



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 779, DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 57, de 2005, tendo como primeiro signatário o Senador Marco Maciel, que dá nova redação ao § 4º do art. 66 da Constituição, para permitir que os vetos sejam apreciados separadamente no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

RELATOR: Senador RAMEZ TEBET

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 2005, de autoria do nobre Senador MARCO MACIEL e outros 43 Senhores Senadores, que *dá nova redação ao § 4º do art. 66 da Constituição, para permitir que os vetos sejam apreciados separadamente no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.*

A matéria é justificada pelos seus ilustres autores da seguinte forma:

Temos constatado que, dentre os problemas da eficácia constitucional, no âmbito do processo legislativo, avulta a difícil deliberação do Congresso Nacional sobre vetos. Trata-se, frise-se, de assunto não adequadamente resolvido sob a égide da Carta de 1988.

Tanto isso é verdade que, sem pretendermos analisar as razões, resta sem deliberação, um grande número de vetos, alguns apostos há vários anos. A nova sistemática restabelece que o veto seja apreciado separadamente, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, não mais, por conseguinte, em sessão conjunta, do Congresso Nacional, tornando assim menos demorada sua apreciação.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e também quanto ao seu mérito, nos termos dos arts. 354 e seguintes do Regimento Interno.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, nada temos a objetar, pois entendemos que a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição, na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa e tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, I, §§ 1º, 2º, 4º e 5º da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e art. 373 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). Também, não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, em razão de a proposta não visar a alteração de dispositivos sem correlação entre si.

De outra parte, quanto ao mérito, igualmente, manifestamo-nos pela aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição. Efetivamente, a atual sistemática de votação dos vetos em sessão conjunta do Congresso Nacional não apenas não vem se mostrando de difícil aplicação como não se justifica do ponto de vista doutrinário.

O sistema bicameral, na forma como foi adotado no Brasil pela primeira Constituição Republicana, nasceu juntamente com a instituição da Federação. Neste sistema, a Câmara dos Deputados representa o povo e o Senado Federal representa os Estados-membros. Tal distinção é regra dentre os Estados Federais. Citando o mestre PINTO FERREIRA, em seus “Comentários à Constituição Brasileira”,

qualquer que seja a teoria jurídica adotada sobre a natureza dos Estados Federais, é incontestável a existência de duas forças governantes neles distintas, cada uma devendo ter sua representação própria no Parlamento: de uma parte, a população, os indivíduos cidadãos do Estado Federal, e, de outra, as unidades políticas mais ou menos autônomas cuja reunião forma a federação. O Parlamento será então logicamente composto de duas Câmaras, das quais uma representará a população federal, quer dizer, o conjunto dos cidadãos do Estado Federal, e a outra será a representação das unidades políticas autônomas, qualquer que seja o nome que se lhes dê, que forma a federação.

Dentro do princípio acima enunciado, o bom funcionamento e, até mesmo, a própria garantia da perenidade da Federação, cuja existência constituiu-se, sempre, em fundamento basilar e em cláusula pétrea presentes em todas as nossas Constituições Republicanas, salvo na ditatorial de 1937, dependem da atuação de cada uma das Casas que integram o Congresso Nacional, em conformidade com o que representam.

Assim, o bicameralismo não é, nunca, um entrave ao funcionamento do Estado, mas, ao contrário, é uma exigência da sua organização, uma garantia da estabilidade e da permanência das instituições. Ou seja, se o sistema é bicameral, é imprescindível que ele funcione como tal. Isto é, as câmaras devem funcionar de forma independente, cada qual respondendo pelas suas responsabilidades e atribuições próprias. Se fosse para privilegiar o funcionamento conjunto das casas legislativas, melhor seria estabelecer, de vez, o unicameralismo.

O funcionamento separado das casas legislativas é a realidade que encontramos, praticamente, na totalidade dos países bicamerais do mundo e no Brasil, até a Carta de 1967. Como regra, quando o Poder Legislativo é bicameral, as suas Casas se reúnem, tão-somente, em ocasiões solenes ou honoríficas, ou excepcionalíssimas.

É assim na Espanha, onde as Cortes Gerais somente se reúnem em sessão conjunta do Congresso dos Deputados e do Senado para funções não legislativas relativas à Coroa. Na Áustria, o Conselho Nacional e o Conselho Federal se reúnem em Assembléia Federal para dar posse ao Presidente da República e para deliberar sobre uma declaração de guerra. Na Itália, a Câmara dos Deputados e o Senado da República reúnem-se a

delegados regionais para eleger o Presidente da República. Igualmente, a Assembléia Federal suíça, composta do Conselho Nacional e do Conselho dos Estados, reúne-se para escolher o Conselho Federal, que é o titular do Poder Executivo da Confederação Helvética.

Em outros importantes países onde o Poder Legislativo é bicameral, como a França, a Alemanha, a Argentina, a Bélgica, a Holanda, o Reino Unido e os Estados Unidos, a sessão conjunta das casas do parlamento, quando existe, restringe-se, tão-somente, a ocasiões solenes, como a abertura da sessão legislativa ou a posse do Chefe do Estado.

Em alguns países, como a Alemanha e a França, há a possibilidade da reunião de uma comissão mista das casas do parlamento para se tentar chegar a um consenso sobre uma determinada proposição, sobre a qual haja divergências entre elas.

As Constituições brasileiras, até a Carta de 1946 vinham seguindo o mesmo padrão. Na de 1824, a Assembléia Geral do Império somente se reunia em sessão conjunta para a abertura e encerramento da sessão legislativa, com a presença do Imperador e para receber o juramento do Chefe do Estado antes de sua aclamação.

As Cartas de 1891 e 1934 previam a reunião do Congresso Nacional somente para dar posse ao Presidente da República, inexistindo qualquer previsão expressa na de 1937.

Em 1946, incluiu a Lei Maior, além das ocasiões solenes, as hipóteses de reunião conjunta do Congresso Nacional para votar o respectivo regimento comum e para deliberar sobre o veto. Trata-se, aqui, efetivamente, da primeira vez que a Constituição prevê um caso de reunião conjunta para deliberação sobre matéria legislativa.

Essa previsão, desde então, vem sendo mantida em nosso ordenamento constitucional. Trata-se, entretanto, como se viu, de uma exceção, se buscarmos a doutrina, o Direito Comparado ou, mesmo, a nossa História Constitucional.

Ou seja, não há, na verdade, qualquer impedimento para que a votação do veto ocorra como a das demais matérias legislativas, separadamente, em cada casa legislativa. Pelo contrário, isso seria uma decorrência natural do modelo parlamentar adotado pelo Brasil, uma vez que a discussão e votação de matérias, separadamente, em cada casa do Congresso Nacional são consectárias da Federação e do bicameralismo.

De outra parte, a vigente sistemática de votação dos vetos tem se mostrado totalmente ineficiente. Nos últimos dez anos, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional 347 vetos totais ou parciais. Desses, apenas 67, ou menos de 20%, foram votados em apenas sete sessões destinadas a esse fim. E, dos 67 vetos votados – dos quais 4 foram rejeitados e 63 mantidos –, 54 foram encaminhados nos anos de 1996, 1997 e 1998. Ou seja, dos 248 vetos encaminhados nesta legislatura e na anterior, ~~não mais do~~ que 13, cerca de 5%, foram votados.

Em dez anos, o Congresso Nacional destinou, para apreciar vetos, três sessões em 1999, uma em 2000, duas em 2004 e duas no ano de 2005.

Certo que o Senado Federal já tentou solucionar esse problema. A eliminação da votação congressional dos vetos consta, dentre várias outras modificações, da Proposta de Emenda à Constituição nº 88, de 1999, cujo primciro signatário foi o então Senador LÚCIO ALCÂNTARA, hoje ilustre Governador do Estado do Ceará, que *altera os arts. 49, 57, 59, 66, 67 e 166 da Constituição Federal e reduz as hipóteses de Sessão Conjunta do Congresso Nacional*.

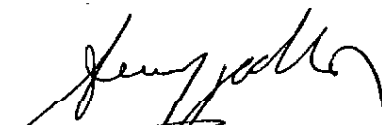
Essa proposição, aprovada definitivamente por esta Casa, por unanimidade, em 8 de novembro de 2000, foi enviada à Câmara dos Deputados, onde recebeu o nº 296, de 2000, e não teve, ainda, sequer votada a sua admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Assim, parece-nos ser de todo conveniente – apesar de a PEC nº 88, de 1999, estar tramitando na Câmara Baixa –, a aprovação da proposta sob exame, que é mais singela e, em razão disso, pode ter a sua tramitação facilitada naquela Casa, uma vez que urge alterar a sistemática de deliberação sobre vetos.

III – VOTO

Com base no exposto, manifesto-me favoravelmente à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 2005.

Sala da Comissão, 21 de junho de 2006.

, Presidente

Senador RAMEZ TEBET, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 57 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 21/06/2006, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Antônio Carlos Magalhães</i>	
RELATOR: <i>Ramez Tebet</i>	
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (<i>Presidente</i>)	1-ROMEU TUMA
CÉSAR BORGES <i>César Borges</i>	2-MARIA DO CARMO ALVES
DEMÓSTENES TÓRRES	3-JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO <i>Edison</i>	4-JORGE BORNHAUSEN
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO <i>R. Tourinho</i>
JOÃO BATISTA MOTTA <i>J. Batista Motta</i>	6- TASSO JEREISSATI
ALVARO DIAS	7-EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	8-LEONEL PAVAN
JUVÊNCIO DA FONSECA	9-LÚCIA VÂNIA
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, ⁽¹⁾ , PL e PPS)	
ALOIZIO MERCADANTE <i>Aloizio Mercadante</i>	1-ANTONIO JOÃO ⁽⁴⁾
EDUARDO SUPLICY	2- PAULO PAIM
FERNANDO BEZERRA <i>Fernando Bezerra</i>	3-SÉRGIO ZAMBIASI
MAGNO MALTA <i>Magno Malta</i>	4- PATRÍCIA SABOYA GOMES
IDELI SALVATTI	5-SIBÁ MACHADO <i>Sibá Machado</i>
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>Antônio Carlos Valadares</i>	6-MOZARILDO CAVALCANTI
SERYS SLHESSARENKO <i>Serys Slhessarenko</i>	7-MARCELO CRIVELLA ^(2,3)
PMDB	
RAMEZ TEBET (<i>Relator</i>)	1-LUIZ OTÁVIO
NEY SUASSUNA	2-GILVAM BORGES
JOSÉ MARANHÃO	3-SÉRGIO CABRAL
ROMERO JUCÁ	4-ALMEIDA LIMA
AMIR LANDO	5-WELLINGTON SALGADO
PEDRO SIMON <i>Pedro Simon</i>	6-GARIBALDI ALVES FILHO
PDT	
JEFFERSON PÉRES	1-OSMAR DIAS

Atualizada em: 31/05/2006.

(1) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(2) O Senador Marcelo Crivella filiou-se ao PMR em 28.09.2005.

(3) O Partido Municipalista Renovador (PMR) passou a denominar-se Partido Republicano Brasileiro (PRB), conforme certidão expedida pelo TSE em 27.03.2006.

(4) Vaga cedida pelo PT ao PTB.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta 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.

.....

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

PARECER Nº 1.061, DE 2000

(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Redação final da Proposta de Emenda à Constituição nº 88, de 1999.)

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apresenta a redação final da Proposta de Emenda à Constituição nº 88, de 1999, que altera os arts. 49, 57, 59, 66, 67 e 166 da Constituição Federal e reduz as hipóteses de sessão conjunta do Congresso Nacional, com alterações redacionais para adequação à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Sala de Reuniões da Comissão, 8 de novembro de 2000. – **José Agripino**, Presidente – **Jefferson Péres**, Relator – **Djalma Bessa** – **Mauro Miranda** – **Bernardo Cabral** – **José Eduardo Dutra** – **Ramez Tebet** – **Alvaro Dias** – **Edson Lobão** – **Sérgio Machado** – **Moreira Mendes**.

ANEXO AO PARECER Nº 1.061 DE 2000

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº , DE 2000

Altera os arts. 49, 57, 59, 66, 67 e 166 da Constituição Federal e reduz as hipóteses de sessão conjunta do Congresso Nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 49, 57, 66, 67 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 49.

“XVIII – elaborar ou reformar, sob a forma de resolução, o Regimento Comum que disporá sobre normas específicas de tramitação das matérias e a criação de serviços comuns às duas Casas.” (AC) *

“Art. 57.

”

“§ 3º A Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:” (NR)

“I – inaugurar a sessão legislativa ordinária;” (NR)

“III – receber o compromisso e dar posse ao Presidente e ao Vice-Presidente da República;” (NR)

“IV – revogado;”

“V – eleger, no caso do § 1º do art. 81, o Presidente e o Vice-Presidente da República; (AC)

“VI – promulgar emenda à Constituição;” (AC)

“VII – receber o Chefe de Estado estrangeiro.” (AC)

“

“Art. 66.

”

“§ 4º Ressalvado o disposto no § 8º, o veto será submetido à Casa iniciadora do projeto e somente poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta de seus membros, em escrutínio secreto.” (NR)

“§ 4º-A. Rejeitado na Casa iniciadora, o veto será submetido à outra Casa que o apreciará pelos mesmos trâmites e quórum estabelecidos no § 4º.” (AC)

“§ 5º Rejeitado o veto pelas duas Casas do Congresso

* AC = Acréscimo.

Nacional, será o texto da matéria vetada encaminhado, pelo Presidente da Casa na qual tenha sido concluída a sua deliberação, ao Presidente da República para promulgação.” (NR)

“§ 5º-A. Mantido o veto na Casa iniciadora, será feita comunicação ao Presidente da República e à outra Casa do Congresso Nacional.” (AC)

“§ 6º Revogado.”

“§ 7º Nos casos dos §§ 3º e 5º se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, o Presidente do Senado a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, o Vice-Presidente do Senado deverá fazê-lo.” (NR)

“§ 8º Os vetos que incidirem sobre projeto de conversão de medida provisória em lei e sobre projeto submetido à comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166, terão tramitação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.” (AC)

“Art. 67.

“Parágrafo único. A vedação estabelecida neste artigo não se aplica à matéria objeto de veto mantido pelo Congresso Nacional.” (AC)

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição terão tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal na forma estabelecida no Regimento Comum.” (NR)

Art. 2º É revogado o inciso V do art. 59 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Publicado no Diário do Senado Federal, 30/6/2006

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:17701/2007)