

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 124, DE 2003

Modifica os artigos 17, 34, 139, 146, 189, 197, 201 e 202 do Regimento Interno, limitando a criação de Comissões Especiais e estabelece novo rito para tramitação das Propostas de Emenda Constitucional.

**Autor:** Mesa Diretora

**Relator:** Deputado INALDO LEITÃO

### I - RELATÓRIO

O projeto de resolução em apreço, de iniciativa da Mesa Diretora, propõe algumas alterações ao texto do Regimento Interno da Casa visando, por um lado, limitar as hipóteses de criação de comissões especiais e, por outro, aperfeiçoar em alguns pontos as regras sobre tramitação de propostas de emenda à Constituição.

De acordo com o ali previsto, as comissões especiais passariam a ser criadas apenas para o exame de projetos de código, de pedidos de autorização para a instauração de processo contra o Presidente da República e para estudo e elaboração de projetos sobre assunto determinado ou sobre reforma do Regimento Interno, hipóteses essas – à exceção da de estudo e elaboração de projeto sobre assunto determinado – já previstas regimentalmente em artigos espalhados ao longo do texto do Regimento. O projeto institui ainda um limite numérico para a criação de comissões destinadas a estudo e

elaboração de proposição: apenas cinco poderão funcionar simultaneamente na Casa.

Para as propostas de emenda à Constituição, o projeto propõe que, uma vez admitidas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sejam encaminhadas para exame de mérito à comissão permanente cujo campo temático de atuação envolva a maior parte da matéria nelas tratadas; já os projetos de lei que versarem sobre matéria de mais de três comissões de mérito deverão ser analisados no máximo por três, as três “cujo campo temático tenha maior pertinência com as matérias nelas tratadas”, segundo o ali previsto.

Ainda em relação ao trâmite de propostas de emenda à Constituição, o projeto inova ao inserir a exigência de apoio mínimo de um terço dos membros da Casa, ou de líderes que representem esse número, para a apresentação de emendas aglutinativas em Plenário, além de dar à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a competência para a elaboração da redação final das propostas aprovadas.

A proposição cuida, finalmente, de procurar promover as alterações formais necessárias para adaptar uma série de artigos do Regimento Interno aos novos procedimentos propostos.

Na justificção que acompanha o projeto, argumenta-se, em síntese, que o número excessivo de comissões especiais em funcionamento simultâneo na Casa, além de tumultuar o trabalho parlamentar – com cada Deputado tendo de arcar com as atribuições de membro de três ou quatro comissões especiais ao mesmo tempo, além das CPIs, comissões externas e comissões mistas – contribui para o enfraquecimento das comissões permanentes, que têm de disputar com todas essas o tempo e a dedicação dos parlamentares, perdendo muitas oportunidades de se manifestar sobre assuntos relevantes em suas respectivas áreas de atuação justamente em face desse estado de coisas.

A idéia de restringir as hipóteses de criação de comissões especiais, instituindo inclusive limite numérico para seu funcionamento simultâneo, ao lado da mudança de regra para a apreciação de propostas de emenda à Constituição, que passariam para a competência das comissões permanentes, seriam medidas que, além de melhorar as condições do trabalho parlamentar, contribuiriam para a valorização das comissões permanentes, “o núcleo de inteligência da Casa”, para fazer uma citação literal.

No prazo regimental, foram apresentadas onze emendas ao projeto, sendo duas do Deputado RENATO CASAGRANDE, duas do Deputado ÔNIX LORENZONI, duas do Deputado NEUTON LIMA, e cinco do Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e à Mesa, para exame e parecer, nos termos regimentais.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Preliminarmente, gostaríamos de trazer a lume a questão da competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em relação ao projeto de resolução em apreço.

O despacho de distribuição da Presidência limita-se a citar, como fundamento para a remessa do processo à CCJC, o art. 216 do Regimento Interno, o qual, entretanto, não esclarece se o exame a ser realizado deve limitar-se aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa ou se deverá contemplar também o mérito da matéria. Resta-nos, assim, como tradicionalmente temos feito em relação a projetos de resolução que alteram o Regimento Interno, verificar se a matéria nele tratada encontra-se entre as pertinentes à competência geral da Comissão, delimitada no art. 32, inciso IV, do mesmo Regimento.

Observa-se que o projeto de resolução em exame versa sobre tema pertinente a um dos ramos do direito processual - o direito processual legislativo, envolvendo regras sobre tramitação de processos e também sobre competência de órgãos da Casa para examinar e dar parecer a proposições legislativas. Na sempre lúcida lição de Nelson de Souza Sampaio,

“É o direito processual – em toda a sua amplitude, que revela o caráter dinâmico do ordenamento jurídico. Por ele, o direito regula sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam gerais ou individualizadas. Quando

se trata de normas que regulam a produção – criação, modificação ou revogação – de normas gerais, temos o **processo legislativo**. É este que diz **quem** participa e **como** deve participar na formação dos atos legislativos.” (cf. “O processo legislativo”, 2.ed, rev. e atualiz. por Uadi Lamêgo Bulos, Belo Horizonte, Del Rey, 1996, p. 27/30)

O projeto em foco, assim, parece cuidar de matéria inequivocamente pertinente à competência de mérito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, como determinado pelo art. 32, inciso IV, letra e, do Regimento Interno da Casa.

Passemos, então, ao exame da matéria.

No que respeita aos aspectos de constitucionalidade, a proposição principal, assim como as emendas que lhe foram apresentadas, atendem a todos os pressupostos formais, versando sobre tema pertinente à competência normativa privativa da Câmara dos Deputados, de iniciativa facultada a qualquer de seus membros ou comissões.

Quanto ao conteúdo, também não verificamos nenhuma incompatibilidade entre as regras previstas no projeto ou nas emendas e as disposições constitucionais vigentes.

Em relação aos aspectos de juridicidade e regimentalidade, muito embora não tenhamos nada a opor quanto ao projeto, notamos que algumas das emendas apresentam problemas que comprometem a possibilidade de sua apreciação. É o caso das de nºs 7 e 9, que nos parecem exorbitar completamente da própria concepção regimental de emenda, espécie de proposição apresentada como “acessória” de outra, nos termos do previsto no art. 118 do Regimento Interno.

Lembre-mos de que acessório, na definição dos dicionários, é aquilo “que não é fundamental”, que tem caráter “secundário”; é algo “que se acrescenta a uma coisa, suplementar, adicional”; é “aquilo que se junta ao objeto principal, ou é dependente dele; complemento, achega”; “que tem importância menor, secundário, dispensável” (cf. Aurélio, Houaiss). Ora, nas duas emendas aqui referidas observa-se que o objetivo das modificações propostas se contrapõe ao cerne, à linha, ao objeto do projeto principal – que, de acordo com o definido na respectiva ementa, é limitar a criação de comissões

especiais e estabelecer novo rito para a tramitação das propostas de emenda constitucional. Ao proporem, assim, a manutenção das atuais hipóteses de criação de comissão especial e do atual rito de tramitação de PECs, portanto, tais emendas subvertem completamente o sentido do projeto, desfigurando-o de todo, tornando-o um nada, um zero, uma cópia, quase, do modelo atualmente em vigor, que o projeto pretende modificar.

Já as emendas de nºs 1, 4, 8, 10 e 11, embora também proponham a manutenção do atual modelo, o fazem de forma parcial, ora se dirigindo a uma, ora a outra hipótese de constituição de comissões especiais, o que nos parece lhes garantir o caráter acessório em relação ao projeto principal, tendo condições regimentais, portanto, de apreciação.

Quanto às emendas de nºs 1, 2, 3, 5 e 6, nada temos a objetar no tocante aos aspectos até aqui examinados.

Finalmente, no que diz respeito ao mérito, gostaríamos de louvar a iniciativa da Mesa na apresentação do projeto de resolução em foco. Trata-se, a nosso ver, de um passo importante no sentido da valorização dos trabalhos das comissões permanentes da Casa, que passarão a ter em seu campo de atuação o exame de matérias consideradas mais relevantes, como é o caso de propostas de emenda à Constituição e de proposições que versam sobre variados campos temáticos.

Em relação às propostas de emenda à Constituição, estamos convictos de que a medida constituirá um aperfeiçoamento significativo em relação ao atual modelo. Temos, entretanto, algumas contribuições a sugerir.

A primeira delas é a de que o exame de mérito de PECs seja afeto, em qualquer hipótese, e sem prejuízo da eventual competência de outras comissões permanentes da Casa, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Não faz nenhum sentido, a nosso ver, que passando as comissões permanentes a se pronunciar sobre propostas de emenda à Constituição, a CCJC não venha a ter uma participação mais ativa nesse processo, sendo ela a comissão a quem tradicionalmente o Regimento tem reconhecido competência para se pronunciar sobre quaisquer proposições que envolvam direito constitucional, a teor do disposto em seu art. 32, inciso IV, letra e.

Ainda em relação à competência das comissões para pronunciamento sobre PEC, estamos sugerindo uma regra mais elástica que a do

projeto no que respeita ao número de órgãos a se manifestar em relação a cada PEC. Não vemos por que, quando se tratar de PEC que possa vir a ter repercussão em mais de um campo temático, se deva limitar a apenas uma comissão o pronunciamento de mérito, como proposto no projeto. É preciso lembrar que adotamos um sistema constitucional de tipo rígido, o que significa dizer que a aprovação de alterações ao texto vigente deve ser sempre o mais criteriosa possível, não precisando o Regimento preocupar-se excessivamente em “enxugar” o processo, ou em torná-lo mais célere que o das proposições comuns. Nossa sugestão é de que o limite para distribuição de PEC a comissões de mérito seja pelo menos igual ao previsto para os projetos de lei: três, no máximo, com a possibilidade ainda de outras virem a ser ouvidas, nos termos do art. 140, em relação a assuntos mais periféricos da proposta.

Outra alteração que propomos consiste na instituição de um prazo para recebimento de emendas independente do prazo de cada comissão para se pronunciar sobre a matéria. Esse prazo seria aberto *antes* da remessa do processo à apreciação da primeira comissão, de modo que, por um lado, todas as comissões pudessem se pronunciar igualmente sobre todas as emendas eventualmente apresentadas, e por outro, que nenhuma delas tivesse esse prazo sendo computado dentro daquele de que dispõe para apresentar o respectivo parecer.

Finalmente, ainda em relação ao tema das emendas, cuidamos de prever a possibilidade do retorno do processo à CCJC, antes da apreciação da matéria em Plenário, no caso de outras comissões virem a aprovar alterações, na forma de emenda ou substitutivo, ao texto originalmente apreciado pela CCJC. Hoje, todos sabemos, essa previsão não existe, e o fato é que inúmeras modificações relevantes feitas pelas comissões especiais escapam ao exame de admissibilidade da CCJC, cujo parecer inicial acaba se tornando letra morta no processo em face do texto afinal submetido à deliberação do Plenário.

Quanto às proposições que versam sobre matéria pertinente à competência de mais de três comissões de mérito, pensamos que a proposta do projeto também prestigia as comissões permanentes especializadas da Casa, contribuindo para o maior apuro técnico do exame realizado em relação a essas proposições. Ademais, inibe a prática casuística da constituição de comissão especial para o exame de determinadas matérias que, em rigor, poderiam perfeitamente ser examinadas no âmbito das permanentes, envolvendo

assuntos de mais de três apenas ao se levar em conta aspectos periféricos, pontuais, e não essenciais da proposição.

Estamos acolhendo integralmente, no substitutivo anexado, as alterações de rito propostas no projeto em relação a essas proposições, embora, em alguns pontos, tenhamos buscado aperfeiçoar formalmente o texto e a técnica legislativa originalmente empregada.

No que respeita às emendas apresentadas ao projeto, somos favoráveis apenas à de nº 2, que procura obrigar o Presidente, antes de constituir comissão especial de estudo, a ouvir o Colégio de Líderes; à de nº 3, que embora se limite a reproduzir disposição constitucional, pode ser perfeitamente incluída na parte do Regimento que trate da tramitação de PECs; e à de nº 5, que suprime a limitação posta no projeto relativamente ao funcionamento de comissões especiais de estudo (no máximo cinco), o que nos parece razoável uma vez que o excesso de comissões especiais funcionando simultaneamente deixará de existir se aprovado o projeto. Quanto a todas as demais emendas que apresentaram condições de apreciação, nosso voto é pela rejeição, uma vez que contrariam, num ou noutro ponto, os argumentos que aqui alinhavamos em favor da aprovação, quanto ao mérito, do projeto ora examinado.

Finalmente, uma última alteração que introduzimos no substitutivo e gostaríamos de esclarecer. Como era necessário alterar o art. 146 para dele fazer excluir a atual referência a comissão especial, aproveitamos para corrigir um problema que torna esse dispositivo, hoje, um tanto sem sentido: ali se menciona que, havendo emenda saneadora da CCJC (em relação a projetos em geral), a matéria prosseguirá seu curso e a apreciação preliminar far-se-á após a manifestação das demais comissões sobre a matéria. Esse dispositivo, na verdade, é um sobrevivente do rito que vigorava antes da Resolução nº 10/91, quando a CCJC falava antes de todas as comissões. O que fizemos, portanto, já que teríamos de mexer no artigo de qualquer maneira para retirar a referência a comissão especial, foi adaptar seu texto e mencionar ali a única situação em que a CCJC, de fato, ainda é a primeira a se manifestar: no caso de propostas de emenda à Constituição, o que cuidamos de deixar explicitado no texto.

Tudo isto posto, concluímos nosso voto no sentido da:

1) constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação e, no mérito, da aprovação do Projeto de Resolução nº 124, de 2003,

bem como das emendas de nºs 2, 3 e 5, na forma do substitutivo ora apresentado;

2) constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação e, no mérito, da rejeição das emendas de nºs 1, 4, 6, 8, 10 e 11;

3) constitucionalidade, injuridicidade e anti-regimentalidade das emendas de nºs 7 e 9.

Sala das Reuniões, em            de            de 2005.

Deputado INALDO LEITÃO  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 124, DE 2003

Modifica os artigos 17, 32, 34, 41, 139, 146, 189, 197 e 202 e acrescenta os artigos 202-A e 202-B ao Regimento Interno, limitando as hipóteses de criação de comissão especial e estabelecendo novo rito para tramitação das propostas de emenda à Constituição.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Os artigos 17, 32, 34, 41, 139, 146, 189, 197 e 202 do Regimento Interno passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17. (...)

.....

I – (...)

.....

m) criar comissão especial, nos casos previstos neste Regimento;

.....(NR)

Art. 32. (...)

.....

IV – (...)

.....

b) admissibilidade constitucional e jurídica, técnica legislativa, redação e mérito de propostas de emenda à Constituição;

.....(NR)

Art. 34. As comissões especiais serão constituídas para:

I – dar parecer sobre:

a) projeto de código, caso em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos artigos 205 a 211;

b) pedido de autorização para instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado por crime de responsabilidade, nos termos do art. 218;

II – apresentar projeto de resolução para modificar ou reformar o Regimento Interno, nos termos do art. 216;

III – estudar e apresentar proposição sobre assunto determinado, por iniciativa do Presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes.

Parágrafo único. Caberá às comissões especiais constituídas para o fim do inciso I, alínea a, o exame de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação, adequação e compatibilidade financeira e orçamentária e mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas. (NR)

.....

Art. 41. (...)

.....

XX – requerer ao Presidente da Câmara, quando julgar necessária, a distribuição de matéria a outras comissões, observado o limite do art. 139, V;

.....(NR)

Art. 139. (...)

.....

II – (...)

a) às comissões cuja competência estiver relacionado o mérito da proposição, observado o disposto no inciso V;

.....

V – quando uma proposição contiver matéria pertinente à competência de mérito de várias comissões, a distribuição será feita no máximo a três, tendo preferência aquelas cujo campo temático abranja as disposições consideradas essenciais, sem prejuízo da possibilidade de audiência de outras em relação a aspectos pontuais, nos termos previstos no art. 140;

.....(NR)

Art. 146. Quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no caso de proposta de emenda à Constituição, ou a Comissão de Finanças e Tributação, no caso de outras proposições, apresentarem emenda tendente a sanar vício de constitucionalidade ou juridicidade ou de adequação ou compatibilidade financeira ou orçamentária, respectivamente, a matéria prosseguirá o seu curso e a apreciação preliminar, se houver, far-se-á após a manifestação das demais comissões constantes do despacho inicial. (NR)

.....

Art. 189. (...)

.....

§ 6º Não será submetida a votos emenda declarada inconstitucional ou injurídica pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ou financeira e orçamentariamente incompatível pela Comissão de Finanças e Tributação, em decisão irrecorrida ou mantida pelo Plenário. (NR)

.....

Art. 197. É privativo da comissão especial redigir o vencido e elaborar a redação final, nos casos de projeto de código ou de sua reforma, e na hipótese do § 6º do art. 216, de projeto de alteração ou reforma do Regimento Interno. (NR)

.....

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será examinada:

I – pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto aos aspectos de admissibilidade constitucional e jurídica, técnica legislativa, redação e mérito, no prazo de até quarenta sessões;

II – pelas demais comissões permanentes com competência sobre o tema nela tratado, observado o limite do art. 139, V. (NR)

Art. 2º São acrescentados os seguintes artigos ao Regimento Interno:

“Art. 202–A. A proposta de emenda à Constituição apresentada ficará na Ordem do Dia durante dez sessões para o recebimento de emendas, que deverão ser subscritas por pelo menos um terço do total de membros da Casa.

§ 1º Decorrido o prazo previsto no *caput*, a proposta, juntamente com as emendas recebidas, será

despachada inicialmente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, observando-se que:

I – será terminativo o parecer quanto aos aspectos de admissibilidade da proposta e das emendas, salvo na hipótese de apresentação de recurso ao Plenário suscrito por, no mínimo, um décimo do total de membros da Casa;

II – sendo o parecer pela inadmissibilidade total da proposta ou de emenda, o processo será remetido à Mesa, para publicação e abertura do prazo de cinco sessões para eventual apresentação do recurso previsto no inciso I;

III – o parecer que concluir pela admissibilidade total ou parcial da proposta e das emendas proporá, quando for o caso, as devidas emendas saneadoras e incluirá o pronunciamento quanto aos aspectos de mérito.

§ 2º No caso de as demais comissões competentes para o exame da matéria aprovarem alterações ao texto original da proposta ou a substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a matéria a esta retornará, antes da apreciação em Plenário, para análise das inovações sugeridas.

Art. 202–B. Após a publicação dos pareceres das comissões e interstício de duas sessões, a proposta de emenda à Constituição será incluída na Ordem do Dia.

§ 1º Durante a votação poderão ser admitidas emendas aglutinativas à proposta, mediante prévia deliberação do Plenário a requerimento suscrito por pelo menos um terço do total de Deputados, ou Líderes que representem este número.

§ 2º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões entre eles, sendo considerada aprovada se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara.

§ 3º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou tida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

§ 4º Aplicam-se à tramitação de proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste capítulo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação de projetos de lei.

§ 5º É vedada a dispensa, por deliberação do Plenário, de quaisquer atos, exigências ou formalidades estabelecidos neste capítulo. “

Art. 3º As alterações regimentais promovidas por esta Resolução não se aplicam às propostas de emenda à Constituição que já estejam sob exame de comissão especial, cuja tramitação permanecerá regida pelo rito anteriormente em vigor.

Art. 4º Revogam-se o inciso I do § 1º do art. 49 e o inciso IV do art. 53.

Art. 5º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

Deputado INALDO LEITÃO  
Relator