

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº 5, DE 2007 **(Apensados os Recursos nºs 7 e 11, de 2007)**

Recorre da decisão da Presidência em questão de ordem a respeito do tratamento dado a medidas provisórias durante o período em que, chegando à Câmara dos Deputados, ainda não sobrestam a pauta.

Autor: Deputado RAUL JUNGSMANN

Relator: Deputado GERALDO PUDIM

I - RELATÓRIO

O Recurso nº 5, de 2007, apresentado pelo Deputado Raul Jungmann, insurge-se contra decisão da Presidência que indeferiu questão de ordem por ele formulada na sessão do último dia 14 de fevereiro, referente ao regime de tramitação de medidas provisórias.

Na ocasião, questionara o ora Recorrente a determinação da Mesa de incluir na Ordem do Dia, na condição de matéria em regime de urgência, algumas medidas provisórias cujo prazo de validade ainda não havia ultrapassado 45 dias. Entendia ele que, não havendo decorrido esse prazo, a não apreciação das medidas não teria ainda o condão de sobrestar outros itens da pauta, sendo ainda possível retirá-las da Ordem do Dia e instituir-se a comissão mista para sua devida análise.



161243D547

Em resposta, o Presidente esclareceu que, embora não tivessem decorrido os 45 dias, o prazo para o pronunciamento da comissão mista já havia se esgotado. Em seguida, o Deputado Raul Jungmann buscou deixar claro que seu questionamento centrava-se principalmente no fato de a Mesa considerar a matéria em regime de urgência e não na possibilidade de criação da comissão mista, ao que a Presidência respondeu que, na falta de norma regulamentadora no Regimento Interno da Casa, adotava o procedimento com base numa decisão do ex-Presidente Aécio Neves, tomada ainda no ano de 2001.

O autor da questão de ordem manifestou, então, a intenção de levar o assunto, por meio de recurso, ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Foram apensados ao de nº 5 outros dois recursos referentes a questões de ordem apresentadas posteriormente, mas também relacionadas ao tema do regime de tramitação de medidas provisórias: o Recurso nº 7/2007, de autoria do Deputado Fernando Coruja, e o Recurso nº 11/2007, do Deputado José Carlos Aleluia.

A questão de ordem do Deputado Fernando Coruja, apresentada em 26 de fevereiro, também questionou o entendimento da Mesa de que medidas provisórias tramitam sempre em regime de urgência. Segundo sua argumentação, a Constituição Federal estabelece prazo certo a partir do qual esse regime passa a ocorrer; antes disso, apesar de poderem ser incluídas na Ordem do Dia, não haveria por que se falar em regime de urgência para a tramitação de medidas provisórias.

A Presidência, mais uma vez fundamentando-se na mencionada decisão do Presidente Aécio Neves, indeferiu a questão de ordem formulada. O autor, inconformado, recorreu.

Já na sessão do dia 28 de fevereiro, também o Deputado José Carlos Aleluia questionou o procedimento adotado pela Mesa em relação ao mesmo tema, apontando, especificamente, que o rito de urgência conferido às medidas provisórias restringia os debates, limitando o tempo de discurso dos



oradores inscritos. O Presidente, apesar de permitir, naquela oportunidade, que os debatedores usassem da palavra por um tempo maior, comprometeu-se a responder a questão, de forma definitiva, na sessão seguinte.

A resposta afinal apresentada pela Presidência destacou, em síntese, que as dúvidas existentes sobre o regime de tramitação de medidas provisórias deviam-se à ausência de regulamentação da matéria no Regimento Interno da Câmara, que não adaptou suas normas à nova conformação que a Emenda Constitucional nº 32/2001, e posteriormente a Resolução nº 1/2002, do Congresso Nacional, deram ao instituto das medidas provisórias.

Em razão dessa falta de disciplinamento interno, permaneceria ainda válida a decisão adotada pelo então Presidente Aécio Neves na época em que a EC nº 32/2001 foi aprovada, decisão essa segundo a qual: 1) as medidas provisórias recebidas pela Câmara deveriam ser publicadas em avulso e incluídas na Ordem do Dia da sessão seguinte como primeiro item da pauta, com precedência sobre todos os outros, à exceção dos projetos de iniciativa do Presidente da República com prazo de urgência constitucional vencido; 2) aplicar-se-ia a sua discussão e votação, no que fossem cabíveis, as normas regimentais relativas à apreciação de projetos em regime de urgência; e 3) decorrido o prazo de 45 dias de sua publicação, a medida seria incluída na Ordem do Dia de todas as sessões deliberativas seguintes como primeiro item da pauta, sobrestadas todas as demais deliberações até ultimar-se a votação.

A Presidência esclareceu, ainda, que esse procedimento já havia sido objeto de uma questão de ordem do Deputado Agnaldo Muniz em 2003, tendo resultado num recurso apreciado no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O parecer então aprovado dava respaldo ao procedimento adotado pela Mesa, considerando que medidas provisórias seriam urgentes pela própria natureza, o que justificaria inclusive o sobrestamento e a paralisia da tramitação de outras matérias nas duas Casas; inferir-se-ia, daí, que a vontade constitucional seria desatendida se a Mesa preterisse a apreciação de medidas provisórias e permitisse a concessão de preferência para apreciação a outras proposições.



O Deputado José Carlos Aleluia, tão inconformado como os outros dois autores das questões de ordem aqui mencionadas, recorreu da decisão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os três recursos em apreciação no presente processo, apesar dos diferentes fundamentos apresentados, têm em comum o objetivo de tentar reverter o entendimento adotado pela Presidência no que diz respeito à aplicação das regras do regime de urgência a medidas provisórias com prazo de validade inferior a 45 dias.

A tese defendida pela Presidência, como se pôde verificar no relatório, é a de que o regime de tramitação de medidas provisórias não recebera ainda o devido tratamento no texto do Regimento Interno da Casa, o que autorizaria o uso, ainda hoje, de uma solução adotada pelo então Presidente da Câmara no ano de 2001. A solução de 2001 previa o tratamento de urgência para esse tipo de matéria desde seu recebimento na Casa, procedimento que, a juízo da Presidência, estaria em consonância com as disposições constitucionais e regimentais em vigor, atendendo “às características peculiares das medidas provisórias, quais sejam, sua natureza urgente, sua vigência imediata, os exíguos prazos de apreciação pelo Congresso Nacional, a perda de eficácia desde a edição no caso de não aprovação e o sobrestamento dos trabalhos das Casas do Congresso após 45 dias de publicada.”

Concordamos com o posicionamento acima indicado. Em primeiro lugar, cumpre considerar que com o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou a sistemática de apreciação das medidas provisórias, configurou-se a necessidade de regular a sua tramitação dentro das Casas do Congresso Nacional. Foi na ausência dessa regulamentação que o então



Presidente Aécio Neves estabeleceu o procedimento questionado, que até hoje tem curso. Lembramos que posteriormente foi aprovada a Resolução nº 01, de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias no Congresso Nacional, mas o seu art. 16, de igual modo, determinou que “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias.” Como isso não foi feito até o presente momento, continua tendo aplicação o referido procedimento legislativo, que, a propósito, não desrespeita o Regimento Interno da Câmara. Como sabemos esse estatuto confere ao Presidente da Casa, dentre outras atribuições, a organização da agenda das proposições a serem apreciadas (art. 17, I, “s”), a designação da ordem do dia (art. 17, I, “t”), e a competência para dar a última palavra no que diz respeito a recursos interpostos “contra decisão de Presidente de Comissão em questão de ordem.” Todavia, mais do que isso, o art. 16 defere ao Presidente o poder de supervisionar e ordenar os trabalhos da Casa. Nesse mister é que foi enunciado o referido procedimento, sem o qual, convenhamos, seria impossível analisar qualquer medida provisória dentro do prazo estabelecido pela Constituição.

Aliás, há, de fato, na tramitação das medidas provisórias, uma urgência que faz parte da sua natureza, o que podemos constatar já com a sua publicação, na qual o Presidente da República a formaliza nos termos do *caput* do art. 62 da Constituição Federal, devendo submeter esse ato jurídico, na dicção constitucional, “de imediato ao Congresso Nacional.” A publicação da medida, desse modo, já traz em si a concepção, por parte do Presidente da República, de uma ação que precisa ser implementada em caráter de urgência. A urgência, assim, é um elemento intrínseco, essencial, das medidas provisórias.

Ademais, no Congresso Nacional a Comissão Mista, nos termos do art. 5º da Resolução nº 01, de 2002-CN, é chamada a analisar tais pressupostos de relevância e urgência, podendo, até mesmo, repudiar determinada medida em caso de juízo negativo quanto a esses requisitos, tudo dentro da competência estabelecida pela Constituição Federal (§ 5º do art. 62). Portanto, são várias as etapas em que os diplomas legais aplicáveis reforçam não apenas a configuração de um regime especial de tramitação para as medidas



provisórias, mas, sobretudo, de um regime especial cuja essência é moldada pela urgência.

Em outras palavras, já no decurso daqueles iniciais 45 dias se configura a urgência, sob pena de, ao alcançar essa marca temporal, ser absolutamente impossível o processamento a tempo da medida. Senão vejamos, nos termos da Resolução nº 01, de 2002-CN: a partir do recebimento, publicação, distribuição em avulsos, a Comissão Especial designada terá o “prazo improrrogável” de 14 dias (art. 5º, *caput*); a Câmara dos Deputados tem até o 28º dia da vigência da medida para terminar os seus trabalhos, isto é, 14 dias (art. 6º, *caput*); o Senado Federal, por seu turno, terá prazo até o 42º dia de vigência da medida, isto é, 14 dias (art. 7º, *caput*); e, havendo modificação por este proposta, a Câmara terá mais 3 dias (§ 4º, do art. 7º), perfazendo, portanto, o total de 45 dias. Nesse sentido, consideramos que andou bem o então Presidente Aécio Neves ao estabelecer os passos a serem observados na tramitação das medidas provisórias, conforme enunciado da Sessão do dia 9 de outubro de 2001.

Então, a atual Presidência, ao reiterar a aplicação do referido procedimento, procura, em verdade, evitar que a pauta da Casa seja efetivamente trancada com a não apreciação da medida no decurso dos 45 dias após a sua publicação. O que a Presidência procura é, efetivamente, observar o que estabelece o § 6º do art. 62 da Constituição, a fim de evitar o sobrestamento da pauta (sem os esforços desenvolvidos pela Presidência da Casa, a ocorrência de trancamento da pauta seria ainda maior).

Lembramos, por último, que a medida provisória é um ato excepcional de governo, que gera efeitos imediatos como se lei fosse, e, além disso, que a ausência de deliberação – ao contrário da sistemática anterior de tramitação (antes do advento da Emenda nº 32/2001) – leva à perda de eficácia. Hoje, como sabemos, as medidas provisórias não podem ser reeditadas indefinidamente. Há, desse modo, pela premência do tempo, uma pressão maior para que se dê a sua apreciação.

Nosso voto, em conclusão, é pelo não acolhimento dos Recursos de nºs 5, 7 e 11, todos de 2007.



Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

ArquivoTempV.doc



161243D547