

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº 240, DE 2009

Recorre, nos termos do art. 95, §8º, do RICD, contra a decisão da Presidência que indeferiu a Questão de Ordem n. 392, de 2009, a respeito da promulgação da Proposta de Emenda à Constituição n. 333, de 2004 (PEC dos Vereadores).

Autor: Deputado Arnaldo Faria de Sá

Relator: Deputado Flávio Dino

I - RELATÓRIO

O presente Recurso, interposto pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá contra decisão da Presidência que indeferiu a Questão de Ordem 392/2009, tem por objeto controvérsia acerca da PEC 333, de 2004, que, após sua aprovação na Câmara dos Deputados, sofreu desmembramento no Senado Federal e teve somente parcela sua enviada para promulgação.

Quando do desmembramento, assim se pronunciou o eminentíssimo Relator, Senador César Borges:

“Ocorre, entretanto, que enquanto o art. 1º daquela proposição, que estabelece o novo quantitativo de vereadores em cada Câmara Municipal, merece ser aprovado sem maiores discussões, o seu art. 2º não pode prosperar da forma como está redigido.

(...) os novos valores representam uma redução drástica e imediata das receitas das Câmaras Municipais, que pode chegar a 60%, o que é, com certeza, insuportável para o adequado funcionamento do Poder Legislativo local.

Impõe-se, assim, debater com mais vagar o art. 2º da proposição, permitindo reduzir as despesas das Câmaras Municipais, como é legítima aspiração da sociedade brasileira, sem, entretanto, impedir as suas atividades,

fundamentais para a garantia da democracia na base de nosso sistema político.

Parece-nos, assim, indiscutível, a necessidade de separar os dois dispositivos para permitir, de um lado, a promulgação da parte da proposição sobre a qual há consenso, e, de outro a continuidade da tramitação daquela que está a exigir aperfeiçoamento.

Para isso, propomos que essa parte da PEC nº 20, de 2008, seja destacada para constituir proposição autônoma, conforme foi feito quando da votação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 29, de 2000 (a Reforma do Judiciário), e 67 (a Reforma da Previdência), 74 (a Reforma Tributária) e 77-A, de 2003 (a chamada “PEC paralela” da Reforma da Previdência).

Vale comentar que esse tipo de procedimento já foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.031 e 3.472, e considerado totalmente constitucional.

Assim, com esse procedimento, iremos aprimorar a representação popular na base da democracia brasileira, sem gerar qualquer aumento de despesa, uma vez que os limites hoje vigentes, constantes do art. 29-A da Constituição, permanecerão com plena eficácia, independentemente da alteração do número de vereadores que for eventualmente gerada.

Ao mesmo tempo poderemos buscar o melhor texto para esse dispositivo, aperfeiçoando a compatibilidade entre as necessidades do Poder Legislativo e a capacidade dos tesouros municipais.

Quanto à Emenda nº 1, o seu objetivo está atendido com a proposta de destacar o art. 2º da proposição para constituir proposta autônoma, razão pela qual opinamos pela sua rejeição.

III – VOTO

Ante o exposto, na forma do art. 133, I, do Regimento Interno do Senado Federal, votamos pela aprovação dos arts. 1º e 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2008, conforme o texto votado na Câmara dos Deputados, o que permitirá a promulgação dessa parte da proposição, e, na forma do art. 133, IV, do RISF, pelo destaque do art. 2º da proposição para constituir proposição autônoma, restando rejeitada a Emenda nº 1.”

A anunciada promulgação, no entanto, não ocorreu, por ter entendido a Mesa Diretora da Câmara que o procedimento ocorrido no Senado alterou

significativamente o que foi votado pelos Deputados. Por esse motivo, passou a tramitar nesta Casa nova proposição, originada no Senado Federal.

O Recorrente questiona o novo processamento da proposta, argumentando que o Senado votou parte da PEC 333, não lhe trazendo quaisquer alterações. Por esse motivo, afirma que não há a necessidade de a Câmara votar novamente o que foi aprovado por ambas as Casas, pois se trata de texto que já foi votado pelos Deputados.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 32, IV, alínea c, do Regimento Interno, manifestar-se acerca de recursos como o que ora se apresenta.

Friso que não se trata de exame de mérito, e sim de compatibilidade ou não da decisão recorrida com a Constituição e com o Regimento Interno. Por esse motivo, é totalmente incabível, neste momento, indagar se há poucos ou muitos vereadores no Brasil, ou se a votação ocorrida no Plenário da Câmara foi correta ou não. Igualmente é importante ter presente que do exame deste recurso, qualquer que seja o seu desfecho, não decorrerá qualquer impacto para as finanças públicas, uma vez que um número maior ou menor de vereadores não impacta os parâmetros estabelecidos no artigo 29-A da Constituição, que têm como referência exclusivamente o número de habitantes dos municípios.

A Presidência argumenta, em sua decisão, não poder promulgar a PEC 333/2004 na forma como foi aprovada no Senado, pois, naquela Casa, foi desmembrada em duas proposições que não poderiam tramitar separadamente por terem conexão temática e dependência mútua. No caso, uma proposição versando sobre a composição das Câmaras Municipais, e a outra sobre a fixação de um novo limite para seus gastos. Tal relação de implicação necessária entre as partes, no entanto, não existe. Com efeito, implicação “é uma relação entre duas proposições, de tal modo que a segunda seja uma consequência necessária da primeira: se *p*, então *q*.” (Dicionário Filosófico, André Comte-Sponville, ed. Martins Fontes, p. 303). Ou seja, haveria a citada dependência mútua ou relação de implicação se, necessariamente, a alteração do número de vereadores gerasse modificações nos limites de despesas, ou vice-versa. Contudo, não é assim,

como veremos.

Em fevereiro de 2000, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, que dispõe sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. A Emenda, no entanto, nada diz sobre a composição das Câmaras Municipais, tornando explícita a possibilidade de se tratar os dois temas de forma independente.

Há, ainda, decisões do Supremo Tribunal Federal que demonstram não haver conexão necessária entre os dois temas referentes ao Poder Legislativo Municipal (composição e despesas). Invocam-se, aqui, como exemplos, os julgamentos dos Recursos Extraordinários 266.994/SP, 273.844/SP e 274.048/SP, entre outros, todos realizados no ano de 2004. Nessas ocasiões, decidiu o STF pela redução do número de vereadores nos municípios de Teodoro Sampaio, Alto Alegre, Ibitinga e Tabatinga, todos de São Paulo, sem, no entanto, julgar imperativo determinar quaisquer alterações quanto às despesas com as respectivas Câmaras Municipais. Isto é, a redução do número de vereadores por determinação do Poder Judiciário não gerou nenhuma redução nos gastos das Câmaras Municipais, corroborando a autonomia dos dois temas.

Exemplos como estes mostram que, em um passado nada remoto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal e também do Congresso Nacional permitiu que se tratasse os temas separadamente, sem qualquer prejuízo para suas aplicações. De fato, a única ligação entre ambos os temas é o fato de se incluírem no universo normativo relativo ao Poder Legislativo Municipal, não havendo, contudo, qualquer dependência mútua entre eles.

Ademais, o emprego da técnica do “fatiamento” tornou-se comum no processo legislativo referente às Propostas de Emenda à Constituição, visando evitar desnecessárias idas e vindas entre as duas Casas do Congresso, o que resultaria em indesejável procrastinação na solução normativa das controvérsias existentes na sociedade.

O “fatiamento” já foi abordado em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. A título exemplificativo, mencionamos a ADI 2031/DF, quando se questionou o fato de que a Emenda Constitucional nº 21, cuja tramitação havia se iniciado no Senado, foi promulgada sem retornar à Casa de origem, muito embora houvesse sido alvo de modificações na Câmara dos Deputados. Na ocasião, a eminente Ministra Ellen Gracie, relatora do processo, expressou o seguinte entendimento:

“Quanto à alteração ocorrida na Câmara dos Deputados, relativa à supressão das palavras ‘ou restabelecê-la’, em seguida ao verbo ‘reduzir’, no §1º do novo art. 75, sem que a proposta tivesse retornado ao Senado para nova apreciação, tenho que esse aspecto não importou em ofensa ao art. 60, §2º da Carta Magna. Como amplamente debatido no julgamento liminar, a possibilidade de restabelecimento da alíquota original tinha caráter autônomo em relação à possibilidade de sua redução, não tendo a supressão daquela importado em modificação substancial do sentido da norma aprovada e promulgada. **O que importa, no caso, é que o texto promulgado foi devidamente aprovado por ambas as Casas**, nos termos exigidos pelo §2º do art. 60 da Constituição.” (grifos aditados)

No caso aqui discutido, o Senado Federal decidiu por dividir a proposição em duas parcelas **autônomas**, uma que trata da composição das Câmaras Municipais e outra que trata das despesas com elas. A primeira, uma vez realizada a divisão, foi aprovada pelos Senadores e encaminhada para promulgação, pois o texto referente à composição das Câmaras Municipais foi devidamente aprovado por ambas as Casas, satisfazendo o comando constitucional do artigo 60, §2º, tal como no precedente jurisprudencial citado.

Ressalte-se, ainda, que o “fatiamento” tem a virtude de permitir a aprovação de parcela consensual da proposta, impedindo seu travamento pelo restante ainda pendente de discussão. Assim ocorreu, por exemplo, com a PEC 96/1992 (Reforma do Judiciário), que se transformou na Emenda Constitucional nº 45 em 2004. Na ocasião, o texto aprovado na Câmara dos Deputados sofreu alterações no Senado Federal. Estas foram transformadas em nova proposição (PEC 358/2005), que passou a tramitar na Câmara dos Deputados como se originada no Senado. Os dispositivos oriundos da Câmara que foram aprovados pelos Senadores sem alterações, por sua vez, foram promulgados na EC 45.

Cabe destacar que, no caso da Reforma do Judiciário, houve diversos dispositivos promulgados que guardam ligação direta com outros que acabaram sendo objeto de novo processamento por meio da PEC 358/2005. No caso, por exemplo, de dispositivos que se referem ao Conselho Nacional de Justiça, foi promulgado o artigo 103-

Be, no entanto, a nova PEC também objetiva trazer alterações ao mesmo dispositivo. O que permitiu que se promulgasse a Emenda Constitucional nº 45 paralelamente ao processamento da PEC 358 é exatamente a autonomia existente entre os dispositivos das duas proposições, não obstante façam parte do mesmo universo (Reforma do Judiciário) e, em alguns casos, da mesma espécie temática (Conselho Nacional de Justiça, por exemplo).

Ora, se a Câmara dos Deputados, com amparo na jurisprudência do STF, aceitou, há pouco mais de quatro anos, o “fatiamento” da Reforma do Judiciário, não há porque não proceder à promulgação do texto aprovado pelo Senado Federal para a PEC 333/2004, pois não há qualquer alteração substancial da proposta original e há autonomia entre os dispositivos separados pelos Senadores. Com efeito, já se demonstrou aqui não haver relação de dependência entre a composição e a despesas do Poder Legislativo Municipal, de tal maneira que não há qualquer óbice à promulgação da PEC 333/2004 sem os dispositivos referentes aos gastos com as Câmaras Municipais.

Dessa forma, dou provimento ao Recurso.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado FLÁVIO DINO
Relator