

Decisão do Presidente de inadmitir emendas estranhas ao núcleo material das Medidas Provisórias

Data: 09/06/2009

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Srs. Deputados e Sras. Deputadas, eu quero anunciar decisão que a Presidência tomou relativamente à tramitação das medidas provisórias. Como se trata de uma resposta a 2 questões de ordem e é um pouco longa, eu vou ler, porque acabei fazendo um estudo jurídico da questão.

Antes mesmo de fazer a leitura, eu quero enfatizar aspecto muito importante que eu sei que está no espírito, no raciocínio de cada um dos colegas, que é a valorização do Poder Legislativo. Os colegas Deputados e Deputadas sabem que se instalou uma cultura política no País que permeia tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo: a cultura de que se legisla por medida provisória. E não é sem razão que, legislando-se por meio de medidas provisórias, muitas e muitas vezes, elas, que deveriam trazer uma única matéria, trazem muitas matérias no seu interior.

E aqui, convenhamos, diante da inevitabilidade das medidas provisórias, nós todos acabamos encarando a medida provisória como se fosse um projeto de lei. E, encarada como projeto de lei — essa a cultura política que se estabeleceu —, nós acabamos colocando nela as mais variadas emendas e emendas da mais variada natureza. Ora, isso, ao longo do tempo, a meu ver — e, naturalmente, posso estar errado, mas tenho convicção do que estou dizendo —, vai reduzindo cada vez mais a capacidade criadora do Poder Legislativo.

Eu vejo quantas e quantas vezes se quer enxertar nas medidas provisórias matérias alheias a elas e que, na verdade, constituem objeto de projetos de lei, projetos de lei que, às vezes, já caminharam bastante, ou vieram do Senado para cá, ou foram daqui para o Senado, e nós não nos incomodamos com isso. Nós achamos que, muito bem, se for possível encartar na medida provisória, nós nos damos por satisfeitos. E isso, eu confesso, meus amigos e minhas amigas, acaba resultando numa redução da potencialidade natural do Poder Legislativo, porque nós acabamos não nos expressando.

Vejam que, pouco a pouco, nós todos — a Presidência, a Mesa da Câmara dos Deputados, com o apoio de todos os Líderes, sem exceção — estamos caminhando no sentido de recolocar a medida provisória naquilo que foi o verdadeiro desiderato, o verdadeiro desejo do Constituinte de 1988, ou seja, uma medida excepcional, que só excepcionalmente poderia ser produzida e, excepcionalmente produzida, pautada pelo critério, portanto, da urgência e da relevância. E não há dúvida de que, ao longo do tempo, se banalizou a utilização da medida provisória.

Desde já, quero ressaltar que não estou mencionando este Governo ou referindo-me a este Governo. Estou referindo-me aos governos todos, desde o primeiro, quando se instituiu a medida provisória, em 1988. Nós até acabamos redigindo uma resolução, a Resolução nº 1, de 2002, que quebra, por assim dizer, a própria espinha dorsal da medida provisória. Eu me detive muito no exame de dispositivo por dispositivo e verifiquei coisa curiosa: em vez de aplicarmos diretamente o texto constitucional, nós demos um processo, um procedimento que permite, muitas vezes, um caminho equivocado. Esse caminho equivocado foi

trilhado ao longo do tempo, mas, num dado momento, sabem os colegas e as colegas que nós resolvemos dar interpretação inovadora à medida provisória e, com isso, destrancamos a pauta da grande maioria dos atos normativos produzidos pelo Poder Legislativo. E não é sem razão que, ao longo desse tempo, com o apoio de todos os

Líderes, nós temos votado a mais variada gama de matérias. São emendas constitucionais, são leis complementares, são leis ordinárias não alcançadas pela medida provisória. Claro que esse é um traçado que nós estamos fazendo. E, nesse traçado, nós temos que aumentar a cultura de que ao Legislativo cabe legislar.

Portanto, essas soluções que vamos dando têm sido paulatinas, mas eu almejo que, num dado momento, nós possamos voltar a restringir a medida provisória aos seus limites verdadeiramente constitucionais.

Eu faço esses esclarecimentos iniciais para passar à leitura do fundamento da decisão que eu vou dar, que a Mesa vai dar, que a Presidência dará e que se aplica, naturalmente, a partir de agora. Não se aplica ao passado, aplica-se às medidas provisórias que venham a ser encaminhadas ao Congresso Nacional a partir deste momento.

V.Ex.as. receberão, depois, naturalmente, o texto, mas peço-lhes atenção, porque se trata de resposta a questões de ordem que constituíram, por assim dizer, o pretexto para que nós formulássemos essa espécie de despacho normativo. Começo eu dizendo o seguinte:

1) Questão de ordem argüida pelo nobre Deputado Ronaldo Caiado, de nº

480, indaga sobre a possibilidade da rejeição das emendas oferecidas pelo relator à MP 460/2009 que não apresentem pertinência com o tema tratado na medida originária ou que provoquem aumento na despesa pública inicialmente prevista.

2) De igual maneira formulou Questão de Ordem, de nº 478, o Deputado Fernando Coruja, sustentando que, não instalada a Comissão Mista a que alude a Constituição Federal, art. 62, § 9º, pode o Presidente da Câmara dos Deputados rejeitar emendas às MPs que versem matéria estranha àquelas nelas tratadas.

3) Em primeiro lugar, saliento que tais questões de ordem foram indeferidas, sendo que a MP 460/2009, a que elas se referiam, teve aprovado parecer pela sua admissibilidade, incluídas as emendas acolhidas pelo Sr. Relator e, ao final, aprovada a própria Medida Provisória nº 460/2009.

4) Registro que questões de ordem dessa natureza têm sido levantadas nas várias gestões dos meus antecessores e, indeferidas, foram objeto de recurso à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

5) Embora indeferidas, as questões são relevantes. Daí porque examino o tema por elas versado, devendo-se aplicar esta decisão para a tramitação das medidas provisórias que forem editadas a partir de hoje.

6) Examinando o quadro normativo referente a essa matéria — e no que interessa para a solução do tema —, deparo com a preceituação seguinte. Vou pedir paciência aos colegas, porque vou reproduzir os vários artigos da Constituição Federal que dizem respeito ao tema.

7) Começo, naturalmente, pela Constituição Federal, art. 62:

“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá editar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Constituição Federal, art. 62, § 5º.

"A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais". Constituição Federal, art. 62, § 9º

"Caberá à Comissão Mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional."

Resolução nº 1 de 2002 - CN, art. 2º

"Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória editada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela" (grifei). Resolução nº 1 de 2002 - CN, art. 4º, § 2º:

"No prazo de oferecimento de emendas, o autor do projeto sob exame de qualquer das Casas do Congresso Nacional" — notem que coisa curiosa: o autor de um projeto de lei já oferecido à Casa legislativa — "poderá solicitar à Comissão" — que está cuidando da Medida Provisória — "que ele tramite, sob a forma de emenda," — à medida provisória — "em conjunto com a Medida Provisória". Resolução nº 1 de 2002 - CN, art. 4º, § 3º:

"O projeto" — aquele projeto a que aludi, o projeto de lei — "que, nos termos do § 2º," — que eu acabei de ler — "tramitar na forma de emenda à Medida Provisória, ao final da apreciação desta, será declarado prejudicado e arquivado," — o projeto de lei — "exceto se a Medida Provisória for rejeitada por ser inconstitucional, hipótese em que o projeto retomará o seu curso normal" (grifei).

Vamos à Lei Complementar nº 95, de 1998, art. 7º, I e II, lembrada até pelo

Deputado Miro Teixeira:

"I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".

Volto à Resolução nº 1, de 2002 - CN, art. 4º, § 4º, de uma literalidade

incrível:

"É vedada a apresentação de emendas que versem matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão Mista" — naturalmente — "o seu indeferimento liminar"

Vou ao Regimento Interno da Casa, art. 125:

“O Presidente da Câmara ou de Comissão tem faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental”.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 100, §1º:

“As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle” (grifei).

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 100, § 3º:

“Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente”.

Depois, quando eu fizer as considerações, V.Ex.as. entenderão por que estou elencando todo esse panorama normativo.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 137, § 1º, II, "c":

“§ 1º - Além do que estabelece o art. 125,” — que acabei de ler — “a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que :II - versar sobre matéria: c) anti-regimental”.

8) A partir desse panorama normativo, verifica-se que a literalidade do dispositivo evidencia a impossibilidade de emendas que tratem de matéria estranha àquela tratada na medida provisória (Resolução nº 1, de 2002, art. 4º, § 4º). A interpretação sistêmica também veda a sua aceitação. Vejam-se outras passagens em que também se proíbe assunto estranho ao projeto em discussão (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 100, §§ 1º e 3º, art. 125 e art. 137, § 1º, letra "c", que acabei de ler). Em todos esses preceitos se alude à faculdade de o Presidente da Câmara rejeitar emenda a projeto estranha à matéria nele versada. Anoto que o Regimento Interno, art. 100, § 1º, define proposição e, ao fazê-lo, inclui a emenda — a emenda que se oferece aos projetos, às medidas provisórias — ao lado de Emenda à Constituição, projeto,

indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. Ou seja: de toda e qualquer manifestação legislativa.

Acrescente-se, ademais disso, que a medida provisória está prevista no processo legislativo, tal como indica o art. 59, inciso V, da Constituição Federal. Mais ainda. Há uma passagem normativa em que o autor de um projeto, aquilo que eu disse a V.Ex.as., no prazo de oferecimento de emendas e diante do conteúdo da medida provisória pode solicitar à Comissão Mista que ele, projeto de lei, tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a medida provisória (Resolução nº 1, de 2002, art. 4º, § 2º). Se ao final da tramitação da medida provisória ela for aprovada ou rejeitada, arquiva-se o projeto que tramitou como emenda a ela. Entretanto, se a medida provisória for rejeitada por inconstitucionalidade, o projeto (que tramitou como emenda) retoma o seu curso normal.

Evidentemente, para que a Resolução nº 1, de 2002, autorizasse tal procedimento foi porque supôs que a matéria contida no projeto de lei era igual ou mais ou menos igual àquela versada na medida provisória. O conteúdo há de ser o mesmo. Ainda que divergente, contrário, mas o mesmo.

Tudo isso me leva à convicção de que não pode ser admitida emenda à medida provisória que trate de matéria estranha ao seu conteúdo. Seja pela interpretação literal, seja pela interpretação sistêmica.

É um pouco longo, mas vale a pena, porque nós estamos modificando o que vem acontecendo aqui.

9) Surge aqui uma indagação: quem pode inadmitir a emenda?

Responde a Resolução nº 1, de 2002: o Presidente da Comissão Mista

(Resolução 1/2002, art. 4º, § 4º).

Mas e se — como tem acontecido — a Comissão Mista não se instala? A primeira consequência é que o Relator irá diretamente ao plenário, que é o que tem acontecido.

Mas quem é que fará as vezes de Presidente de Comissão se ela não se instalou? Para o efeito, inclusive, de rejeitar emendas inadequadas? Porque, quando existe a Comissão Mista, o Relator pode rejeitar emendas inadequadas.

Aqui vou à questão de ordem do Deputado Fernando Coruja.

O exame sistêmico dos textos nas matérias indica que o fará o Presidente da Câmara enquanto nela tramitar a medida provisória e o Presidente do Senado quando para lá encaminhada a matéria.

Não foi sem razão que transcrevemos o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 125 e 137, § 1º, II, "c", cuja lei tura poder ser feita nesta mesma manifestação.

Portanto o Presidente da Câmara, como condutor do processo legislativo que nela tramitar e desde que não instalada a Comissão Mista, nem designado seu Presidente, é quem poderá recusar emenda estranha à medida provisória, aí incluída eventual inserção de matéria estranha pelo Relator (art. 55 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Se a emenda contendo matéria estranha for incluída, em votação pelo Plenário do Senado Federal, aí sim, só o Plenário da Câmara dos Deputados poderá recusá-la.

E, aí, eu enfrento uma pequena dificuldade que é, contudo, facilmente contornável. Explico: o autor da emenda recusada pelo Presidente da Comissão

Mista pode recorrer dessa decisão ao Plenário. Ora, se é o Presidente da Câmara que a recusa, já que não se instalou a Comissão Mista, poderá o autor, se Deputado, com fundamento na parte final do art. 125 do Regimento Interno, recorrer ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Ou seja, o Deputado que oferecer emenda, e o Presidente da Câmara entender que ela não é compatível com a matéria, poderá recorrer ao Plenário da Câmara. Faço isso com fundamento na parte final do art. 125 do Regimento, que diz assim:

*“Art. 125.....
No caso de reclamação ou recurso,” — pela não-aceitação da emenda — “será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico” (grifei).*

10) Registro, por fim, que a medida provisória, instrumento que excepciona a atividade do Legislativo, formou a cultura, já disse a V.Ex.as., de que, diante da sua inviabilidade, deve ser aproveitada como uma espécie de projeto de lei onde tudo pode ser encartado. Entretanto, em face da abertura da pauta por força da nova interpretação dada ao chamado “trancamento”, impõe-se que agilizemos os projetos de lei de iniciativa dos parlamentares, especialmente aqueles que tratam das matérias alheias ao campo material das medidas provisórias, evitando assim que tramitem como emendas, que são proposições acessórias e, não, proposições principais. Caminhamos no sentido da valorização da iniciativa do parlamentar e, em conseqüência, do reconhecimento do Legislativo no lugar que lhe cabe na repartição de Poderes.

11) Esta, senhores, é uma análise jurídica e uma decisão jurídica que terá repercussão política para além do Legislativo, já que muito possivelmente o Poder

Executivo, pouco a pouco, tomará o caminho de cuidar de, em cada medida provisória, tratar de uma única matéria, fato que rege todo o processo legislativo constitucional aqui. Quando se propõe um projeto de lei, tem que se estabelecer, tem que se cingir ao conteúdo daquela matéria — essa é a regra do processo legislativo.

12) Em síntese, essas são as conclusões:

- a) serão inadmitidas emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias, aí incluída eventual inserção de matéria estranha pelo Relator;
- b) não instalada a Comissão Mista, a competência para recusá-las é do Presidente da Câmara dos Deputados enquanto tramitar nesta Casa;
- c) se recusada a emenda, o autor poderá recorrer ao Plenário.

Portanto, ao proferir essa decisão, quero registrar aos Srs. Líderes, aos Srs. Deputados e às Sras. Deputadas que, a partir de hoje, será essa a regra que regerá o processo legislativo referente às medidas provisórias. E eu o fiz não por vontade própria, mas pelo exame de todo o sistema jurídico constitucional.

Essa é a decisão.