

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº 280, DE 2006

Recorre contra decisão da Presidência pelo indeferimento da Questão de Ordem nº 658, acerca da desapensação do PL 6136/05, do Poder Executivo, do PL 203/91, do Senado Federal.

Autor: Deputado LUCIANO ZICA

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS
BISCAIA

I - RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pelo nobre Deputado Luciano Zica contra decisão da Presidência que indeferiu questão de ordem por ele apresentada na sessão plenária de 14 de dezembro último, na qual argüiu a necessidade de desapensação do Projeto de Lei nº 6.136/05, de autoria do Poder Executivo, do processo referente ao Projeto de Lei nº 203/91, originário do Senado Federal.

Na ocasião, o autor da questão formulada fez menção a uma decisão desta Comissão de Constituição e Justiça favorável a um recurso apresentado, em 1993, pelo então Deputado Nelson Jobim, que sustentava a incompatibilidade entre a norma regimental que determina a apensação de projetos que versam sobre o mesmo tema e as regras constitucionais que dispõem sobre a apreciação de projetos de iniciativa do Poder Executivo.



C5969D0544

Nas alegações escritas encaminhadas posteriormente à Mesa, o Deputado Luciano Zica procurou esclarecer melhor a questão apresentada, trazendo a lume o teor integral da decisão tomada pela CCJC

em 1993 e com base nela argumentando, em síntese, que ao apensar o projeto de iniciativa presidencial - cuja tramitação se inicia obrigatoriamente pela Câmara - a projeto originário do Senado Federal, a Casa estaria “renunciando ao direito constitucional de ter a última palavra sobre projetos de iniciativa do Poder Executivo”, direito que lhe seria assegurado pelos artigos 64, *caput* c/c 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Assim, “a bem do respeito ao devido processo legal de apreciação dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo”, solicitava o desamparamento do Projeto de Lei nº 2.248/91, para que o mesmo tivesse “tramitação precedente em relação à proposta do Senado”.

A Presidência indeferiu a questão de ordem respondendo que a apensação tinha obedecido aos critérios regimentais, haja vista a conexão de matérias dos projetos em causa. Esclareceu ainda que, desde a citada decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 1993, o critério da Mesa tem sido o de não apensar, de ofício, projetos de iniciativa do Executivo a projetos originários do Senado Federal; havendo requerimento de qualquer Deputado nesse sentido, entretanto, a apensação acaba sendo deferida, por encontrar abrigo no Regimento Interno. Acrescentou, também, que a apensação visa permitir que as comissões e o Plenário considerem em conjunto as diversas alternativas legislativas propostas e não impede a Câmara de manter-se como Casa iniciadora, bastando para isso que opte pela proposição de iniciativa do Poder Executivo.

Inconformado, e considerando que a Presidência não analisou efetivamente o objeto da questão de ordem levantada, recorreu o autor ao juízo desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, apresentando posteriormente razões escritas, que fez juntar ao presente processo.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



C5969D0544

Como assinalado pelo Recorrente nas razões escritas encaminhadas ao exame desta Comissão, o cerne da questão de ordem cujo indeferimento deu origem ao presente recurso diz respeito “à *compatibilidade entre as regras regimentais relativas à apensação (RICD, arts. 139, I, 142, 143, II, a) e as disposições constitucionais referentes ao processo legislativo dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República (CF, arts. 64 e 65)*”.

Essa compatibilidade não foi efetivamente enfrentada na decisão recorrida, tendo essa se limitado a esclarecer que a apensação então impugnada amparava-se nas normas regimentais vigentes, sem se deter no exame do alegado conflito constitucional.

O fato é que, em princípio, independentemente da autoria, a apensação de proposições da Câmara a proposições originárias do Senado Federal não se revela mesmo medida das mais adequadas do ponto de vista das regras processuais de tramitação bicameral postas no texto da Constituição.

Trata-se, afinal, de proposições sujeitas a estágios constitucionalmente diversos de apreciação: um, pertinente à apreciação originária da proposição pela Casa a que foi apresentada; outro, mais adiantado, referente à revisão de texto já aprovado pela outra Casa. As conseqüências da aprovação de uma e outra espécie são igualmente diversas: enquanto as da Casa de origem ainda deverão ser remetidas à Casa revisora, para ser apreciadas, as outras poderão estar prontas para encaminhamento à sanção do Presidente da República - se tiverem sido aprovadas na íntegra - ou depender apenas da apreciação de eventuais emendas recebidas para atingir essa última fase.

Em razão dessas diferenças, a tramitação conjunta de projetos do Senado e da Câmara, apesar de prevista regimentalmente, não parece compatibilizar-se com as regras constitucionais que impõem a remessa dos projetos de uma Casa a outra para o chamado “turno de revisão”. Mais adequado aos projetos oriundos do Senado Federal que aqui chegam para ser apreciados seria o trâmite isolado, próprio, independente, tal qual acontece, aliás, com as emendas apostas por aquela Casa de Leis aos projetos originários da Câmara, que quando aqui retornam, obedecendo à determinação do art. 65, parágrafo único, do texto constitucional, não são apensadas a nenhum outro processo, ainda que haja proposições tramitando na Casa versando sobre



matéria idêntica ou correlata. A razão, nesse último caso, é exatamente a diferença de estágios de tramitação entre umas e outras, a mesma que deveria determinar a tramitação também autônoma dos projetos que chegam à Casa para o turno constitucional de revisão de que trata o *caput* do já mencionado art. 65.

Se a tramitação em separado dos projetos oriundos do Senado Federal parece recomendável pelas razões já apontadas, quando se trata de sua apensação a proposições de iniciativa presidencial em trâmite na Câmara as incompatibilidades revelam-se ainda mais acentuadas.

Projetos de autoria do Poder Executivo sujeitam-se a regras constitucionais específicas que podem restar não observadas num caso de tramitação em conjunto com projeto do Senado, em que não fique perfeitamente claro qual proposição está sendo efetivamente aprovada, pela Câmara, e será encaminhada ao Senado Federal, para apreciação.

Essa questão já havia tido sua relevância destacada por esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania em 1993, por ocasião do julgamento do Recurso nº 102, de conteúdo assemelhado ao ora em exame. O parecer da lavra do eminente Deputado Roberto Magalhães, então aprovado, levava em consideração a hipótese de, uma vez apensados vários projetos, entre os quais um originário do Senado e outro do Poder Executivo, serem aprovados todos eles na forma de um substitutivo comum. Confira-se o trecho:

“Neste caso, em razão do desconhecimento prévio de seu teor, somos levados a admitir a hipótese de aprovação de proposição que englobe todos os projetos. Isto ocorrendo, terá o Senado Federal a prerrogativa de se pronunciar em última análise sobre a matéria e, indiretamente, o projeto de lei de iniciativa do Executivo terá tido tramitação diversa do previsto constitucionalmente.

Pelo exposto, concluímos que a norma do art. 143 não se compatibiliza com o mandamento constitucional do art. 64, uma vez que a nossa Lei Maior discrimina a tramitação especial dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, prevendo inclusive que solicitando o Presidente da República urgência para projetos de sua iniciativa, terão a



Câmara dos Deputados e o Senado Federal que se manifestar em até quarenta e cinco dias sucessivamente.”

Na verdade, não concordamos inteiramente com a premissa de que a Câmara poderia aprovar vários projetos ao mesmo tempo na forma de um substitutivo. Com efeito, um projeto, mesmo apensado a outros, com eles não se confunde do ponto de vista formal: se tratam da mesma matéria e um deles é aprovado, mesmo com substitutivo, os outros serão tidos por prejudicados, indo para o arquivo, conforme previsão na regra do art. 163, III, do Regimento Interno. Tecnicamente, o substitutivo é proposto a apenas um dos projetos (embora isso nem sempre fique claro durante a votação), e somente ele seguirá para o Senado Federal: se se tratava de um dos projetos originários da Câmara, para a devida revisão; se se tratava daquele oriundo do Senado, para apreciação do substitutivo, que é espécie de emenda proposta pela Câmara.

Em tese, portanto, não haveria essa possibilidade de pronunciamento “indireto” e final do Senado sobre projeto de iniciativa do Poder Executivo, desvirtuando-se o rito constitucionalmente previsto para sua tramitação, que deve sempre se encerrar na Câmara. Se o projeto originário do Senado for o aprovado, é porque a Casa preferiu dar-lhe acolhimento e não ao de iniciativa do Poder Executivo; se, ao contrário, o aprovado for o do Executivo, o arquivado será o do Senado, permanecendo a Câmara com “a decisão final” sobre a matéria.

Mas tudo isso é em tese, como frisamos. Na prática vivida pela Casa, não podemos deixar de admitir que a situação pode ser bem outra, podendo ocorrer, inúmeras vezes, a aprovação de substitutivos dirigidos a todos os projetos apensados – e apesar de assim identificados serem aceitos pela Mesa e postos em votação, só vindo a fazer-se a devida formalização após, no momento de se remeter o autógrafo ao Senado Federal. Nessa etapa, já não será mais possível para a Câmara “optar” por um deles, por já ter ocorrido a deliberação. Não tendo sido solicitada preferência para nenhum deles durante a votação, a Mesa acabará encaminhando ao Senado, nos termos do substitutivo aprovado, aquele que contar formalmente com a prioridade dada pelo Regimento: o do Senado, mesmo quando o substitutivo aprovado tenha contemplado o texto de um projeto de Deputado ou do Poder Executivo. E a última palavra, na



hipótese, ficará com aquela Casa de Leis, desvirtuando-se, de fato, o rito constitucionalmente previsto para a apreciação.

Em face, pois, de todos os problemas que aqui procuramos expor, decorrentes não só da diversidade de estágios de tramitação mas também dos desvirtuamentos que acabam por ocorrer, na prática, ao se apreciar conjuntamente projetos da Câmara, incluídos os de iniciativa presidencial, e projetos oriundos do Senado Federal, parece-nos assistir razão ao Recorrente quando sustenta a incompatibilidade das regras regimentais que determinam a apensação dessas proposições com as normas constitucionais que regulam a apreciação, revisão e o emendamento de proposições por parte das duas Casas legislativas.

Em conclusão, o voto é no sentido do provimento do Recurso nº 280, de 2006.

Sala da Comissão, em 17 de maio de 2006.

Deputado Antonio Carlos Biscaia
Relator



C5969D0544