

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 315, DE 2006

(apensados: PRC nº 125/2008, PRC nº 129/2008, PRC nº 208/2009, PRC nº 72/2011, PRC nº 137/2012, PRC nº 224/2013, PRC nº 297/2017, PRC nº 318/2018 e PRC nº 65/2019)

Altera o art. 143 do Regimento Interno, dispondo sobre a precedência para apreciação de proposições que tramitam conjuntamente.

**Autor:** Deputado Antônio Carlos Mendes Thame

**Relator:** Deputado Sóstenes Cavalcante

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Resolução nº 315, de 2006, propõe seja retirada do art. 143 do Regimento Interno a norma que confere precedência, nos casos de tramitação conjunta, às proposições originárias do Senado sobre as da Câmara.

Na justificção apresentada, argumenta-se, em síntese, que a norma em questão privilegia as iniciativas do Senado Federal em detrimento não só das apresentadas por Deputados mas também de todas aquelas que, por regra constitucional, iniciam a tramitação por esta Casa, como é o caso das de iniciativa do Presidente da República, dos Tribunais e dos cidadãos. O critério mais justo e razoável a se adotar, segundo o ali exposto, seria apenas o da ordem cronológica da apresentação da proposição à Câmara.

Apensados ao de nº 315/06, outros nove projetos de resolução tratam de assunto idêntico ou correlato:

- Os PRCs de nºs 125, de 2008, e 318, de 2018, comungam exatamente do mesmo propósito do de nº 315, de 2006, ou seja, propõem a

definição da antiguidade como critério único de precedência no caso de proposições que tramitam conjuntamente;

- o PRC nº 129, de 2008, regula a possibilidade de dispensação de proposições, que hoje não tem previsão formal no texto do Regimento Interno;

- o PRC nº 208, de 2009, substitui as atuais regras de precedência pelo critério da maior abrangência do tratamento dado à matéria;

- o PRC nº 72, de 2011, dispõe sobre a necessidade de a tramitação conjunta de proposições atender aos princípios da eficiência e da celeridade;

- o PRC nº 137, de 2012, propõe a instituição de um limite de até cinco proposições apensadas para cada processo de tramitação conjunta;

- o PRC nº 224, de 2013, propõe a extinção da possibilidade de o presidente da Casa determinar a tramitação conjunta de proposições de ofício; de acordo com o ali previsto, esse tipo de decisão passaria a depender de requerimento de comissão competente para o exame de uma das proposições em questão; e, por fim,

- o PRC nº 297, de 2017, propõe que a apensação de novas proposições a um mesmo processo só possa ocorrer até a emissão do primeiro ou único parecer de comissão incumbida do exame de mérito da matéria; e finalmente,

- o PRC nº 65, de 2019, propõe que a precedência do Senado sobre proposições da Câmara seja mantida, mas ressalva os casos de proposições que já tenham parecer aprovado ou que constem da Ordem do Dia.

As proposições em foco vêm a esta Comissão para exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, por envolver tema pertinente ao processo legislativo, também para exame de mérito, de acordo com o previsto no art. 32, IV, letras a e e, do Regimento Interno.

Este o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Os dez projetos de resolução sob exame atendem a todos os requisitos constitucionais formais para tramitação. Cuidam de alteração de normas procedimentais internas da Câmara dos Deputados, tema pertinente à sua competência normativa privativa, nos termos do disposto no art. 51, III, da Constituição. O assunto tratado não se encontra reservado à iniciativa de nenhum outro agente político e recai, portanto, na seara de autoria facultada a qualquer membro ou comissão da Casa.

Quanto ao conteúdo, não identifiquei nenhuma incompatibilidade entre as normas que os projetos pretendem instituir e as regras e princípios que informam a Constituição vigente.

No tocante aos aspectos de juridicidade, inclusive os de técnica legislativa e redação contemplados na Lei Complementar nº 95/98, identificamos problemas em alguns dos projetos, como se aponta a seguir.

No caso do PRC Nº 208/09, há necessidade de se redirecionar, para o art. 143 do Regimento Interno, a norma proposta como alteração ao art. 142 do mesmo Regimento. É que o art. 143 é o dispositivo que trata dos critérios de precedência de proposições apensadas e não o art. 142, que cuida apenas da possibilidade de se requerer apensação de proposições a um determinado processo. Também me parecem necessários certos ajustes redacionais para tornar mais claros e precisos os objetivos dos PRCs nºs 72/11 e 297/17, cujos textos não contemplam adequadamente os objetivos e o conteúdo das normas ali propostas. Deixamos de sugerir emendas saneadoras com as alterações formais necessárias ao aperfeiçoamento desses projetos porque, ao final deste voto, apresentaremos substitutivo que contempla todos os acima mencionados, no qual buscamos corrigir os problemas apontados.

No mérito, por fim, somos favoráveis a muitas das alterações pretendidas pela maior parte dos projetos sob exame. As regras regimentais sobre tramitação conjunta de proposições estão, de fato, a merecer alguma revisão para produzir melhores resultados no nosso processo legislativo.

A mais sensível delas, hoje, parece ser a que confere precedência aos projetos oriundos do Senado Federal sobre os de iniciativa da Câmara. A tentativa de alterá-la tem sido recorrente na Casa já há algum tempo, seja por meio de outros projetos de resolução similares apresentados em momentos anteriores, seja pela prática reiterada, em muitos casos, de se optar pela rejeição, pura e simples, dos projetos de autoria de Senadores para se poder aprovar, e prestigiar, os de iniciativa não só de Deputados mas também aqueles apresentados pelo Presidente da República, pelos Tribunais Superiores e pelos cidadãos, que necessariamente iniciam pela Câmara dos Deputados por força de disposição constitucional.

A precedência dada aos projetos originários do Senado Federal, embora possa ser justificada do ponto de vista da racionalidade – pelo fato de, teoricamente, tais proposições já estarem numa fase mais adiantada do processo legislativo – não leva em conta, na verdade, a enorme diferença de tamanho entre as duas casas e as consequências que isso traz para os trabalhos desenvolvidos no âmbito de cada uma delas. Evidentemente o Senado, por sua estrutura bem mais enxuta, consegue apreciar proposições legislativas em tempo muito mais célere que a Câmara, cujo número maior de membros e de comissões competentes para se manifestar contribui para que o processo legislativo seja um pouco mais moroso e complexo – mas nem por isso menos qualificado – que o da outra casa legislativa.

Não se afigura assim muito razoável, portanto, o estabelecimento de uma precedência processual em razão da casa de origem da proposição. Mais sensato, parece-me, é aplicarem-se critérios mais neutros e objetivos – como é o caso da maior abrangência de tratamento dado à matéria, proposto no PRC nº 208/09, assim como o da ordem cronológica da apresentação, presente nos PRCs 315/06, 125/08 e 308/18. No substitutivo que apresentarmos ao final do voto, proporemos uma conjugação entre ambos como nova norma definidora dos critérios de precedência entre proposições apensadas.

Para além da questão da ordem de precedência, também consideramos interessantes duas ideias de aperfeiçoamento das normas sobre tramitação conjunta de proposições trazidas pelos PRCs nºs 72/11 e 297/17: o

primeiro trata da aplicação dos princípios da eficiência e da celeridade a esses processos; o segundo propõe instituir um limite procedimental único – o da aprovação do primeiro parecer de comissão sobre a matéria - para a apensação de novas proposições a um processo, tanto no caso das sujeitas ao poder conclusivo das comissões quanto aos que dependem de deliberação final do Plenário. Iniciarei a análise por essa última proposta.

Estender o limite procedimental hoje aplicável somente aos processos sujeitos ao poder conclusivo das comissões também aos que seguem para deliberação do Plenário é de certo modo reconhecer, e prestigiar, o relevante trabalho de análise prévia e instrução dos processos realizado no âmbito do sistema de comissões da Casa mesmo quanto a proposições que têm de passar pelo crivo do Plenário. O limite atual aplicável nesse caso – a entrada da matéria na Ordem do Dia - é, a nosso ver, excessivamente elástico e acaba pondo por terra, muitas vezes, todo um trabalho de preparo e apuro técnico dos textos legislativos realizado na fase das comissões, que é onde efetivamente se consegue discutir as proposições em seus detalhes, ouvir especialistas no tema tratado, propor aperfeiçoamentos aos textos, etc. Proposições apensadas quase no momento da deliberação final no Plenário escapam a essa análise mais criteriosa das comissões, razão por que entendemos devam ser restritas tais apensações “tardias” apenas aos processos em regime de urgência, em que boa parte das proposições não chega mesmo a ser examinada no âmbito das comissões mas diretamente no Plenário, por relatores individuais que examinam toda a matéria de uma só vez.

Quanto à proposta de submeter a tramitação conjunta de proposições aos princípios da celeridade e da eficiência do processo, entendemos que, apesar de as regras regimentais sobre a matéria serem adequadas e suficientes, no geral, para regular a maioria das situações – e estamos justamente nos esforçando neste processo para aperfeiçoá-las um pouco mais - , é de se reconhecer que podem ocorrer situações concretas em que sua aplicação muito rígida pode contribuir para a procrastinação dos processos (paralisados por infindáveis novas apensações), ou, diversamente, para a produção de decisões insuficientes ou imperfeitas justamente pela

impossibilidade de se aproveitarem contribuições novas em momentos muito adiantados da apreciação das matérias. Em razão disso é que a ideia de se fazer referência, no Regimento Interno, à aplicação dos princípios da celeridade e eficiência aos processos de tramitação conjunta pode ser interessante para, em alguma medida, tornar um um pouco mais flexíveis, a juízo do presidente da Casa, os limites procedimentais previstos para se promoverem novas apensações.

Por fim, também consideramos bem-vinda a proposta do PRC 129/08, que dá o devido tratamento formal à possibilidade de se requerer a desapensação de proposições de um determinado processo. Sabemos que, mesmo na ausência de norma expressa no Regimento, alguns pedidos de desapensação hoje até são deferidos, mas ficam sempre a depender da mera boa vontade ou do juízo de conveniência ou oportunidade do presidente da Casa, já que não há regras nem limites claros sobre quem pode solicitar, até que momento, em que situação, etc.

Quanto às modificações propostas pelos PRCs 137/12, 224/13 e 65/19, entendemos que não aperfeiçoam o sistema atual, razão por que não as acolheremos no substitutivo proposto ao final, como explicamos melhor a seguir.

A ideia de se limitar até cinco, no máximo, o número de proposições que podem ser apensadas a um mesmo processo (PRC 137/12) não parece razoável: o número de proposições que podem tramitar conjuntamente não é o que importa para o bom andamento dos trabalhos ou para produzir bons resultados legislativos e sim os critérios de apensação empregados, ou seja, a efetiva similitude ou correlação entre os assuntos tratados; a tramitação em conjunto de proposições que tratam de temas similares ou conexos, mesmo quando forem em grande número, evita a produção de decisões duplicadas, repetidas, ou mesmo incoerentes ou contraditórias entre si.

No que se refere ao PRC nº 224, de 2013, também não nos parece boa a proposta de se retirar do presidente da Câmara a competência para determinar a tramitação conjunta de proposições de ofício: essa é uma

regra que, no geral, tem sido aplicada de forma eficiente e racional e não vemos por que motivo deveria ser suprimida do Regimento. O presidente é a autoridade encarregada de receber e distribuir as proposições apresentadas à Casa e entendo decorrer naturalmente dessa atribuição a competência para determinar, quando for o caso, a apensação de uma proposição recebida a outra já em trâmite que trate de matéria similar ou correlata.

E por último, a ideia constante do PRC nº 65/19 de manter a regra de precedência das proposições do Senado com algumas ressalvas é incompatível com nossa ideia de deixar de considerar a questão da origem definitivamente como critério para definição da precedência de proposições.

Em vista de tudo o que foi aqui exposto, concluímos nosso voto no sentido da:

1) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e redação, e, no mérito, da aprovação dos Projetos de Resolução de nºs 315, de 2006; 125, de 2008; 129, de 2008, 208, de 2009; 72, de 2011; 297, de 2017; e 318, de 2018, tudo nos termos do substitutivo a seguir apresentado; e

2) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Resolução de nºs 137, de 2012; 224, de 2013; e 65, de 2019 e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputado SÓSTENES CAVALCANTE  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE RESOLUÇÃO NºS 315, DE 2006; 125, DE 2008; 129, DE 2008, 208, DE 2009; 72, DE 2011; 297, DE 2017; E 318, DE 2018

Altera os artigos 139, 142 e 143 e acrescenta o art. 143-A ao Regimento Interno da Câmara para instituir novas normas sobre apensação e tramitação conjunta de proposições e regular a possibilidade de desapensação de proposições.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Os artigos 139, 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passam a vigorar com as alterações seguintes:

“Art. 139. (...)

I – antes da distribuição, o presidente mandará verificar se existe outra proposição em trâmite que trate matéria análoga ou conexa e determinará sua tramitação conjunta com ela, desde que atendidas as condições do parágrafo único do art. 142 e os princípios da celeridade e da eficiência do processo legislativo;

.....(NR)

Art. 142. (...)

.....

Parágrafo único. A tramitação conjunta só será deferida se ainda não houver sido emitido o parecer da primeira, ou única, comissão incumbida do exame de mérito de qualquer das proposições, a não ser que se trate de matéria em regime de

urgência incluída na Ordem do Dia antes de receber parecer das comissões competentes para se manifestar sobre a matéria. (NR)

Art. 143. (...):

.....  
 II – terá precedência:

a proposição que der tratamento mais abrangente à matéria;

a proposição mais antiga sobre as mais recentes;

..... (NR)”

Art. 2º É acrescentado o seguinte art. 143-A ao Regimento

Interno:

“Art. 143-A. Qualquer deputado ou comissão poderá requerer ao presidente da Câmara que uma proposição seja desapensada de um determinado processo para passar a tramitar autonomamente, observado o seguinte:

I – o requerimento, que deverá ter por fundamento a ausência de analogia ou conexão entre as matérias tratadas nas proposições apensadas, só poderá ser deferido nas mesmas condições do parágrafo único do art. 142;

II - uma vez deferido o requerimento, o presidente da Câmara fará a redistribuição da proposição desapensada para que reinicie sua tramitação;

III - o processo referente à proposição ou proposições remanescentes seguirá seu curso do ponto em que estava. ”

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputado SÓSTENES CAVALCANTE  
 Relator