

PARECER CCJC Nº 9/1990

Parecer do Relator, Deputado Nelson Jobim, à consulta feita pela Mesa à Comissão de Constituição e Justiça e Redação, a respeito da apreciação, pela Câmara dos Deputados, dos atos de outorga ou renovação de concessão, emissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. (Publicado no Diário do Congresso Nacional-I, de 26-4-1990, p.3548)

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) — Vou submeter a votos o Parecer nº 9-A, de 1990, com acréscimo do inciso V.

O SR. NELSON JOBIM (PMDB — RS) — Sr. Presidente, Srs.Deputados: Na condição de relator nomeado pela Mesa, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, passo a relatar a consulta constante do Ofício GP-0/2634/89.

I - Da Consulta

Inquire a Mesa da Câmara dos Deputados sobre o procedimento a ser adotado em relação à apreciação dos atos do Executivo atinentes a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Especificamente, consulta a Mesa sobre a adoção, ou não, do procedimento previsto no § 2º do art. 223 da Constituição Federal para todas as hipóteses de apreciação desses atos do Executivo, ou seja: se é ou não necessária a votação nominal para todas as hipóteses e, ainda, se o quórum de rejeição qualificado de dois quintos também se aplica a todas elas.

II - Do Objeto da Consulta

Quanto à matéria objeto da consulta — outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens — foi ela disciplinada no art. 223 e seus parágrafos, in verbis:

"Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal."

A matéria comporta uma série de questões prévias que devem ser enfrentadas.

1ª Questão:

Qual o ato do Executivo sujeito a apreciação pelo Congresso? Aquele que outorga ou renova a exploração do serviço, e, também, aquele que nega a outorga ou a renovação?

A teor do dispositivo constitucional fica claro que estamos perante um ato que somente se integra e se completa com a manifestação positiva de ambos os Poderes: atribui a Constituição uma competência ao Executivo (art. 223, caput), sujeita à deliberação do Legislativo (art. 223, § 1º). A outorga ou renovação depende, portanto, da soma de duas vantagens: a do Executivo e a do Legislativo. Se o Executivo outorga ou renova e o Legislativo não outorga ou não renova, não se completaram as duas vantagens necessárias para a completude do ato jurídico. Sendo assim, na hipótese de o Executivo negar a outorga, não há porque submeter tal ato ao Legislativo, posto seria inútil, uma vez que a manifestação inicial — condicionante — foi negativa.

No entanto, o mesmo raciocínio não se aplica à hipótese de negativa de renovação pelo Poder Executivo. O ato de não-renovação, por força do texto constitucional (§ 2º do art. 223), terá que ser aprovado por maioria de dois quintos e em votação nominal pelo Congresso Nacional. Neste caso, somente a soma das vantagens negatórias de ambos os Poderes terá o efeito de cancelamento da atividade antes outorgada.

Desta forma, somente serão objeto de apreciação pelo Legislativo os atos positivos de outorga ou renovação, bem como os negatórios de renovação, exarados pelo Executivo. Os atos negativos de outorga não chegarão ao Parlamento, posto que uma das condições necessárias, que integram o ato composto, não se verificou.

A manifestação positiva de outorga ou renovação e a negativa de renovação do Executivo são necessárias para sua apreciação pelo Legislativo, não sendo ela, no entanto, suficiente para o efeito jurídico pretendido de outorga, renovação ou não-renovação do serviço.

Aliás, o § 3º do art. 223 corrobora, claramente, esta exegese, quando dispõe, *in verbis*:

"§ 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores."

Pela linguagem desse parágrafo, a deliberação do Congresso opera com condição suspensiva da eficácia do ato do Executivo.

Portanto, ambas as manifestações — do Executivo e do Legislativo — são necessárias, mas não suficientes, isoladamente, para exploração do serviço.

2ª Questão:

Qual o quórum para apreciação, pelo Legislativo, da matéria?

Este é, restritamente, o objeto da consulta posta pela Mesa à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

O art. 47 da Constituição Federal, antes examinado, fixa uma regra geral a ser observada, salvo disposições constitucionais, em contrário: maioria simples.

No caso em espécie, o § 1º do art. 223 determina que "o Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem". Nada mais.

Somente no § 2º há determinação de quórum especial, in verbis:

"§ 2º A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal."

A Constituição, ao estabelecer o quórum especial de dois quintos, o fez no § 2º que trata exclusivamente da questão da não-renovação. Se a Constituição tivesse pretendido estender o quórum especial e a votação nominal para todas as hipóteses, teria excepcionado esse quórum no § 1º, onde determina a apreciação dos atos do Executivo pelo Congresso Nacional.

Não se diga que o § 3º do mesmo artigo, ao dispor que "o ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após a deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores", importaria que o quórum especial e a votação nominal devam estender-se a qualquer apreciação.

Absolutamente.

O que o referido parágrafo contém é a determinação reiterada da obediência ao fixado nos parágrafos anteriores e tão-somente isto.

Assim, Sr Presidente, quanto ao objeto da consulta propriamente dita, é de se afirmar que o quórum especial e a votação nominal, duas exceções constitucionais, somente se aplicam em relação à hipótese de negativa de renovação.

O que a Constituição quer, Sr. Presidente, ao exigir o quórum especial e a votação nominal, é evitar que a "não-renovação" tenha o mesmo tratamento

da outorga. Aquela, a renovação, diz com investimentos e negócios jurídicos já estabelecidos com todas as consequências desta circunstância. Já a outorga caracteriza-se por investimentos futuros e concretização de negócios jurídicos a posteriori.

Andou bem o legislador constituinte ao exigir o quórum especial e a votação nominal para a não-renovação, face às consequências, no campo jurídico e econômico, completamente diversas daquelas que possam decorrer da negativa de outorga do serviço.

3ª Questão:

Enfrentaria, embora não contida na consulta, outra questão que neste plenário foi suscitada pelo Deputado Virgildásio de Senna e interpretada como questão de ordem pelo eminente Deputado Egídio Ferreira Lima. Diz, Sr. Presidente, com o seguinte:

A teor da Constituição e do Regimento Interno, faz-se mister a apreciação, em todos os casos, desses atos do Executivo pelo plenário da Casa, ou será admissível reconhecer poder conclusivo à Comissão competente? O inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição Federal possibilitou que o Regimento Interno dispensasse da competência do plenário a discussão e votação de projetos de lei.

O Regimento Interno dispõe sobre o tema no seu art. 24, inciso II, que passo a ler:

"Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:.....

II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

- a) de lei complementar;*
- b) de código;*
- c) de iniciativa popular;*
- d) de Comissão;*
- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;*
- f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo plenário de qualquer das Casas;*
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;*
- h) em regime de urgência;*

.....
Observe-se, desde logo, que o tema não se contém em nenhuma das exceções à regra da apreciação conclusiva pelas Comissões. Poder-se-ia afirmar que não poderia ser excluída a competência do plenário, posto que a norma constitucional se refere a "projetos de lei", e a matéria de outorga ou renovações não é expressada pela forma de lei, mas, de "decreto legislativo".

Sr. Presidente, há que se verificar qual a semântica constitucional da expressão "lei", contida no referido dispositivo. Deve-se entender como usada em sentido estrito ou lato? Em sentido material ou formal?

Se estrito, estaria a Constituição excluindo do poder conclusivo das Comissões do Congresso os decretos legislativos e as resoluções. Se em sentido lato, estaria incluindo essas duas manifestações legislativas — decretos legislativos e resoluções.

A Seção VIII do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal tem a denominação de "Processo Legislativo". Divide-se essa seção em três subseções: a primeira trata das "Disposições Gerais", a segunda, "Da Emenda à Constituição", e a última, "Das Leis".

Incluídas sob o título dado à Subseção III - Das Leis -, encontram-se disciplinadas manifestações legislativas diversas (medida provisória, lei delegada, leis complementares, resolução, etc.), excetuada, evidentemente, a emenda à Constituição, que possui subseção própria (a de nº II). O Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, examinando o tema, ensina: "A Constituição de 5 de outubro contém uma seção, a VIII do Capítulo I (Título IV), intitulada "Do Processo Legislativo", onde regula a elaboração de atos que não são nem material nem formalmente leis. De fato, compreende-se aí a elaboração de emendas constitucionais que são leis materialmente, mas que formalmente destas devem ser distinguidas, por serem manifestações de um poder distinto, que é o de revisão. Arrola-se, aí, também a elaboração de resoluções que, se por sua tramitação se assemelham a leis a ponto de se poder dizer que são leis, formalmente falando, não tem a matéria de lei, por não editarem regras de direito gerais e impessoais. E o que se disse das resoluções aplica-se, mutatis mutandis, aos decretos legislativos." (Curso, p. 160, ed. 1989.)

Portanto, a expressão "lei" abrange, na semântica constitucional, todas as manifestações legislativas, excetuada a emenda à Constituição, que possui subseção própria.

Não poderia ser de outra forma, Sr. Presidente, posto que seria incompreensível que a Constituição e o Regimento tivessem atribuído às Comissões poder terminativo somente para os projetos lei em sentido material e não em sentido formal. É a velha parêmia: quem pode o mais, pode o menos.

Conclui-se, assim, estar no poder conclusivo das Comissões outras manifestações legislativas compreendidas como lei, em sentido lato.

Para o caso em espécie há que se fazer distinções decorrentes do próprio texto constitucional, quando este fixa quórum especial e votação nominal para a negativa de renovação.

O poder conclusivo da Comissão é pleno quanto a outorga e negativa de outorga da exploração do serviço. O plenário conheceria dessas decisões na hipótese da interposição do recurso previsto na Constituição (art. 58, § 2º, I) e no Regimento Interno (art. 132, § 2º).

Terá ainda poder conclusivo a Comissão quando decidir pela renovação, cabendo, também, o recurso ao plenário.

No entanto, o juízo da Comissão não será conclusivo se ela decidir pela não-renovação ou acolher a decisão do Executivo pela não-renovação, hipótese em que a matéria virá necessariamente ao plenário, independentemente de recurso. Isto porque o § 2º do art. 223 da Constituição exige, para a hipótese de não-renovação, que tal conclusão seja aprovada por dois quintos e em votação nominal.

Conclusões

I - O Congresso Nacional apreciará, nesta matéria, os atos positivos de outorga exarados pelo Poder Executivo;

II - os atos do Poder Executivo negativos de renovação deverão ser conhecidos pelo Congresso Nacional e sua aprovação reclama a maioria de dois quintos em votação nominal,

III - as decisões da Comissão competente que concluam pela outorga, pela não-outorga e pela renovação do serviço somente serão apreciadas pelo plenário na hipótese de interposição do recurso do § 2º do art. 132 do

Regimento Interno. Interposto o recurso, o plenário o conhecerá e decidirá da forma seguinte:

a) na hipótese de decisão da Comissão pela outorga ou pela não-outorga do serviço, a votação obedecerá à regra geral — simbólica —, salvo o pedido de verificação de votação;

b) na hipótese de decisão da Comissão pela renovação, a votação em plenário deverá ser nominal, e a decisão favorável da Comissão somente pode ser derrubada pela maioria de dois quintos e em votação nominal;

IV - as decisões da Comissão competente que concluírem pela não-renovação serão conhecidas necessariamente pelo plenário, ou seja, independentemente de recurso, e somente se terá como aprovada a negativa de renovação se tal conclusão obtiver maioria de dois quintos, em votação nominal;

V - fica reconhecida a competência da Comissão para a elaboração de regras sobre apreciação da matéria objeto deste Parecer. A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, na data de 28 de março, votou e aprovou critérios que vieram a se constituir na Resolução n 1, de 1990, a qual se reveste de todos os requisitos constitucionais.

Como observação final, Sr. Presidente, é de se exigir da Comissão competente uma série de cautelas para apreciação desses atos do Executivo, a fim de que se assegure a observância do texto constitucional, mormente quanto ao impedimento de monopólios, ou oligopólios, como também a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Aliás, Sr. Presidente, um eminente colega desta Casa sugeriu a este relator que a Comissão competente, além de outras cautelas, exija do interessado no ato a declaração, por escrito e formal, da observância dos dispositivos constitucionais.

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) — Os Senhores que o aprovam queiram permanecer como estão. (Pausa)

Aprovado.