

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

RECURSO nº 238/2002

Recorrente: Dep. Prof. Luizinho

Recorrida: Presidência da Câmara dos Deputados

Relator: Deputado Aloízio Nunes Ferreira

(Em apenso, Recurso nº 239/2002, Recorrente: Deputado Arnaldo Faria de Sá; Recorrida: Presidência da Câmara dos Deputados)

RECURSO NOS TERMOS DO ART. 95, § 8º, RICD, CONTRA A DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS QUESTÕES DE ORDEM Nº 737 (de autoria do Dep. Prof. Luizinho) E 738 (de autoria do Dep. Arnaldo Faria de Sá), REFERENTES ÀS NORMAS BAIXADAS, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 21.05.2002, A RESPEITO DA APRECIÇÃO PRELIMINAR EM SEDE DE MEDIDA PROVISÓRIA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FERNANDO CORUJA (PDT/SC)

I. Relatório

O Presidente em exercício da Câmara dos Deputados, Dep. Efraim Morais, apresentou, na sessão plenária de terça-feira próxima passada, normas referentes à apreciação preliminar de medidas provisórias.

A principal questão versada pelas normas baixadas pela Presidência da Casa diz respeito à impossibilidade de emendas que tenham sido rejeitadas por inconstitucionalidade ou inadequação orçamentária ou financeira na Comissão Mista, serem destacadas isoladamente para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Assim o fez Sua Excelência, no exercício da Presidência da Casa, em caráter transitório *"até que seja aprovada Resolução que adapte o Regimento Interno da Câmara dos Deputados às normas de apreciação das medidas provisórias"*.

Irresignado com tal decisão o Dep. Professor Luisinho apresentou questão de ordem (QO nº 737), indeferida pelo Sr. Presidente, decisão

esta atacada por recurso que obteve efeito suspensivo e que neste instante encontra-se, por força do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sob a deliberação desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. O fundamento do recurso do parlamentar do Partido dos Trabalhadores é que não há que se falar em lacuna que demandasse a produção de normas transitórias pela Presidência da Casa, tendo em vista que a própria Resolução nº 1, de 2002 – CN prevê a utilização subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme o caso.

O Dep. Arnaldo Faria de Sá, por seu turno, também se antepôs às normas baixadas pela Presidência da Câmara dos Deputados, sob o argumento de que a Presidência da Casa não tem competência regimental para decidir unilateralmente sobre o disciplinamento do processo legislativo referente à tramitação de medidas provisórias. A questão de ordem do parlamentar paulista foi indeferida, fato que ensejou seu pronto recurso à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que ora analisa a matéria.

II. Voto

A questão trazida à baila por ambos os recursos que atacam as decisões presidenciais que indeferiram as questões de ordem nºs 737 e 738, é de grande complexidade e extrema relevância para o disciplinamento da tramitação de medidas provisórias no âmbito do Congresso Nacional.

O Congresso Nacional, após anos de questionamentos da comunidade jurídica em geral, promulgou a Emenda Constitucional nº 32, de 12 de setembro de 2001, que instituiu novo regramento à edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com claro intuito de disciplinar a adoção abusiva deste instituto que vinha descaracterizando a produção legislativa do país.

Em face das alterações aprovadas pelo texto constitucional foi aprovada a Resolução nº 1, de 2002 – CN que “dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências”.

A mencionada Resolução estabelece em seu art. 1º que esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum.

O art. 5º da referida Resolução estabelece as balizas para apreciação da medida provisória no âmbito da Comissão Mista, disciplinando sua competência quanto ao aspecto constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária.

O art. 6º, por seu turno, dispõe sobre o exame da medida provisória pelo Plenário da Câmara dos Deputados, enquanto o art. 7º estabelece as normas para a apreciação da matéria pelo Plenário do Senado Federal.

De forma absolutamente sintética, a Resolução nº 1, de 2002 – CN dispôs sobre as três etapas básicas do novo processo legislativo aplicado à apreciação das medidas provisórias, inaugurado pela EC nº 32, de 2001. A apreciação inicial pela Comissão Mista e a sucessiva apreciação pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Uma leitura mais atenta do texto da resolução sob comento permite a constatação que a intenção dos congressistas foi a de fixar com clareza os parâmetros temporais, uma das maiores inovações do novo texto constitucional, tratando com detalhes da fixação dos prazos de cada uma das três etapas básicas anteriormente mencionadas.

Ressalte-se que o detalhamento do processo de votação não foi efetivado pela Resolução nº 1. E nem era necessário que o fosse, na medida que o § 7º do art. 7º estabelece, textualmente que:

"Art. 7º...

.....

§ 7º Aplicam-se, no que couber, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa."

A adoção dessa regra de subsidiariedade demonstra a ponderação dos congressistas ao disciplinar a matéria, visto que seria de todo inadequado e desarrazoado tratar em dois artigos – o 6º, destinado à apreciação na Câmara dos Deputados, e o 7º, destinado à deliberação no Senado Federal – de todos os detalhes do processo legislativo aplicado à apreciação de medidas provisórias.

O primeiro aspecto, então, a ser apreciado neste voto é o que diz respeito à incompetência da Presidência da Câmara dos Deputados na fixação, unilateral, de normas referentes ao processo legislativo aplicado à tramitação de medidas provisórias.

Os arts. 14 a 18 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que relacionam as competências da Mesa Diretora e da Presidência da Câmara dos Deputados, em nenhum de seus incisos contemplam a hipótese de disciplinamento unilateral do processo legislativo aplicado, seja aos projetos de lei, seja às medidas provisórias.

Não poderia ser de forma diversa. Todos os regimentos internos do Poder Legislativo - do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – são resoluções, somente alteráveis por

resoluções posteriores que disciplinem de forma diversa a matéria anteriormente tratada.

É o que se extrai da leitura do art. 128 do Regimento Comum do Congresso Nacional que estabelece, *verbis*:

"Art. 128. O Regimento Comum poderá ser modificado por projeto de resolução de iniciativa:

*a) das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e
b) de, no mínimo, 100 (cem) subscritores, sendo 20 (vinte) Senadores e 80 (oitenta) Deputados."*

Então, no que concerne à alteração do Regimento Comum, cabe às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a mera iniciativa do processo legislativo, e não a iniciativa, a deliberação e a aprovação unilateral em substituição aos 513 deputados federais e 81 senadores.

A combinação do art. 1º da Resolução nº 1, de 2002 – CN – que afirma ser a Resolução parte integrante do Regimento Comum – e o art. 128 do Regimento Comum, Resolução nº 1, de 1970 CN e alterações posteriores – que determina que as alterações somente se efetivarão por intermédio de outro projeto de resolução, impõe a inafastável conclusão que o Presidente em exercício da Câmara dos Deputados, Dep. Efraim Morais, extrapolou de suas atribuições regimentais e invadiu esfera de competência deferida apenas ao Plenário do Congresso Nacional.

Merece, pois, provimento o recurso interposto pelo nobre Dep. Arnaldo Faria de Sá que impugnou, na Questão de Ordem nº 738, indeferida pela Presidência da Câmara dos Deputados, no ponto em que nega competência à Presidência da Câmara para fixar, ainda que de forma transitória, normas para apreciação preliminar de medidas provisórias.

Importa, neste momento, enfrentar uma outra dimensão de problemas enfatizada pelo Recurso na Questão de Ordem nº 737 de autoria do Dep. Professor Luizinho.

Diz respeito à absoluta desnecessidade das normas baixadas pela Presidência da Câmara dos Deputados referentes à apreciação preliminar das medidas provisórias, tendo em vista que as normas subsidiárias abrangem, por completo, as hipóteses possíveis.

Lembre-se que a adoção das normas subsidiárias – Regimentos da Câmara e do Senado Federal – é prevista expressamente no § 7º do art. 7º da Resolução nº 1, de 2002 – CN.

Há um capítulo específico no RICD – Capítulo III, do Título V, arts. 144 a 147 – que disciplina a apreciação preliminar das proposições.

Completamente despicienda, pois, a fixação arbitrária e unilateral de normas transitórias destinadas a balizar a apreciação preliminar das medidas provisórias.

Merece total acolhida o recurso na Questão de Ordem nº 737 pelo fato das normas subsidiárias já existentes serem suficientes ao equacionamento das hipóteses possíveis na tramitação das medidas provisórias.

Porém, mais grave que a incompetência regimental do Presidente da Câmara dos Deputados, em exercício, em baixar as referidas normas, e de sua completa desnecessidade *vis a vis* a existência de normas subsidiárias, é a afronta ao direito subjetivo público do parlamentar em participar ativamente do processo legislativo oferecendo emendas e destacando-as para que, aquelas que foram priorizadas, sejam destacadas para apreciação em separado.

O ponto central das normas baixadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados encontra-se subsumido nos itens 4 e 5 que passamos a reproduzir:

"4- em seguida será submetida à votação, em seu conjunto, a parte do parecer referente a toda a matéria apreciada pela Comissão Mista ou pelo relator designado que tenha obtido parecer no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, quanto a esses aspectos; 5 – não serão admitidos destaques para apreciação preliminar em separado de proposição principal ou acessória ou de parte destas;"

É exatamente neste ponto que reside a maior afronta às prerrogativas de todos os parlamentares, como de resto, de todos os partidos que ficam obstados de selecionar, dentre as diversas emendas apresentadas e que tiveram parecer pela inconstitucionalidade ou pela inadequação orçamentária ou financeira, aquelas que desejariam ver apreciadas pela instância máxima de deliberação da Casa, que é o Plenário.

Vê-se, portanto, que além da supressão de prerrogativas dos principais agentes políticos, os parlamentares e os partidos, lesado também se acha a própria instituição, pois o Parlamento fica impedido de deliberar, em sua composição plena, em última instância, instância extraordinária e recursal, sobre as questões de inconstitucionalidade e inadequação orçamentária e financeira.

As normas tornadas públicas no dia 21.05 p.p., são de extrema gravidade visto que malbaratam o processo legislativo ao suprimir a instância máxima de deliberação – que é o Plenário da Câmara dos Deputados – quando da apreciação preliminar das emendas apresentadas às medidas provisórias.

As regras que balizam a apreciação das medidas provisórias – instrumento perene, integrante do processo legislativo em sentido lato – não podem ser amesquinhasadas tendo em vista interesses conjunturais da Presidência da República e da base parlamentar governista de não constranger seus parlamentares a terem que votar contrariamente a emenda destacada que preveja aumento superior ao salário-mínimo do que o encaminhado na medida provisória nº 35, de 2002. Esta, Senhores parlamentares integrantes da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a verdadeira motivação para o lançamento extemporâneo e inoportuno das normas objeto da presente análise.

Nada do que contém o Regimento Interno da Câmara dos Deputados autoriza a draconiana supressão de prerrogativas previstas nas normas da Presidência da Casa.

Poder-se-ia alegar que o RICD não admite o destaque das partes rejeitadas em apreciação conclusiva pela Comissão competente (art. 161, § 1º do RICD). No entanto, este dispositivo faz uma ressalva final: não será objeto de destaque a matéria com parecer conclusivo pela rejeição, desde que não haja recurso provido pelo Plenário.

É cristalino o texto regimental ao prever a possibilidade de submeter a matéria rejeitada em apreciação preliminar conclusiva à deliberação do Plenário, instância recursal máxima do processo legislativo, mesmo no que concerne à apreciação da constitucionalidade e da adequação orçamentária e financeira.

Da mesma forma o § 6º do art. 189 do RICD, que assenta que emenda declarada inconstitucional ou injurídica ou inadequada orçamentária e financeiramente pelas Comissões permanentes respectivas ou pela Comissão Especial, não será submetida a votos desde que dessas decisões conclusivas não tenha havido recurso ou que o recurso tenha sido desprovido.

Também neste dispositivo regimental está assegurado o direito de recurso ao Plenário, do ponto específico rejeitado em apreciação preliminar, ponto que as normas fixadas pelo Presidente em exercício da Câmara dos deputados quer agora suprimir.

Nem se alegue que a previsão de recurso ao Plenário está assegurada pelo § 5º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002, pois lá, o

recurso previsto é submetido ao Plenário da Comissão Mista e não da Câmara dos Deputados.

Lembre-se, por fim, que o art. 16 da Resolução nº 1, de 2002 – CN prevê a adaptação dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com vistas à apreciação das medidas provisórias pelos respectivos plenários em face das disposições e prazos previstos na referida resolução.

Assim, entendesse o coletivo de Deputados Federais ser necessária a promoção de alterações em seu regimento, de modo a adequá-lo aos ditames da Resolução nº 1, de 2002, as mudanças deveriam ser levadas a cabo por intermédio de projeto de resolução, ex-vi do expressamente previsto pelo art. 216 do RICD:

"Art. 216. O Regimento Interno poderá ser modificado ou reformado por meio de projeto de resolução de iniciativa de Deputado, da Mesa, de Comissão Permanente ou de Comissão Especial para esse fim criada, em virtude de deliberação da Câmara, da qual deverá fazer parte um membro da Mesa."

Tamanha é a preocupação do RICD com a transparência do processo e a intenção de ampliar ao máximo a participação na discussão da alteração das normas que regem a vida de todos os parlamentares que o § 1º do art. 216 retrocitado estabelece:

*"Art.216. ...
§ 1º O projeto, após publicado e distribuído em avulsos, permanecerá na Ordem do Dia durante o prazo de cinco sessões para o recebimento emendas."*

Ora, como admitir a fixação unilateral e repentina de normas que somente poderiam ser veiculadas em projeto de resolução com ampla discussão e prazo dilatado de emendamento ?

Por todo o exposto, não restam dúvidas de que o texto emanado da Presidência da Câmara dos Deputados, cuja natureza jurídica encontra-se até o presente momento indefinida, viola de forma incontestável as normas regimentais, tanto do Regimento Comum do Congresso Nacional – Resolução nº 1 de 1970, e alterações posteriores, como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Resolução nº 17, de 1989 e alterações posteriores.

No entanto, senhores Deputados, as lesões perpetradas pelo malsinado ato não se circunscrevem ao patamar regimental. As mais graves afrontas são de índole constitucional, na medida que o processo legislativo, bem como a estruturação e funcionamento do Poder

Legislativo encontram guarida em nossa Carta Magna, ex-vi dos arts. 44 e seguintes.

Importa neste momento reportarmo-nos a dispositivos específicos que evidenciam as múltiplas lesões ao texto constitucional empreendidos pelo ato da Presidência da Câmara dos Deputados.

O art. 51, inciso III da CF estabelece que compete privativamente à Câmara dos Deputados, e não a seu Presidente ou à Mesa Diretora, elaborar seu regimento interno. Neste sentido, quaisquer alterações no regimento não se ser realizadas pela via instrumental adequada que permita a final deliberação do Plenário da Casa.

No mesmo sentido, o art. 52, inciso XII da CF, ao tratar da competência privativa do Senado Federal em se auto-organizar.

Esses dois pontos evidenciam que competentes para promover alterações nos Regimentos Internos são, respectivamente, o Plenário da Câmara dos Deputados e o do Senado Federal.

A competência do Plenário das Casas Legislativas para se manifestar, em grau de recurso, sobre matérias específicas apreciadas sob a forma conclusiva nas Comissões é assegurada constitucionalmente pelo inciso I do § 2º do art. 58, que estabelece:

"Art.58. ...

.....

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa."

Ressalte-se que o recurso previsto na Constituição Federal, e reproduzido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no § 2º do art. 132, assegura a competência do Plenário para discutir e votar, em nível de recurso, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente nas Comissões.

A proibição de destacar, isoladamente, emendas com parecer contrário em face da inconstitucionalidade e da inadequação orçamentária e financeira, a par de todas as violações regimentais e constitucionais apontadas, impõe restrição adicional àquelas estabelecidas no art. 63 da Constituição Federal ao emendamento de projetos de lei.

O dispositivo constitucional somente veda a apresentação de emendas que aumentem despesas previstas em projetos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Judiciário e do Ministério Público.

Impedir o destaque isolado de emendas apresentadas na Comissão Mista e rejeitadas no âmbito da apreciação preliminar, significa, à toda evidência, mitigar o direito de emendamento do parlamentar, pressuposto básico para que sua prerrogativa máxima de membro do Poder legislativo seja plenamente contemplada.

Vedação similar em nossa história constitucional recente, somente aquela referente à apreciação dos decretos-lei da ditadura militar que dispunham sobre matéria orçamentária, em que os parlamentares somente podiam manifestar-se pela aprovação ou rejeição, nunca emendar.

Trata-se de garroteamento típico de períodos autoritários e excepcionais que desejamos ver pelo retrovisor nesta rota trilhada pela consolidação das instituições democráticas.

III - Conclusão

Por todo o exposto e, especialmente, por considerar que os Recursos nas Questões de Ordem nºs 737 e 738 atacam diretamente as violações regimentais e constitucionais perpetradas pelo ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que pretende disciplinar transitoriamente a apreciação preliminar de medidas provisórias, manifesto-me por seu provimento com o fim de declarar nulo o ato atacado e determinar que a apreciação das medidas provisórias seja feita à luz da Resolução nº 1, de 2002 – CN e, subsidiariamente, pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, pelo Regimento Interno do Senado Federal e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sala da Comissão, 28 de maio de 2002

Dep. Fernando Coruja (PDT/SC)