

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 124, DE 2003 (Da Mesa)

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº /2004 (Do Sr Arnaldo Faria de Sá e outros)

Modifica os arts 17, 33, 34, 53, 54, 146, 189, 197, 201 e 202, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, limitando a criação de Comissões Especiais e estabelece novo rito para tramitação das propostas de emenda à Constituição.

Art. 1º Os arts. 17, 33, 34, 53, 54, 146, 189, 197, 201 e 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.

I -

m) nomear Comissão Especial, nos casos previstos no Regimento Interno”.
.....(NR).

“Art. 33.

§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão de até 25 membros, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.”

.....(NR)

“Art. 34. As comissões especiais serão constituídas para:

I – proferir parecer a:

a) projeto de código, caso em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos arts. 205 a 213;

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;

c) proposta de emenda à Constituição, a requerimento de um quinto dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número, caso em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos arts. 201 a 202-C;

d) proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes;

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

III – pronunciar-se sobre assunto determinado de relevante interesse social, econômico ou político, mediante requerimento aprovado pela Mesa;

§1º Caberá às comissões especiais constituídas para o fim do inciso I, alínea “a”, o exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas.

§ 2º Caberá às comissões especiais constituídas para o fim do inciso I, alínea “c”, o exame do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas.

§ 3º Pelo menos metade dos membros titulares da Comissão Especial constituída para os fins do disposto no inciso I, alíneas “c” e “d”, será composta por membros titulares das Comissões Permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa. (NR)

“Art. 53.

.....
IV - pelas comissões especiais a que se referem o art. 34, inciso I, alíneas “a” e “d”, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se ao caso o disposto no artigo seguinte.” (NR)

“Art. 54.

.....
III - da Comissão Especial referida no art. 34, inciso I, alínea “d”, acerca de ambas as preliminares.”(NR)

“Art. 115. (...)

III – constituição de comissão especial para o fim previsto no art. 34, III.
.....(NR)”

“Art. 146. Quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ou a Comissão de Finanças e Tributação, apresentar emenda tendente a sanar vício de constitucionalidade ou injuridicidade, e de inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, respectivamente, ou o fizer a Comissão Especial referida no art. 34, I, alínea “d”, a matéria prosseguirá o seu curso, e a apreciação preliminar far-se-á após a manifestação das demais Comissões constantes do despacho inicial.”(NR)

“Art. 189. Não será submetida a votos emenda declarada constitucional ou injurídica pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ou financeira e orçamentariamente incompatível pela Comissão de Finanças e Tributação, ou se no mesmo sentido se pronunciar a Comissão Especial a que se refere o art. 34, I, alínea “d”, em decisão irrecorrida ou mantida pelo Plenário.” (NR)

“Art. 197. Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação elaborar a redação do vencido e a redação final das proposições em geral, e às comissões especiais constituídas nas hipóteses previstas no art. 34, I e II, a das proposições sujeitas à sua apreciação. (NR)”

“Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:

I - apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria relativa dos seus membros;(NR)

II - desde que não se esteja na vigência de estado de sítio ou de estado de defesa ou intervenção federal e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais".(NR)

"Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será examinada, quanto aos aspectos de admissibilidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, e quanto ao mérito, pelas comissões permanentes a que a matéria estiver afeta ou pela comissão especial criada na hipótese prevista no art. 34, I, c." (NR)

"Art. 202-A. À proposta de emenda à Constituição poderão ser apresentadas emendas subscritas por um terço, no mínimo, dos membros da Casa, e nas condições referidas no inciso II do art. 201.

§ 1º O prazo para apresentação de emendas será de dez sessões, devendo ser aberto antes do encaminhamento da matéria às comissões.

§ 2º Os relatores da matéria no âmbito das comissões poderão propor-lhe emendas e submendas, obedecidas, em todo caso, as condições do inciso II do art. 201." (AC)

"Art. 202-B. Decorrido o prazo para apresentação de emendas a que se refere o art. §1º do art. 202-A, a proposta de emenda à Constituição será despachada inicialmente à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que deverá se pronunciar sobre a matéria nos prazos de:

I – dez sessões, quando sua competência se restringir ao exame dos aspectos de admissibilidade;

II – quarenta sessões, quando tiver de se pronunciar também sobre o mérito da proposta.

§ 1º Será terminativo o parecer quanto aos aspectos de admissibilidade, salvo na hipótese de apresentação de recurso ao Plenário por, no mínimo, um décimo do total de membros da Casa.

§ 2º Quando o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação for no sentido da admissibilidade da proposta, deverá incluir também o exame de mérito, se se tratar de matéria de competência da comissão, devendo, após concluído o trâmite no órgão, ser encaminhada a proposta às demais competentes para pronunciamento ou, se for o caso, à comissão especial referida no art. 34, I, c, correndo o prazo para apresentação do recurso referido no § 1º após o pronunciamento da última que tiver de se manifestar.

§ 3º O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação que concluir pela admissibilidade parcial da proposta proporá as devidas emendas supressivas.

§ 4º As comissões permanentes que tiverem de se pronunciar sobre o mérito, ou a comissão especial constituída nos termos do art.. 34, I, c, disporão, cada uma, do prazo de quarenta sessões para examinar e proferir parecer sobre proposta de emenda à Constituição. (AC)

"Art. 202-C. Após a publicação dos pareceres das comissões e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

§ 1º Para serem admitidas emendas aglutinativas durante a votação da parte da proposta ou do dispositivo a que se refiram, deverá ter sido aprovado previamente pelo Plenário requerimento subscrito por no mínimo um terço dos membros da Casa, ou líderes que representem esse número.

§ 2º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões entre um e outro, considerando-se aprovada se obtiver, em cada um deles, pelo menos três quintos dos votos dos membros da Casa.

§ 3º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatúido neste Capítulo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo substituir integralmente o texto do Projeto de Resolução nº 124, de 2003, a fim de modificar a tramitação das propostas de emendas à Constituição (PECs), ao estabelecer dois ritos de trâmite pela comissões, e preservar a tramitação pelas comissões especiais dos projetos que versam sobre matéria de competência de mais de três comissões de mérito.

O Projeto de Resolução nº 124, de 2003, o qual se pretende substituir, tem por objetivo limitar o número de comissões especiais em funcionamento na Câmara dos Deputados, com vistas a reduzir o elevado número de compromissos concomitantes na agenda parlamentar e a valorizar a atuação do parlamentar nas comissões permanentes. Para isso, o projeto propõe mudança radical na tramitação das propostas de emendas à Constituição (PECs) e dos projetos que versam sobre matéria de competência de mais de três comissões de mérito.

Analisemos, preliminarmente, o problema a que a proposição se destina solucionar: o número excessivo de comissões e a agenda parlamentar.

Nos últimos anos, a cada sessão legislativa, funcionaram, em média, 31 comissões especiais, enquanto, no âmbito das comissões permanentes, funcionaram 18. Comparando-se esses números, vemos que as especiais estão em maior quantidade. Contudo, há que se ressaltar que as comissões especiais são temporárias, com um prazo de funcionamento restrito. Desse modo, à medida que uma especial conclui seu trabalho, há a possibilidade de instalação de outra. Assim, ao longo do ano legislativo, várias comissões temporárias iniciam e terminam seus trabalhos sem concomitância no período. Enquanto que os trabalhos das comissões permanentes são contínuos.

O Regimento fixa, genericamente, que as comissões deverão se reunir em dias e horas prefixados, ordinariamente, de terça a quinta-feira, a partir das nove horas e determina que as reuniões das comissões temporárias não poderão ser concomitantes com as reuniões ordinárias das comissões permanentes. Contudo, comumente, as comissões temporárias e permanentes, por falta de observância regimental e organização entre elas, têm marcado reuniões em horários concomitantes, o que ocasiona o colapso na agenda parlamentar.

A nossa análise é a de que se há choque de horário nas reuniões das comissões, é preciso que se estipule horários diferentes para que as comissões temporárias e as permanentes se reúnam sem haver simultaneidade. Com a finalidade de evitar a concorrência entre as temporárias e entre as permanentes, seria necessário distribuir as vagas entre as comissões de modo que um parlamentar pudesse ser membro de apenas uma comissão permanente e uma comissão temporária. Em relação às comissões permanentes, parece-nos razoável a proposta indicada no Projeto de Resolução nº 118, de 2003, que limita a participação do parlamentar, como membro titular, em apenas uma comissão permanente, retirando as exceções existentes no Regimento.

Atualmente, as comissões temporárias podem ser criadas com o número de membros que o Presidente da Casa determina, variando, usualmente, entre 22 e 38 membros. Enquanto isso, as permanentes podem variar, por determinação do Regimento, entre 25 e 61 membros. Assim, considerando a média de comissões especiais que funcionam em um ano legislativo (31), poder-se-ia fixar o limite máximo de 25 membros para a composição das comissões temporárias. Desse modo, poderá haver pelo menos 20 comissões especiais sem precisar haver repetição de deputados em sua titularidade, visto serem 513 deputados. Como as comissões especiais não funcionam ao longo de todo o ano (nas PECs o limite é de 40 sessões e nos PLs, o limite máximo de 40 sessões) e também há o limite de 16 plenários à disposição na Câmara para a reunião delas, esse número certamente será compatível com a agenda parlamentar.

A respeito do mérito da proposição, é relevante a análise da tramitação das propostas de emenda à Constituição e dos projetos que versam sobre matéria de competência de mais de três comissões de mérito nas comissões especiais.

Hoje, as comissões especiais que examinam as PECs cumprem a função regimental de examinar o mérito da proposta e a admissibilidade das emendas, assim disciplinado no título do Regimento “das matérias sujeitas a disposições especiais”. A PEC possui, portanto, um rito especial de tramitação, dado o processo mais rígido que a própria Constituição impôs para a mudança em seu texto. Assim, o Regimento Interno fixou a criação de uma comissão especial para analisar cada PEC, com a finalidade de estabelecimento de estudo criterioso e aprofundado da matéria.

Dessa forma, as comissões especiais desempenham papel fundamental na tramitação: motivam profundo debate com os diversos segmentos da sociedade envolvidos pela proposta, por intermédio de idéias e levantamento de questões relacionadas com o Parlamento.

Para exemplificar o debate criterioso realizado em uma comissão especial, podemos citar a Comissão Especial da Reforma Tributária que funcionou na legislatura passada: realizou 17 reuniões de audiência pública com a participação de mais de 60 representantes do governo e da sociedade organizada. Se essa matéria estivesse tramitando nas comissões permanentes, com certeza, devido ao acúmulo de proposições em cada uma delas, não seria possível o debate com tantos representantes e nem a realização de tantas reuniões de audiência pública. Na verdade, considerando esses argumentos, tanto a PEC ficaria prejudicada no debate, quanto as demais proposições ficariam encalhadas nas comissões.

De igual forma, as comissões especiais que examinam as proposições que versam matéria de mais de três comissões que deveriam se pronunciar quanto ao mérito

desempenham papel primordial. Essas proposições, por serem afetas a mais de três comissões de mérito, são muito complexas, devendo ser estudadas por um único colegiado que possa ouvir de todos os segmentos da sociedade as diversas implicações do projeto.

Ademais, o que o Projeto de Resolução nº 124, de 2003, propõe para essas proposições é absolutamente inadmissível tecnicamente. Determina que “quando houver mais de três comissões competentes para o exame do mérito, a proposição será distribuída às três cujo campo temático tenha maior pertinência com as matérias tratadas”. Isso significa que haverá partes dessa proposição que não sofrerão exame de nenhuma comissão, visto que essa matéria não será distribuída a todas às comissões de que são afetas e o Regimento veda às comissões se manifestarem sobre o que não for de sua competência. Vejamos a íntegra do Regimento:

“Art. 55. A nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica”.

“Art. 126. Parágrafo único. A Comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória, ou de matéria ainda não objetivada em proposição.”

“Art. 130.....

Parágrafo único. O Presidente da Câmara devolverá à Comissão o parecer que contrarie as disposições regimentais, para ser reformulado na sua conformidade, ou em razão do que prevê o parágrafo único do art. 55.”

Outro aspecto a ser observado é a celeridade processual, sem falar no custo social com efeito de sua demora. O prazo para a apreciação das PECs e das demais proposições seria muito dilatado se fossem extintas as comissões especiais, pois seria multiplicado pelo número de comissões que tivesse de se pronunciar. Como exemplo, imaginemos uma matéria relacionada com o campo temático de seis comissões de mérito, que ensejaria uma tramitação de até 240 sessões, no mínimo. Isso representaria um total de 336 dias para sua apreciação pelas comissões, sem contar com os feriados e recesso parlamentar. Por isso, a comissão especial assegura economia e celeridade processual.

Devido a todos esses argumentos, entendemos que o Projeto de Resolução nº 124, de 2003, em vez de resolver problemas, trará consequências danosas para o processo legislativo das PECs e das proposições que versam sobre matéria de competência de mais de três comissões de mérito. Por isso, apresentamos a presente emenda substitutiva, com proposta inovadora de alteração do trâmite apenas das PECs, e que preserva o atual trâmite das demais proposições que versam sobre matéria de competência de mais de três comissões de mérito.

Nossa proposta é que seja criada comissão especial para as PECs que necessariamente demandem um profundo estudo técnico e uma consulta mais ampla à sociedade, por meio de requerimento de um quinto de deputados ou líderes que representem esse número. Seriam os casos de PECs complexas e polêmicas, como as reformas trabalhista, previdenciária, tributária e política. Nesses casos, a comissão especial poderia realizar tantas reuniões de audiência pública julgasse necessário para o exame aprofundado da matéria, sem prejuízo de trancamento da pauta naquele colegiado. Ação essa que nas comissões permanentes não seria possível. Para as demais PECs, propomos

a tramitação por todas as comissões permanentes, cujos campos temáticos estejam relacionados com a proposição. Diferentemente do Projeto de Resolução nº 124, de 2003, que propõe o exame da PEC por apenas uma comissão de mérito.

Em relação ao emendamento da PEC, propomos que a apresentação de emendas aglutinativas sejam aprovadas previamente pelo Plenário por meio de requerimento subscrito por no mínimo um terço dos membros da Casa, ou líderes que representem esse número.

Além disso, reduzimos o número de comissões especiais criadas para estudar as PECs, ao introduzir dois regimes de tramitação (pelas comissões permanentes ou pela comissão especial).

Nestes termos, solicitamos aos nobres Pares o apoio a esta proposta.

Sala das Sessões, em de fevereiro de 2004.

Arnaldo Faria de Sá
Deputado Federal - São Paulo