



CÂMARA DOS DEPUTADOS

REQUERIMENTO Nº ____/2014 **(Do Sr. Glauber Braga)**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, acostar os argumentos que ora formulo ao recurso ofertado em Sessão Extraordinária realizada no dia 13 de maio de 2014.

Em decisão de Vossa Excelência à minha questão de ordem n. 401/2014, na qual solicito interpretação extensiva para o Plano Nacional de Educação ao entendimento dado aos Planos Plurianuais, conforme o dispositivo constitucional contido na alínea “d”, inciso I, do artigo 62, no que diz respeito a sobrestamento de pauta, faço as seguintes ponderações:

Vossa Excelência assim decidiu:

Na Questão de Ordem nº 411/2009, fixou-se o entendimento de que as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar, os decretos legislativos, as resoluções e as matérias arroladas no inciso I do art. 62, da Constituição Federal, não estão sujeitos à regra de sobrestamento de pauta de que trata o §6º desse artigo.

Esse entendimento, entretanto, não pode ser aplicado na espécie vertente. Isso porque o plano plurianual, definido pelo art. 165, §1º, da Constituição, não se confunde com o plano decenal de educação, que, na dicção do art. 214 da Carta, tem o ‘objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.’

O primeiro é típico instrumento de finanças públicas, disciplinado na Seção II, Dos Orçamentos, do Capítulo II, Das Finanças Públicas, do Título VI, Da Tributação e do Orçamento, da Constituição da República, categoria na qual não se enquadra o segundo, ainda que nele se incluam eventualmente questões de natureza orçamentária e financeira.

Ressalte-se ainda que o processo legislativo do plano plurianual é diferenciado, nos termos do art. 166 da Constituição, o que torna ainda mais evidente a inexistência de identidade entre os institutos e a consequente impossibilidade de igual tratamento, no que concerne ao art. 62, §6º, da Constituição.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Note-se, por fim, que, abstraído o aspecto da urgência, o plano decenal poderia, em tese, ser veiculado por medida provisória, ao passo que o plano plurianual, peremptoriamente, não.

Nesses termos, dando por resolvida a questão de ordem, assento a submissão do Projeto de Lei nº 8.035/2010, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011/2020, ao trancamento de pauta decorrente da não apreciação de medidas provisórias no prazo constitucional.

Cumpra inicialmente referir que o dispositivo constitucional que trata das matérias excluídas do sobrestamento de pauta utilizado para fundamentar a minha questão de ordem, visa tão somente a subsidiar a interpretação dada aos Planos Plurianuais. Assim, ao argumentar sobre a interpretação análoga do Plano Nacional de Educação aos Planos Plurianuais, não o fiz com o intuito de equipará-los na sua essência, pois é evidente que são distintos. A Constituição da República é cristalina em sua referência aos referidos planos Plurianual e Nacional de Educação, e isto não se discute.

Na verdade, Senhor Presidente, o real e mais importante fundamento para o acolhimento da questão de ordem não se encontra na literalidade de um único dispositivo, mas na leitura sistêmica do ordenamento constitucional. Assim o fez o Presidente Michel Temer ao proferir sua resposta à questão de ordem n. 411/2009, quando “flexibilizou” a interpretação do sobrestamento de pauta, de modo a assegurar que o “poder de agenda” do Poder Legislativo não fosse suprimido em virtude do uso excessivo das medidas provisórias:

[...] A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a interpretação sistêmica. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. É o sistema que me permite a interpretação correta do texto.

Neste sentido, sua Excelência Presidente Michel Temer prossegue afirmando que:

A interpretação literal — para usar um vocábulo mais forte — é a mais pedestre das interpretações. Então, se eu ficar na interpretação literal, “todas as deliberações legislativas”, eu digo: nenhuma delas pode ser objeto de apreciação, mas não é isso o que diz o texto. Eu pergunto e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, como, por exemplo, declarar guerra ou fazer paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás, aqui faço



CÂMARA DOS DEPUTADOS

um parêntese: imaginem V.Exas. o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre Brasil e um outro país e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então, nós mandaríamos avisar: "Só a partir do dia 15 ou 20 de maio vamos poder apreciar esse decreto legislativo".

Convém, portanto, buscar a resposta para a questão de ordem não em um enunciado específico, mas na vontade constitucional expressa em seu conjunto, isto é, no ordenamento constitucional como um todo. Senão vejamos:

Na Constituição Federal podemos identificar um extenso rol de iniciativa privativa. Dentre eles, o Supremo Tribunal Federal, para a propositura de lei complementar que disponha sobre o estatuto da magistratura: art. 93, caput; o STF, os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça, sobre a lei de organização judiciária, a criação, quando couber, de tribunais inferiores, bem como sobre seus serviços administrativos (art. 96, I e II); o Ministério Público, sobre lei ordinária que disponha sobre a criação e extinção de cargos no órgão e a fixação das respectivas remunerações (art. 127, § 2º); o Tribunal de Contas da União (TCU), para a propositura de lei sobre suas atribuições, funcionamento, bem como criação e extinção dos cargos e fixação de vencimentos dos seus serviços auxiliares (art. 73, caput, c/c art. 96); e o Presidente da República, para as matérias relativas às Forças Armadas, à estruturação e funcionamento do Poder Executivo, ao funcionamento dos Territórios Federais (caso venham a ser criados), à definição do regime jurídico dos servidores públicos da União (art. 61, § 1º, I e II) e para a apresentação ao Congresso de projetos de lei em matéria orçamentária (art. 165, I a III).

Apesar de extenso, esse rol tem um importante propósito: o de garantir o equilíbrio entre os poderes da República, especialmente, de assegurar a cada um deles a prerrogativa de desencadear o processo legislativo relativo às atribuições constitucionais que lhes são próprias.

Todas essas matérias estariam, a rigor, excepcionadas da regra do sobrestamento de "todas as deliberações legislativas" em virtude do disposto no art. 62, § 6º da Constituição Federal, mormente porque não podem ser objeto de medida provisória, pena de estar-se admitindo a preponderância do poder executivo sobre os demais poderes, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes.

Assim se manifestou o Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello em medida cautelar proferida em Mandado de Segurança preventivo n. 27.931/DF, de 18/03/2009:

Se é certo, de um lado, que o diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo há de ser desenvolvido com observância dos marcos regulatórios que a própria Constituição da República define, não é menos exato, de outro, que a Lei Fundamental há de ser interpretada de modo compatível com o postulado da separação de poderes, em ordem a evitar



CÂMARA DOS DEPUTADOS

exegeses que estabeleçam a preponderância institucional de um dos Poderes do Estado sobre os demais, notadamente se, de tal interpretação, puder resultar o comprometimento (ou, até mesmo, a esterilização) do normal exercício, pelos órgãos da soberania nacional, das funções típicas que lhes foram outorgadas.

O Plano Nacional da Educação, de acordo com a própria Constituição Federal, tem por objetivo “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, por meio de ações integradas dos poderes públicos”. Trata-se, portanto, de um plano de governo para a universalização de um direito constitucional fundamental expresso – a educação (art. 6º, caput, da Constituição Federal):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Em decorrência das atribuições funcionais do Executivo, em conformidade constitucional, não há dúvidas de que é deste Poder a iniciativa para propor o Plano Nacional de Educação. Afinal, trata-se de planejamento da execução, a longo prazo, de políticas públicas na área da educação.

O § 4º do art. 165 da Constituição Federal dispõe que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, quais sejam, o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA (art.188), o Plano Nacional de Educação – PNE (art. 214), o Plano Nacional de Cultura - PNC (art. 215, § 3º) e o Plano Nacional de Juventude –PNJ (art. 227, § 8º, II), serão elaborados em conformidade com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Trata-se do Princípio da Programação, do qual decorre que o plano de ação governamental está necessariamente ligado ao orçamento.

Assim, apesar de essencialmente distintos, não se pode negar que os Planos Nacionais constitucionalmente previstos, no presente caso, o da Educação, têm tratamento constitucional diferenciado das demais propostas legislativas, exigindo, inclusive, o exame e a emissão de parecer pela Comissão Mista permanente de Orçamento, ainda que sistematicamente isso não ocorra:

Art. 166. [...]

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
[...]

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tomando por base esses argumentos questiona-se: por que o Executivo ao encaminhar a matéria não o fez por Medida Provisória? Respondo: o fato de se utilizar como “veículo” projeto de lei ordinária não implica diminuir sua dimensão, sua relevância ou urgência, ao contrário, está coerente com o que determina o nosso ordenamento constitucional e com a complexidade da matéria, cuja natureza enseja, por si só, planejamento orçamentário a longo prazo.

Entender de forma diversa implicaria em admitir que não há interesse político do Poder Executivo em aprovar a matéria, pois restaria evidente a intervenção na tramitação natural do Plano Nacional de Educação ao editar Medidas Provisórias.

DIANTE DO EXPOSTO, requer-se:

- a) sejam acostados os presentes argumentos ao recurso ofertado em Sessão Extraordinária realizada no dia 13 de maio de 2014, visando à reconsideração de Vossa Excelência quanto à decisão proferida em questão de ordem n. 401/2014;
- b) seja reconhecida a não aplicação do dispositivo constitucional que prevê o sobrestamento das deliberações legislativas em virtude de medida provisória (art. 62, § 6º, da CF/88), aos Projetos de Lei que versem sobre Planos Nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal; e
- c) seja o Plano Nacional da Educação submetido de imediato à apreciação do plenário desta Casa, por estar excepcionado da regra contida no art. 62, § 2º, da Constituição Federal.

Sala de Sessões, em ____/____/____

Deputado **GLAUBER BRAGA**
PSB/RJ