

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.835, DE 2019

Autor: Senado Federal – Sen. Angelo Coronel

Relator: Dep. Felipe Rigoni

VOTO EM SEPARADO

RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o Projeto de Lei n 2.835, de 2019, oriundo do Senado.

O Projeto de Lei em sua forma original, no art. 1º, altera o art. 29 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, estabelecendo na forma do § 3º que os valores da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC deverão seguir a referência de preços máximos previstos no Anexo III dessa Lei. O § 4º prevê que a Anac poderá cobrar valores inferiores aos estipulados como teto no referido Anexo III, de forma a adequá-los àqueles praticados por agências internacionais de referência, ou por outro motivo devidamente justificado pela autoridade máxima do órgão.

O art. 2º altera o Anexo III da Lei nº 11.182, de 2005, incluindo como fatos geradores da TFAC a emissão de três certificados (CERTIFICADO DE TIPO (CT) ANV – AVIÃO COM PMD ENTRE 5.700 E 15.000 KG E HELICÓPTERO COM PMD ENTRE 2.730 E 3.500 KG; CERTIFICADO DE TIPO (CT) ANV – AVIÃO COM PMD ENTRE 2.730 E 5.700 KG E HELICÓPTERO COM PMD MENOR QUE 2.730 KG; e CERTIFICADO DE TIPO (CT) ANV – AVIÃO E AERONAVE NÃO TRIPULADA COM PMD MENOR OU IGUAL A 2.730 KG, DIRIGÍVEL E BALÃO), fixando para essas hipótese os respectivos valores da TFAC.



A matéria foi aprovada, sem emendas, pela Comissão de Viação e Transportes.

A Comissão de Finanças e Tributação aprovou a proposição, mas, com a Emenda EMC-A 1 CFT, que insere **novo artigo 4º ao Projeto**, alterando o art. 20 da Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, que dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, denominado aeronauta, que passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 20. A função remunerada dos tripulantes a bordo de aeronave nos serviços aéreos regulares e não regulares de que trata o art. 174-A da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) deverá, obrigatoriamente, formalizada por meio de contrato de trabalho firmado diretamente com o operador da aeronave.

.....

§ 4º É dispensada a formalização de contrato de trabalho entre tripulante e operador da aeronave quando se tratar da prestação de serviço eventual, que não caracterize relação de emprego.

§ 5º Na hipótese de dispensa a que se refere o § 4º, as relações decorrentes do contrato firmado entre tripulante e operador da aeronave são de natureza jurídica comercial. ” (NR)

A matéria vem ao exame desta Comissão para exame da juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa.

Em 29 de novembro de 2022, o Deputado Felipe Rigoni, que também relatou a matéria na Comissão de Finanças e Tributação, apresentou parecer pela aprovação do Projeto de Lei, na forma aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação, rejeitando as emendas saneadoras apresentadas a esta Comissão.

VOTO

A proposição em tela, na forma aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação, não merece prosperar, visto que eivada de inconstitucionalidade e injuridicidade.



Primeiramente, há que se considerar o fato de que o Poder Executivo, em 29 de dezembro de 2019, editou a Medida Provisória nº 1.089, aprovada pelo Congresso Nacional nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº

5, e remetido à sanção presidencial em 25 de maio de 2022.

O referido projeto de lei de conversão alterou o Anexo III da Lei nº 11.182, que deixa de contemplar situações específicas, passando a prever, apenas, quanto ao item objeto da alteração que, a emissão de certificado de tipo de produto aeronáutico e respectivos adendos dependerá do recolhimento da TFAC em valores que vão de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) a depender do "fator de complexidade", a ser definido em regulamento da ANAC.

Dessa forma, resta prejudicada a alteração proposta, em função da deliberação desta Casa em outra proposição legislativa, no curso da atual sessão legislativa. E, nos termos dos art. 163 e 164 do Regimento Interno desta Casa,

"Art. 163. Consideram-se prejudicados:

I - a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado, ou rejeitado, na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal;

.....

Art. 164. O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:

I - por haver perdido a oportunidade;

II - em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação.

§ 1º Em qualquer caso, a declaração de prejudicialidade será feita perante a Câmara ou Comissão, sendo o despacho publicado no Diário da Câmara dos Deputados.

....."

Assim, tendo esta Casa já apreciado e aprovado **alteração de fundo ao referido Anexo III**, resta prejudicada a proposição original, visto que a nova estrutura e regulamentação da TFAC **não é compatível com a alteração proposta, formal e materialmente.**



Ademais, é igualmente injurídica, e inconstitucional, a Emenda EMC-A 1 CFT), que a Comissão de Finanças e Tributação aprovou, exorbitando de suas competências.

Preliminarmente, há que destacar que a referida emenda aprovada pela CFT resulta de emenda **de relator**, incorporando **matéria nova**, e sem base em emendas de membros da Comissão. Essa emenda veicula **conteúdos que são estranhos às competências daquela Comissão.**

Não é necessário esforço de interpretação para constatar-se que a alteração não diz respeito à adequação financeira ou orçamentária da proposição, ou a qualquer dos temas referidos no inciso X do art. 32 do Regimento Interno, que são:

- a) sistema financeiro nacional e entidades a ele vinculadas; mercado financeiro e de capitais; autorização para funcionamento das instituições financeiras; operações financeiras; crédito; bolsas de valores e de mercadorias; sistema de poupança; captação e garantia da poupança popular;
- b) sistema financeiro da habitação;
- c) sistema nacional de seguros privados e capitalização;
- d) títulos e valores mobiliários; e) regime jurídico do capital estrangeiro; remessa de lucros;
- f) dívida pública interna e externa;
- g) matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal; normas gerais de direito financeiro; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;
- i) fixação da remuneração dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos membros da magistratura federal;



j) sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário; legislação referente a cada tributo;

l) tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal;"

Ao teor do art. 55 do RICD, **portanto, deve ser declarada injurídica a referida Emenda**, por versar sobre **matéria estranha ao campo temático ou área de atividade da CFT**, e visto não ser da sua competência manifestar-se sobre matérias relativas ao direito do trabalho ou a contratos de prestação de serviço.

Trata-se de alteração, ademais, que fere a garantia constitucional do devido processo legislativo, e fere, diretamente, o Regimento Interno desta Casa, segundo o qual, nos termos do art. 100, § 3º, "nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente". Ora, o Projeto de Lei nº 2.835, de 2019, tem como enunciado

"Altera a Lei Nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional da Aviação Civil (Anac), para dispor sobre a taxa de fiscalização da aviação civil."

A Emenda EMC-A 1 CFT trata matéria que diz respeito à legislação trabalhista, visto que altera Lei que disciplina as relações de trabalho dos Aeronautas (Lei nº 13.475, de 2017), o que não decorre, de forma alguma, da Lei nº 11.182, ou da Taxa de Fiscalização da Aviação Civil.

A ofensa ao devido processo legislativo é patente, ferindo, ainda, os §§ 2º e 4º do art. 119 do RICD, segundo os quais:

"§ 2º A emenda somente será tida como da Comissão, para efeitos posteriores, se versar sobre matéria de seu campo temático ou área de atividade e for por ela aprovada."

e

"4º Considerar-se-ão como não escritos emendas ou substitutivos que infringirem o disposto nos parágrafos anteriores, desde que provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva da matéria pelas Comissões ou pelo Plenário."



Nos termos do art. 125 do RICD, "O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico".

Na ausência desse pronunciamento, e com o fito de evitar a consumação dessa irregularidade, aguardam apreciação pelo Presidente da Câmara nada menos do que **quatro** reclamações:

- a) Reclamação n. 2/2022, do Deputado Coronel Tadeu (PL/SP)
- b) Reclamação n. 3/2022, do Deputado Fábio Trad (PSD/MS)
- c) Reclamação n. 4/2022, do Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS)
- d) Reclamação n. 5/2022, do Deputado Sóstenes Cavalcante (PL/RJ)

Todas versam sobre o mesmo fato, que é a necessidade de corrigir erro na tramitação do PL 2835/2019, quando de sua tramitação na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que aprovou emenda extrapolando a sua competência regimental

A referida Emenda permite que quando não se tratar de "serviço público de transporte regular de passageiro, carga ou mala postal", seja dispensada a formalização de contrato de trabalho entre tripulante e operador da aeronave nas modalidades de aviação não compreendidas pelo caput. Nessa situação, as relações decorrentes do contrato firmado entre tripulante e operador da aeronave passariam a ser de natureza jurídica comercial e não ensejam, em nenhuma hipótese, a caracterização de vínculo de emprego.

A emenda aprovada pela CFT, portanto, visa, de forma inconstitucional, permitir que a contratação de aeronautas se dê por meio de contrato de natureza jurídica comercial nas modalidades de aviação consideradas como "não regulares", entre ela a aviação agrícola, o táxi aéreo e o transporte aeromédico de remoção, tecidos e órgãos.

Trata-se de dispositivo ***inconstitucional***, à luz do art. 7º da Constituição, ao tratar como **relação contratual** o que é, **e sempre foi, relação de emprego**, visto que **presente a subordinação, intrínseca ao vínculo entre empregador e empregado**, e fere, diretamente, também, o art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, que define que considera-se empregado **toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.**



Além disso, a emenda se baseia em conceitos que a recente aprovação do Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória nº 1.089, de 2021, afastou, ao revogar o art. 174 e seguintes do Código Brasileiro de Aeronáutica, inserindo o novo art. 174-A. Esse novo dispositivo assim estabelece:

“Art. 174-A. Os serviços aéreos são considerados atividades econômicas de interesse público submetidas à regulação da autoridade de aviação civil, na forma da legislação específica.

Parágrafo único. As normas regulatórias da autoridade de aviação civil disporão sobre os serviços aéreos regulares e não regulares, observados os acordos internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária.”

Ao teor do CBA, com tais alterações, não há que se falar, portanto, em *serviço público de transporte regular de passageiros, carga ou mala postal*, mas de *serviço aéreo regular ou não regular*, a serem definidos pelas normas regulatórias da ANAC, exceto no que se refere à aplicação da legislação tributária e aduaneira, para cujos fins, nos termos do art. 13 do PLV aprovado, **os serviços aéreos são atividades econômicas de interesse público e devem ser considerados serviços aéreos públicos.**

Além disso, o texto da emenda aprovada pela CFT enfrenta vício de prejudicialidade, visto que na apreciação do PLV nº 5 à MPV 1089, foi aprovado o seguinte artigo:

“Art. 10. As relações de trabalho decorrentes de serviços aéreos que envolvam aeronautas são regidas pelo disposto na legislação trabalhista, na Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, e nas convenções e nos acordos coletivos de trabalho.”

A precarização das relações de trabalho do Aeronauta, portanto, não pode ser introduzida na forma proposta pela Emenda da Comissão de Finanças e Tributação, pelas razões expostas, sendo lícita tal hipótese, apenas, nos casos em que não houver a presença dos elementos que caracterizam a relação de emprego, sob pena de afronta ao art. 7º da Constituição, além de, igualmente, achar-se prejudicada pela deliberação no PLV nº 5, de 2022.

Sob o prisma constitucional, do desrespeito ao devido processo legislativo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de assegurar o cabimento de Mandado de Segurança para a garantia do direito dos membros desta Casa

* C D 2 2 5 7 1 2 3 4 7 6 0 0 *



contra a introdução de “contrabandos legislativos”, uma vez que, no caso em tela, não se trata da prática de ato que envolva o exercício do poder discricionário pela Mesa da Câmara dos Deputados, nem de seu Presidente.

No exercício de suas funções, o Presidente da Casa ou de Comissão **não têm** a prerrogativa discricionária de **submeter ao Plenário qualquer matéria**, mas apenas **aquelas que atenderam às exigências constitucionais e obedeçam às normas regimentais**.

Caso fosse questão submetida ao juízo discricionário, não poderia o Poder Judiciário imiscuir-se no mérito das decisões adotadas, como fora o caso das decisões indeferitórias adotadas nos Mandados de Segurança nº 21.374-4/DF - DJU de 02.10.92 - Ementário nº 1.678-1 e nº 20247 - DJU de 21.11.80, Ementário nº 1.193-1.

Não está em discussão questão *interna corporis*, em que esteja em jogo juízo de valor que caiba apenas ao Poder Legislativo, mas questão que diz respeito à **efetividade e regularidade do processo legislativo**.

A questão em tela - a ocorrência de ofensa a direito líquido e certo de parlamentares verem obedecido o processo legislativo previsto no texto constitucional para a aprovação de **PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA**, e o cabimento do Mandado de Segurança - tem sido objeto de diferentes julgados do STF (e.g, MS 24.138, Rel. Min. Gilmar Mendes; MS 24.467, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 21.648, Rel. Min. Ilmar Galvão; MS 22.503, Rel. Min. Maurício Correa).

O entendimento então esposado, lastreado também em decisões históricas e nos magistrais votos dos Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, homenageia o recurso extremo das minorias ao Judiciário para ver respeitado o processo legislativo, única garantia de que dispõem no debate parlamentar, com bem frisou Ives Gandra da Silva Martins (Correio Braziliense, 22.04.1996). Também Carlos Ari Sundfeld corrobora este raciocínio ao asseverar que “*o Judiciário não só tem o poder como tem o dever de obstar as práticas do Legislativo ou do Judiciário que contrariem a ordem jurídica*” (Folha de São Paulo, 28.04.1996). E, para Celso Antônio Bandeira de Mello, a questão se circunscreve em limites da mesma ordem:

“...os deputados têm direito ao cumprimento do devido processo na elaboração legislativa ou na elaboração



das emendas constitucionais.

Se o Supremo Tribunal Federal não pudesse apreciar a conformidade do desenvolvimento de seus trâmites aos ditames constitucionais e aos do Regimento Interno, uns e outros não valeriam coisa alguma. Nem sequer seriam regras jurídicas, pois poderiam ser desatendidos pelos pretensamente obrigados a obedecê-las, sem possibilidade de que fosse corrigida a ilegitimidade. O que nelas se dispusesse seria de nenhum efeito. (...)

A Constituição e as leis não existem apenas para serem respeitadas pelos cidadãos, mas para se imporem a todos, aí incluídas as autoridades públicas.

O dever de respeitá-las, inclusive quanto à forma de produzir os atos pertinentes às respectivas funções, é a garantia de que as 'regras do jogo' ficarão a depender, em cada caso, nem dos caprichos nem dos desejos das maiorias eventuais. É isso o que confere a todos e a cada um a segurança de viverem em um Estado civilizado. Por isso, disse Yering: 'A forma é inimiga do capricho e irmã gêmea da liberdade'." (BANDEIRA DE MELLO, C. A. Ainda há juízes em Berlim. Folha de São Paulo, 18.04.1996)



Rememore-se, *in casu*, o voto do Exmo. Sr. Ministro Celso de Mello no MS nº 22.503, que resume de maneira clara e transparente a natureza do problema:

"Nesse contexto, o processo de formação das espécies normativas revelar-se-á plenamente suscetível de controle pelo Poder Judiciário, sempre que houver possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, ou, então, quando o descumprimento das diretrizes fixadas pela Carta Política ou pelo Regimento Interno das Casas legislativas gerar ofensa a direito subjetivo dos próprios parlamentares, enquanto atores principais da construção legislativa da ordem jurídica.

Na realidade, esse processo de positivação formal do direito **subordina-se**, no âmbito das Casas do Congresso Nacional, a esquemas rigidamente previstos e disciplinados **na Constituição** e, também, no Regimento Interno.

Se é verdade que os atos normativos editados pelo Parlamento consubstanciam a fórmula da ordem, e **se é certo**, ainda, que as normas legais e constitucionais **impõem-se**, por autoridade própria, à observância de todos, inclusive dos órgãos públicos que compõem a estrutura institucional do Estado, **representaria estranho paradoxo** se o Congresso Nacional, em função de critérios abstrusos, desvestidos de qualquer valia jurídica, ou motivado por interpretações de mera conveniência político-partidária, **absolutamente** estranhas aos parâmetros estabelecidos pela Constituição da República e pelo Regimento Interno, viesse a desrespeitar, **ele próprio**, as cláusulas que, **qualificadas pela nota da compulsória observância pela instituição parlamentar**, definem a garantia do devido processo legislativo, que irrecusavelmente assiste a todos os membros do Parlamento, **inclusive àqueles que compõem os grupos políticos minoritários.**

Em consequência, a observância das normas constitucionais e regimentais - especialmente quando esse desrespeito ofende o direito dos legisladores ao devido processo - **condiciona** a própria validade jurídica dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo (CARL SCHMIDT, '**Teoria de La**



Constitución', p. 166, 1934; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, '**Dirito Costituzionale**', vol. I/433-434, 1949; JULIEN LAFERRIÈRE, '**Manuel de Droit Constitutionnel**', p. 330, 1947; A. ESMEIN, '**Elements de Droit Constitutionnel**' Français et Comparé', vol. I/643, 1927; SERIO GALEOTTI, '**Contributo alla teoria del Procedimento Legislativo**, Giuffrè Editore, 1957, Milano).

Essa intervenção judicial no procedimento de elaboração das normas que emanam do Congresso Nacional destina-se, **mesmo que reconhecida a excepcionalidade de sua ocorrência**, a garantir, de modo efetivo, a supremacia da Constituição e a intangibilidade dos regimentos internos das corporações legislativas, que traduzem, enquanto instrumentos de regramento da disciplina de elaboração normativa, verdadeiras emanações da própria Carta Política (CF, art. 51, III e art. 52, XII)."



Confirmando a orientação jurisprudencial, assim se manifestou o Plenário do e. Supremo Tribunal Federal no MS 32.033:

*"O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o **vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa**, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque **visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.**" (MS 32033, Rel. Min. GILMAR MENDES, Rel. p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 18-02-2014)*

A prática da inclusão de matéria estranha ao conteúdo de projeto de lei, por meio ou do acatamento de emendas apresentadas pelos parlamentares na fase regimental, ou de emenda do Relator, tem sido objeto de sucessivos questionamentos e tentativas de limitação.

Ao teor das normas que regem o devido processo legislativo, não pode o Relator apresentar emendas suas, contendo matéria estranha à tratada na proposição sob exame, devendo o seu parecer, assim, cingir-se a aprovar ou rejeitar a proposição como apresentada, ou a acatar ou rejeitar as emendas a ela apresentadas **desde que com ela guardem conexão ou pertinência.** Mas é competência do Presidente da comissão, em primeira análise, decidir em que casos a emenda é ou não "matéria estranha".

No entanto, não sendo essa prerrogativa exercida pelo Presidente da Comissão caberia, subsidiariamente, a aplicação pelo Presidente da Câmara dos Deputados da norma prevista no Regimento Interno dessa Casa, que, assim como o disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, é de observância obrigatória, e não facultativa, por aqueles a quem compete a elaboração das normas legais.



O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, atento a tais fatos, e na sua missão de guardião da Constituição, **considerou inconstitucionais os “contrabandos legislativos”**, frente aos pressupostos que autorizam a edição de medidas provisórias, reconhecendo a inconstitucionalidade formal decorrente da impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de Medida Provisória em lei, com tema diverso do objeto originário da Medida Provisória:

*Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. **Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.** 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos. (ADI 5127-Tribunal Pleno - c) Relator(a): Min. ROSA WEBER -Redator(a) do acórdão: Min. EDSON FACHIN - Julgamento: 15/10/2015- Publicação: 11/05/2016) (grifamos).*

Como bem consignou o voto da Ministra Rosa Weber, reconhecendo a prerrogativa parlamentar de emendamento às proposições oriundas do Poder Executivo, “a alteração da proposta legislativa sujeita a cláusula de reserva de iniciativa somente se legitima quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original –, **guarda com ele estrita relação de afinidade temática.**”



Consigna o Voto citado diferentes julgados do STF, confirmando a necessidade da *pertinência temática* e a inconstitucionalidade de alterações normativas incluídas por emenda parlamentar “quando desprovidas de vínculo de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva” (ADI 865-MC/MA, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 07.10.1993, DJ 08.4.1994; ADI 1333/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 29.10.2014, DJe 18.11.2014; ADI 2583, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01.8.2011, DJe 26.08.2011; ADI 2305, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 30.06.2011, DJe 05.08.2011; ADI 3288/MG, Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno - julgamento em 03.10.2010, DJe 24.02.2011; RE 134278, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 27.05.2004, DJ 12.11.2004; ADI 2350/GO, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 25.3.2004, DJ 30.04.2004; ADI 546/DF, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgamento em 11.3.1999, DJ 14.04.2000; ADI 1050/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 21.9.1994, DJ 23.04.2004; ADI 2681/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 11.9.2002, DJe 24.10.2013; ADI 574/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgamento em 03.6.1993, DJ 11.3.1994; (ADI 973 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 19.12.2006; ADI 2813, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 26.8.2011; ADI 2887, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 06.8.2004).

E, ainda, afirma a Min. Rosa Weber em seu Voto, referindo-se à prática do **contrabando legislativo** em projetos de lei de conversão, mas que se aplica, também, às demais proposições:

*“O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim **procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade.**” (grifamos).*

Daí ser necessário que se extraia interpretação *restritiva* do conceito de *pertinência temática*, não cabendo que, pelo mero



emprego de expressões, no texto de emendas, que “sugiram” a pertinência temática, seja contornado o óbice.

A pertinência temática, no caso, para estarem presentes os requisitos de validade, há de resultar de clara e inequívoca *dependência e complementaridade* entre os dispositivos originais e os emendados, o que não está presente no caso do art. 4º do Substitutivo aprovado pela CFT e que foi mantido pelo Relator nesta CCjC, rejeitando as emendas saneadoras apresentadas.

Assim, o Voto é pela declaração de prejudicialidade do Projeto de lei nº 2.835, de 2019, e pela declaração, por esta Comissão, da INCONSTITUCIONALIDADE, INJURIDICIDADE e ANTIREGIMENTALIDADE da Emenda EMC-A 1 CFT.

2022 Sala da Comissão, em de de

DEPUTADO FEDERAL
CORONEL TADEU
PL/SP

