

REQUERIMENTO N° , DE 2017

Requeremos, com fundamento nos arts. 258, 356 a 358 e 372, todos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), **o retorno à tramitação autônoma das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nº 24, de 2012 e nº 131, de 2015**, pelos seguintes fundamentos:

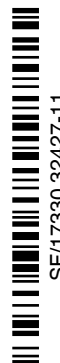
- a) as PECs citadas estão submetidas a disposições especiais do RISF e, no caso concreto, **encontram-se em estágios totalmente distintos de tramitação legislativa, hipótese que leva à impossibilidade de utilização subsidiária da regra geral que trata da tramitação em conjunto**, com fundamento no que estabelecem os arts. 356 a 358 e 372 combinados com o art. 258, todos do RISF;
- b) ainda que se admita a utilização subsidiária do art. 258 do RISF para disciplinar o caso concreto, **a tramitação em conjunto das PECs citadas é incabível pelo fato de elas não regularem a mesma matéria.**

Com a decisão favorável à tramitação autônoma, **a PEC nº 24, de 2012, deve retornar ao Plenário do Senado Federal**, para que seja incluída na ordem do dia, para a quinta sessão de discussão em primeiro turno, com base no disposto nos arts. 357 e 358 do RISF.

E a **PEC nº 131, de 2015, deve retornar à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)** para que o colegiado aprecie a matéria e emita o parecer exigido pelo art. 356 do RISF.

JUSTIFICAÇÃO

Na sessão deliberativa ordinária do dia 30 de março de 2017, o Plenário do Senado Federal aprovou, por votação simbólica, contra o voto do Senador João Capiberibe, o Requerimento nº 199, de 2017, de autoria do Senador Romero Jucá, que pleiteava a tramitação em conjunto das Propostas de Emenda à Constituição nº 24, de 2012, e nº 131, de 2015.



Formulado em termos lacônicos, o Requerimento lastreava seu pleito no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e alegava que ambas as PECs tratavam da mesma matéria, vale dizer, de segurança pública.

Eis o inteiro teor do Requerimento:

Requeiro, **nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação conjunta da Proposta de Emenda à Constituição nº 131, de 2015, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2012, por versarem sobre o mesmo assunto, qual seja, segurança pública.** (grifamos)

Entendemos que referida decisão viola de forma grave e frontal o Regimento Interno do Senado Federal, maculando, de resto, o devido processo legislativo, que tem *status* de princípio constitucional, com base no que estabelece o inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal.

São os seguintes os fundamentos fáticos e jurídicos que nos levam a pleitear nova manifestação do Plenário do Senado Federal.

1. A impossibilidade de utilização subsidiária da regra regimental geral que trata da tramitação em conjunto das proposições

As propostas de emenda à Constituição (PECs), por sua relevância e complexidade, ao proporem alterações à norma fundamental da República, merecem tratamento diferenciado tanto na Constituição Federal (art. 60) como no Regimento Interno do Senado Federal (art. 354 a 373). Essas proposições são submetidas a quórum qualificado e a procedimentos legislativos específicos (3/5 de cada Casa Legislativa do Congresso Nacional em dois turnos de votação, com cinco sessões de discussão em cada turno, nas duas Casas).

O Regimento Interno do Senado Federal trata das PECs em seu Título IX, “Das Proposições sujeitas a Disposições Especiais”, Capítulo I, “Da Proposta de Emenda à Constituição”, que abrange os arts. 354 a 373.

Nessas normas regimentais especiais, as peculiaridades do processo legislativo de alteração da Constituição são detalhadas.

Nesse detalhamento, repleto de particularidades e especificidades, destacamos a regra contida no art. 356 do RISF que estabelece que as PECs somente são distribuídas para a CCJ. E mais, é fixado prazo de trinta dias para que a matéria seja apreciada. Seu parágrafo único prevê que se o parecer da CCJ concluir pela apresentação de emenda deve conter assinaturas que correspondam ao mesmo número exigido para sua

apresentação, vale dizer, um terço dos membros do Senado, ou vinte e sete Senadores.

O art. 357 do RISF prevê que cinco dias após a publicação do parecer da CCJ a matéria pode ser incluída em Ordem do Dia. A parte final do art. 358, por seu turno, prevê que a discussão em primeiro turno das PECs ocorrerá durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas.

A PEC nº 24, de 2012, que *institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública*, cujo primeiro signatário é o Senador João Capiberibe, teve parecer aprovado na CCJ em 12 de agosto de 2015. Em 13 de agosto de 2015, o Parecer nº 551, de 2015 – CCJ, relator o Senador Aécio Neves, foi publicado no Diário do Senado Federal. No dia 30 de março de 2017, transcorreu a quarta sessão de discussão da PEC em primeiro turno no Plenário do Senado Federal.

De outro giro, a PEC nº 131, de 2015, que *dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública*, cujo primeiro signatário é o Senador Tasso Jereissati, foi apresentada em 29 de setembro de 2015 e encaminhada à CCJ no dia seguinte, e não teve, até o dia de hoje, sequer parecer apresentado na Comissão.

Percebe-se, dessa forma, profunda divergência no que concerne à análise das matérias por parte do Senado Federal. Enquanto na PEC nº 24, de 2012, resta apenas uma sessão de discussão em primeiro turno, das cinco regimentalmente previstas, na PEC nº 131, de 2015, não há nenhuma análise, nenhuma manifestação, nenhuma deliberação sobre a matéria nela tratada.

O grau de disparidade de apreciação é tamanho que impede qualquer tentativa de nivelamento que seria consequência do deferimento da tramitação em conjunto das PECs.

É verdade que o art. 372 do RISF prevê a possibilidade de aplicação subsidiária à tramitação das PECs das normas destinadas à tramitação das outras proposições. Todavia, essa possibilidade não ocorre em todas as hipóteses. O Regimento Interno é expresso ao prever a adoção de regras gerais apenas quando couber.

Entendemos que nesse caso, o flagrante desnível de debate, reflexão, elaboração e acúmulo técnico sobre os conteúdos das duas PECs é determinante para impedir a adoção subsidiária da regra geral que permite a tramitação em conjunto de proposições (art. 258).

A interpretação do Regimento Interno deve ser sistêmica e não pode conduzir ao absurdo. Não é razoável para o bom desenlace do processo legislativo, que todo o conhecimento e aprofundamento produzido na análise da PEC nº 24, de 2012, seja desprezado.

Consideramos, em síntese, que o desnível no debate legislativo entre as duas PECs afasta a possibilidade de incidência subsidiária da regra geral que admite a tramitação em conjunto de duas proposições, ainda que estejam em fases distintas de tramitação. Estamos tratando aqui de mudanças na Constituição Federal, cujo processo de alteração deve observar prazos e interstícios específicos.

Entendemos que esse argumento é suficiente para que o Plenário do Senado Federal decida pela retomada da tramitação autônoma das duas proposições.

Com a decisão favorável à tramitação autônoma, **a PEC nº 24, de 2012, deve retornar ao Plenário do Senado Federal**, para que seja incluída na ordem do dia, para a quinta sessão de discussão em primeiro turno, com base no disposto nos arts. 357 e 358 do RISF.

E a **PEC nº 131, de 2015, deve retornar à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)** para que o colegiado aprecie a matéria e emita o parecer exigido pelo art. 356 do RISF.

Caso as Senhoras Senadoras e Senhores Senadores entendam de forma diferente do que foi alegado até aqui, ou seja, entendam que é possível a utilização subsidiária, em tese, da regra geral que admite a tramitação em conjunto de proposições em estágios distintos de tramitação (art. 258 do RISF), ainda assim, a tramitação em conjunto não pode prosperar.

É o argumento que vamos desenvolver no tópico seguinte.

2. As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nº 24, de 2012 e nº 131, de 2015, não tratam da mesma matéria

O art. 258 do RISF estabelece, como requisito necessário ao deferimento da tramitação em conjunto de duas proposições, que elas tratem **da mesma matéria**.

A finalidade precípua da norma é conferir racionalidade e eficiência ao processo legislativo impedindo que o Senado Federal – seu Plenário ou seus órgãos fracionários – seja obrigado a deliberar repetidamente, numa mesma sessão legislativa, sobre temas idênticos, sobre

pontos específicos, com o risco de, em um momento, acolher uma alternativa e, em outro momento, por quaisquer razões, decidir em sentido contrário.

Trata-se do princípio da irrepetibilidade aplicado ao processo legislativo. A Constituição Federal trata do tema em seus arts. 60, § 5º, e 67. O Supremo tribunal Federal por diversas vezes já se debruçou sobre o tema reafirmando a necessidade de busca de coerência e racionalidade no processo legislativo.

Há, no entanto, fundamento necessário, lógico-jurídico, que deve integrar a essência da decisão que defira a tramitação em conjunto: que as matérias sejam idênticas. Não basta que estejam topograficamente situadas no mesmo campo do conhecimento. Impõe-se que tratem de assunto com especificidade tal que desaconselhe tomadas sucessivas de decisão que possam gerar transtorno na conformação da legislação e insegurança jurídica.

Assim, não é regimentalmente lícito que se defira a tramitação em conjunto de duas proposições, uma que trate das estradas do Estado do Rio Grande do Sul e outra das do Estado do Amapá, por considerar que a matéria é a mesma, ou seja, o sistema viário nacional. Da mesma forma, não é aconselhável a tramitação em conjunto de duas proposições que supostamente tratam do mesmo tema – alterações no Código Penal –, quando uma trata do crime de homicídio e outra trata de peculato.

A coleção de exemplos é infinita e é por essa razão que tanto as normas constitucionais quanto as normas regimentais são veiculadas de forma genérica e se referem a proposições que cuidem da mesma matéria. Essa norma genérica deve ser aplicada com moderação e razoabilidade por aqueles que detêm a competência decisória (presidente do Senado, Mesa e Plenário), em momentos distintos do processo legislativo, para que distorções não sejam cometidas.

Lembramos que, por força do que determina o art. 260 do RISF, a aprovação de uma proposição conduz, necessariamente, à rejeição da que está apensada ou à declaração de sua prejudicialidade.

Assim, é inconcebível supor o deferimento de tramitação em conjunto de proposições que tratem de matérias distintas, ainda que estejam no mesmo campo do conhecimento.

É esse, exatamente, o caso que ora enfrentamos.

O fundamento para sua tramitação em conjunto é o fato de tratarem da mesma matéria, segurança pública. Todavia, a PEC nº 24, de

2012, trata especificamente da instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública. Para tanto insere três artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e por intermédio de seu art. 4º, promove alteração na redação do inciso IV do art. 167 da CF.

De outro giro, a PEC nº 131, de 2015, promove verdadeira revolução no âmbito da segurança pública do Brasil. Propõe, por intermédio de completa reformulação do art. 144, que integra a parte permanente da Constituição: a extinção da Polícia Rodoviária e Ferroviária Nacional; a fusão das Polícias Militares e Cíveis em todos os vinte e seis Estados e no Distrito federal; a formação padronizada dos policiais estaduais; alterações no regime jurídico, na remuneração e nas vedações aplicáveis aos policiais; a criação de Conselhos Regionais para a coordenação das polícias estaduais; regras para o funcionamento das guardas cíveis municipais; regras para os juízes da Justiça Militar estadual; regras para o Ministério Público Militar; e, em apenas um parágrafo, o § 14 a ser acrescido ao art. 144 da CF, prevê a criação de um fundo de segurança pública.

Como se percebe, é absolutamente inconsistente, seja sob a ótica constitucional, seja sob a ótica regimental, que duas propostas de emenda à Constituição tão díspares quanto ao seu conteúdo e abrangência normativa sejam autorizadas a tramitar em conjunto.

São essas as razões que nos levam a requerer o retorno à tramitação autônoma das PECs nº 24, de 2012 e nº 131, de 2015.

Com a decisão favorável à tramitação autônoma, **a PEC nº 24, de 2012, deve retornar ao Plenário do Senado Federal**, para que seja incluída na ordem do dia, para a quinta sessão de discussão em primeiro turno, com base no disposto nos arts. 357 e 358 do RISF.

E a **PEC nº 131, de 2015, deve retornar à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)** para que o colegiado aprecie a matéria e emita o parecer exigido pelo art. 356 do RISF.

Sala das Sessões,

Senador João Capiberibe
Líder do Bloco Socialismo e Democracia