competente que concluírem pela não-renovação serão conhecidas necessariamente pelo Plenário, ou seja, independentemente de recurso, e somente ter-se-á como aprovadas negativa de renovação se tal conclusão obtiver maioria de dois quintos, em votação nominal;
- V - reconhecimento da competência da comissão para elaboração de regras sobre apreciação das matérias, objeto deste parecer, o qual já foi votado no Plenário da comissão e constitui-se na resolução 1/90 da CCTCI, que se reveste de todos os requisitos constitucionais.

(Parecer 9-A/90).

DCN1 26 04 90 pag 3547 col 03.