

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RECURSO Nº 238, DE 2002 **(apenso o Recurso nº 239, de 2002)**

Recorre, nos termos do art. 95, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, contra decisão da Presidência em questão de ordem acerca da expedição de normas, pela Presidência da Casa, sobre a apreciação preliminar de medidas provisórias.

Autor: Deputado PROFESSOR
LUIZINHO

Relator: Deputado ALOYSIO NUNES
FERREIRA

I - RELATÓRIO

Trata-se de recurso apresentado pelo nobre Deputado Professor Luizinho contra o indeferimento de questão de ordem levantada em Plenário no último dia 21 de maio, referente às regras então editadas excepcionalmente pela Presidência para disciplinar a apreciação preliminar dos aspectos de admissibilidade de medidas provisórias.

O argumento central usado na questão enfocada centrou-se na desnecessidade da edição das referidas regras, defendendo seu autor a tese de que a matéria já se encontrava suficientemente normatizada pelo art. 144 do Regimento Interno da Casa, aplicável aos procedimentos de votação de medidas provisórias quando silente a Resolução nº 1, de 2002-CN. Não entendendo haver diferença de procedimento entre a apreciação preliminar prevista no art. 8º da referida Resolução e a disciplinada no art. 144 do Regimento da Câmara, o ora Recorrente impugnou a decisão da Presidência no que dizia respeito à inadmissibilidade de votação destacada de partes do parecer a ser apreciado preliminarmente pelo Plenário.

Em apenso encontra-se o Recurso nº 239, de 2002, formulado pelo Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ na sessão do dia seguinte e referente, igualmente, ao procedimento de apreciação preliminar de medidas provisórias. A questão de ordem que lhe deu origem, contudo, não contestava o mérito da procedimento então adotado, mas apenas a competência da Presidência para determiná-lo, de ofício, sem submissão ao Plenário da Câmara.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os dois recursos ora trazidos à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação dizem respeito à decisão tomada provisoriamente pela Presidência para suprir lacuna normativa existente em relação à chamada “apreciação preliminar” de medidas provisórias, prevista no art. 8º da Resolução nº 01-CN, que disciplina a tramitação desse tipo de matéria.

A decisão em referência, proferida quando o Plenário se encontrava impedido de deliberar e aprovar a norma procedimental aplicável, pretendeu regular matéria não suficientemente disciplinada na Resolução referida e que também não encontrava solução adequada no Regimento Interno da Casa: a votação de parecer global referente aos aspectos de

admissibilidade constitucional e orçamentária da medida provisória e das emendas a ela apresentadas.

Com efeito, embora a fase de apreciação preliminar prevista no art. 8º da Resolução nº 1/02-CN encontre similar nos artigos 144 e 145 do Regimento Interno da Câmara, as normas nestes previstas nada dizem a respeito da forma de votação do respectivo parecer, limitando-se a conceituar o instituto da apreciação preliminar – que envolve a deliberação do Plenário exclusivamente sobre os aspectos de constitucionalidade e juridicidade ou compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da matéria a ser votada, bem como a definir regra de preferência para votação no caso de haver emenda que se proponha a sanear eventuais problemas de admissibilidade apontados. Nada mais. Confira-se o inteiro teor dos dispositivos citados:

“Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de medida provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da medida provisória, esta será arquivada.” (Resolução nº 01, de 2002, CN);

“Art. 144. Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de comissão, emitido na forma do art. 54.

Parágrafo único. A apreciação preliminar é parte integrante do turno em que se achar a matéria.

Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.

§ 1º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

§ 2º Acolhida a emenda, considerar-se-á a proposição aprovada quanto à preliminar, com a modificação decorrente da emenda.

§ 3º Rejeitada a emenda, votar-se-á a proposição, que, se aprovada, retomará o seu curso e, em caso contrário, será definitivamente arquivada.”
(Regimento Interno da Câmara dos Deputados)

No que respeita à forma de apreciação do parecer referente a essas preliminares, como se observa, não havia mesmo norma disciplinadora específica a que se pudesse recorrer para dar andamento à matéria a ser votada na ocasião. A Presidência, reconhecendo a lacuna normativa existente, e diante do impedimento do Plenário para deliberar, fez o que seu papel de autoridade responsável pela condução e pelo regular processamento dos trabalhos exigia: editou, de ofício, a norma provisória aplicável até que o Plenário viesse a aprovar, em definitivo, a suplementação regimental que se fazia necessária.

Quanto ao mérito do procedimento então adotado, não havia muitas alternativas ao rito ali traçado. Afinal, era preciso encontrar uma fórmula de votação que não comprometesse a essência nem desfigurasse por completo a matéria em apreciação: o parecer de admissibilidade.

De lembrar-se que um parecer, especialmente quando voltado ao exame de aspectos técnicos como os referentes à admissibilidade jurídica e orçamentária de uma proposição, não envolve simplesmente uma opinião política da comissão ou do Relator que o elaborou a respeito da conveniência ou oportunidade da aprovação ou rejeição da matéria: trata-se

de peça fundamentada tecnicamente, devendo amparar-se em argumentos sólidos que lhe dêem sustentação e coerência interna. Sua apreciação, por isso mesmo, não pode se equiparar à das proposições em geral, tendo ele uma diretriz, uma linha-mestra, uma espinha dorsal de argumentação que não se altera por critérios meramente políticos, sob pena de esfacelar-se por completo e deixar de servir aos propósitos com que foi concebido pela norma regimental.

A diferença fundamental entre a fase da “apreciação preliminar” e a da apreciação de mérito propriamente dita das proposições em geral reside justamente aí: no caso da primeira, o que está em votação não é a proposição, em si mesma, mas um parecer sobre sua admissibilidade jurídica e orçamentária, que tem o condão de definir o que poderá, ou não, ser objeto de deliberação quanto ao mérito, condicionando a validade e a ocorrência da segunda fase.

Esse caráter autolimitador da atuação parlamentar, presente no efeito decisivo dos pareceres de admissibilidade, foi ainda realçado, no caso das medidas provisórias, pela concepção que lhe deu a Resolução nº 1/02-CN, a qual obriga o Plenário, independentemente da interposição de recurso, a sobre eles deliberar. Cuidou-se, ali, de garantir que tais matérias só pudessem ser objeto de discussão e votação após reconhecida, com o parecer aprovado pelo Plenário, sua conformação aos pressupostos constitucionais e jurídicos, bem como sua adequação e compatibilidade com as normas orçamentárias e de responsabilidade fiscal em vigor. O poder terminativo do parecer, assim, passou diretamente para a responsabilidade do Plenário, ficando também este adstrito, na apreciação preliminar, ao uso de critérios técnicos para balizar sua decisão.

Por isso mesmo, não se há de admitir, pela via dos destaques, a manipulação dos argumentos de admissibilidade ou inadmissibilidade, presentes no parecer, fazendo-os valer para umas e tornando-os letra morta para outras proposições da mesma espécie que tramitem no mesmo processo. A possibilidade de o Plenário vir a rejeitar a linha de argumentação construída no parecer é ampla, mas para tanto haverá de fazê-lo de forma coerente e sustentável tecnicamente, dirigindo seus esforços de rejeição globalmente a todas as proposições da mesma espécie que estejam sendo objeto do voto que se pretenda rejeitar.

A própria regra geral de admissibilidade de destaques, presente nos incisos IV e V do art. 161 do Regimento Interno, corrobora essa tese. Ali se determina não ser permitido destaque de expressão cuja retirada inverta o sentido da proposição ou a modifique substancialmente, nem a inclusão, na proposição em apreciação, de texto que a ela não possa se ajustar formando sentido completo. A norma fala por si mesma. Dos destaques não podem resultar textos dúbios, incoerentes, que não “formem sentido completo”. O que aconteceria, então, se se admitisse a votação parcelada de um parecer para aplicar suas conclusões a umas e não a outras proposições assemelhadas, nele igualmente contempladas com idêntico argumento técnico?

É de se observar, finalmente, que a prática dos destaques no âmbito das comissões, embora não prevista regimentalmente mas já consagrada pelo uso nos últimos anos, não tem termo de comparação com o procedimento de Plenário. Ali a possibilidade do destaque se insinua porque o parecer constitui a própria forma de manifestação da comissão sobre as matérias que examina, mesmo quando se trata de exame de mérito. O parecer apresentado pelo relator numa comissão é apenas o ponto de partida da discussão e votação, sujeitando-se, no decorrer do processo de apreciação, a todo tipo de modificação, sendo que na hipótese de alterações vencedoras na comissão haverá de ser produzido um novo texto, com novos fundamentos, que espelhem e reflitam a posição final prevalecente na comissão. Essa fase do “parecer vencedor”, lembre-se, não ocorre com os pareceres sujeitos à apreciação preliminar em Plenário, que já são a peça final pronta para votação, sendo impossível a alteração de apenas algumas partes de seu texto sem prejuízo para a coerência e precisão de sentido da parte restante.

Por todos os motivos aqui expostos, parece-nos falecer razão aos ora recorrentes, tendo sido a decisão tomada pela Presidência, naquelas circunstâncias, abrigada por seus poderes institucionais de autoridade suprema condutora do processo legislativo no âmbito da Casa, bem como irretocável, do ponto de vista do mérito, já que perfeitamente compatível com a sistemática de apreciação de proposições constante do Regimento Interno da Casa.

O voto desta Relatoria, assim, é no sentido do improvimento dos Recursos de nºs 238 e 239, de 2002, devendo ser aplicadas as regras provisoriamente editadas pela Presidência até que o Plenário venha a deliberar, definitivamente, sobre as normas regimentais suplementares de apreciação de medidas provisórias.

Sala da Comissão, em de de 2002 .

Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA
Relator