

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RECURSO Nº 11, DE 2003

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 Financeiro Nacional será de forma parcelada, aprovada em diversas leis complementares) à Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 199 (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.

Autor: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

I - RELATÓRIO

Trata-se de recurso apresentado pelo nobre Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ contra decisão da Presidência que indeferiu questão de ordem na qual o autor se insurgia contra a apensação de duas propostas de emenda constitucional em estágios diferentes de tramitação: uma, já pronta para discussão e votação pelo Plenário, e a outra, sem sequer o parecer de admissibilidade por parte desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Alegava-se, na questão de ordem, que a apensação das duas propostas estaria desrespeitando decisão em contrário tomada pelo então Presidente Luís Eduardo em 1995, segundo a qual só se permitiria a tramitação em conjunto de propostas de emenda à Constituição que estivessem no mesmo estágio de tramitação, isto é, se já possuíssem parecer de admissibilidade ou se estivessem todas pendentes desse parecer; a apensação, ainda segundo essa decisão, só poderia se dar até a instalação da comissão especial incumbida do exame de mérito da matéria, visto que, a partir daí, já estaria fluindo o prazo tanto para apresentação de emendas quanto para a aprovação do parecer por parte da referida comissão.

Complementando a questão então formulada, o ilustre Deputado JOSÉ THOMÁS NONÔ pediu a palavra, pondo em destaque o principal prejuízo que, segundo seu entendimento, adviria da apensação de propostas em estágios diferenciados de tramitação: a não-oportunidade para apresentação de emendas às mais recentes, que poderiam ser encaminhadas diretamente ao Plenário, sem nem passar pelo exame de comissão especial, único foro adequado ao emendamento.

Em resposta ao questionado, esclareceu a Presidência que, de acordo com o § 8º do art. 202 do Regimento Interno, aplicam-se às propostas de emenda à Constituição, no que não colidir com suas normas especiais de tramitação, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei. Assim, não havendo norma específica referente à possibilidade de tramitação conjunta de PECs, seria aplicável a regra do art. 142 do Regimento, dirigida a projetos sujeitos a deliberação do Plenário, a qual impõe como limite para a apensação a entrada de qualquer das proposições na Ordem do Dia. Ressaltou, ainda, que a possibilidade regimental de tramitação conjunta de proposições responderia à necessária racionalidade e economicidade do processo legislativo, evitando, por exemplo, a constituição de mais de uma comissão em funcionamento simultâneo para o exame do mesmo tema.

No caso específico da PEC nº 10/03, então apensada à de nº 53/99, entendeu a Presidência que a falta do parecer de admissibilidade por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação não constituiria impedimento ao trâmite conjunto, posto que a proposta, de âmbito mais restrito que a de nº 53/1999, se ampararia nos mesmos pressupostos de admissibilidade reconhecidos à mais antiga, de cunho mais abrangente.

Com relação, finalmente, à oportunidade para o emendamento, esclareceu que, em se tratando de proposições sobre a mesma matéria, a oportunidade teria sido salvaguardada por ocasião do funcionamento da comissão especial encarregada do exame da mais antiga, ressaltando mais uma vez seu caráter mais amplo e considerando, por isso mesmo, não se caracterizar nenhum prejuízo para os Deputados nesse aspecto.

Inconformados com os esclarecimentos prestados, recorreram da decisão os nobre Deputados ARNALDO FARIA DE SÁ e JOSÉ THOMÁS NONÔ, argüindo, em síntese: 1) que as regras de projetos de lei não poderiam ser aplicadas a PECs; 2) que os pressupostos de admissibilidade não poderiam ser simplesmente presumidos em razão do parecer dado a proposta de cunho mais amplo; e 3) que o direito de emendamento não havia sido efetivamente salvaguardado no caso da PEC nº 10/03.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A questão central trazida ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação por meio do recurso em apreço diz respeito à possibilidade de apensação de propostas de emenda à Constituição em estágios diferenciados de tramitação.

Antes de passar à análise propriamente dita do recurso, não podemos deixar de observar que a problemática da apensação e da conseqüente tramitação conjunta de proposições não é das matérias mais bem disciplinadas no nosso Regimento Interno. As falhas e omissões, sem dúvida nenhuma, são inúmeras, e prejudicam o bom andamento da tramitação de praticamente todas as espécies de proposições.

Lembre-se que a regra geral é a da imposição da apensação no que diz respeito a matérias “análogas ou conexas” ou “idênticas ou correlatas”, conforme o previsto nos artigos 139, I e 142, *caput*. Há, entretanto, um limite procedimental para que se promova o trâmite em conjunto de proposições, limite esse que variará conforme se trate de matéria sujeita à apreciação conclusiva das comissões ou à apreciação do Plenário: no primeiro

caso, só poderá haver tramitação conjunta até a aprovação de parecer pela primeira comissão incumbida de examinar o mérito de uma das proposições; no segundo caso, o limite será a entrada de qualquer delas na Ordem do Dia do Plenário.

Tanto num como noutro caso há algumas dificuldades de procedimento que o Regimento não enfrentou. No caso de projetos sujeitos à apreciação conclusiva das comissões, por exemplo, em que o prazo para apresentação de emendas flui no início de seu trâmite no órgão técnico, pode ocorrer a apensação de proposição nova depois desse prazo, não havendo, entretanto, renovação da oportunidade para o emendamento em face da matéria nova anexada (exatamente como na hipótese enfocada no presente recurso). Não há previsão, também, no caso de eventual apensação de novo projeto, de dilação do prazo originário do relator e da comissão para apresentar seu parecer e concluir o exame da matéria.

Em relação às proposições sujeitas à deliberação do Plenário, o procedimento também é falho. Não se prevê, por exemplo, em caso de apensação de nova proposição a outras já em trâmite, o retorno do processo às comissões que já tenham se manifestado sobre a matéria, para revisão do respectivo parecer e incorporação da nova contribuição. A tramitação prossegue em conjunto, mas os pareceres emitidos permanecem incompletos, contrariando o disposto no art. 57, I, do mesmo Regimento, segundo o qual “no caso de matéria distribuída por dependência para tramitação conjunta, cada comissão competente, em seu parecer, deve pronunciar-se em relação a todas as proposições apensadas”. Nota-se, ademais, que a eventual falta do parecer referente aos requisitos de constitucionalidade e juridicidade, ou de adequação financeira e orçamentária de uma proposição nova apensada a outra que já esteja pronta para a Ordem do Dia, também não mereceu solução por parte do Regimento Interno.

O que se vê, pois, é que a omissão regimental em relação à problemática da apensação não existe só em relação às propostas de emenda constitucional: a questão é precariamente disciplinada no que se refere a todos os tipos de proposição, e isso não teria mesmo como não se refletir no caso das PECs, para as quais se previu, expressamente, a aplicação das regras de tramitação de projetos de lei no que não colidisse com suas disposições especiais.

Feitas, pois, essas considerações de caráter preliminar, passemos ao exame das questões envolvidas no presente recurso.

Em primeiro lugar, parece-nos ter assistido razão à Presidência no que diz respeito à mudança de rumos quanto ao entendimento que vigorava até então na Casa, segundo o qual a apensação de PECs só poderia se dar em estágios equivalentes de tramitação. Em verdade, tal entendimento não se amparava em nenhum parâmetro regimental seguro, ao contrário do agora esposado pela Presidência, sustentado na determinação do art. 202, § 8º, que impõe a aplicação à tramitação de PECs, na falta de norma específica, das regras regimentais previstas para os projetos de lei em geral.

E que regras seriam essas?

O Regimento, como se viu, faz distinção de tratamento entre projetos sujeitos à apreciação conclusiva das comissões e projetos dependentes da deliberação do Plenário. Às PECs, a nosso ver, deverão aplicar-se certamente essas últimas, já que igualmente se sujeitam a discussão e votação em sessão plenária da Câmara dos Deputados.

A apensação de PECs, portanto, teria como limite a mesma regra prevista no art. 142, parágrafo único, dirigida aos projetos não-conclusivos, ou seja, seria permitida até a inclusão de qualquer das demais propostas conexas ou assemelhadas na Ordem do Dia do Plenário.

Os problemas da aplicação dessa regra às PECs são exatamente os mesmos verificados em relação aos projetos de lei em geral, a que nos referimos preliminarmente: possibilidade de falta de exame, pelas comissões competentes, inclusive a CCJR, das que estiverem em estágio de tramitação mais atrasado; impossibilidade de abertura de novo prazo para emendas, tal como no caso dos projetos sujeitos a apreciação conclusiva, em relação às anexadas posteriormente.

Embora imperfeita, como se viu, a regra do art. 142, parágrafo único, é o único parâmetro regimental seguro de que se pode valer o intérprete em relação à apensação de PECs. Fora dele, a outra possibilidade de interpretação que vislumbramos seria a de negar-se por completo a possibilidade de apensação de propostas de emenda constitucional, se se considerassem as regras do art. 142 de todo incompatíveis com seu trâmite especial. Essa última solução, entretanto, contrariaria os princípios da racionalidade e da economia

processual, permitindo, como bem exemplificado na decisão da Presidência, o funcionamento simultâneo de mais de uma comissão especial para o exame do mesmo tema, o que não se nos afigura medida razoável.

Consideramos, pois, acertada a decisão tomada pela Presidência no sentido de aplicar à tramitação de PECs as regras comuns de tramitação conjunta de projetos de lei, possibilitando sua apensação até a inclusão de qualquer delas na Ordem do Dia do Plenário. No que diz respeito aos problemas especificamente apontados pelos ora Recorrentes, contudo, insistimos no fato de serem decorrentes das falhas e omissões do próprio Regimento em relação ao procedimento de tramitação em conjunto de proposições em geral, discordando dos argumentos empregados pela Presidência ao negar, simplesmente, sua existência, considerando ter sido suprida a falta do parecer de admissibilidade, assim como a oportunidade para emendamento da Proposta de nº 10/03, com a anterior emissão do parecer e das emendas oferecidos à Proposta mais antiga, de nº 53/99.

Data maxima venia, um entendimento como esse só se sustentaria em face da apensação de propostas idênticas a outras já em tramitação, hipótese raramente verificada na prática. A regra da apensação pode atingir proposições análogas e correlatas, e o parecer de admissibilidade de umas pode não ser coincidente com o das outras, se não forem idênticas. O mesmo se diga em relação à pretensão de se apresentar emendas, que pode variar muito conforme o texto da proposta à qual seja dirigida. No primeiro caso, uma solução precária, mas razoável, poderia consistir em se tomarem de empréstimo as regras de apreciação de matéria urgente, determinando-se o exame de admissibilidade das mais novas diretamente em Plenário, por relator designado pela Presidência em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. No segundo caso, não vislumbramos realmente como contornar a falha regimental, sendo de se reconhecer que o emendamento às propostas mais recentes resta mesmo prejudicado em face da vigente regra da apensação, tal como ocorre no caso de projetos sujeitos à apreciação conclusiva apensados posteriormente ao prazo de emendamento na primeira comissão. A solução, nesse caso, só poderá advir com o aperfeiçoamento do texto do Regimento Interno, reformando-se as regras pertinentes à tramitação conjunta de proposições, que, como aqui se procurou demonstrar, revelam-se inadequadas e insuficientes à disciplina do complexo tema da apensação.

Tudo isto posto, concluímos nosso voto no sentido do improvimento do Recurso em apreço, considerando ter sido acertada a decisão da Presidência no sentido da apensação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 10/ 2003 e 53/99, com ressalva das justificações dadas à falta do parecer de admissibilidade e da oportunidade para apresentação de emendas à de nº 10/03, que reputamos devidas exclusivamente às falhas das regras regimentais hoje vigentes.

Sala da Comissão, em 23 de julho de 2003.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator