

# Questão de Ordem 10407 / 1997

50ª Legislatura (26/11/1997)

**Autor:** JARBAS LIMA (PPB-RS)

**Ementa:** Recorre de decisão do Presidente da CCJR acerca de requerimento de audiência pública e de questões de ordem e preliminares de mérito regimentais e constitucionais relativas ao Substitutivo do Senado à PEC 33 de 1995 (Reforma da Previdência Social).

**Indexação:** Recurso Regimental. Substitutivo, Senado, proposta, emenda constitucional, admissibilidade, apreciação.

## Decisão

**Presidente:** MICHEL TEMER (PMDB-SP)

**Ementa decisão:** Responde ao recurso do Deputado Jarbas Lima contra decisão do Presidente da CCJR acerca de requerimento de audiência pública e de questões de ordem e preliminares de mérito regimentais e constitucionais relativas ao Substitutivo do Senado à PEC 33 de 1995 (Reforma da Previdência Social), nos seguintes termos: 1 ) Cabe à Comissão de Constituição e Justiça, nos termos do art. 202, caput, pronunciar-se exclusivamente sobre a admissibilidade da proposta de emenda à Constituição; 2 ) Inadmitida, total ou parcialmente, a matéria impugnada deixará de tramitar, salvo requerimento do Autor, com apontamento de Líderes que representem um terço dos Deputados, para que seja submetida à apreciação preliminar, que se dará antes do envio da proposição à Comissão Especial, no caso de inadmissibilidade parcial; 3 ) A inadmissibilidade parcial poderá ocorrer, igualmente, através do oferecimento de emenda supressiva, tendente a sanar o vício de inconstitucionalidade. Também nessa oportunidade poderá ser apresentado requerimento, nas condições do item anterior, solicitando a apreciação preliminar, sem o que a emenda será tida como definitivamente aprovada e a matéria excluída do texto; 4 ) qualquer outro tipo de modificação da proposta, através de emendas aditivas, modificativas, substitutivas ou de redação é competência da Comissão Especial.

**Indexação:** Substitutivo, Senado, proposta, emenda constitucional, admissibilidade, apreciação.

## Inteiro Teor

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RECURSO Nº 209/97

(Do Deputado Federal JARBAS LIMA)

Recurso (Art. 95, §§ 8º, e 9º; c/c o art. 57, inc. XXI, do RICD) contra decisão do presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre requerimento de audiência pública, questões de ordem e preliminares de mérito regimentais e constitucionais deduzidas pelo autor no âmbito de exame prévio de admissibilidade da PEC nº 33/95-G (reforma da Previdência Social).

Senhor Presidente

Versa, o presente recurso, sobre matérias pertinentes à pretendida reforma constitucional da Previdência Social, consubstanciada na Proposta de Emenda à Constituição nº 33/95-G, com a redação final que lhe foi atribuída pelo Senado Federal no Parecer nº 596/97, de 08 de outubro de 1997, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ora tramitando na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa, em fase de exame de admissibilidade.

A este respeito, consoante é do conhecimento de Vossa Excelência, encaminhei ao ilustre Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa uma "Questão de Ordem" contendo um requerimento de audiência pública e três questões de ordem regimentais e constitucionais, além de questões preliminares de mérito relativas a vedações constitucionais formais e materiais, explícitas e implícitas, incidentes sobre a matéria propositiva constante da PEC nº 33/95-G (reforma da Previdência Social).

A referida "Questão de Ordem", nas múltiplas faces de cada um e de todos os requerimentos de impugnação constitucional e regimental nela deduzidos em relação ao conteúdo propositivo formal e material da PEC nº 33/95-G, foi objeto de indeferimento pelo ilustre Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa, motivo pelo qual, com fulcro no art. 95, §§ 8º e 9º, c/c o art. 57, inc. XXI, do Regimento Interno, é interposto o presente recurso, que se fundamenta nas razões que adiante seguem e mais aquelas constantes na própria "Questão de Ordem" (em anexo), aqui tidas por reproduzidas, mediante remissão

literal integral do seu conteúdo expositivo, analítico e petitorio, que espero seja acolhido e enriquecido por Vossa Excelência, cujo conhecimento jurídico suprirá os incontornáveis erros, atropelos e omissões de ordem constitucional e regimental inseridos na decisão ora hostilizada. Examine-se

Incumbe à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa, nos expressos termos do art.32, inc.III, do Regimento Interno, a "admissibilidade de proposta de emenda à Constituição" (alínea "b"), mister que pressupõe o exame de conteúdo sobre os "aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa" (alínea "a"), em especial quanto a "matérias relativas a direito constitucional" (alínea "e", 1ª hip.) e "assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça" (alínea "d"), constantes da proposição sujeita à apreciação da Câmara dos Deputados, inclusive quando tramitante sob a forma de substitutivo (alínea "a"), como é o caso da supra citada PEC nº 33/95-G.

Evidencia-se, por conseguinte, no caso, que a competência regimental titulada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, no desiderato de proferir juízo de admissibilidade a proposta de emenda à Constituição, não pode ficar superficialmente restrita ao exame dos pressupostos processuais ensartados, por exemplo, no art. 60, incisos I a III, e §§ 1º e 2º, da Carta Política, tampouco limitar-se à verificação de regularidade procedimental no âmbito do processo legislativo, que é uno, não obstante o seu trânsito bicameral. A amplitude dessa competência examinadora da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, para fins e no âmbito formativo do juízo de admissibilidade, deve debruçar-se sobre o conteúdo da proposta de emenda à Constituição tramitante, a fim de averiguar da sua obediência e adequação, verbi gratia, ao disposto no art. 5º, incisos e parágrafos, em especial o § 2º, e art. 60, §§ 4º, incisos I a IV, e 5º, ambos da Carta Magna, bem assim às normas e regras mandatórias vinculantes do Regimento Interno, a exemplo do normatizado no art. 32, inc.III, c/c o art. 53, inc. III, e artigo 201 a 203, ou no art. 137, § 1º, inc. II e alíneas, c/c os artigos 163 e 164, e dezenas de outros dispositivos de idêntica ou semelhante natureza.

A competência da CCJR, matriciada em regras constitucionais e regimentais de caráter mandatório e vinculante, revela a sua indeclinável atribuição orgânica de primeira via parlamentar do sistema de controles preventivos da constitucionalidade, da legalidade, da juridicidade, da regimentalidade e da técnica legislativa, incumbindo-lhe o controle de regularidade do processo de elaboração legislativa.

Impende afirmar, neste passo, que a apontada natureza formal do exame de admissibilidade procedido na CCJR não é sinônimo nem se limita a simples investigação de estética legislativa, pois a averiguação deve aferir se o mérito das proposições inseridas na PEC sob juízo guarda obediência e adequação à Constituição Federal e às leis de nível constitucional (forma constitucional), à lei (forma legal), à juridicidade (forma jurídica ou de Direito), à regimentalidade (forma normativa regimental material, processual e procedimental) e à técnica legislativa (forma legislativa), ao catálogo de direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça (formas constitucionais especializadas).

Assim o sendo, é acaciana a constatação de que o eufemisticamente denominado "exame de forma" atribuído com primazia à CCJR só pode provir de prospecção de fundo ou exame de mérito das proposições inseridas na PEC sob juízo de admissibilidade, a partir de sistema de vetores regimentalmente fixados (v.g., art. 32, inc. III, e alíneas, do RICD), cada um e todos eles dotados de natureza mandatória e eficácia vinculante em relação não só ao conteúdo propositivo da PEC tramitante, mas também aos protagonistas dessa fase do processo legislativo. Daí o erro jurídico consistente em afirmar viável a realização de exame de admissibilidade formal sobre a forma propositiva, em face do indiscutível e cartesiano enunciado de que duas verdades jamais se opõem. Daí a eufemística afirmação - constrangida, é bem verdade - de que o conteúdo da proposição "x", pertinente à proposta de emenda à Constituição "y", guarda "forma" constitucional, regimental, legal, etc., pois esta forma provém de vetor (= conteúdo normativo determinante) preexistente nos planos constitucional, legal, regimental, etc., em relação ao conteúdo propositivo (= conteúdo propositivo determinado) sob juízo de admissibilidade. Esse conteúdo normativo determinante preexistente é o sujeito mandatório e vinculante que incide, determinando, sobre a vontade legislativa ordinária ou derivada, singular ou colegiada, quando do exame de admissibilidade de PEC na CCJR. Então, quando dizem exame de forma para a formação do juízo de admissibilidade na CCJR, na verdade estão dizendo exame de mérito das proposições da PEC diante do ordenamento jurídico (preexistente) constitucional, legal, regimental, jurídico e de técnica legislativa: é "formal" em relação aos vetores normativos vigentes e de mérito quanto ao conteúdo das proposições examinadas.

O que se tira daí - reitera-se - é o erro jurídico consistente em afirmar que não há discussão de mérito na fase de juízo de admissibilidade de proposta legislativa na CCJR. Há exame de mérito e nem poderia ser diferente. O que o Regimento Interno da Casa veda à CCJR é o exercício do poder derivativo de emenda, mister incidental e atividade típica da Comissão Especial e do Plenário no caso de proposta de emenda à Constituição. A distinção de tratamento procedimental é inconfundível e a sua inobservância, por ação ou omissão, implica em inexorável atropelo de regra processual mandatória e vinculante. Quando afirmado, ao cabo da fase formativa de juízo de admissibilidade na CCJR, v.g., que o preceito propositivo "sistema previdenciário contributivo" é constitucional ou inconstitucional, na primeira hipótese mantém-se intocada essa proposição na PEC sob exame, ao passo que, ocorrendo a última hipótese, retira-se da proposição examinada, através de emenda de redação saneadora, o seu conteúdo inconstitucional, anti-regimental, etc. Por outro lado, quando na Comissão Especial e/ou no Plenário, o poder de emenda

pode pretender e conseguir aditar, modificar, substituir ou até mesmo suprimir o preceito propositivo supra exemplificado, observadas as regras regimentais mandatórias vinculantes inerentes a esse exercício - objeto de extensa abordagem no estudo de impugnação constitucional e regimental em anexo ao presente e que, no âmbito do presente recurso, lhe serve de razões.

Nestes termos, o registro e a exemplificação tornam-se imperativos a fim de não permitir indevida confusão e espúria aplicação entre o que seja uma obrigatória emenda de redação saneadora produzida nela CCJR. em apreciação preliminar na fase de juízo

de admissibilidade e no âmbito de exercício da sua competência regimental (art. 120, inc. I, e §§ 1º e 3º., c/c o art. 54, inc. I, e art. 32, inc. III, alíneas "a" a "q", do RICD), e a tradicional e facultativa emenda (lato senso) de que trata o art. 118, e seguintes, do RICD, prerrogativa discricionária e instrumento parlamentar incidental que tem por objetivo, seja qual for a sua natureza (emenda e/ou destaque aditiva, modificativa, aglutinativa, supressiva, etc.), introduzir alteração derivativa na proposta, proposição ou preceito sobre o qual incide.

Consoante já referido, na CCJR a aludida emenda saneadora é obrigatória por força da lei, no caso de PEC. Nela a vontade do legislador atua, mas é mero instrumento de realização da vontade da lei mandatária e vinculativa (de ordem constitucional, regimental, legal, etc.), pois o fim a ser atingido provém da vontade da lei, não da vontade do legislador. É o ato-fato jurídico na classificação dos fatos jurídicos (lato senso) do insubstituível (e, parece, também deslembrado) PONTES DE MIRANDA, ou, com mais propriedade setorial, é regra técnica ou de procedimento, que, segundo os ensinamentos doutrinários de BOBBIO e de JOSÉ AFONSO DA SILVA (vide estudo em anexo), é regra de necessidade, regra necessária, que se expressa pelo núcleo verbal "ter que", pois define o procedimento, dirige-se diretamente à ação de jogar, define o comportamento dos jogadores durante o jogo, o qual, sem elas, não existe, porque não pode ser jogado. "Ter que" possui caráter mandatário vinculante, afastando por inteiro a idéia de possibilidade, de faculdade, de discricionariedade, atributos concernentes somente à emenda em sentido lato (art. 118, e seguintes, do RICD), cujo exercício é prerrogativa exclusiva e dependente da vontade parlamentar, individual ou coletiva, que titula o direito (constitucional e/ou regimental) de propor emenda, mas que, ainda assim, recebe a incidência de diversas regras regimentais de caráter mandatário e vinculante, muitas delas de cunho francamente proibitório ou restritivo.

Diante disso, a "Questão de Ordem" que apresentei ao ilustre Presidente da Comissão de Constituição e Justiça de Redação tem por fim a aplicação das regras processuais e procedimentais mandatárias vinculantes que regulam as atribuições de competência fixadas e conferidas a essa Comissão Permanente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Um dos escopos de questão de ordem destina-se, nos termos do RICD, a impedir a violação do conteúdo da legislação vigente, a partir de atos comissivos incorretos e/ou atos omissivos indevidos relativos à aplicação das regras regimentais e constitucionais, processuais e procedimentais, que norteiam cogentemente o processo legislativo. No caso, a decisão processual ora hostilizada, tomada pelo ilustre Presidente da CCJR em relação às questões de ordem e preliminares de mérito deduzidas na referida "Questão de Ordem", viola o conteúdo da legislação regimental e constitucional aplicável à espécie. A propriedade dessa "Questão de Ordem" é indiscutível, por qualquer dos ângulos regimentais e constitucionais que aborda, inclusive consonando, conceitual e extensivamente, com orientações e decisões da Presidência desta Casa a respeito do tema. O presente recurso, pois, visa a restaurar a ordem regimental e constitucional do processo e do procedimento da PEC nº 33/95-G na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

(Tanto mais imperativa se torna a restauração da ordem regimental quando se verifica que o extemporâneo Parecer ofertado pelo parlamentar-Relator dessa proposta de emenda à Constituição permite se conclua que o entendimento por ele professado acerca da competência da CCJR limita-se a simples verificação de estética sobre os projetos legislativos nela tramitantes e, ainda assim, nos termos em que oferecido, passível de severas críticas estéticas regimentais, consoante argüido por uma dentre as várias questões de ordem interpostas nessa Comissão quanto à referida PEC. Todavia, não é disso que ora se está a tratar neste recurso, mas esse fato não pode passar despercebido).

É bem de ver, pois, que o ilustre Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quando decidiu negar provimento aos múltiplos requerimentos e impugnações constitucionais e regimentais que deduzi no âmbito da anexa "Questão de Ordem", relativa à PEC nº 33/95-G (reforma da Previdência Social), agiu em contrariedade a preceitos vinculantes de regras regimentais e constitucionais mandatárias, assim violando a ordem vigente estabelecida no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e na Constituição Federal, dando margem à interposição do presente recurso, a fim de que se restaure a ordem regimental e constitucional, sendo determinada, nos termos e para os efeitos da competência atribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a aplicação do ordenamento jurídico incidente sobre o conteúdo propositivo da PEC nº 33/95-G (reforma da Previdência Social) ora tramitante, nos termos apontados e tipificados na referida "Questão de Ordem".

De sorte que a "Questão de Ordem" interposta (art. 95 do RICD), ora petitoriamente reconfigurada no presente recurso (art. 95, §§ 8º e 9º., c/c o art. 57, inc. XXI, ambos do RICD), tem por objetivo e requerimento fazer restaurar a ordem regimental e constitucional vigente, para os efeitos da Presidência da Câmara dos Deputados declarar vigentes, fazer valer e mandar aplicar, na tramitação da PEC nº 33/95-G na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, as regras mandatárias e vinculantes - de ordem regimental e constitucional - que determinam, obrigatoriamente, o saneamento preliminar dos vícios regimentais e inconstitucionalidades de que ela é portadora. Para esse fim, anexo ao presente recurso a "Questão de Ordem" supra referenciada, que nele se incorpora ao título de complementação dos fundamentos, tipificações e razões de pedir, ratificados na íntegra todos os seus requerimentos.

Nestes termos, requeiro se digne Vossa Excelência dê provimento ao recurso ora interposto, conferindo-lhe efeito suspensivo em relação à decisão ora hostilizada, a fim de preservar a regularidade formal e integridade material do processo legislativo à luz do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Constituição Federal.

Brasília, sala da Comissão, em 26/11/1997

Deputado Federal JARBAS LIMA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE ORDEM DE AUTORIA DO DEPUTADO JARBAS LIMA, RELATIVAS À TRAMITAÇÃO DA PEC Nº 33/95

(REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL).

Após ler atentamente a judiciosa análise do Deputado JARBAS LIMA acerca da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 33/95, dela pudemos extrair os seguintes pontos:

1) Requerimento de audiência pública para que sejam ouvidos eminentes constitucionalistas sobre a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição (p.16);

2) Caracterização do Substitutivo do Senado federal à Proposta de Emenda Constituição nº 33/95, aprovada pela Câmara dos Deputados, como proposição nova, declarando-se ter havido a rejeição da proposta da Câmara e, conseqüentemente, reconhecer-se que o que ora se analisa é pela inicial de novo processo legislativo (p. 13 a 15). Formula, portanto, Sua Excelência Questão de Ordem para que seja respeitado o rito de tramitação na Câmara estabelecido pelos arts. 203, caput, combinado com o art. 202, ambos do Regimento Interno;

3) Aponta o nobre Deputado JARBAS LIMA ter ocorrido violação dos arts. 363, 230, "b" e 314, II, do Regimento Interno do Senado Federal, que teriam status de matéria constitucional, uma vez que regulam a forma pela qual pode-se emendar a CF. Sua Excelência sustenta que a bicameralidade na apreciação de PECs é apenas incidental e que, na verdade, as manifestações de ambas as Casas constituem um único processo legislativo (p.20).

Aduz ainda o ilustre parlamentar que essa unicidade do processo legislativo autoriza a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação a reconhecer infrações ao Regimento Interno do Senado, perpetradas pelos Senadores, e saneá-las, já que configuram desrespeito às limitações formais ao poder de reforma constitucional.

Destarte, apresenta o Deputado JARBAS LIMA Questão de Ordem para que a Comissão de Justiça faça, em análise preliminar, "emendas de redação saneadoras para expurgar da PEC todos os vícios constitucionais formais" (p. 23 e 24).

4) A última Questão de Ordem formulada pelo parlamentar supracitado é no sentido de que a "Presidência e demais pares desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação deliberem conclusivamente, diante do disposto no art. 60, inciso I, da Constituição Federal, sobre (a) os requisitos formais e materiais, de ordem constitucional e regimental, que a relatoria de proposta de emenda à Constituição deve observar para o exercício do poder de emenda, bem assim (b) definir, diante do disposto no art. 60, § 4º, incisos, I, III e IV, c/c o art. 5º, § 2º, da CF e normas conseqüências do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os limites extensivos formais e materiais ao exercício do poder de emenda da Relatoria de proposta de emenda à Constituição".

5) No restante do texto Sua Excelência, em verdade, marca sua posição a respeito da PEC a Reforma Previdenciária, adiantando seu entendimento a respeito da admissibilidade e mérito da matéria.

Passamos, então, a decidir as questões:

Quanto ao requerimento de realização de audiência pública, não há como submetê-lo à deliberação da Comissão, tendo em vista já está vencido o prazo de apreciação da matéria no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça que é de apenas cinco sessões, conforme dispõe o art. 202, caput.

A ocorrência de uma audiência pública sobre a matéria protelaria por demais sua tramitação nesta Comissão, correndo-se, inclusive, o risco de nos submetermos às sanções previstas no art. 52 do RI, em especial o que reza o seu § 6º.

Relativamente à primeira Questão de Ordem formulada pelo Deputado JARBAS LIMA, informamos que a matéria já foi decidida também em Questão de Ordem formulada em Plenário, pelo Presidente da Casa, Deputado Michel Temer. Decidiu o ilustre Presidente da Câmara dos Deputados que quando o Senado Federal aprova um novo texto relativamente à PEC oriundo da Câmara, na forma de substitutivo, este terá a tramitação prevista no art. 203 do Regimento Interno. Ou seja, tramita como se fosse uma nova PEC, devendo pois passar pelo juízo de admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça, em seguida ser encaminhado para a deliberação de Comissão Especial e, por fim, caso tenha sido recebido juízo favorável a sua tramitação, será votado em dois turnos pelo Plenário da Casa.

Obviamente não se trata aqui de uma nova proposição, do ponto de vista formal, muito embora seja novo o seu conteúdo. A existência de matéria nova não implica necessariamente a existência de uma nova proposição. No caso em tela, isto se deu por força da aprovação de um substitutivo pelo Senado Federal. Ora, o substitutivo é uma proposição acessória e só pode ter existência atrelado a uma outra. Não surge do nada o substitutivo, ele é sucedâneo de uma outra proposição, que ganha com isso uma nova roupagem, sem contudo deixar de existir, até para que seja o "veículo" a garantir a tramitação da matéria. Deixo, portanto, de acolher a primeira Q.O, do Deputado Jarbas Lima.

Analisaremos agora a Segunda Questão de Ordem levantada pelo Deputado JARBAS LIMA. Defende Sua Excelência o saneamento do procedimento adotado pelo Senado Federal quando da apreciação da presente matéria. Entendo descabida, por falta de amparo constitucional explícito, tal intervenção nos trabalhos da outra Casa Legislativa, assim como não admitiríamos o inverso.

Pode a Câmara rever as decisões do Senado como resultado natural do juízo que exerce sobre as matérias oriundas daquela casa, não lhe cabe, contudo, interferir em questões procedimentais adotadas. Entendemos que estes questionamentos só caberiam perante o órgão competente do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal.

Por último, a Questão de Ordem relativa aos requisitos formais e materiais, assim como os limites extensivos formais e materiais impostos ao Relator para que possa emendar as PECs. Sobre este tema também já há decisão tomada pelo então Presidente desta

Comissão, Deputado Roberto Magalhães, quando primeiro passaram por aqui as Propostas de Emenda Constitucionais da Reforma Administrativa e da Reforma Previdenciária, que ora volta à análise deste Órgão Técnico, conforme passamos a reproduzir:

I - a competência desta CCJR é ampla e irrestrita, para opinar sobre matéria de inconstitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e redação das Propostas de Emendas Constitucionais submetidas a sua apreciação, não se justificando que transfira à Comissão Especial matéria que é de sua competência exclusiva;

II - o Relator designado para oferecer parecer, nesta CCJR, sobre admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional pode:

a) propor substitutivo ou emenda para aperfeiçoar a técnica legislativa da proposição, com fundamento no art. 119, § 3º, do Regimento Interno;

b) propor emenda visando sanar vício de inconstitucionalidade, nos termos do art. 57, inciso IV, do Regimento Interno.

III - as emendas às Propostas de Emendas à Constituição na Comissão Especial de que se trata o art. 202, § 3º, do RI, referem-se a matéria de mérito, não podendo versar a respeito da admissibilidade sob qualquer de seus aspectos;

IV - se a emenda do Relator alcança, ou não o mérito da Proposta de Emenda Constitucional, é matéria que foge ao âmbito de questão de ordem para se inserir na apreciação do respectivo parecer, pelo Plenário, oportuno tempore.

A matéria foi levada em grau de recurso à Presidência da Casa que decidiu, em síntese, manter a decisão do Presidente da Comissão, aduzindo, porém, que apenas são possíveis as emendas supressivas, para evitar a invasão de competência da Comissão Especial. Qualquer outro tipo de emenda sujeita-se aos requisitos regimentais para apresentação de emendas que digam respeito ao mérito da PEC, dentre eles a subscrição das emendas por um terço dos membros da Câmara dos Deputados.

Assim, esperamos ter respondido as Questões de Ordem trazidas pelo brilhante colega JARBAS LIMA, que, tenho certeza, contribui enormemente para o engrandecimento desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

RECURSO Nº 209/97

(contra decisão de Presidência de Comissão em questão de ordem)

(sem efeito suspensivo)

Recorre, nos termos do art. 57, inciso XXI, do Regimento Interno, de decisão da Presidência da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação formulada acerca de requerimento de audiência pública, questões de ordem e preliminares de mérito regimentais e constitucionais deduzidas no âmbito de exame prévio de admissibilidade da PEC nº 33/95-G (reforma da Previdência Social).

RECORRENTE: Deputado JARBAS LIMA.

RECORRIDA: Presidência da Comissão de Constituição e Justiça e Redação.

ASSUNTO: recorre da decisão da Presidência da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em questão de ordem formulada pelo Recorrente acerca de requerimento de audiência pública, questões de ordem e preliminares de mérito regimentais e constitucionais deduzidas no âmbito de exame prévio de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 33/95-G (reforma da Previdência Social).

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA

À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, para manifestar-se.

Publique-se.

Em 21/12/97

MICHEL TEMER

Presidente

RECURSO Nº 209/97

(contra decisão de Presidência de Comissão em questão de ordem)

Recurso, de autoria do Sr. Deputado Jarbas Lima (RICD. Art. 57, inciso XXI) contra decisão da Presidência da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em questão de ordem formulada a propósito de preliminares de mérito regimentais e constitucionais deduzidas no âmbito de exame prévio de admissibilidade da PEC nº 33/95-G (reforma da Previdência Social)

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

O nobre Deputado JARBAS LIMA encaminhou ao Sr. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Deputado Henrique Eduardo Alves, questão de ordem acerca da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 33/95 (reforma da Previdência Social), abordando os seguintes aspectos:

1 - Caracterização do Substitutivo do Senado Federal à Proposta de Emenda à Constituição, aprovada pela Câmara dos Deputados, como proposição nova. declarando-se ter havido a rejeição da proposta da Câmara e, conseqüentemente, reconhecer-se que o

como proposição nova, essencialmente de seu mérito e rejeição da proposta da Comissão e, conseqüentemente, essencialmente de que ora se analisa é peça inicial de novo processo legislativo, respeitando-se o rito de tramitação na Câmara estabelecido pelos arts. 203, caput, c/c art. 202, ambos do regimento Interno;

2 - Violação dos arts. 363, 230, "b" e 314, II, do Regimento Interno do Senado Federal, que teriam status de matéria constitucional, uma vez que regulam a forma pela qual pode-se emendar a Constituição Federal. Nesse sentido, a bicameralidade na apreciação de Proposta de Emenda à Constituição é apenas incidental, sendo que, na verdade, as manifestações de ambas as Casas constituem um único processo legislativo. Essa unicidade autoriza a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação a reconhecer infrações ao Regimento Interno do Senado, perpetradas pelos Senadores e saneá-las, já que configuram desrespeito às limitações formais do poder de reforma constitucional. Assim, em análise preliminar, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação poderia apresentar "emendas de redação saneadoras para expurgar da PEC todos os vícios constitucionais formais".

3 - Requer, o ilustre Recorrente, que "a Presidência e demais pares desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação deliberem conclusivamente, diante do disposto no art. 60, inciso I, da Constituição Federal, sobre (a) os requisitos formais e materiais, de ordem constitucional e regimental, que a relatoria de proposta de emenda à Constituição deve observar para o exercício do poder de emenda, bem assim (b) definir diante do disposto no art. 60, § 4º, inciso I, III e IV, c/c o art. 5º, § 2º, da CF e normas consecutórias do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os limites extensivos formais e materiais ao exercício do poder de emenda da Relatoria de proposta de emenda à Constituição".

O Presidente da douta Comissão de Constituição e Justiça e de redação, Deputado Henrique Eduardo Alves, indeferiu as questões de ordem formuladas, aduzindo, para tanto, o seguinte:

1 - No que diz respeito à primeira questão de ordem, o Substitutivo do Senado Federal não pode ser considerado uma proposição nova, do ponto de vista formal. Novo é o seu conteúdo, já que o Substitutivo é uma proposição acessória e só pode ter existência atrelado a uma outra. Nesse sentido, deixa de acolher a questão, aduzindo que a matéria já foi objeto de decisão pela Presidência da Casa, em questão de ordem formulada pelos ilustres parlamentares Nilson Gibson e Arnaldo Faria de Sá.

2 - Quanto à segunda questão de ordem, formulada acerca do saneamento do procedimento adotado pelo Senado Federal quando da apreciação da matéria, entendeu descabida, por falta de amparo constitucional explícito, haja vista caracterizar-se, aí, uma intervenção nos trabalhos da outra Casa legislativa. O que se admite é tão-somente a revisão, pela Câmara, das decisões do Senado como resultado natural do juízo que exerce sobre as matérias oriundas daquela Casa. Tais questionamentos teriam sede própria no órgão competente do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal.

3 - A questão de ordem relativa aos requisitos formais e materiais, assim como aos limites extensivos formais e materiais impostos ao Relator para que possa emendar as Propostas de Emenda à Constituição, o Presidente da Comissão alude à decisão anterior daquele Colegiado, quando na Presidência do Sr. Deputado Roberto Magalhães, onde devem ser ressaltados os seguintes aspectos:

"I - a competência desta CCJR é ampla e irrestrita, para opinar sobre matéria de inconstitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e redação das Propostas de Emenda à Constituição submetidas a sua apreciação, não se justificando que transfira à Comissão Especial matéria que é de sua competência exclusiva;

II - o Relator designado para oferecer parecer, nesta CCJR, sobre admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição pode:

a) Propor substitutivo ou emenda para aperfeiçoar a técnica legislativa da proposição com fundamento no art. 119, § 3º, do Regimento Interno;

b) propor emenda visando sanar vício de inconstitucionalidade, nos termos do art. 57, inciso IV, do Regimento Interno.

III - as emendas às Propostas de Emenda à Constituição na Comissão Especial de que trata o art. 202, § 3º do RI, referem-se a matéria de mérito, não podendo versar a respeito da admissibilidade sob qualquer de seus aspectos;

IV - se a emenda do Relator alcança, ou não, o mérito da Proposta de Emenda Constitucional, é matéria que foge ao âmbito de questão de ordem para se inserir na apreciação do respectivo parecer, pelo Plenário, oportuno tempore".

Feito o Relatório, passo a decidir.

Dispõe a Constituição Federal, em seu art. 60, § 2º, que a proposta de emenda à Constituição será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

As propostas de alterações ao texto constitucional refletem a necessidade de adaptação das normas nele estatuídas a uma realidade dinâmica, onde os fatos, a cada instante, se contrapõem, exigindo do legislador uma atuação igualmente dinâmica e atuante, respeitados os limites a ele impostos na norma.

Tais limites, impostos à atuação do legislador ordinário, configuram uma rigidez insita ao processo de mudança da lei suprema, limites esses que foram ampliados com as inovações introduzidas pela Casa de 1988, em especial no que diz respeito à inscrição das chamadas cláusulas pétreas, no mesmo art. 60, § 4º.

Nesse contexto, é mister aludir a decisão já adotada por esta Presidência em questão de ordem formulada pelos nobres Deputados Nilson Gibson e Arnaldo Faria de Sá. em que figura. como primeiro limite imposto ao legislador na árdua tarefa de

promover as mudanças necessárias na Constituição Federal, o requisito constitucional de que o texto constante de proposta de emenda deve ser aprovado, *ipsis litteris*, por ambas as Casas do Congresso Nacional, respeitado o quorum de 3/5, a ser obtido em cada um dos dois turnos de votação previstos.

Exige-se, assim, que a proposta seja aprovada nas duas Casas, procedimento esse totalmente distinto daquele previsto para o projetos de lei, aos quais se aplica o chamado sistema de revisão.

O Senado Federal, ao apreciar a proposta de emenda à Constituição aprovada pela Câmara dos Deputados, pode sobre ela manifestar-se favoravelmente, em sua integralidade, hipótese em que a matéria, logrando aprovação em ambas as Casas, tem por encerrada a sua tramitação, devendo ser promulgada. Pode, no entanto, o Senado promover alterações no texto encaminhado pela Câmara, formulando, inclusive, Substitutivo, como ocorreu *in casu*.

Reportando-se à decisão anterior, reafirmo que "o texto aprovado pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara, embora formalmente mantenha o mesmo número de tramitação, é, em essência, uma nova proposta de emenda à Constituição, e não uma mera emenda ao texto oriundo da Casa iniciadora.

Desse modo, a matéria enviada pelo Senado Federal deveria ter a tramitação de proposta nova, sujeita aos mesmos requisitos de tramitação e aprovação de uma proposição inédita".

Nesse sentido, determinei a remessa da matéria à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do art. 202, do Regimento Interno, para o indispensável juízo de admissibilidade. Deu-se, assim, início à tramitação, nos termos regimentais, de um novo texto relativo à proposta de emenda originária da Câmara. Sob esse aspecto, portanto, entendo estar definida a questão, razão pela qual mantendo a decisão adotada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação na primeira questão de ordem formulada pelo ilustre Recorrente.

Quanto ao saneamento do procedimento adotado pelo Senado Federal, em especial no que diz respeito a pretendida violação dos arts. 363, 230, "b" e 314, II, do Regimento Interno daquela Casa, mantenho, igualmente, a decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, por entender não restar amparo regimental e constitucional à pretensão formulada pelo nobre Recorrente.

A bicameralidade está escrita no art. 44 da Constituição Federal, o qual determina ser o Poder Legislativo exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Cada uma das Casas representa um colegiado distinto, tanto que, consoante o disposto nos arts. 51 e 52, há matérias que são privativas da Câmara dos Deputados e outras que são privativas do Senado Federal, destacando-se, dentre elas, a elaboração de seu regimento interno e sua organização, funcionamento, polícia, etc. Tais disposições vêm apenas confirmar o sistema bicameral, característico dos Estados federativos.

O sistema bicameral remanesce na apreciação das propostas de emenda à Constituição, não se revestindo, na hipótese, data máxima venia, de um caráter meramente incidental. Se a Constituição determina que a proposta só será promulgada se lograr aprovação em ambas as Casas, entende-se ressaltado, aqui, o procedimento bicameral, que não se confunde, como já foi afirmado, com o procedimento de revisão próprio dos projetos de lei. De um e outro modo, as duas Casas se pronunciam e devem ser respeitados os limites do pronunciamento de cada uma delas, o qual se faz observadas as normas regimentais respectivas.

Nesse sentido, descabe qualquer intervenção de uma Casa nos trabalhos realizados pela outra, devendo, isto posto, ser respeitados os limites impostos, constitucionalmente, à atuação de cada uma delas.

No que diz respeito aos requisitos formais e materiais, assim como aos limites extensivos formais e materiais impostos ao Relator na apreciação das propostas de emenda à Constituição, reporto-me à decisão adotada pela Presidência da Casa em dezembro de 1995, em questão de ordem formulada pelo ilustre Deputado Alexandre Cardoso, referente à tramitação da PEC nº 33/95.

O então Presidente da Casa, nobre Deputado Luís Eduardo, analisou sabiamente a questão da tramitação regimental das propostas de emenda a Constituição que foram objeto de emendamento na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, com o objetivo de sanar vícios de inconstitucionalidade. A decisão em apreço definiu a adoção dos seguintes procedimentos, os quais entendo aplicáveis à hipótese em apreço:

"1 - Cabe à Comissão de Constituição e Justiça, nos termos do art. 202, caput, pronunciar-se exclusivamente sobre a admissibilidade da proposta de emenda à Constituição;

2 - Inadmitida, total ou parcialmente, a matéria impugnada deixará de tramitar, salvo requerimento do Autor, com apontamento de Líderes que representem um terço dos Deputados, para que seja submetida à apreciação preliminar, que se dará antes do envio da proposição à Comissão Especial, no caso de inadmissibilidade parcial;

3 - A inadmissibilidade parcial poderá ocorrer, igualmente, através do oferecimento de emenda supressiva, tendente a sanar o vício de inconstitucionalidade. Também nessa oportunidade poderá ser apresentado requerimento, nas condições do item anterior, solicitando a apreciação preliminar, sem o que a emenda será tida como definitivamente aprovada e a matéria excluída do texto;

4 - qualquer outro tipo de modificação da proposta, através de emendas aditivas, modificativas, substitutivas ou de redação é competência da Comissão Especial (art. 202, § 3º)."

Remanescendo, assim, jurisprudência acerca da matéria objeto do presente Recurso, tanto no que diz respeito à decisão adotada pela Presidência da casa em outras questões similares quanto à Comissão de Constituição e Justiça e de redação, onde vale ressaltar a decisão adotada pelo então Presidente, nobre Deputado Roberto Magalhães, em que nesem os doutos argumentos do

ilustre Recorrente, mantenho, em todos os seus termos, a decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação na presente questão de ordem.

Isto posto, conheço do Recurso em apreço, mas, no mérito, nego-lhe provimento.

Oficie-se às partes interessadas, dando-lhes ciência da presente decisão.

Publique-se.

Em 02/12/97.

MICHEL TEMER

Presidente



### **56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária**

Câmara dos Deputados - Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes - Brasília - DF - Brasil - CEP 70160-900

CNPJ: 00.530.352/0001-59

Disque-Câmara: 0800-619-619, de 8h às 20h

Atendimento presencial: de 9h às 19h

[Sobre o Portal](#)

[English](#)

[Español](#)

[Extranet](#)

