

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação
e Documentação – FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Curso de Especialização em Gestão Legislativa

**AS QUESTÕES DE ORDEM NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS:
ESTABILIDADE OU INSTABILIDADE
HERMENÊUTICA?**

LOURIMAR RABELO DOS SANTOS

Brasília – DF

março/2005

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação
e Documentação – FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Curso de Especialização em Gestão Legislativa

**AS QUESTÕES DE ORDEM NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS:
ESTABILIDADE OU INSTABILIDADE
HERMENÊUTICA?**

LOURIMAR RABELO DOS SANTOS

Monografia apresentada à Universidade de Brasília/Programa de Pós-Graduação em Administração como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Legislativa.

Orientador: Professor João Ricardo Carvalho de Souza

Brasília – DF

março/2005

Santos, Lourimar Rabelo dos

Questões de Ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica?/Lourimar Rabelo dos Santos. - Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

Monografia de Curso de Especialização – Programa de Pós-Graduação em Administração. Brasília, março/2005

Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza

1. Questão de ordem. 2. Regimento Interno. 3. Câmara dos Deputados. 4. Interpretação. 5. Hermenêutica.

**AS QUESTÕES DE ORDEM NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS:
ESTABILIDADE OU INSTABILIDADE
HERMENÊUTICA?**

Avaliação

O trabalho recebeu menção máxima, sendo recomendado à publicação

Profº João Ricardo Carvalho de Souza
(Orientador)

Aos meus Pais – Diná Rabelo dos Santos
e Sinval Rodrigues dos Santos – pelo
amor, carinho e dedicação, por tudo, e,
sobretudo, por terem lançado sobre mim o
valor indelével do saber;
obrigado, eternamente...

À minha querida esposa, Maria,
e amadas filhas, Rebecca, Dállet e Stephanie,
esteios de minha existência.

*“Não se pode ensinar tudo a alguém,
mas apenas ajudá-lo a encontrar
por si mesmo”.*

É com esse aforismo de Galileu Galilei que
externo os meus agradecimentos a todos os
Professores, especialmente ao meu orientador,
Prof^o João Ricardo Carvalho de Souza, bem
como à Câmara dos Deputados, pela
oportunidade.

A questão de ordem não é, portanto, para discutir o mérito de matérias que estão sendo positivadas, mas para impedir que o rito procedimental seja de molde a violar o conteúdo da legislação.
(Deputado Michel Temer)

A melhor interpretação da lei é aquela que se preocupa com a solução justa, não podendo o seu aplicador esquecer que o rigorismo na exegese dos textos legais pode levar a injustiças."
(Min. Sálvio Figueiredo Teixeira)

Pode acontecer que a letra, embora clara, não exprima a verdadeira vontade do legislador. Se isto ficar provado certamente deverá o espírito ser preferido ao texto.
(Laurent)

A nenhum intérprete é lícito chegar a resultado de nenhum trabalho exegético que termine por negar ou contrariar a direção apontada pelos princípios.
(Geraldo Ataliba)

Desapareceu nas trevas do passado o método lógico, rígido, imobilizador do Direito: tratava todas as questões como se foram problemas de Geometria. O julgador hodierno preocupa-se com o bem e o mal resultantes do seu *verdictum*. Se é certo que o juiz deve buscar o verdadeiro sentido e alcance do texto, este alcance e aquele sentido não podem, todavia, estar em desacordo com o fim colimado pela legislação – o bem social.
(Carlos Maximiliano)

RESUMO

Esta monografia resulta da análise de algumas das mais importantes questões de ordem suscitadas na Câmara dos Deputados, entre 21 de setembro de 1989 e o termo de 2004, com vistas a compreender o pensamento hermenêutico das diversas presidências da Casa nas soluções dadas às dúvidas regimentais ou constitucionais ocorridas no período, bem assim a identificar se a jurisprudência regimental tem sido preservada pelas Mesas subseqüentes. Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação do Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. Para a elaboração da pesquisa utilizamos o banco de dados de questões de ordem disponível no sítio eletrônico da Câmara. Analisamos mais de mil e cem questionamentos, dentre os quais escolhemos os mais representativos à resposta da pergunta-núcleo do trabalho, qual seja, identificar se as Mesas primam pela manutenção da jurisprudência regimental ou se há instabilidade na interpretação das normas *interna corporis*. Ao fim da pesquisa, concluímos que as Presidências que passaram pela Mesa nos quinze anos estudados se preocupam de uma maneira geral em preservar os preceptivos da Lei Interna. Entretanto, houve situações em que os Presidentes, sobretudo o Presidente João Paulo Cunha, reformularam decisões anteriores. Verificamos que os métodos de interpretação mais utilizados (pelo menos os mais mencionados nas decisões) foram o lógico-sistemático e o teleológico. Por fim, verificamos que, se as questões de ordem não são respondidas tempestivamente, elas se tornam em instrumentos inócuos. Levadas a sério e imparcialmente – tanto pelo lado de quem as suscita, como pelo de quem as responde -, podem se revestir em mecanismos fundamentais às minorias na condução do jogo parlamentar.

Palavras-chave: Questão de ordem. Regimento Interno. Câmara dos Deputados. Interpretação. Hermenêutica. Processo Legislativo.

ABSTRACT

This monograph looks into some of the most relevant questions of order that have been raised in the Brazilian Chamber of Deputies' floor over the last fifteen years (from September 21st, 1989 to the end of 2004). The main purpose of this essay is to verify whether the ruling of the Chair has been led by the Speakers according to the rules of the House and its jurisprudence and/or tradition. A question of order (also known as a point of order) is a parliamentary procedure used by a member who seeks clarification on the rules or to bring attention to a possible breach of the rules of the House themselves or related to the Constitution during the debates. Over a thousand points of order were examined. But only those linked to the core question of this monograph as well as its scope were taken into account. After analysing them, we have concluded that the presiding officers have been careful not to violate the House's written rules nor have they neglected its current jurisprudence (precedent ruling). However, some of them have been modified mainly by the most recent former Speaker, representative João Paulo Cunha. We have also noted that the ruling of the Chair has been based upon the logical, systematical and theological means of interpretation. Finally, we have realised that the points of order ought to be resolved in due time. Otherwise, they inevitably turn out to be ineffective. Therefore, undermining the minorities political strength and attempts to have a voice in the House debates.

Keywords: Point of order. House rules. Chamber of Deputies. Interpretation. Hermeneutics. Legislative Process

SUMÁRIO

CAPÍTULO I.....	11
Introdução.....	11
Formulação da Situação-Problema.....	11
Justificativa e Relevância do Estudo.....	13
Objetivos.....	13
Descrição do Objeto Pesquisado.....	13
CAPÍTULO II.....	14
Referencial Teórico.....	14
<i>Aplicação das Normas Jurídicas</i>	15
<i>Integração das Normas Jurídicas</i>	18
<i>Interpretação das Normas Jurídicas (Hermenêutica Jurídica)</i>	28
CAPÍTULO III.....	33
Metodologia.....	33
CAPÍTULO IV.....	34
Análise das questões de ordem selecionadas.....	34
<i>Quorum para abertura da sessão</i>	35
<i>Ordem do Dia do Plenário: início e concomitância com os trabalhos das Comissões</i> ..	37
<i>Devolução liminar de proposições pela Presidência</i>	41
<i>Destaques: votação em globo</i>	43
<i>Destaques: retirada do requerimento</i>	45
<i>Destaques: incidência sobre mais de um dispositivo</i>	50
<i>Encaminhamento de requerimentos</i>	57
<i>Retirada de pauta de requerimento de urgência “urgentíssima”</i>	58
<i>Sobrestamento das deliberações congressuais: urgência constitucional, medidas provisórias e vetos</i>	53
<i>PEC: oportunidade de apensação</i>	53
<i>Apensação de projetos do Poder Executivo a projetos do Senado em tramitação na Câmara</i>	63
<i>PEC: promulgação parcial</i>	65
<i>PEC: desmembramento</i>	69
<i>Comissão Parlamentar de Inquérito: prorrogação do prazo</i>	74
<i>Requerimento de CPI: desarquivamento</i>	79
<i>Eleição da Mesa: maioria absoluta</i>	89
<i>Eleição da Mesa: proporcionalidade e candidatura avulsa</i>	93
<i>Eleição da Mesa: reeleição</i>	96
CAPÍTULO V.....	115
Considerações Finais.....	115
REFERÊNCIAS.....	119

CAPÍTULO I

Introdução

Esta monografia procura analisar algumas das mais importantes questões de ordem suscitadas na Câmara dos Deputados, entre 21 de setembro de 1989 e o termo de 2004, com vistas a compreender o pensamento hermenêutico das diversas presidências da Casa na soluções dadas às dúvidas regimentais ou constitucionais ocorridas no período, bem assim a identificar se a jurisprudência regimental tem sido preservada pelas Mesas subsequentes.

Houve, no período fixado para a pesquisa, um número superior a cem questionamentos, dos mais variados. Alguns representativos para a condução do processo legislativo e protetivos das minorias; outros, meros esclarecimentos e reclamações. Obviamente, impossível trazer para este estudo todas as questões consideradas importantes. Contudo, mereceram atenção aquelas consideradas significativas para o escopo do presente trabalho, o qual, vale dizer, é embrionário de outro muito mais denso e analítico, corolário deste, em que se mapearão todo o arcabouço atinente ao tema.

As deliberações legislativas na Câmara dos Deputados ocorrem, conforme o caso, nas Comissões – permanentes ou temporárias – e no Plenário, obedecendo-se, em princípio, às regras contidas no Regimento Interno (RI) dessa Casa Legislativa. Segue-se que, durante as deliberações podem surgir dúvidas acerca da aplicação de determinadas normas regimentais ou constitucionais. Para esclarecê-las, pode o Parlamentar fazer uso de um expediente regimental chamado Questão de Ordem, cuja solução deve ser dada pelo Presidente da reunião, se em Comissão, ou da sessão, se no Plenário. Todavia, questões de ordem idênticas podem ter soluções distintas, umas conforme a letra regimental, outras movidas pelo espectro político-conjuntural do momento.

Formulação da Situação-Problema

Questão de Ordem é definida como toda dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal, devendo ser objetivas e claramente formuladas, com indicação precisa das disposições regimentais ou constitucionais cuja observância se pretenda elucidar, e referir-se à matéria tratada na ocasião em

que proferida.

É durante a Ordem do Dia dos órgãos técnicos e do Plenário da Câmara que se deliberam as matérias. Momento em que os parlamentares as discutem ou as votam. No decorrer desse processo, dúvidas surgem quanto à aplicação das normas regimentais ou constitucionais. Com efeito, suscitam-se freqüentemente diversas questões de ordem, na maioria dos casos, porém, sem resolução por parte do Presidente na mesma sessão em que formulada, apesar de o Regimento determinar o contrário.

A Carta Regimental estabelece que as questões de ordem devem ser resolvidas pelo Presidente da sessão, comando este revestido de natureza mandatária. Entretanto, o Presidente, com o argumento de fazer fluir a pauta, é contumaz em não solucioná-las na mesma sessão em que surgiram, deixando para fazê-lo em outra oportunidade, o que algumas vezes não ocorre, e, quando o faz, a resposta torna-se intempestiva, não mais servindo ao caso concreto que as motivaram. Isso ocorre porque raríssimas vezes o Plenário se mobiliza para aprovar o efeito suspensivo, até que o recurso seja avaliado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Certamente, situações há em que as soluções, ainda que tardiamente, servem como fundamento a outros casos similares.

O Regimento dispõe que as decisões sobre questão de ordem devem ser registradas e indexadas em livro especial e amplamente divulgadas, o que é feito por meio do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Determina também, sendo o caso, que a Mesa elabore projeto de resolução a fim de que as alterações regimentais delas decorrentes sejam incorporadas ao texto regimental, a cada biênio da Legislatura.

No que tange às soluções dadas às questões de ordem, oportuno se faz indagar se os Presidentes têm, ao longo do tempo, mantido ou modificado o entendimento acerca das mesmas dúvidas regimentais ou constitucionais. Aqui, coloca-se a seguinte pergunta: **As decisões da Presidência da Câmara dos Deputados, em questão de ordem, são estáveis ao longo do tempo? Ou são reformuladas - as dúvidas interpretadas - de acordo com o contexto político em que suscitadas?** Essa é a pergunta nuclear da pesquisa. Entretanto, outras questões subjacentes serão objeto de análise, por exemplo, a eficácia das questões de ordem no processo legislativo, o possível uso casuístico das decisões, omissão em responder as questões de ordem tempestivamente e metodologia interpretativa e integrativa das normas regimentais.

Para que se tenha entendimento satisfatório dos temas selecionados para estudo, cada assunto será precedido de explicitações conceituais, no sentido de se contextualizar o problema. Isso porque este trabalho poder vir a ser lido por interessados não suficientemente habituados com o temário dessa dissertação.

Justificativa e Relevância do Estudo

Aos profissionais do processo legislativo, essencial é compreender não só as regras *in litteris* expressas no Regimento Interno da Câmara e suas inter-relações, como também, e principalmente, a natureza – técnica (imparcial) ou política (parcial) - das soluções às dúvidas regimentais ou constitucionais dadas pela Presidência da Câmara, objeto das diversas questões de ordem levantadas no Plenário da Casa. Entender o último aspecto se traduz em valoroso instrumento de trabalho, determinante das estratégias conducentes do jogo político nas arenas deliberativas da Casa.

Objetivos

Gerais: analisar as questões de ordem respondidas pela Presidência da Câmara dos Deputados, desde a promulgação da Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, que aprovou o novo Regimento Interno, até o final de 2004, com vistas a responder a pergunta da pesquisa *vis-à-vis* a posição dos diversos Presidentes da Casa, no transcorrer das legislaturas do período estipulado.

Específicos: levantar e cotejar de forma sistêmica as principais questões de ordem e suas respectivas respostas para aferição da estabilidade hermenêutica da Presidência da Câmara dos Deputados, bem como das perguntas a ela subjacentes.

Descrição do Objeto Pesquisado

O objeto da pesquisa se consubstancia nas principais questões de ordem formuladas pelos Deputados e respondidas pelas presidências da Câmara no transcurso das legislaturas a partir de 21 de setembro de 1989 até o término do ano pretérito, 2004, portanto, um período de quinze anos. As questões de ordem, cumpre frisar, consistem em instrumento regimental utilizado no processo legislativo em caso de dúvida sobre a interpretação e aplicação das regras contidas no Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

CAPÍTULO II

Referencial Teórico

Este capítulo constitui o embasamento teórico da pesquisa, ou seja, o objetivo é mapear (sem a pretensão de esgotar o tema) o universo de discussões teóricas em que o problema da pesquisa se encontra.

O objeto da pesquisa a ser levada a cabo – questões de ordem - ainda não tem literatura que sobre elas discorra na vertente que se pretende investigar. O que existe são preceitos incorporados nos regimentos internos das Casas Legislativas, separadamente, e do Congresso Nacional.

Todavia, há uma breve menção, um parágrafo apenas, sobre questões de ordem no livro de Márcia Maria Corrêa de Azevedo, servidora do Senado Federal. Nas palavras da autora:

Questão de ordem é a garantia primeira de que as normas serão cumpridas no decorrer do processo legislativo. Olhando um pouco para trás, vemos que os Regimentos das Casas nasceram da necessidade de pôr ordem nos trabalhos em grupo, de pôr ordem nas decisões coletivas, típicas do Poder Legislativo. Eram, portanto, Regimentos “pela ordem e para a ordem”. Daí a utilização da expressão até hoje. As questões de ordem são muito usadas e tranquilizam a Casa e a sociedade no sentido de que há um controle eficaz e imediato quando do abuso das regras, porque todos sabem o valor político do “Jogo Parlamentar”. Obedecidas as regras, pode-se garantir a vitória de uma causa ou de uma idéia ou de um Partido (2001, p. 28-29).

Azevedo ainda adverte lembrando-nos de que:

No Legislativo há dois instrumentos legais básicos, que são a Constituição e o Regimento Interno. Esses devem ser estáveis, não atingidos ou alterados a cada momento, ao sabor dos choques de interesses. Preservar esses instrumentos do Legislativo é fundamental para garantir a representatividade e a defesa das minorias no decorrer do “Jogo Parlamentar” (2001, p. 41).

Não obstante a inexistência de trabalhos – técnicos ou acadêmicos – acerca do assunto, a natureza das questões de ordem está originariamente vinculada à interpretação das normas regimentais na condução do processo legislativo, portanto, sujeita à arte de interpretar as leis – a hermenêutica. Assim o é porque, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a questão de ordem envolve dúvidas sobre a **interpretação** do regimento, em sua prática exclusiva ou

relacionada com a Constituição Federal. Essa definição é a mesma nos regimentos do Senado Federal e do Congresso Nacional. Ainda para reforçar o caráter interpretativo das questões de ordem, os dois últimos estabelecem que, na hipótese de recurso contra a decisão da Presidência, este só será cabível quando se tratar de **interpretação** de texto constitucional.

A questão de ordem também encerra dúvidas pela ausência de norma expressa no regimento. Quando isso ocorre na Câmara dos Deputados, a Presidência busca nos regimentos do Congresso Nacional e do Senado Federal norma que se aplique ao caso concreto. Isso não vem expresso no regimento da Câmara, mas faz parte da *práxis* desta Casa Legislativa. Já o Regimento Comum do Congresso Nacional consigna que *nos casos omissos neste Regimento, aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as da Câmara dos Deputados* (OLIVEIRA & AMARAL, 2002, p. 74). Com efeito, faz-se tempestivo trazer a baila três tópicos que reputo serem de suma relevância para o entendimento do objeto a ser estudado: **aplicação**, **integração** e **interpretação** (hermenêutica) das normas jurídicas.

Aplicação das Normas Jurídicas

Para Carlos Maximiliano (1965), *a aplicação do direito consiste no enquadrar um caso concreto com a norma jurídica adequada. Submete às prescrições da lei uma relação da vida real; procura e indica o dispositivo adaptável a um fato determinado. Por outras palavras: tem por objeto descobrir o modo e os meios de amparar juridicamente um interesse humano* (apud AMARAL 2001, p. 2)

Já para Karl Engisch (1983), *a aplicação do direito é a determinação in concreto daquilo que é realmente devido ou permitido, o que é feito de um modo autoritário pelos órgãos aplicadores do direito, pelo direito mesmo instituídos, isto é, através dos tribunais e das autoridades administrativas, sob a forma de decisões jurisdicionais e atos de administração* (apud AMARAL 2001, p. 2)

Entende Miguel Reale (1991) que *o termo aplicação do direito reserva-se, entretanto, à forma de aplicação feita por força da competência de que se acha investido um órgão, ou autoridade. Afirma, ainda, que a aplicação do direito é a imposição de uma diretriz como decorrência da competência legal* (apud AMARAL 2001, p. 2).

Segundo Vicente Ráo (1952), *a aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nelas contidos e assim interpretados às situações de fato que se*

lhes subordinam (apud AMARAL 2001, p. 2).

Por sua vez, em sua obra Tratado de Direito Privado, Pontes de Miranda (1960) conceitua o tema como sendo *a aplicação do direito aos fatos sobre os quais a regra jurídica incidiu, traçando um paralelo ou uma distinção entre os vocábulos aplicação e incidência (apud AMARAL 2001, p. 2).* Em Comentários à Constituição de 1946, o autor chega a mencionar que a aplicação nada mais é do que *a declaração de uma incidência (apud AMARAL 2001, p. 2)*

No Iluminismo se assentou a idéia de que as normas deveriam ser estabelecidas com clareza e segurança jurídica absoluta, por intermédio de uma elaboração rigorosa, a fim de garantir, especialmente, uma irrestrita univocidade a todas as decisões judiciais e a todos os atos administrativos, devendo ser o juiz o escravo da lei. Neste contexto, a segurança jurídica se confundia com a noção de justiça (PEDRA, 2003). A partir do século XIX, contudo, esta concepção começou a vacilar, uma vez que a norma jurídica é, por natureza, abstrata, fixa tipologias, aludindo-se a diversos casos indefinidos e não a casos específicos, concretos. Em consequência, premente se faz a necessidade de estudo quanto ao momento da aplicação da norma pelo operador do direito, ou seja, submeter um caso particular ao império de uma norma jurídica. No caso do processo legislativo, às normas inscritas nos regimentos das Casas congressuais.

Na lição de Pedra,

A norma jurídica só se movimenta ante um fato concreto, pela ação do aplicador do direito, que é o intermediário entre a norma e os fatos da vida. A aplicação do direito, dessa forma concebida, denomina-se subsunção. A subsunção revela a tenacidade do aplicador do direito em se aproximar mais da realidade fática, completando a idéia abstrativa contida na norma, vez que a norma de direito é um modelo funcional (PEDRA, 2003, p. 3).

Para Geraldo Ataliba (1992, *apud AMARAL*, p. 3) *a subsunção é o fenômeno de um fato configurar rigorosamente a previsão hipotética da lei. Diz-se que um fato se subsume à hipótese legal quando corresponde completa e rigorosamente à descrição que dele faz a lei.*

Pedra aprofunda sua análise ao afirmar que:

A realização da subsunção, entretanto, apresenta problemas em face da ausência de informação sobre os fatos ocorridos e pela indeterminação semântica dos conceitos normativos, ou seja, são as lacunas normativas: de conhecimento e de reconhecimento. As lacunas de reconhecimento são oriundas da zona de incerteza, do problema da penumbra, dos conceitos plurissignificativos (isto é,

vagos, imprecisos, indeterminados ou fluidos), pois se originam, não da completude ou incompletude do direito, mas sim de certas propriedades semânticas da linguagem (PEDRA, 2003, p. 3).

Esse raciocínio se torna emblemático nas palavras indeléveis de Carlos Maximiliano (2001):

A palavra é um mau veículo do pensamento; por isso, embora de aparência translúcida a forma, não revela todo o conteúdo da lei, resta sempre margem para conceitos e dúvidas; a própria letra nem sempre indica se deve ser entendida à risca, ou aplicada extensivamente; enfim, até mesmo a clareza exterior ilude; sob um só invólucro verbal se conchegam e escondem várias idéias, valores mais amplos e profundos do que os resultantes da simples apreciação literal do texto (*apud* PEDRA, 2003, p. 3).

Também nesse passo, valiosa é a lição de ATIENZA (2000 *apud* PEDRA, 2003) no sentido de que é impossível eliminar toda a vagueza dos conceitos, haja vista que o veículo utilizado pelos mesmos é uma linguagem natural, e não uma linguagem artificial construída a propósito de eliminar as imprecisões.

Para que a subsunção ocorra, resolvendo-se os problemas oriundos das lacunas, de conhecimento ou de reconhecimento, é indispensável uma interpretação para saber qual a norma que incide sobre o caso em questão, ou seja, para subsumir é imprescindível a interpretação. Nas palavras de Diniz (2001 *apud* Pedra, 2003, p.3) *a subsunção está condicionada por uma prévia escolha de natureza axiológica, entre as várias interpretações possíveis.*

Outrossim, como acentuou Ferrara (1978, *apud* AMARAL, 2001, p. 4), *a atividade judiciária, porém, não se reduz ao trabalho de subsunção dos fatos à norma de direito. E de acordo com Miguel Reale (1991, *apud* AMARAL, 2001, p. 4), aplicação do direito é antes uma questão complexa na qual fatores lógicos, axiológicos e fáticos se correlacionam, segundo exigência de uma unidade dialética, desenvolvida ao nível da experiência, à luz dos fatos e de sua prova, donde podemos concluir que o ato de subordinação ou subsunção do fato à norma não é um ato reflexo e passivo, mas antes um ato de participação criadora do juiz, com a sua sensibilidade e tato, sua intuição e prudência, operando a norma como substrato condicionador de suas indagações teóricas e técnicas.*

Integração das Normas Jurídicas

Em muitas situações o aplicador do direito se depara diante de uma situação à qual não encontra norma que seja aplicável, pelo menos aparentemente, devido a um defeito do sistema normativo que pode consistir na ausência de uma solução, ou na existência de várias soluções incompatíveis. Trata-se de um problema de lacuna normativa, no primeiro caso, ou de lacuna de conflito, no segundo.

A lacuna constitui um estado incompleto ou imperfeito do sistema, que deve ser preenchido ou corrigido utilizando-se do princípio da plenitude do ordenamento jurídico e da unidade da ordem jurídica.

A lacuna da lei é um vazio existente no ordenamento legislativo, caracterizando-se assim, a inexistência de uma norma jurídica aplicada *in concreto*. Afirma Karl Engisch (1997, *apud* AMARAL, p. 4) que a lacuna é uma *incompletude insatisfatória no seio do todo jurídico*. Para Luiz Regis Prado (1997, *apud* AMARAL, p. 4), *a lacuna caracteriza-se quando a lei é omissa ou falha em relação a determinado caso. Em uma palavra, há uma incompleição do sistema normativo*.

Para que ocorra a integração normativa ou a exclusão de qualquer contradição, a Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) torna disponível ao aplicador da norma os caminhos para a solução das falhas e lacunas das normas jurídicas. Segundo a LICC, *quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito* (art. 4º); *na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum* (art. 5º).

Assim, conclui Pedra (2003, p. 4) que *não há espaço no nosso ordenamento jurídico para as lacunas e antinomias, até pelas disposições legais citadas, pois o jurista ao aplicar os preceitos jurídicos, a fim de criar uma norma individual, deverá interpretá-los, integrá-los e corrigi-los, mantendo-se nas balizas estipuladas pelo ordenamento jurídico*.

Analogia. Quando se trata da analogia, encontramos uma pluralidade de conceitos. Porém, dentre esse emaranhado de conceitos de analogia, existe um ponto consensual entre os doutrinadores, qual seja, a existência da idéia de semelhança ou similitude.

Afirma Maximiliano (1965, *apud* AMARAL, 2001, p. 7) que *a analogia consiste em aplicar a uma hipótese não prevista em Lei a disposição relativa a um caso semelhante*. Para Ferrara (*apud* MAXIMILIANO, 1969 *apud* AMARAL, 2001, p. 7), *analogia é harmônica igualdade, proporção e paralelo entre relações semelhantes*. No entendimento de Luiz Regis Prado (1997), em relação ao mundo jurídico, quando se faz menção à analogia:

Costuma-se fazer referência, em geral, a um raciocínio ou procedimento argumentativo que permite transferir a solução prevista para um outro determinado caso, a outro não regulado pelo ordenamento jurídico, mas que comparte com o primeiro, certos caracteres essenciais ou a mesma suficiente razão, isto é, vinculam-se por uma matéria relevante ‘simili’ ou a pari (*apud* AMARAL, 2001, p.7).

Ainda, num conceito bem simples e de fácil compreensão de analogia, temos aquele trazido por Larh (*apud* MAXIMILIANO, 1969 *apud* AMARAL, 2001, p. 7), o qual utiliza o raciocínio de que *partindo da solução prevista em lei para certo objeto, conclui pela validade da mesma solução para outro caso semelhante não previsto*.

Para Vicente Ráo (1952), *a analogia consiste na aplicação dos princípios extraídos da norma existente a casos outros que não expressamente contemplados* (*apud* AMARAL, 2001, p. 7). Por fim, Maria Helena Diniz (1991) entende que *a analogia consiste em aplicar a um caso não previsto de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma norma prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado, fundado na identidade do motivo da norma e não da identidade do fato* (*apud* AMARAL, 2001, p. 7).

Portanto, note-se que o elemento comum entre os conceitos ora trazidos é a idéia de similitude ou semelhança, entre casos abstratamente previstos e aqueles não previstos em lei.

Com muita precisão, Ferrara menciona que o fundamento da analogia repousa sobre a idéia de que *os fatos de igual natureza devem possuir igual regulamento, sendo que um fato já regulado por lei pode balizar outro, desde que haja similitude entre ambos* (*apud* MAXIMILIANO, 1969 *apud* AMARAL, 2001, p.8).

Costumes. Também é ponto pacífico entre os doutrinadores quanto ao fato de que, após a utilização frustrada da analogia para a integração da norma jurídica, deve-se recorrer aos costumes como meio de integração da norma.

Mais uma vez lançando mão das lições de Maximiliano (1965), *o costume é uma norma jurídica sobre determinada relação de fato e resultante da prática diurna e uniforme, que lhe dá força de lei. O autor menciona, ainda, que ao conjunto de tais regras não escritas chama-se Direito Consuetudinário* (apud AMARAL, 2001, p. 10)

Amaral (2001, p. 10) citando Diniz (1991) reforça esse conceito afirmando que *o costume é uma norma que deriva da longa prática uniforme, geral e constante repetição de dado comportamento sob a convicção de que corresponde a uma necessidade jurídica. Para ele (2001, p.10-11), recorrendo a De Plácido e Silva (1991), também é compreendido como a lei que o uso estabeleceu, e que se conserva sem ser escrita, por longa data.*

Princípios Gerais do Direito. *Quando nem a norma positiva de direito legal ou costumeira, examinada conforme os processos de interpretação existentes, nem a analogia, fornecerem a regra aplicável à situação de fato, cumpre ao intérprete passar a investigar dentro da esfera dos princípios gerais de direito* (AMARAL, 2001, p. 11).

Carlos Maximiliano (2001) em sua clássica obra *Hermenêutica e Aplicação do Direito* assim preceitua sobre o tema:

Todo conjunto harmônico de regras positivas é apenas o resumo, a síntese, o *substratum* de um complexo de altos ditames, o índice materializado de um sistema orgânico, a concretização de uma doutrina, série de postulados que enfeixam princípios superiores. Constituem estes as diretivas idéias do hermeneuta, os pressupostos científicos da ordem jurídica (apud PEDRA, 2003, p. 12).

Os princípios gerais de direito são os cânones que não foram ditados, explicitamente, pelo elaborador da norma, mas que estão contidos de forma imanente no ordenamento jurídico. Os princípios gerais de direito não são resgatados fora do ordenamento jurídico, porém descobertos no seu interior.

De acordo com os ensinamentos de Ataliba (1998):

Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos). Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e designios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas conseqüências (apud

PEDRA, 2003, p. 12).

No valioso magistério de Pereira (1995), tem se que:

Ao invocar os princípios gerais do direito o aplicador investiga o pensamento mais alto da cultura jurídica, perquirindo o pensamento filosófico sobranceiro ao sistema, ou as idéias estruturais do regime, impondo, por consectário lógico, a regra em que dada espécie se contém implícita no organismo jurídico nacional, permitindo ao aplicador do direito suprir a deficiência legislativa com a adoção de um cânon que o legislador não chegou a ditar sob a forma de preceito, mas que se contém imanente no espírito do sistema jurídico (*apud* PEDRA, 2003, p. 12).

No entender de Miguel Reale (1991), *os princípios gerais de direito são enunciações normativas de cunho genérico, que condicionam e norteiam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação, quer para a elaboração de novas normas (apud AMARAL, 2001, p. 11).*

Para De Plácido e Silva (1991), *os princípios gerais de direito revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixaram para servir de norma, servindo como alicerce, à toda a espécie de ação humana (apud AMARAL, 2001, p. 11).*

Afirma ainda, Miguel Reale (1991), *que toda a experiência jurídica, bem como a legislação que a integra, repousa sobre os princípios gerais de direito, podendo estes, serem considerados como o alicerce do ordenamento jurídico (apud AMARAL, 2001, p. 11).*

Para Campos Batalha (1967), *os princípios gerais de direito confundem-se com o Direito Natural, como reflexos da lei eterna da criatura humana, antecedendo e estando à base do direito escrito, como orientação cultural ou política do ordenamento jurídico (apud AMARAL, 2001, p. 11).*

Porém, tendo em vista a imprecisão da expressão princípios gerais de direito, os doutrinadores destoam em relação à sua concepção.

Alguns autores, tais como Brunetti, Espínola e Del Vecchio, entendem que *os princípios gerais de direito funcionam como formas de suprimento das lacunas, atribuindo a eles a natureza de normas de direito natural (apud DINIZ, 1991 apud AMARAL, 2001, p. 12).*

Neste mesmo sentido, Lacambra afirma que, *os princípios gerais de direito são elevados à categoria de verdadeiro direito natural. Menciona ainda que são dotados de validade*

universal absoluta, verdadeiros princípios de direito natural (apud JACQUES, 1971 apud AMARAL, 2001, p. 12).

Entendendo de forma diversa, outros autores, dentro os quais Carlos Cossio, defenderam a tese de que *os princípios gerais de direito são meros juízos estimativos de valor, preexistentes à ação legislativa*. O referido autor, menciona que, *os princípios gerais de direito expressam, realmente, valores estimáveis (sociais, culturais e econômicos), que inspiram o legislador em sua atividade criadora de normas (apud JACQUES, 1971 apud AMARAL, 2001, p. 11).*

Clóvis Beviláqua e Bianchi, consideram os princípios gerais de direito como tendo *caráter universal, ditados pela ciência e pela filosofia do direito (apud DINIZ, 1991 apud AMARAL, 2001, p. 12).*

Ante à multiplicidade de concepções, em síntese, pode-se dizer que os princípios gerais de direito possuem natureza plural, traduzindo-se na conjugação das várias correntes doutrinárias.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1994) assevera que, ainda que *os princípios gerais de direito possam ser aplicados no sentido de suprir lacunas, estes não possuem a natureza de norma, mas princípio*. Ainda, segundo o mencionado autor, *os princípios gerais de direito não integram o repertório do sistema, mas são parte de suas regras estruturais (apud AMARAL, 2001, p. 12).*

Neste sentido, há de se mencionar que *os princípios gerais de direito não são preceitos de ordem ética, política, sociológica ou técnica, mas elementos componentes do direito. São normas de valor genérico que orientam a compreensão do sistema jurídico, em sua explicação e integração, sendo que algumas são de tamanha importância que são expressamente contidas em lei (DINIZ, 1991 apud AMARAL, 2001, p. 12).*

Diante disso, o método da investigação e aplicação dos princípios gerais de direito, serve para que se possa chegar à determinação de qual princípio é pertinente ao caso concreto, trazido à apreciação do órgão julgante. Para tal, utiliza-se de operação indutiva e o próprio legislador sugere o emprego desse método.

Inquestionável que os princípios gerais de direito são fonte de máxima importância, contudo da mais difícil utilização, pois exigem do aplicador do direito um manuseio com instrumentos mais abstratos, complexos e de idéias de maior teor cultural do que os preceitos singelos de aplicação quotidiana.

Portanto, *para conseguir atingir os princípios gerais de direito deve o juiz, gradativamente, subir por indução, da idéia em foco para outra mais elevada, abstraindo do que há nelas de particular, prosseguindo em generalizações crescentes e sucessivas até obter a solução*(DINIZ, 1991 *apud* AMARAL, 2001, p. 12).

Fim Social. O princípio da finalidade da norma deve nortear toda a tarefa interpretativa, senão, a aplicação da norma em desconformidade com seus fins, constitui ato de burlá-la, pois quem desatende ao fim normativo está desvirtuando a própria norma.

Não há norma jurídica que não deva sua origem a um fim, a um propósito, caso contrário, a norma seria uma reunião de palavras vazias. A aplicação da lei deve seguir a marcha dos fenômenos sociais, recebendo, de forma ininterrupta, vida e inspiração da sociedade, produzindo assim a maior soma possível de energia jurídica.

Carlos Maximiliano (2001) acentua:

Desapareceu nas trevas do passado o método lógico, rígido, imobilizador do Direito: tratava todas as questões como se foram problemas de Geometria. O julgador hodierno preocupa-se com o bem e o mal resultantes do seu *verdictum*. Se é certo que o juiz deve buscar o verdadeiro sentido e alcance do texto; todavia este alcance e aquele sentido não podem estar em desacordo com o fim colimado pela legislação – o bem social (*apud* PEDRA, 2003, p. 11)

Bem Comum. A noção de bem comum é bastante complexa, cujo conceito dependerá da filosofia política e jurídica adotada. Em regra se reconhecem como elementos do bem comum a liberdade, a paz, a justiça, a segurança, a utilidade social e a solidariedade.

Santo Tomás de Aquino (1997 *apud* MUSETTI, 1998, p. 4) esclarece que toda lei deve ser ordenada à salvaguarda comum dos homens. O fim da lei é o Bem Comum. Isidro já dizia que *não é em vista de um interesse privado, mas da comum utilidade dos cidadãos que uma lei deve ser escrita* (*apud* TOMÁS DE QUINO, 1997 *apud* MUSETTI, 1998, p. 4). Musetti (1998) ressalta o insigne conceito de Bem Comum contido na Encíclica *Mater et Magistra* do Papa João XXIII: *o bem comum é o conjunto de todas as condições de vida social que consistam e favoreçam*

o desenvolvimento integral da pessoa humana.

Nas palavras de Pedra (2003), para alguns doutrinadores, contudo, as exigências do bem comum são os elementos que impulsionam os homens para um ideal de justiça, aumentando-lhes a felicidade e contribuindo para o seu aprimoramento. Ainda para o autor (2003, p. 11), *o bem comum não é o somatório dos interesses individuais, como pretendia o individualismo, mas sim a coordenação do bem dos indivíduos, segundo um princípio ético. Todo sistema jurídico se inspira numa concepção do bem comum, isto é, nos fins pelos quais a sociedade optou, porque ela os considera bons.*

Para Telles Jr. (1972) *bem comum é a ordem jurídica, por ser o único bem rigorosamente comum, que todos os participantes da sociedade política desejam necessariamente, que ninguém pode dispensar. Sem ordem jurídica não há sociedade; logo somente a ordem jurídica é um bem comum.* (apud PEDRA, 2003, p. 11)

Neste momento faz-se oportuno o raciocínio conclusivo de Dworkin (1999):

A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que queremos ter (apud PEDRA, 2003, p. 11).

É de se ressaltar que a menção no art. 5º da LICC da expressão *exigências do bem comum* parece, como Pedra (2003) raciocina, significar mera ociosidade do legislador, pois é evidente que as normas jurídicas se destinam ao bem comum.

Para concluir, o professor ensina que:

Como o ordenamento não pode ter palavras inúteis, supérfluas, deve se inclinar para o entendimento de que essa expressão se refere a uma diretriz para a solução de casos duvidosos, em que, diante de mais de um caminho trilhável, o intérprete-aplicador deve seguir aquele que mais consulta utilidade comum dos cidadãos, pois se trata não de uma mera orientação interpretativa, mas de um dever que se impõe ao intérprete-aplicador da norma (PEDRA, 2003, p. 12).

Portanto, quando a lei colidir com a sua própria essência, ou seja, quando a norma jurídica não privilegiar como alvo precípua o Bem Comum, *perderá seu sentido e deixará de*

obrigar; mesmo em vigor, será uma norma injusta e questionável, só sendo exigida injustamente (MUSETTI, 1998, p.4).

Interessante é que Tomás de Aquino percebeu, com perspicácia, que às vezes o que é útil ao Bem Comum pode ser extremamente nocivo. Na percepção de Aquino (1997),

O legislador não pode considerar todos os casos singulares e propõe a lei segundo o que acontece mais freqüentemente, direcionando a sua atenção para a utilidade comum. Assim, se em uma cidade sitiada estabelecer a lei que as portas da cidade permaneçam fechadas, isto é as mais das vezes de utilidade comum. Todavia, se ocorrer que os inimigos persigam alguns cidadãos dos quais depende a defesa da cidade, seria o mais danoso a esta cidade que as portas não lhe fossem abertas. Assim, em tal caso, as portas deveriam ser abertas, contra as palavras da lei, para que se salvaguardasse a utilidade comum intencionada pelo legislador (*apud* MUSETTI, 1998, p. 4).

Complementa Aquino (1997 *apud* MUSETTI, 1998, p. 4) dizendo que *nenhum homem é sábio o suficiente para conceber todos os casos singulares e, assim, não pode exprimir suficientemente por suas palavras o que é adequado ao fim intencionado*. Musetti arremata o pensamento de Aquino assinalando que, *mesmo que fosse possível a algum homem conceber todos os casos singulares, não seria conveniente exprimi-los todos a fim de evitar confusão; devendo, portanto, direcionar a lei para o que acontece com mais freqüência* (MUSETTI, 1998, p.4).

Do exemplo de Tomás de Aquino, é possível admitir-se que, na aplicação da lei ao caso concreto, pode-se gerar uma injustiça. Esta injustiça, contudo, pode, para Musetti (1998) ser evitada se analisarmos a finalidade da lei, isto é, o Bem Comum.

Além desses meios de integração da norma jurídica para suprimir a lacuna da lei, o aplicador do direito recorrerá à **eqüidade**.

Em abalizada observação, Maximiliano (1969) afirma que:

A vida sócio-jurídica não é composta de casos gerais, senão de casos concretos e os mais diversos, de onde a simples justiça que se supõe existir na lei nem sempre será suficiente para atender equilibradamente a essa infinita casuística. Assim, é por vezes mister o suprimento do princípio da justiça contido na lei por intermédio de um outro princípio, àquele semelhante, mas sob outros aspectos mais extensos e mais altos, o princípio da Eqüidade (*apud* AMARAL, 2001, p. 13)

Para Santo Thomas, *a eqüidade, que em grego é denominada epieikeia, de certa forma equivale à justiça geral, estando compreendida nela e, de certo modo, a excede porque leva*

o aplicador da lei a não se prender aos estreitos limites do texto legal (apud MAXIMILIANO, 1969 apud AMARAL, 2001, 13).

Também, bem difundida é forma utilizada por Aristóteles para estabelecer a diferença entre a Justiça e a Equidade. Afirmava o filósofo que a

Justiça corresponderia a uma régua rígida, ao passo que a Equidade se assemelharia a uma régua maleável, capaz de se adaptar às saliências do campo a ser medido. Sem quebrar a régua, o magistrado, ao medir a igualdade dos casos concretos vê-se na contingência de adaptar a lei a pormenores não previstos e, muitas vezes, a casos imprevisíveis pela lei, sob pena de perpetrar uma verdadeira injustiça e, assim, contradizer a própria finalidade intrínseca das normas legais (apud MAXIMILIANO, 1969 apud AMARAL, 2001, 13).

Para Aristóteles, *a virtude de assim proceder é que corresponde o sentido da equidade, mencionando, por fim, que está é a justa retificação do justo, rigorosamente legal (apud DINIZ, 1991 apud AMARAL, 2001, 13).*

No entender de Gény, *a equidade tem algo de superior a toda fórmula escrita ou tradicional, é um conjunto de princípios imanentes, constituindo de algum modo a substância jurídica da humanidade, segundo a sua natureza e o seu fim, princípios imutáveis no fundo, porém cuja forma se adapta à variedade dos tempos e países (apud MAXIMILIANO, 1965 apud AMARAL, 2001, 13).*

Assim, segundo Delombe, é reconhecido que *a equidade invocável como auxiliar da interpretação e aplicação do direito não se revela somente pelas inspirações da consciência e da razão natural, mas também, e principalmente, pelo estudo atento, pela apreciação inteligente dos textos da lei, dos princípios da ciência jurídica e das necessidades da sociedade (apud MAXIMILIANO, 1965 apud AMARAL, 2001, 13).*

Por fim, Coelho da Rocha leciona que *há de se mencionar que jamais se recorrerá à equidade senão para atenuar o rigor de um texto, interpretando e aplicando-o de modo compatível com o progresso e a solidariedade humana; jamais será a mesma invocada para se agir, ou decidir, contra prescrição positiva clara e prevista (apud MAXIMILIANO, 1965 apud AMARAL, 2001, 13).*

Conforme atesta Pedra (2003, p. 9) *a equidade apresenta-se como elemento de adaptação e integração da norma ao caso concreto, a capacidade que a norma tem de atenuar o*

seu rigor, moldando-se ao caso concreto. Nesta sua função, a equidade não pretende quebrar a norma, mas adaptá-la às circunstâncias sócio-valorativas do fato concreto no instante de sua aplicação.

Ráo (1999) com sutileza ao tratar da equidade e o julgamento contra a lei:

Adaptar a lei a casos concretos, suprir-lhe os erros e as lacunas, mitigar-lhe a rigidez com escopo de humanistas, de benignitas, não significa ser lícito ao juiz, em princípio, julgar contra *legem*. Sem dúvida casos ocorrem, raríssimos, nos quais pode o juiz encontrar-se em face de lei obsoleta, ou manifestamente iníqua, não mais correspondente às condições sociais do momento e cuja aplicação rígida e formal possa causar dano à ordem pública, ou social. Nesta hipótese, melhor será considerar-se a lei inadaptável ao caso concreto, por dissonância com os elementos de fato e socorrer-se, para a solução do conflito, das demais fontes do direito (*apud* PEDRA, 2003, p. 9).

Aqui cumpre destacar a seguinte conclusão de Diniz (2001, *apud* PEDRA, 2003, p. 9): *O juiz é a viva vox juris* (a voz viva do Direito). *‘A melhor interpretação da lei é a que se preocupa com a solução justa, não podendo o seu aplicador esquecer que o rigorismo na exegese dos textos legais pode levar a injustiças’* (STF, *Ciência jurídica*, 42:58).

Para Kelsen (1998, *apud* PEDRA, 2003), a equidade, em diversas acepções, é encarada como suprema regra de justiça que os homens devem obedecer, confundindo-se com a própria idéia de justiça, o que não facilita o trabalho, em face de indagação que perdura: o que é justiça?

Destaca-se por último, nas palavras de Pedra (2003, p. 10) que a despeito da extrema importância da equidade na atenuação da rigidez do ordenamento, não pode ela ensejar ao operador do direito a criação casuística de normas que este considera justa ao caso concreto, pois a busca pela justiça não pode conduzir à completa insegurança jurídica, o que devastaria a ordem social.

Portanto, esses são os meios dos quais dispõe o órgão julgante na aplicação e integração da norma jurídica diante da existência de uma lacuna do direito.

Interpretação das Normas Jurídicas (Hermenêutica Jurídica)

Hermenêutica é um vocábulo derivado do grego *hermeneuein*, comumente tida como a teoria ou filosofia da interpretação – capaz de tornar compreensível o objeto de estudo mais

do que sua simples aparência ou superficialidade. A palavra grega *hermeios* é associada ao deus Hermes, que, segundo a mitologia grega, foi o descobridor da linguagem e da escrita, capaz de transformar tudo o que a mente humana não compreendesse a fim de que o significado das coisas pudesse ser alcançado. Hermes seria um *deus intérprete*, na medida em que era a entidade sobrenatural dotada de capacidade de traduzir, decifrar o incompreensível.

O verbo *interpretar*, segundo os filólogos Aurélio B. de Holanda Ferreira (1988, *apud* MUSETTI, 1998), significa ajuizar a intenção, o sentido de; explicar ou aclarar o sentido de; traduzir; decifrar; esclarecer, etc. Entretanto, para Musetti (1998, p. 1) é *preciso esclarecer-se que a Hermenêutica visa a revelar, descobrir, perceber qual o significado mais profundo daquilo que está na realidade manifesta. Ainda segundo o mestre, pela Hermenêutica descobre-se o significado oculto, não manifesto, não só de um texto (estrito senso), mas também, da linguagem. Em verdade, pode-se dizer que através da Hermenêutica chegamos a conhecer realmente o próprio Homem, a realidade em que vive, a sua história e sua própria existência.*

Para Kelsen, um dos maiores publicistas do século XX (1997, *apud* BAHIA, 2003, P. 7):

Interpretação é uma atividade intelectual que acompanha o processo de criação do Direito, no seu movimento de um nível mais alto da estrutura hierárquica para um nível mais baixo, que por sua vez é regulado por aquele nível mais alto. No caso [...] da interpretação das leis, a questão que se coloca é como se chegar, na aplicação da norma geral (lei) a um caso concreto, a uma norma individual (uma decisão judicial ou um ato administrativo).

A Hermenêutica Jurídica apresenta uma peculiaridade importantíssima, qual seja, permite interpretar o ordenamento jurídico dando-lhe um novo significado que, muitas vezes, não foi almejado pelo próprio legislador. À Hermenêutica Jurídica cabe reconhecer os valores que estão subjacentes à letra da lei e, mais que isto, cuidar para que estes valores continuem direcionados para a causa do homem e da sociedade.

Maria Luiza Quaresma Tonelli (2003, p. 1) assevera que:

A hermenêutica é um dos temas polêmicos da filosofia contemporânea, uma vez que tradicionalmente a filosofia se ocupa com a descoberta das essências, entendendo-se aqui essência como verdade, como aquilo que pode ser cognoscível. Hans-Georg Gadamer, em sua obra *Verdade e Método*, assevera que a hermenêutica não é um método para se chegar à verdade e que o problema hermenêutico não é, por sua vez, um problema de método. Segundo Gadamer, a

hermenêutica não seria uma metodologia das ciências humanas, mas uma tentativa de compreender as ciências humanas. Em *Verdade e Método* Gadamer afirma que a compreensão das coisas e a correta interpretação não se restringe à ciência, mas à experiência humana, principalmente no que se refere ao fenômeno da linguagem como experiência humana de mundo. Assim, no que se refere à hermenêutica jurídica, Gadamer procurou descobrir a diferença entre o comportamento do historiador jurídico e do jurista diante de um texto. Seu interesse estava em saber se a diferença entre o interesse dogmático e o interesse histórico se constituía numa diferença unívoca.

Musetti (1998) noticia que, baseado nos trabalhos de Emillio Betti, Gadamer investigou a diferença existente entre o comportamento do historiador jurídico e o do jurista diante de um mesmo texto jurídico, dado e vigente. Gadamer quis saber se havia uma diferença unívoca entre eles.

Gadamer (1997) mostra que existe diferença, afirmando que:

O jurista toma o sentido da lei a partir de e em virtude de um determinado caso dado. O historiador jurídico, pelo contrário, não tem nenhum caso de que partir, mas procura determinar o sentido da lei na medida em que coloca construtivamente a totalidade do âmbito de aplicação da lei diante dos olhos. Somente no conjunto dessas aplicações torna-se concreto o sentido de uma lei (apud TONELLI, 2003, p.1)

Conforme Musetti (1998), o jurista descobre o verdadeiro sentido da lei a partir de um determinado caso concreto, ou seja, ele tem que descobrir o conteúdo normativo da lei, respeitando o caso ao qual irá aplicá-la. Assim, o jurista deve, ao especificar este conteúdo, analisar o valor histórico que convém a lei, em relação ao ato legislador.

Quanto ao comportamento do jurista, Gadamer nos adverte:

[...] não pode sujeitar-se a que, por exemplo, os protocolos parlamentares lhe ensinariam com respeito à intenção dos que elaboraram a lei. Pelo contrário, está obrigado a admitir que as circunstâncias foram sendo mudadas e que, por conseguinte, tem que determinar de novo a função normativa da lei (apud Musetti, 1998, p. 2)

É importante notar-se que, para o jurista, a compreensão histórica é um meio para se chegar a um fim. Savigny, antes de 1814, preocupava-se com o significado textual da lei, interpretar era determinar o sentido expresso nas normas; daí surgiram as quatro técnicas: a interpretação gramatical, que procurava o sentido vocabular da lei, a interpretação lógica, que visava ao seu sentido proposicional, a sistemática, que buscava o sentido global ou estrutural, e a

histórica, que tentava atingir o sentido genético.

O historiador jurídico, aparentemente, busca o sentido originário da lei, busca seu valor e qual a intenção no momento de sua promulgação. Questiona Gadamer (1997):

Mas como chegará a reconhecer isso? Ser-lhe-ia possível compreendê-lo sem se tornar primeiro consciente da mudança de circunstâncias que separa aquele momento da atualidade? Não estaria obrigado a fazer exatamente o mesmo que o juiz, ou seja, distinguir o sentido originário do conteúdo de um texto legal desse outro conteúdo jurídico em cuja pré-compreensão vive como homem atual? (*apud* MUSETTI, 1998, p. 2).

Musetti (1998), evocando mais uma vez Gadamer (1997), raciocina que nesse ponto, não há diferença entre a situação hermenêutica do jurista e do historiador jurídico. Ambos, diante de todo e qualquer texto, encontram uma certa expectativa de sentido imediato, ou seja, ninguém possui um acesso imediato ao objeto histórico capaz de proporcionar objetivamente seu valor posicional. O historiador deve realizar a mesma reflexão que orienta o jurista. O jurista, ainda na análise de Gadamer (1997 *apud* MUSETTI), faz uso do conhecimento histórico quando em seus casos concretos não desvincula o passado do presente, considerando-os (passado e presente) como um processo contínuo. A Hermenêutica Jurídica é responsável por esta ligação entre passado e presente.

Ao julgar o caso concreto, o juiz adapta a lei às necessidades atuais, o que não implica, necessariamente, numa tradução arbitrária da lei.

Mais uma vez Gadamer professa:

[...] compreender e interpretar significam conhecer e reconhecer um sentido vigente. O juiz procura corresponder à 'idéia jurídica' da lei, intermediando-a com o presente. É evidente, ali, uma mediação jurídica. O que tenta reconhecer é o significado jurídico da lei, não o significado histórico de sua promulgação ou certos casos quaisquer de sua aplicação. Assim, não se comporta como historiador, mas se ocupa de sua própria história, que é seu próprio presente. Por consequência, pode, a cada momento, assumir a posição do historiador, face às (*sic*) questões que implicitamente já o ocuparam como juiz. [...] o juiz tem a tarefa prática de decretar a sentença, e nisso podem entrar em jogo também muitas e diversas considerações político-jurídicas, as quais o historiador jurídico, que tem diante de si a mesma lei, não faz. Mas, com isso, o seu entendimento da lei é diverso? A decisão do juiz que 'intervém praticamente na vida', pretende ser uma aplicação justa e de nenhum modo arbitrária da lei; deve pautar-se, portanto, em uma interpretação justa e isso inclui necessariamente a mediação de história e atualidade na compreensão (GADAMER,

1997, *apud* MUSETTI, 1998, p. 2-3).

Neste instante, cumpre-nos trazer a pergunta do Doutor Leonel Cesarino Pessôa (2001, p. 51): *como determinar o sentido das normas?* A hermenêutica, segundo ele, ocupa-se desse tema. Entre os juristas, no entanto, para boa parte daqueles que tratam desse problema, a discussão tem limites bastante definidos. Uma pluralidade de métodos interpretativos, propostas que, já há muito tempo, concorrem entre si com a pretensão de regular da melhor forma a interpretação jurídica. Dos clássicos critérios gramatical, histórico, sistemático e teleológico, divergências em torno da prevalência especialmente dos critérios sistemático e teleológico parecem, ainda hoje, gerar polêmica no meio.

Pergunta Pessôa (2001, p. 51): *que razões teriam aqueles que adotam o critério sistemático para defendê-lo contra o critério teleológico? Ou antes ainda: a discussão que se desenvolve em termos da prevalência de um critério interpretativo sobre os outros é satisfatória?*

Para Marcelo Harger,

O jurista, ao conduzir suas pesquisas, está condicionado por um conjunto de circunstâncias históricas e culturais que vão influenciar o resultado de seu trabalho. A visão particular do mundo de cada jurista acaba por influenciar a maneira como é feita a análise de seu objeto de estudo. Além disso, outras influências atuam como obstáculo à construção de um discurso objetivo para o Direito. Em primeiro lugar, há as vicissitudes ocasionadas pelas imprecisões da linguagem. Em segundo, pode-se citar o ato de que o cientista do Direito, ao mesmo tempo, estuda e constrói o seu objeto de estudo. E, finalmente, cumpre ressaltar, o próprio Direito é uma prática eminentemente ideológica (2002, p. 645).

Ainda de acordo com Harger,

Diante de uma certa situação, podemos adotar uma atitude conservadora ou uma atitude modificadora. Podemos concordar com essa situação ou dela discordar, de acordo com nossas motivações íntimas. A atitude de concordância reflete um estado de coisas que se aprovam. Por outro lado, a atitude modificadora reflete um estado de coisas desagradáveis. Isso também ocorre com o jurista durante o ato de interpretar o Direito. Quando concorda com o *status quo*, opta por uma atitude conservadora, e, na discordância, adota uma posição modificadora (2002, p. 652).

Essa ponderação, por similitude, se aplica ao Presidente da Câmara dos Deputados em suas decisões em questão de ordem. Suas decisões certamente levam em consideração o contexto político, econômico ou social. Conforme o caso, a Presidência opta pelo

status quo, ou por transmutá-lo em face da necessidade de se adequarem as normas aos fatos, o que só funciona, segundo Inocêncio Mártires Coelho (2003) enquanto se mantém sintonizado com a realidade social, vez que, acrescenta Coelho (2003a), a tarefa do intérprete, enquanto aplicador do direito, resume-se em descobrir o verdadeiro significado das normas e guiar-se por ela na sua aplicação.

Nesse diapasão, Emílio Betti (1971 *apud* PESSÔA, 2001, p. 62)) prevê que, *na atividade do aplicador do direito, um segundo momento por meio do qual o intérprete se desvincula da norma (e dos interesses que estão na sua base), na forma como ela foi originalmente concebida, para adaptar a decisão à nova realidade social*. No entanto, para este autor (1971 *apud* PESSÔA, 2001, p. 58), *a liberdade criadora do juiz acaba por ganhar dimensões muito maiores do que deveria e a correção da decisão buscada acaba por ganhar dimensões muito maiores que deveria e a correção da decisão buscada acaba por aniquilar a garantia da segurança jurídica e certeza do direito [...]*.

Isso porque *as leis refletem um turbulento universo axiológico. O sistema jurídico procura congelar ao menos uma parte desse universo, no intuito de conferir segurança jurídica* (HARGER, 2002, p. 652).

Tendo em vista a dicotomia entre *segurança jurídica e correção da decisão*, Emílio Betti (1971 *apud* PESSÔA, 2001) advoga a necessidade de se encontrar uma solução que leve os dois ideais simultaneamente em consideração – segurança jurídica e correção, sem cair no erro das teorias que privilegiam um deles em detrimento do outro.

Por fim, os intérpretes das normas jurídicas têm a sua disposição diversos matizes hermenêuticos traduzidos nas diferentes escolas de interpretação, que podem favorecer o congelamento normativo – a manutenção do *status quo* – e os que privilegiam sua mobilidade.

CAPÍTULO III

Metodologia

Esta monografia teve como ferramenta de pesquisa peças eminentemente documentais, cuja fonte de coleta das informações resultou do banco de dados disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/plenario/qordem>), alimentado pelo Serviço de Controle e Sistematização das Questões de Ordem, integrante da estrutura da Coordenação de Apoio do Plenário da Secretaria-Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Os dados foram colhidos mediante a impressão, ano a ano, das questões de ordem do período estipulado, num total de mil cento e trinta e nove (1.139), as quais foram sistematizadas cronologicamente para facilitar a análise comparativa. Inicialmente, foram impressas todas as ementas das questões de ordem, para que se lhe pudesse avaliar a importância, eliminando-se aquelas sem representatividade em face da pergunta do trabalho.

Ato contínuo, procedeu-se ao exame de cada questão de ordem, fazendo-se anotações à parte dos aspectos mais importantes, sobretudo daqueles que suscitaram as dúvidas mais freqüentes. Considerou-se o contexto em que ocorreu a questão de ordem, assim como os atores nelas envolvidos, tais como o Presidente da Mesa, o parlamentar que a levantou (se da oposição ou situação). Foi também objeto de reflexão o tipo de matéria envolvida; a existência ou não de recurso ao Plenário e se ele foi respondido; se a Comissão de Constituição e Justiça em seu parecer manteve ou não os termos da decisão da Presidência. Mereceram especial atenção as questões de ordem que reformularam total ou parcialmente decisões anteriores.

CAPÍTULO IV

Análise das questões de ordem selecionadas

As questões de ordem, com já dito alhures, podem ser suscitadas quando surgirem dúvidas acerca da interpretação ou aplicação do Regimento Interno, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. Essa é a definição que se encontra nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como no Regimento Comum.

A partir da vigência do novo regimento interno da Câmara, com sua publicação em 22 de setembro de 1989, até o final de 2004, os deputados suscitaram 1.139 questões de ordem sobre diversos temas. Entretanto, a grande maioria das dúvidas regimentais ou constitucionais não se conformam com o conceito de questão de ordem. Antes, tratam-se de meras reclamações ou consultas ao Presidente, com o intuito, muitas vezes, de o parlamentar ter oportunidade da palavra.

Com relação à natureza conceitual de questão de ordem, veja o que disse o ex-Presidente Michel Temer ao responder a Questão de Ordem nº 10.443, levantada pela então deputada Maria Laura (PT/DF) no dia 09/10/1997, acerca de alterações que o Relator da PEC 173, de 1995 (Reforma Administrativa) teria feito na elaboração da redação do vencido (consolidação do texto da proposição, considerando-se tão-somente a matéria aprovada) para o segundo turno:

Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. É o teor do Regimento Interno, art. 95. De logo se vê – e nem poderia ser de outra forma – que o que se visa é pôr “ordem” nos trabalhos. Seja nas Comissões (arts. 57, XXI), seja no Plenário, a matéria há de ser ordenada.

Não pode haver desordem. E esta nasce pelo descumprimento dos trâmites regimentais, que é a lei da Casa. É a que organiza, ordena, põe ordem. Exatamente para que se impeça, com seu descumprimento, a violação do direito do Parlamentar de ver processadas as questões segundo ordem procedimental estabelecida no Regimento. Sabe-se, por meio dele, quais são as “regras do jogo”. Se, portanto, a Mesa, das Comissões ou da Casa, viola um procedimento, a questão é de ordem. Por isso se a autoriza: para manter intacto o rito processual de formação dos atos normativos.

A questão de ordem não é, portanto, para discutir o mérito de matérias que estão sendo positivadas, mas para impedir que o rito procedimental seja de molde a violar o conteúdo da legislação.

Note-se que essa posição do ex-presidente da Câmara dos Deputados, apesar de no início de sua fala ter-se aludido à definição regimental de questão de ordem, reveste o tema com outros ingredientes. Ou seja, esse instrumento regimental serve como fator protetivo ao parlamentar ou a qualquer partido político ou bloco partidário com representação na Câmara, caso percebam que a condução dos trabalhos pelo Presidente dos órgãos deliberativos da Casa – Comissão ou Plenário – não prime pela integridade das normas regimentais. Daí porque as minorias se utilizam do regimento interno, por meio das questões de ordem, para se protegerem do chamado “rolo compressor” da maioria.

Cumprе lembrar, a propósito, que é tradição o Presidente da Câmara – pelo menos até a eleição do deputado Severino Cavalcanti (PP/PE) em 15/02/2005 – pertencer à maior legenda, que naturalmente, ou pelo menos deveria, compõe a base de apoio ao governo. Este, a seu turno, procura imprimir o seu ritmo nas deliberações de suas proposições nos plenários de cada Casa congressual. Com efeito, às minorias – frustrada a alternativa do acordo político – não resta outra saída senão apoiar-se firmemente ao regimento para ter voz e ação.

Como dito, a pesquisa envolveu mais de mil e cem questões de ordem. Muitas delas meras consultas ao Presidente. Todavia, foram escolhidas para constar deste trabalho aquelas mais representativas – algumas acerca de temas corriqueiros, mas importantes, como o quorum para abertura da sessão ou o início da Ordem do Dia do Plenário; outras polêmicas e complexas, como a fase de apensação de Propostas de Emendas à Constituição (PEC), prorrogação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), arquivamento de requerimento de CPI. É o que vem a seguir.

Quorum para abertura da sessão

Questões de ordem sobre o quorum de abertura da sessão são recorrentes, apesar da posição da Mesa ser sempre no mesmo sentido. Primeiramente, cumpre esclarecer que as sessões da Câmara dos Deputados - desconsiderando-se as solenes (prescindem de quorum mínimo; são destinadas a grandes comemorações ou homenagens especiais) e as preparatórias (exigem quorum mínimo de maioria absoluta na preparatória de eleição dos membros da Mesa Diretora; são as que precedem a inauguração dos trabalhos do Congresso Nacional na primeira e na terceira sessões legislativas de cada legislatura) - podem ser ordinárias (as de qualquer sessão legislativa, realizadas apenas uma vez por dia, em todos os dias úteis, de segunda a sexta-feira) e extraordinárias (as que ocorrem em dias ou horas diversos dos prefixados para as ordinárias).

As sessões ordinárias são compostas de Pequeno Expediente (destinado a breves comunicações), Grande Expediente (reservado para os pronunciamentos longos) e Ordem do dia (período de deliberações das matérias). Quando há Ordem do Dia, as sessões ordinárias são deliberativas, mas elas podem ser não-deliberativas. Nesse caso, são denominadas sessões de debates. As sessões extraordinárias, por seu turno, são destinadas única e exclusivamente para a discussão e votação de matérias constantes da Ordem do Dia.

Essas definições servem para situarmos a temática do quorum mínimo para a abertura das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados. Nas sessões ordinárias deliberativas, a marcação de presença deve ser feita no painel eletrônico até o encerramento da Ordem do Dia ou, se não estiver funcionando o sistema, pelas listas de presença em Plenário. Às sessões de debates, a presença é verificada mediante lista em postos instalados no *hall* do edifício principal e dos seus anexos, ou seja, pela presença do deputado na Casa. Já no caso das sessões extraordinárias, que são sempre deliberativas, a presença deve ser registrada no painel eletrônico.

Aqui, entretanto, reside o problema, uma vez que o *caput* do art. 79, § 2º, não faz distinção entre sessão deliberativa e de debates, mas tão-somente faz referência a “sessão”, genericamente, permitindo o § 2º a abertura da sessão com presença na Casa de cinquenta e um deputados.

Nesse contexto, a primeira questão de ordem, a de nº 10.395, sob a égide do novo RI, a respeito do quorum de presença às sessões ordinárias, surgiu no dia 28/05/1992, levantada pelo deputado Gastone Righi (PTB/SP) e respondida pelo Presidente da sessão, deputado Genésio Bernardino (PMDB/MG). O deputado suscitante questionava à época sobre a necessidade de funcionamento do painel eletrônico desde o início da sessão para registro de presença dos deputados. Essa questão de ordem foi contraditada pelos deputados Prisco Viana (PDS/BA) e José Genoíno (PT/SP), os quais afirmaram que, para a abertura da sessão, é considerada a presença registrada nas portarias da Casa. A decisão do Presidente foi na mesma direção da contradita dos deputados.

De fato, a posição do Presidente encontra abrigo no RI. A teor do art. 79, § 2º, achando-se presente na Casa pelo menos a décima parte do número total de Deputados (51 do total de 513), desprezada a fração, o Presidente declarará aberta a sessão. Em muitas ocasiões, e até nos dias de hoje isso ocorre, deputados houve que alegassem a necessidade da presença desse quantitativo em Plenário, com arrimo no art. 71, III, que prevê o levantamento da sessão, antes do

prazo previsto para o término dos seus trabalhos, quando a presença nos debates for de menos de um décimo do número total de Deputados.

Segue-se que, combinando-se o art. 79, § 2º com o art. 227, I, chega-se à conclusão da inaplicabilidade do art. 71, III, visto que se verifica a “presença na Casa” por meio de lista de presença em postos instalados no *hall* do edifício principal e dos seus anexos, correspondendo exatamente ao que preceitua o § 2º do art. 79. Houve inúmeras questões de ordem a respeito do quorum de presença. Aliás, esse assunto é um dos mais questionados. Entretanto, a posição dos diversos presidentes que se verifica ao longo do período pesquisado tem sido pela abertura das sessões – deliberativas ou de debates – aferindo-se o quorum de abertura pela presença dos deputados na Casa, o que também ocorre nas sessões extraordinárias.

Ordem do Dia do Plenário: início e concomitância com os trabalhos das Comissões

O início da Ordem do Dia, com duração de três horas, está disciplinado no arts. 66, III e 82 do RI. De segunda a quinta-feira, ela deve-se iniciar às dezesseis horas e às onze nas sextas-feiras. É nesse período da sessão que se aprecia a pauta. Cada proposição tem as fases de discussão e votação. Para votação das matérias é imperativo o quorum mínimo de presença de maioria absoluta no Plenário (painel eletrônico), quando se trata de projetos em geral, inclusive projeto de lei complementar; no caso de PEC, o número de presença no Plenário equivale ao seu quorum mínimo de aprovação, ou seja, de três quintos da composição da Câmara, equivalentes a 308 deputados. Outrossim, cumpre lembrar que, para ser aprovado, o projeto de lei complementar requer o quorum constitucional de maioria absoluta de todos os deputados, o que hoje perfaz o total de 257 membros. Já as demais proposições podem ser aprovadas por maioria simples.

A discussão, entretanto, pode ocorrer com o a presença na Casa de um décimo dos deputados. É o que dispõe o § 3º do art. 82 do RI, *in verbis*: *Não havendo matéria a ser votada, ou se inexistir quorum para votação, ou, ainda, se sobrevier a falta de quorum durante a Ordem do Dia, o Presidente anunciará o debate das matérias em discussão.* Segue-se que nem sempre isso pode ocorrer, pois a proposição pode-se encontrar na fase de votação. Ademais, pode haver sobre a Mesa requerimento de adiamento da discussão ou votação, a depender do caso, que não se submete a discussão, mas a votação. Nesse caso, em razão de a Ordem do Dia já começar pela votação, o quorum deve ser da maioria absoluta, dado ser este o número regimental mínimo às votações. Segundo o RI: *Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros* (art. 183, *caput*). Na

realidade, este preceptivo é a reprodução do art. 47 da Constituição Federal.

A Ordem do Dia é momento crucial nos trabalhos das duas Casas do Congresso Nacional, tanto nas Comissões como no Plenário. É nesse horário que se votam as matérias que se transformarão em futuras leis de que dependem o país para sua organização jurídica, econômica e social.

Na Câmara dos Deputados, é bastante flexível essa parcela da sessão. Muito raramente os Presidentes primam pela pontualidade. Em média, a Ordem do Dia começa entre dezessete e dezoito horas, o que tem sido objeto de várias questões de ordem, cujas decisões variam em teor.

Em 24/11/1992, o então deputado Mendonça Neto (PDT/AL) levantou a Questão de Ordem nº 10.422, em que questionava o sistemático descumprimento do horário previsto no RI para o início da Ordem do Dia. O parlamentar fundamentou a questão de ordem em dispositivo vigente à época, o art. 66, II, com a redação dada pela Resolução nº 3, de 1991, o qual estabelecia que a Ordem do Dia, devia iniciar-se – impreterivelmente – às dez ou às quinze horas, conforme o caso. O presidente da sessão, deputado Waldir Pires (PDT/BA) indeferiu a questão de ordem com o argumento de que o dispositivo referente à fixação de horário para o início dessa fase da sessão não devia ser interpretado com tanta rigidez.

De fato, essa foi a tendência da Câmara dos Deputados ao aprovar a Resolução nº 1, de 1995, por meio da qual retirou-se a expressão “impreterivelmente”. E o sentido dessa supressão foi exatamente para conferir maleabilidade à aplicação da aludida norma. Além disso, os horários foram estendidos em uma hora, o que revela não ser factível o cumprimento rigoroso do início da Ordem do Dia exatamente à hora prefixada no Regimento Interno, que, ao fim e ao cabo, existe no RI como simples parâmetro. Em muitos casos, isso acontece em face da complexidade das matérias em deliberação, pois demandam esforço e tempo por parte das forças políticas em busca do consenso desejado. Em outros, para que algumas Comissões deliberem matérias também importantes, o que não pode ser feito simultaneamente com a Ordem do Dia do Plenário (RI, 46, § 1º). Não é comum, vale dizer, a Presidência postergar o início da Ordem do Dia para que determinada Comissão vote proposição, ao seu juízo, imprescindível ao país, até mesmo para que seja deliberado pelo Plenário na mesma sessão ou sessão extraordinária convocada para o mesmo dia.

A falta de quorum de maioria absoluta para o início da Ordem do Dia não deve engessar os trabalhos do Plenário. Realmente, o RI é preventivo quanto a este aspecto. Tanto o é que permite a discussão das matérias constantes da pauta, se houver (RI, art. 82, § 3º), havendo um décimo dos deputados na Casa. Não foi esse o entendimento do deputado Mendonça Neto, quando suscitou a Questão de Ordem 10.422, fundamentando-se no hoje alterado art. 66, II, *in litteris*:

Tenho constantemente requerido aqui que a Presidência observe esse artigo do Regimento Interno da Casa, que vem sendo desobedecido, numa demonstração de desrespeito à lei. Neste momento, há 167 Deputados presentes. Não há número regimental para deliberar. Em todas as Casas Legislativas do mundo – mesmo no Brasil, e acho que até na Câmara de Vereadores de Canapi - quando não há número, a Ordem do Dia é iniciada, faz-se a discussão e suspende-se a votação. É a tradição legislativa no mundo inteiro. Esta é a única Câmara do mundo em que todos os dias se espera a chegada de um Deputado para completar o quorum, e só então o Presidente assume a sessão e inicia a Ordem do Dia, em frontal desobediência ao Regimento da própria Casa.

Ora, se os Deputados não querem vir a plenário, se não se dispõem a obedecer ao Regimento Interno, cabe à Mesa não acobertar tal desídia. Portanto, a Ordem do Dia deve ter início, como prevê o Regimento, com a discussão das matérias constantes da pauta, deixando-se a votação para quando houver número, na hora regimental – a não ser que queiramos realmente desobedecer ao Regimento da Casa. [...] O Regimento é claro, inclusive na escolha do advérbio: impreterivelmente [...]. É impossível cercar-se essa palavra – impreterivelmente – de qualquer interpretação que não seja: sem procrastinação que conceda vantagens àqueles que gazeteiam na Câmara dos Deputados.

A postura da Presidência tem sido a de garantir o quorum. Com efeito, esperam o tempo (político) necessário para que se complete o número suficiente ao início da Ordem do Dia. No transcurso desses anos – com raríssimas exceções – os presidentes de fato protelaram o começo dessa fase, não permitindo que a sessão se encerrasse. A esse respeito, vale trazer a lume o que disse o Presidente Aécio Neves (PSDB/MG) quando da resposta à Questão de Ordem nº 725/02 suscitada pelo deputado Professor Luizinho (PT/SP): *A questão é de livre arbítrio da Presidência, que, certamente, seguirá uma norma. Aguardaremos o tempo que esta Presidência achar adequado [...]*.

Essa postura é institucional e transcende facções políticas ou posições ideológicas. Em 06/05/1997, não obstante pertencer ao partido da oposição à época, o ex-deputado, hoje senador, Paulo Paim (PT/RS), quando presidia a sessão, em resposta à Questão de Ordem nº 10.304, também manteve a tradição de aguardar o quorum regimental para dar início à Ordem do Dia. A tradição foi mais forte, prevalecendo sobre as divergências políticas.

Outra questão renitente é quanto ao funcionamento simultâneo das Comissões técnicas com a Ordem do Dia do Plenário, o que frequentemente ocorre, apesar de o RI o proibir. É o que prescreve o art. 46, § 1º, *verbis*: *Em nenhum caso, ainda que se trate de reunião extraordinária, o seu horário poderá coincidir com o da Ordem do Dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional*. A letra regimental não dá margem para interpretações outras, ou seja, os **horários** é que não podem ser coincidentes. Assim, as Comissões jamais poderiam funcionar a partir das dezesseis e onze horas, de segunda a quinta-feira e sexta-feira, respectivamente. Nesse sentido foi a decisão do Presidente Aécio Neves ao solucionar a Questão de Ordem nº 689/02, formulada pelo deputado Bispo Rodrigues (PL/RJ), nestes termos:

Ao mesmo tempo, participarei [...] aos presidentes de Comissão – talvez não precisasse fazê-lo já que está assentado no Regimento Interno, mas farei como estímulo a que seja cumprida esta determinação, que não é minha, mas sim do Regimento – que, após o **início da Ordem do Dia**, encerrem imediatamente os trabalhos de todas as Comissões da Casa, [...], no momento em que for iniciada a Ordem do Dia, automaticamente se encerrarão as reuniões das Comissões. Se, por descuido, alguma delas continuar trabalhando, qualquer decisão tomada concomitantemente com o decurso da Ordem do Dia será nula de qualquer valor. (g.n)

Em outra questão de ordem, a de nº 701/02, suscitada pelo então deputado Aloísio Mercadante (PT/SP), o Presidente Aécio Neves reiterou sua posição, mas nessa oportunidade ele foi enfático ao mencionar o horário, **16 horas**, a partir do qual as Comissões deveriam sobrestar seus trabalhos. Esta foi a decisão, *in verbis*:

Deputado Aloizio Mercadante, respondo a V.Exa., reportando-me aos termos do ofício (SGM/P 362/02) encaminhado aos Presidentes das Comissões da Casa, sejam elas Permanentes ou Especiais, determinando a suspensão de todos os trabalhos no ponto em que se encontrarem às 16 horas dos dias da semana. Essa é uma decisão **irrevogável** da Presidência. Deputado Aloizio Mercadante, não posso sair daqui e encerrar os trabalhos das Comissões, mas, após a informação de V.Exª., mandei a Secretaria-Geral checar quais Comissões da Casa não atenderam à determinação da Presidência, que, obviamente, tomará providências em relação a elas. Para que fique registrado nos Anais, reitero os termos do ofício encaminhado aos Presidentes de Comissões da Casa: como prevê o Regimento Interno, após o início da Ordem do Dia — estou sendo mais explícito, **após as 16 horas** —, não poderá haver trabalho de qualquer Comissão. V.Exª. não precisa se preocupar, porque, após as 16 horas, o plenário terá prioridade, e qualquer decisão tomada durante esse período nas Comissões terá efeito nulo. [...] (g.n)

Ocorre que, a despeito da decisão do Presidente Aécio Neves, as Comissões continuam a adentrar o horário inicial da Ordem do Dia, desobedecendo as determinações do Ofício

SGM/P 362/02, expedido a todos os órgãos técnicos da Casa. Na realidade, a Mesa interpreta o **horário** como sendo o **momento** do início da Ordem do Dia, independentemente do horário regimental. Muitos são os fatores – quase todos políticos – que provocam o retardamento do início da Ordem do Dia. O quorum nem sempre é o problema. As delongas residem nas dificuldades políticas na construção dos acordos em torno das matérias constantes da pauta.

Devolução liminar de proposições pela Presidência

Inúmeras são as questões de ordem em que se contestam a não-devolução liminar, geralmente por inconstitucionalidade, de proposições pela Presidência da Câmara dos Deputados de acordo com o que preceitua o § 1º do art. 137 do Regimento Interno. Esse dispositivo prevê a devolução liminar, ou seja, antes da distribuição das matérias às Comissões, de qualquer proposição que não estiver devidamente formalizada e em termos, bem como versar matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental. A quase totalidade das decisões da Presidência foram no sentido de valorizar o juízo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), conforme o disposto no art. 32, III, “a” da Carta regimental, ou do Plenário, em matérias sobre as quais aquele órgão ainda não se pronunciara.

Dentre as questões de ordem pesquisadas, duas merecem atenção especial, tendo em vista serem portadoras de decisões opostas. A primeira delas, Questão de Ordem nº 10.235/95, foi levantada pela deputada Socorro Gomes (PCdoB/PA), cuja decisão foi prolatada pelo Presidente Luís Eduardo (PFL/BA). A deputada questionava a devolução por inconstitucionalidade de projeto de decreto legislativo, de sua autoria, que pretendia sustar o Decreto 1.510, de 1995, que incluía a Companhia Vale do Rio doce no Programa Nacional de Desestatização. A parlamentar entendia ser intempestiva a devolução, uma vez que o projeto já se encontrava em plena tramitação. Socorro Gomes sustentou que o projeto já fora e distribuído às comissões, entendendo que, depois de distribuído, passa a ser de competência da CCJC (à época CCJR) impugnar a matéria por inconstitucionalidade e não do Presidente da Casa. Certamente, a não-devolução liminar (art. 137, § 1º, RI) se traduz na presunção do atendimento dos pressupostos constitucionais, legais e regimentais.

O Presidente indeferiu a questão de ordem, concluindo pela regimentalidade da devolução, com o argumento de que o dispositivo regimental que trata da devolução liminar não prevê prazo específico para tal e pelo fato de a proposição não ter recebido parecer de nenhuma Comissão. Eis o teor da decisão da Mesa em 17/10/1995:

O [...] art. 137 regulamenta o recebimento e a distribuição de proposições nesta Casa. Por sua vez, seu § 1º estabelece, *in verbis*:

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I – não estiver devidamente formalizada e em termos:

II – versar matéria:

a) alheia à competência da Câmara

b) evidentemente inconstitucional

c) anti-regimental.

Vê-se que o dispositivo regimental em nenhum momento estabelece prazo específico para a manifestação desta Presidência sobre a devolução de proposições. Embora, via de regra, tal deva ocorrer quando do seu recebimento pela Mesa, nada obsta, entretanto, que proposição eivada de quaisquer dos vícios previstos no § 1º do art. 137, e que tenha sido distribuída às Comissões, tenha, em outro momento, dentro das faculdades regimentalmente atribuídas à Presidência, sua distribuição reexaminada e efetivada sua devolução ao Autor, notadamente em inexistindo quanto a ela perecer já adotado por Comissão. [...]

Quatro anos mais tarde, a Presidência da Casa, sob o comando do deputado Michel Temer (PMDB/SP), interpretou o tema de forma diversa ao responder à Questão de Ordem nº 10.074/99. Dessa vez, o questionante, o deputado Evandro Milhomen (PSB/AP), requeria justamente a devolução de projeto de lei, por entendê-lo evidentemente inconstitucional. O Presidente solucionou a questão de ordem nos seguintes termos, *in verbis*:

O artigo 137 do Regimento Interno a que se refere o nobre autor da presente questão de ordem está inserido no Título V (Da Apreciação das Proposições), Capítulo II, que disciplina o recebimento e a distribuição das proposições. Deve ser interpretado em consonância com o disposto no artigo 139, o qual estabelece o procedimento a ser adotado pela Presidência no momento de distribuição de matéria às Comissões.

Inserido em tal contexto, depreende-se que a aplicação do artigo 137 condiciona-se ao momento em que, no exercício das atribuições constantes do artigo 17, inciso II, alíneas "a" e "e", c/c artigo 139, supra-referido, a Presidência procede ao exame das proposições recebidas pela Mesa, com a finalidade de determinar o seu encaminhamento às Comissões pertinentes, dando-se início, assim, ao processo legislativo propriamente dito. [...]

Assim, a inexistência de prazo expresso no artigo 137 para devolução da matéria ao Autor por conter o vício da inconstitucionalidade não autoriza, data maxima venia, a devolução a qualquer tempo. Por restar inserido no Capítulo regimental que trata exatamente do recebimento e da distribuição das proposições, à Presidência compete aplicar o mencionado dispositivo apenas e tão-somente nesse momento inicial de tramitação. Caso contrário, estaria a Presidência usurpando funções que são próprias das Comissões técnicas, em especial da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a quem cabe apreciar a juridicidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa de todas as proposições em tramitação na Casa. Tanto assim o é, que a Presidência só está autorizada a devolver, no momento da distribuição, é bom que se frise mais uma vez, a proposição que estiver manifestamente, evidentemente inconstitucional. Se a inconstitucionalidade não restar evidente, não poderá ser efetuada a devolução consoante os moldes previstos no artigo 137. [...]

A solução dada pelo Presidente Michel Temer se ajusta com muito mais propriedade à oportunidade de devolução *in limine* de proposições eivadas de defeitos regimentais ou constitucionais evidentes. Quando o Presidente não o fez, foi porque entendeu ser a matéria livre de qualquer mácula que pudesse colidir as normas constitucionais ou infraconstitucionais. As palavras de Luciana Botelho Pacheco (2002) traduzem de forma irretorquível a sensatez da mudança de entendimento da Presidência da Casa nesse mister, a saber:

A robustez dos argumentos empregados na fundamentação da segunda decisão salta aos olhos. Uma interpretação adequada da regra não poderia deixar de associá-la ao contexto normativo em que se encontra inserida, e que lhe define em certa medida alguns contornos. Os referentes ao exercício da competência presidencial da devolução *in limine* estão ali delineados, embora não de forma explícita: sua oportunidade surge com a apresentação da proposição à Casa e encerra-se no caso de a Presidência receber formalmente a proposição, despachando-a às comissões competentes.

Esse o pano de fundo do § 1º do art. 137. Se se resolveu dar andamento à matéria é porque se exerceu, implicitamente, juízo favorável a respeito dos pressupostos regimentais para tramitação. Trata-se das duas faces de uma mesma moeda, a do juízo presidencial sobre a admissibilidade da proposição. Quando favorável, resulta na distribuição às comissões; quando contrário, impõe sua devolução *in limine*. Não há como cogitar-se de nova decisão, em outra oportunidade, sobre a mesma questão: a matéria, após o recebimento, restará vencida, preclusa, insuscetível, por isso mesmo, de modificação.

Destaques: votação em globo

Destaque é um instrumento regimental utilizado durante votações das matérias, mas é condicionado à apresentação de requerimento até ser anunciada a votação da proposição,

caso atinja alguma de suas partes ou emendas.

Os arts. 161 e 162 do Capítulo X do RI disciplinam o instituto do destaque. O primeiro discrimina o que pode ser destacado e se há necessidade de apoio ou submissão ao Plenário. À exceção do destaque de bancada, previsto no § 2º do art. 161, todos os demais devem ter sua admissibilidade submetida à deliberação do Plenário. O único que requer apoio, um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número, é o destaque para votação em separado (DVS), previsto no inciso I deste artigo. Hoje a composição da Câmara é de 513 deputados. Assim, o quorum mínimo para apresentação é de 52 membros da Casa.

O art. 162 fixa as normas que devem ser obedecidas quando da apreciação dos destaques, por exemplo: o momento de sua apresentação, a obrigatoriedade de sua publicidade ao Plenário, preferência, o que não pode ser destacado, votação em globo.

Quanto a este último aspecto, foram formuladas duas questões de ordem em 1992. A primeira delas foi a de nº 10.392, de 25/03/1992, suscitada pelo então deputado Nelson Jobim (PMDB/RS); a outra, de nº 10.411, de 29/04/1992, pelo deputado Roberto Freire (PPS/PE). As duas questões de ordem requeriam a votação em globo dos DVS.

À época em que formuladas, o RI não dispunha do DVS de bancada. Mas havia um tipo a ele equivalente, que era concedido – sem submissão ao Plenário - bastando requerimento de um décimo dos membros da Casa, ou Líderes que representassem esse número. Ocorre que, em 1996, por meio da Resolução nº 5, algumas regras atinentes aos destaques foram modificadas. Com efeito, esse tipo de DVS passou a ser obrigatoriamente deliberado *a priori* pelo Plenário, antes, conforme o caso, da votação da matéria a que se refere.

Os autores das referidas questões de ordem fundamentavam no art. 162, XIV do RI, o qual prevê que, em caso de mais de um requerimento de destaque, poderão os pedidos ser votados em globo, se requerido por Líder e aprovado pelo Plenário. Entendiam os questionantes que, se o artigo 162 se aplica a todos os tipos de destaque, não havia porque excluir o DVS da votação em globo.

O presidente Ibsen Pinheiro assim resolveu a Questão de Ordem nº 10.392, *in verbis*:

A questão de o destaque para votação em separado ser submetido ao Plenário talvez tenha sido o aspecto processual que mais trabalho deu a todos nós na Constituinte. Todos temos perfeita consciência das dificuldades para o deslinde desse problema. Diria mesmo que o texto de que dispomos - embora tenhamos sido alertados no processo constituinte - ainda é defeituoso, capenga e incompleto. Por exemplo, ele não regula as votações em globo dos destaques em separado.

Foi este Presidente quem teve de decidir, e o fez contrariamente à votação em globo de destaques em separado, porque a matéria comporta conflitos que impedem uma deliberação una. [...] Os destaques para votação em separado não poderão ter deliberação em globo, e os destaques pendentes de votação do Plenário poderão assim ser apreciados na sua admissibilidade.

O mesmo Presidente reitera esse entendimento ao solucionar a Questão de Ordem nº 10.411, *in verbis*:

[...] Os requerimentos de destaque suscetíveis de deliberação em globo no Plenário são aqueles suscetíveis de deliberação no Plenário, isto é, os destaques simples que são autorizados previamente pelo Plenário. Como se sabe, o DVS prescinde da autorização do Plenário. Essa já seria uma razão para evitar a votação em globo. Mas há uma outra razão, que é de conteúdo. No destaque para votação em separado o que se vota é a matéria. E não seria possível a votação em globo de matérias conflitantes, excludentes e até mesmo prejudiciais uma em relação à outra. Por essas duas razões conjugadas, as votações em globo incidirão sobre os destaques que dependem da apreciação ao Plenário.

Além disso, Pinheiro levantou dois aspectos fundamentais: primeiro, que o DVS não requer o crivo preliminar do Plenário, pois não há falar em admissibilidade do destaque, uma vez cumpridos os requisitos formais de sua apresentação, mas apenas a votação da matéria; segundo, os destaques simples é que devem ser previamente submetidos ao Plenário. Se admitidos, vota-se a matéria. Razão por que é possível votá-los em globo. No próximo item, que trata da retirada de DVS, a distinção entre este e destaque simples se evidencia.

Destaques: retirada do requerimento

A retirada de proposição está prevista no art. 104 do RI, que pode ocorrer em qualquer fase de seu andamento, se requerida pelo autor ao Presidente da Câmara. No caso de iniciativa coletiva, a retirada somente pode ser feita a requerimento de, no mínimo, metade mais um dos subscritores da proposição. Já a retirada de assinaturas necessárias ao trâmite de uma proposição (ou seu acréscimo), o RI só a permite antes de sua publicação. Tratando-se de requerimentos, antes de apresentados à Mesa (art. 102, § 4º).

No que concerne aos destaques, a retirada dos requerimentos é possível, independentemente do tipo e do objeto, antes de anunciada a votação da proposição a que se referem. Após a votação do texto principal, somente os destaques simples são passíveis de retirada. Entretanto, há restrições quanto ao destaque para votação em separado de parte do texto principal. Esse destaque, ao contrário dos demais, não pode ser retirado. Mas nem sempre esse foi o entendimento da Mesa. É o que se observa nas questões de ordem nºs 10.244 e 10.247, ambas de 08/11/1995, decididas pelo Presidente Luís Eduardo (PFL/BA). Foram autores dessas questões de ordem os deputados Miro Teixeira (PDT/RJ) e José Genoíno (PT/SP), respectivamente.

O deputado Miro Teixeira questionava a retirada, por um só dos signatários, de DVS de determinada expressão constante do art. 2º do Substitutivo à PEC 163/95 – Fundo Social de Emergência. Entendia o parlamentar que proposição de iniciativa coletiva não poderia ser retirada por apenas o primeiro signatário. Vale lembrar que, até 27/06/1996, data de entrada em vigor da Resolução nº 5, para ser admitido, o DVS dependia apenas de requerimento subscrito por, pelo menos, um décimo dos membros da Câmara, cinquenta e dois deputados, ou Líderes que representassem esse quantitativo. Trata-se, pois, de requerimento de autoria coletiva. Nesse caso, a retirada deve ser requerida pela maioria absoluta de seus subscritores, mas antes de anunciada a votação da matéria a que se refere, no caso de destaque para votação em separado.

Na realidade, o autor do DVS se ausentou, propositalmente, da sessão para tornar seu destaque insubsistente, de acordo com o que dispõe o art.162, XIII, *in litteris*: *Considerar-se-á insubsistente o destaque se, anunciada a votação de dispositivo ou emenda destacada, o Autor do requerimento não pedir a palavra para encaminhá-la, voltando a matéria ao texto ou grupo a que pertencia.*

Essa estratégia certamente teve interferência do Planalto na ocasião, sob o comando do então presidente Fernando Henrique Cardoso. É o que se depreende da fala do deputado Álvaro Valle (PL/RJ): *Senhor Presidente, a bancada do PL, reunido (sic), atendeu ao apelo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e decidiu, pela **ausência** do seu Líder Deputado Valdemar Costa Neto, por este processo retirar o destaque apresentado. Esta decisão teve o apoio unânime de nossa bancada e visou beneficiar a tramitação da matéria.* (g.n)

O deputado Miro Teixeira prontamente contraditou a pretensão do Partido Liberal:

Senhor Presidente, o § 4º do art. 102 do Regimento Interno diz claramente que nos casos em que as assinaturas de uma proposição sejam necessárias ao trâmite não poderão ser retiradas ou acrescentadas após a respectiva publicação ou, em se tratando de requerimento – como é o caso –, depois de sua apresentação à Mesa.

Além do mais, no caso dos destaques para votação em separado há necessidade de apoio em número regimental. [...] No caso, o apoio dá também a autoria: o destaque é do Sr. Valdemar Costa Neto e outros, porque S.Ex^a, sozinho, não tem representação regimental para requerer o destaque para votação em separado.

Assim, nós, que estamos assistindo a algumas tentativas de interpretação de regras regimentais [...], vemos que V.Ex^a tem sobre os ombros a responsabilidade de garantir essas regras regimentais, que não são tão flexíveis para favorecer uma ou outra posição. Penso que elas têm de dar ao conjunto dos parlamentares a tranquilidade de saber que não serão interpretadas diferentemente ou não serão alteradas de acordo com a conveniência das maiorias.

O importante nesse contexto é notar que a proposição já se encontrava na fase de votação dos destaques. Portanto, intempestiva qualquer pretensão de retirada dos requerimentos. A única possibilidade seria pela ausência do autor do requerimento, se interpretado gramaticalmente a dicção daquele dispositivo. Ao que parece, foi assim que o interpretou o Presidente Luís Eduardo quando decidiu as duas questões de ordem. Inconformado, o deputado Miro Teixeira desabafou: *Estamos entrando em graves momentos. [...], porque essa interpretação, em meu ponto de vista equivocada do texto regimental, que hoje serve às forças políticas que apóiam o Governo, amanhã poderá servir a outras forças políticas, e assim não iremos a lugar algum.*

O deputado José Genoíno impugnou a retirada do aludido DVS do PL por outro viés. Entendia Genoíno que poderia haver ação no STF em face de a matéria não ter sido submetida à aprovação por três quintos dos deputados para integrar o texto da referida PEC. Assim argumentou o deputado:

Senhor Presidente, nobre Deputado Luís Eduardo, a questão de ordem que formulo a V.Ex^a baseia-se no art. 60, da Constituição, o qual estabelece que a proposta de emenda à Constituição será votada em dois turnos em ambas as Casas, considerando-se aprovada se obtiver três quintos dos votos dos respectivos membros. [...]

Quando a proposta de Emenda à Constituição que trata do Fundo Social de Emergência foi aprovada, o inciso II não havia sido apreciado. O inciso II está no limbo [...]. Essa retirada, no entanto, não aprova o conteúdo do destaque, porque a matéria principal, ilustre Presidente, foi votada, ressalvados os destaques. Essa matéria – repito – está no limbo. [...] O destaque para

votação em separado expungiu o inciso II do texto principal e me auxilia o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quando trata do destaque para votação em separado. Concedido o destaque, vota-se a matéria principal. Se o destaque foi concedido no ato da votação da matéria principal, a matéria destacada está no limbo. A simples saída do autor do destaque do plenário não tem o poder de substituir o voto dos três quintos dos membros da Casa. [...] Reitero que a matéria está no limbo. Isto pode produzir ação do Supremo Tribunal Federal, porque para ela não houve a votação expressa dos três quintos que aprovaram a matéria principal.

Em que pese a pertinência dos argumentos de deputado Genoíno e o inconformismo do deputado Miro Teixeira, o Presidente Luís Eduardo indeferiu a questão de ordem pela ausência do autor do destaque, apoiado pelos ex-presidentes deputados Inocêncio Oliveira (PFL/PE) e Michel Temer. Este com as seguintes palavras: *Senhor Presidente, V. Ex^a. não decidiu simplesmente porque o autor do requerimento solicitou sua retirada, mas, sim, porque S. Ex^a. não se encontra em plenário, portanto, não pode o mesmo ser votado. De modo que, regimentalmente, a posição de V. Ex^a. é apoiada pelo PMDB.* (g.n)

Naquele instante, o deputado Michel Temer foi literal em sua interpretação. Dois anos mais tarde, o próprio Michel Temer reformou essa decisão e seu pensamento, ao responder às Questões de Ordem n^{os} 10500, de 10/12/1997 e 10512, de 03/02/1998, suscitada, respectivamente, pelos deputados Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP) e Adylson Motta (PPB/RS), que contestaram a retirada de DVS após a votação da proposição principal. Discordavam os parlamentares da possibilidade de retorno ao texto da matéria objeto de destaque sem a devida deliberação do Plenário. O fundamento das questões de ambos os parlamentares arrimava-se nos arts. 162, VI e 191, XIV.

O destaque para votação em separado, previsto no inciso I do art. 161 do Regimento Interno, tem sua votação disciplinada pelo inciso VI do art. 162 e pelo inciso XIV do art. 191. O inciso VI do art. 162 estabelece que, concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada. Para tanto, imprescindível seja a matéria colocada em votação. O que não o fez o Presidente Luís Eduardo.

A decisão a seguir do Presidente Temer serviu para esclarecer a natureza de DVS e destaque simples, *in verbis*:

A votação é, portanto, dividida em dois momentos. No primeiro, vota-se a matéria principal, no segundo, a destacada, dependendo esta de aprovação para que integre o texto. Tal procedimento

difere da sistemática de votação dos demais destaques previstos no art. 161, chamados de destaques simples.

Nos destaques simples, sejam supressivos ou de emenda, a matéria destacada é votada no bojo da matéria principal ou do grupo. Por meio do destaque, possibilita-se que, numa segunda deliberação, busque-se suprimir o dispositivo já integrante do texto votado ou retirar a emenda do grupo respectivo, já aprovada ou rejeitada. A matéria objeto de destaque, portanto, já foi apreciada; cogita-se alterar o sentido de tal deliberação.

No caso do DVS, a sistemática é invertida: a matéria destacada é tida como não votada na deliberação sobre a matéria principal, dependendo, para que venha a integrar o texto, de aprovação em uma segunda votação. Tal aprovação deverá, inclusive, observar o mesmo quorum exigido para a proposição principal. [...]

Tendo em vista a sistemática regimental descrita, entende esta Presidência que não é possível admitir-se, após a aceitação pela Mesa e procedida à votação da matéria principal, ressalvados os destaques, a retirada de destaque para votação em separado, fundamentado no inciso I do art. 161, uma vez que disso resultaria a não apreciação da matéria destacada pelo Plenário, e não o seu retorno ao texto, como acontece com os destaques simples. Haveria, dessa forma, uma lacuna na votação. [...]

Tal não ocorre com os demais destaques, nos quais, como se disse, a matéria destacada é votada juntamente com a proposição principal ou grupo. [...] Assim, nos casos de destaques simples, havendo a retirada do requerimento de destaque, ou sendo este considerado insubsistente, a matéria destacada volta ao texto ou grupo a que pertencer uma vez que sobre ela o Plenário já deliberou ou deliberará oportunamente.

Diferentemente, o destaque para votação em separado, uma vez aceito pela Mesa e tendo-se procedido à votação da proposição principal com ressalva da destacada, não é passível de ser retirado, uma vez que a matéria dele objeto resta pendente de votação.

Como se demonstrou, admitir sua retirada significaria ou considerar aprovada matéria não votada, o que viola o Regimento e a Constituição, ou ensejar lacunas no texto e frustrar a soberania do Plenário.

Em conclusão, compreendendo que a orientação até aqui seguida pelas Presidências anteriores no sentido de admitir a retirada de requerimento de destaque para votação em separado contava com a aquiescência, via de regra, unânime do Plenário, em face do elevadíssimo número de destaques apresentados antes da vigência da Resolução nº 5, de 1996, que, muitas vezes, tornaria inviáveis, doutro modo, as deliberações; tendo em vista a mudança regimental havida; considerando o contraditório estabelecido e atendendo ao que considero a melhor interpretação das disposições aplicáveis, reformulo tal praxe para, doravante, considerar não regimentais os pedidos de retirada

de requerimentos de destaque para votação em separado já aceitos pela Mesa e tendo sido procedida a votação da proposição principal.

Destaques: incidência sobre mais de um dispositivo

Ainda a respeito de destaques, em 06/05/1995, o deputado Inocêncio de Oliveira argüiu a anti-regimentalidade de DVS incidente sobre mais de um dispositivo, por violar a limitação de destaque por bancada prevista no § 2º do art. 161 do RI, bem como contrariar a técnica legislativa ao englobar em uma mesma votação matérias sem correlação entre si.

O Presidente Temer por entender complexa a questão de ordem, resolveu remetê-la à Comissão de Constituição e Justiça sob forma de consulta antes de proferir sua decisão, sobrestando a apreciação dos destaques ao Substitutivo à PEC 173/95 – Reforma Administrativa, que deram origem ao questionamento, até a manifestação daquele órgão. Entretanto, no dia 13/05/1995, a Presidência decidiu, mantendo a consulta, se antecipar à CCJ nestes termos, *in verbis*:

Em sessão do último dia 06 de maio, o Deputado INOCÊNCIO OLIVEIRA levantou questão de ordem acerca da regimentalidade de três destaques de bancada, oferecidos à Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 1995, que tinham como objetos mais de um dispositivo do texto em apreciação.

Naquela oportunidade, em face da complexidade da matéria optou esta Presidência por, antes de proferir decisão, encaminhar consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para obter os valiosos subsídios daquele Colegiado. [...] para, oportunamente, firmar um entendimento definitivo sobre a matéria com vistas às deliberações futuras.

Decido, portanto, tendo em vista a interpretação até aqui prevalecente e, ainda, a divulgação pela Mesa da relação dos destaques recebidos e pendentes de apreciação, manter os destaques em questão no que diz respeito aos dispositivos destacados, determinando, todavia, que cada alteração seja apreciada de per si pelo Plenário. Assim, cada destaque incidente sobre mais de um dispositivo deverá ser desdobrado para efeito de deliberação. As cotas por bancada, previstas no § 2º do art. 161 serão observadas mediante cessão por acordo entre as Lideranças.

Em que pese a manutenção dos DVS, a decisão do Presidente apontou para a vedação – e é o entendimento de hoje – de requerimentos de destaques com objetos múltiplos. Entretanto, é possível, desde que tenham relação de decorrência, prejudicialidade ou conexão entre eles.

Encaminhamento de requerimentos

O art. 117 prevê os requerimentos sujeitos a deliberação do Plenário. Esses requerimentos, segundo o § 2º desse mesmo artigo, não sofrem discussão, mas podem ser encaminhados pelo autor e pelos Líderes, por cinco minutos cada um.

Segue-se que há outros dispositivos no RI dispendo sobre o encaminhamento de requerimento: o art. 154, § 1º, dispõe sobre o requerimento de urgência, que não tem discussão, mas a sua votação pode ser encaminhada pelo Autor e por um Líder, Relator ou Deputado que lhe seja contrário, um e outro com o prazo improrrogável de cinco minutos. O § 2º do art. 178, parte final, permite encaminhar-se a votação do requerimento de encerramento da discussão, pelo prazo de cinco minutos, por um orador contra e um a favor. Já o art. 192, que trata do encaminhamento da votação, estabelece em seu § 8º que o encaminhamento dos requerimentos, quando cabível, é limitado ao signatário e a um orador contrário.

Excetuando-se os requerimentos de urgência e de encerramento da discussão, para cujo encaminhamento o RI fixou regra específica, resta dúvida quanto à aplicação correta da regra alusiva ao encaminhamento dos demais requerimentos: se a do § 1º do art. 117 ou a do § 8º do art. 192. O primeiro trata dos requerimentos, o segundo do encaminhamento de votação. Daí a pergunta: qual é a regra mais específica?

Essa dúvida levou o deputado Arnaldo Faria de Sá suscitar a Questão de Ordem nº 10073, em 24/03/1999, em sessão presidida pelo deputado Michel Temer. Entendia o autor que o encaminhamento de requerimento de urgência urgentíssima nos termos do § 1º do art. 117 não permitia o contraditório. Segundo o deputado:

Senhor Presidente, quando os requerimentos de urgência urgentíssima eram apresentados ao Plenário, cabia-nos o artifício de apresentar um requerimento de retirada da urgência, e isso permitia um encaminhamento contrário. A partir do momento que Ex^a não admitiu os requerimentos de retirada de pedido de urgência, entendemos que, em vez do tratamento dado pelo art. 117, que não permite nenhum encaminhamento contrário, o tratamento deva ser dado pelo art. 154, que é o assunto específico, até porque vai permitir o contraditório, senão ninguém poderá falar contra o requerimento de urgência, e certamente o princípio do contraditório tem que admitir os que são a favor e os que são contra. Se V.Exa. continuar tratando o requerimento de urgência no genérico art. 117, jamais alguém poderá falar contra um requerimento de urgência.

O Presidente deferiu a questão de ordem, reconhecendo, corretamente, a aplicação do art. 154, § 1º, não mais o art. 117, § 1º, no encaminhamento do requerimento de urgência urgentíssima, ou seja, não tendo este requerimento discussão, mas podendo ser encaminhado pelo autor e por um Líder, Relator ou Deputado que lhe seja contrário, um e outro com o prazo improrrogável de cinco minutos.

Retirada de pauta de requerimento de urgência “urgentíssima”

Quanto à retirada de pauta do requerimento de urgência a teor do art. 155, comumente denominado de *urgência urgentíssima*, o Presidente Michel Temer mudou entendimento da Mesa na resposta à Questão de Ordem nº 10045, de 24/02/1999, levantada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá. Foi nestes termos que o Presidente modificou as decisões pretéritas, *in verbis*:

Comunico ao Plenário e ao nobre Deputado Arnaldo Faria de Sá que estou indeferindo a retirada de pauta do requerimento de urgência, e o faço modificando decisões anteriormente tomadas por esta Mesa. E, para que conste da ata, passo a ler a decisão da Presidência:

A Mesa vinha, costumeiramente, aceitando requerimentos de retirada de pauta para requerimento de regime de urgência com fundamento no art. 155 do Regimento Interno. Tal praxe, todavia, merece, a nosso ver, revisão, considerando-se a própria natureza dos instrumentos regimentais em questão. O requerimento de retirada de pauta destina-se a propor ao Plenário a retirada de proposições constantes da pauta previamente anunciada para determinada sessão.

O requerimento de urgência, por sua vez, visa, com o apoio da maioria absoluta dos membros da Casa ou de Líderes que a representem, sugerir ao Plenário a aprovação imediata de proposição considerada relevante e inadiável.

Note-se que, a teor do art. 155, o requerimento de urgência não precisa constar previamente da pauta, podendo ser formulado no curso da própria sessão em que se pretenda a apreciação da proposição. Tampouco a matéria objeto do pedido de urgência deverá necessariamente constar da Ordem do Dia daquela sessão.

Assim, considerando que o objetivo do requerimento de retirada de pauta é excluir da Ordem do Dia previamente anunciada determinada matéria, e que o fulcro do requerimento de urgência é, exatamente, com apoio regimental qualificado, propor a imediata apreciação de proposição, conclui-se ser incompatível com a solicitação da urgência o pedido de retirada de pauta.

Ademais, nenhum prejuízo resulta desse entendimento para a livre decisão do Plenário, uma vez que o requerimento de urgência, além de proposto por maioria qualificada, ainda depende de

aprovação da maioria absoluta para ser aprovado. Ora, pendendo a matéria de decisão de uma maioria especial, desnecessária se torna uma decisão preliminar sujeita a aprovação por votação de maioria simples.

Assim, é evidente que não haverá prejuízo algum para aqueles que discordam da imediata apreciação do requerimento de urgência, uma vez que poderão manifestar sua posição contrária na votação da própria urgência, que, como foi dito, requer quorum especial de aprovação, diferentemente da retirada de pauta, que exige quorum de maioria simples.

De fato, a apresentação de requerimento de retirada de pauta de requerimento de urgência *urgentíssima* é incompatível com seu objeto, que requer aquiescência da maioria absoluta dos deputados. Como se trata de quorum qualificado, a votação deve ser pela modalidade nominal. A tradição, contudo, em face da grande quantidade desse tipo de requerimento, é de votá-los pelo processo simbólico, se houver concordância de todos os deputados presentes no Plenário, respeitado o quorum mínimo de 257 deputados. Caso algum deles não concorde com a votação simbólica, o requerimento é prontamente retirado de pauta, ou submetido à votação nominal.

Sobrestamento das deliberações congressuais: urgência constitucional,

medidas provisórias e vetos

O sobrestamento das deliberações de cada Casa do Parlamento é previsto em duas situações por força de dispositivos constitucionais, também reproduzidos nos regimentos das duas Casas. A primeira situação se refere à urgência constitucional conferidas a projetos de lei de iniciativa do Presidente da República previsto no art. 64, §§ 1º e 2º da CF/88; a segunda, diz respeito às medidas provisórias, a teor do art. 62, § 6º. Há uma outra previsão constitucional, a alusiva à apreciação dos vetos, constante do art. 66, § 6º. Esta última possibilidade tranca as deliberações no âmbito do Congresso Nacional, nas reuniões conjuntas da Câmara e do Senado. No que tange à matéria, note-se o que reza a Constituição Federal, *in verbis*:

Urgência constitucional

Art. 64.

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as

demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

Medidas Provisórias

Art. 62.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Vetos

Art. 66.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Esta última previsão não tem recebido do Presidente do Congresso Nacional a merecida atenção, apesar de, em 2004, esta Casa ter apreciado inúmeros vetos, pendentes havia décadas. Entretanto, muitos há para serem apreciados. Cabe, neste instante, a seguinte indagação: como é que o Congresso se reúne para apreciar as leis orçamentárias, se as deliberações das demais proposições deveriam estar sobrestadas, consoante prescreve a norma constitucional? A resposta: a Mesa do Congresso Nacional entende que somente os trabalhos das sessões ordinárias é que devem sobrestar. Para contornar a imposição da Lei Maior, são convocadas sessões extraordinárias para a votação das outras matérias. Outro subterfúgio é com relação ao retardamento da leitura das mensagens de veto. De acordo com a Constituição, art. 66, § 4º, o veto deve ser apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento. Segue-se que a contagem do prazo somente começa com a leitura da mensagem em Plenário, e não a partir de seu recebimento administrativo.

Ainda em relação ao sobrestamento das deliberações da Câmara dos Deputados, houve duas questões de ordem que merecem registro. A primeira delas, de número 10106, foi suscitada em 17/08/1999 pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, na gestão do deputado Michel Temer. Nesse dia, expiravam-se os quarenta e cinco dias para apreciação do Projeto de Lei Complementar nº 24, que alterava dispositivos da Lei Complementar nº 80/94 (organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e Territórios e prescrição de normas gerais para sua organização nos

estados).

A questão surgiu tendo em vista o Presidente, por acordo de Líderes, ter convocado sessão extraordinária para a manhã do dia 18/08/1999, data a partir da qual sobrestavam-se, por mandamento constitucional, as demais deliberações da Casa, para votação de requerimento de regime de urgência para tramitação de projeto de lei relativo à renegociação da dívida de produtores rurais. Entendia o deputado que, enquanto não fosse votada a supracitada proposição, a Câmara não poderia deliberar sobre outras matérias.

Quanto à possibilidade de acordo de Líderes para superar as normas regimentais, faz parte da tradição da Câmara (no Senado é vedado, art. 412, III, RISF), em face de impasses surgidos no processo legislativo ordinário, fazerem-se acordos, afastando-se, no caso específico, a aplicação das normas regimentais afetas ao objeto do entendimento político. Entretanto, nenhum acordo – mesmo com a concordância de todos os deputados - jamais pode ter o condão de contornar mandamentos constitucionais. A Constituição não pode ser alterada por acordos. Sujeita-se toda e qualquer alteração do texto Magno à aprovação pelas duas Casas do Congresso de Emenda Constitucional, conforme os ditames do art. 60 da Constituição Federal.

Não foi esse, contudo, o entendimento do Presidente Michel Temer quando resolveu a referida questão de ordem. Esta foi a decisão, *in verbis*:

A questão de ordem de V.Ex^{as}. é da maior relevância, e a resposta que dou a ela, certa e seguramente, visa prevenir questões da mesma natureza no futuro. Hoje, sem dúvida alguma, uma questão da maior relevância veio ao plenário e houve um acordo dos Líderes no sentido de que fosse votada no dia de amanhã, numa sessão extraordinária.

Eu pousei os olhos sobre o artigo mencionado por V.Ex^{as}. e verifiquei que a interpretação adequada — pelo menos, assim me parece — é a de que, a partir do instante em que se abra a sessão ordinária, no primeiro dia após o 45º dia desse prazo, é que se estabelece o impedimento de qualquer outra votação. Por isso não me opus a que convocássemos uma sessão extraordinária para antes da sessão ordinária, a fim de realizar essa votação.

Portanto, como decisão da Presidência, para evitar problemas no futuro, se houver uma sessão extraordinária antes da primeira sessão ordinária em que, obrigatória e constitucionalmente, se deva colocar em pauta o projeto de lei, ela é admissível. Eu nem entro numa questão subsequente que V.Ex^{as}. poderiam ter levantado, de outras sessões extraordinárias. Se levantarem esta questão, vou examiná-la com o maior vagar e a maior detença, mas esta, desde logo eu a respondo dizendo que, no meu modo de ver, não há inconstitucionalidade alguma — e, portanto, nenhum

descumprimento regimental: é possível a sessão extraordinária antes que, na Ordem do Dia — e a Constituição certa e seguramente está-se referindo a sessões ordinárias da Câmara dos Deputados — seja colocada a matéria que sobresta o andamento de todo e qualquer outro tema desta Casa.

Atente-se para o fato de que essa decisão foi proferida por um Presidente autor de vários livros sobre Direito Constitucional. Aliás, o deputado Michel Temer foi, nos últimos quinze anos, um dos mais abalizados presidentes da Casa, por ser um magistrado, não só pela força do cargo, como também por formação. Mas a interpretação que fez não levou em conta suas posições acadêmicas, de estudioso da Constituição Federal. Antes, rendeu-se aos interesses de uma bancada historicamente forte no Parlamento: a bancada ruralista. A interpretação foi forçada, dado que o texto constitucional insculpido no § 2º do art. 64 da CF/88 não deixa dúvidas: *sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação*. A única exceção, vale dizer, é a concernente a prazos constitucionais fatais. Caso contrário, é vedada qualquer outra deliberação, a qualquer tempo.

Três anos mais tarde, em 03/04/2002, Faria de Sá levantou outra questão de ordem, a de nº 688, agora sob a Presidência do deputado Aécio Neves (PSDB/MG), em que questionava o funcionamento das Comissões no período em que havia medidas provisórias trancando a pauta da Câmara. Para contextualizar, a seguir os termos da questão de ordem e sua resposta, *in litteris*:

Senhor Presidente, [...] se, [...] a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, em até 45 dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da Casa. Friso: todas as demais deliberações legislativas da Casa. Senhor Presidente, não é apenas a pauta do plenário que deve permanecer trancada, mas também as das Comissões. Admite-se, por exemplo, que um projeto com poder terminativo seja aprovado numa Comissão e não haja recursos. Passará diretamente da Câmara dos Deputados para o Senado Federal. Então não podem as Comissões estar funcionando enquanto a pauta do plenário estiver trancada [...].O sobrestamento da pauta é para toda a Casa Legislativa e não apenas para o Plenário. Lamentavelmente, os Srs. Presidentes de Comissões não tiveram respeito à emenda nº 32.[...]

Eis a decisão do Presidente, prolatada em 11/04/2002:

[...] Levantou, o ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá, questão de ordem, na sessão de 3 de abril do corrente ano (2002), requerendo que, estando sobrestada a pauta desta Casa em face do disposto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal, que prevê o sobrestamento de todas as demais

deliberações legislativas da Casa em que a medida provisória estiver tramitando se essa não for apreciada em até 45 dias a partir da sua edição, sejam trancadas as pautas das Comissões, que não poderiam, segundo o questionante, deliberar, por força do mandamento constitucional. [...]

Passo, pois, a decidir a questão de ordem. A inovação introduzida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, realmente prevê que, decorrido o prazo previsto no referido § 6º do art. 62 sem que seja apreciada uma medida provisória, ficam, entre aspas, “sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.

Uma análise apenas literal do dispositivo constitucional levaria a uma interpretação similar à constante da presente questão de ordem, ou seja, de que quaisquer deliberações da Casa legislativa seriam sobrestadas, inclusive aquelas tomadas por órgãos cujo funcionamento não guarda nenhuma relação com o processo de apreciação das medidas provisórias. Mas já é consensual na doutrina jurídica que a missão do intérprete das espécies normativas não se exaure em apreciar apenas a literalidade do texto. Pelo contrário, a interpretação de uma norma jurídica, e notadamente a exegese de dispositivos constitucionais, requer a observância de outros aspectos que não somente o sentido literal, gramatical de determinado enunciado.

Para desvendar o verdadeiro sentido da norma, é necessária a utilização de outros elementos interpretativos, entre os quais elementos de caráter teleológico e sistemático. Falo, obviamente, do sentido da intenção que orientou a decisão desta Casa. Cumpre, então, indagar a verdadeira finalidade do trancamento da pauta, previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal. O dispositivo em apreço, que prevê o sobrestamento, após certo prazo, de todas as deliberações legislativas da Casa até que se ultime a votação de determinada medida provisória, possui, na verdade, objetivo profilático, em face da proibição da reedição agora inserida no texto constitucional, qual seja o de evitar que a inação do órgão legislativo leve à perda da eficácia da medida.

Como forma, então, de garantir a votação da medida dentro de seu período de eficácia, decidiu o Constituinte derivado sobrestar, após o prazo de 45 dias, a pauta da Casa em que se encontra tramitando a espécie normativa. Em sendo, portanto, a óbvia finalidade da norma apenas garantir que se ultime a votação da medida provisória, não é dado a nós interpretar que tal sobrestamento alcance o trabalho das Comissões da Casa, vistos estas não participarem do processo legislativo dessas medidas, que são apreciadas por Comissão Mista, mesmo porque o Regimento Interno da Câmara dos Deputados proíbe expressamente, no §1º, do art. 46, que o funcionamento das Comissões coincida com a Ordem do Dia da sessão ordinária ou sessão extraordinária desta Casa ou do Congresso Nacional.

Ao sustar todas as deliberações da Casa Legislativa, o texto constitucional busca, na verdade, que a votação da medida provisória seja efetuada imediatamente pelo órgão responsável pela sua apreciação, no caso, o Plenário da Câmara dos Deputados, sem que seja preterida por qualquer

outra deliberação deste mesmo Plenário.

A proibição de funcionamento de órgãos, como as comissões temáticas, que não possuem qualquer influência sobre o processo de votação de medidas provisórias, soaria como um contra-senso, uma determinação de caráter punitivo, desprovida de sentido prático ou mesmo jurídico. Da mesma forma, se interpretarmos sistematicamente o dispositivo com as demais alterações efetuadas pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, notadamente o previsto no § 9º, que prevê apreciação de medida por Comissão Mista e, posteriormente, pelo Plenário de cada Casa, exsurge claramente que a proibição constitucional prevista no § 6º refere-se tão-somente às deliberações desse último, não alcançando outros órgãos como as Comissões Internas da Casa Legislativa, que não possuem — repito — qualquer ingerência no processo de votação de medidas provisórias. [...] Até porque proposta de paralisação explícita do trabalho das Comissões Permanentes foi discutida na votação dessa emenda constitucional e rejeitada pelo Plenário. [...]

A interpretação do Presidente, abstraindo-se da literalidade da norma mas levando em consideração seu sentido teleológico e sistemático, pacificou dúvida até então recorrente na Câmara dos Deputados. Realmente, não quis o Constituinte derivado engessar toda a Casa, é o que se depreende da parte final da decisão acima, ou seja, houve, quando da deliberação da EC 32/01, proposta de se consignar expressamente o sobrestamento também dos trabalhos das Comissões, o que foi rechaçado pelo Plenário. Esse componente histórico certamente reforça a decisão do Presidente Aécio Neves.

Esse entendimento, contudo, não o tem o Senado Federal. Ao comentar a decisão do Presidente, o deputado Arnaldo Faria de Sá leu em Plenário decisão do então Presidente do Senado Federal, senador Ramez Tebet, segundo a qual ao exercerem sua atribuição constitucional de poder conclusivo (CF/88, art. 58, § 2º, II), as Comissões devem seguir as formalidades exigidas para as proposições submetidas ao Plenário do Senado. É o que preceitua o art. 92 do Regimento Interno do Senado Federal: *Aplicam-se à tramitação dos projetos e demais proposições submetidas à deliberação terminativa das comissões as disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias submetidas à apreciação do Plenário do Senado.* O Presidente Aécio Neves desconsiderou a posição do Senado com estas palavras: *Gostaria de deixar claro que a decisão deste Presidente foi à luz da decisão anterior do Presidente do Senado. Tinha dela pleno conhecimento, mas em relação à mesma apresentava profunda divergência, o que não tem sido novidade em determinadas decisões tomadas pelas duas Casas. Portanto, em relação a essa matéria, a posição e a interpretação do Presidente da Câmara dos Deputados são divergentes, por maior que seja seu respeito pelo Presidente do Senado.* Resta saber se, como ocorreu na Câmara, foi rejeitada tentativa de deixar expresso na Constituição, durante a

deliberação da EC 32/01, o sobrestamento das deliberações comissionais.

Na realidade, os constantes sobrestamentos da pauta de ambas as Casas do Congresso Nacional ocorrem porque as Comissões Mistas não são instaladas. O prazo é suficiente, mas as forças políticas são frágeis e difusas, pois não se aglutinam tempestivamente para evitar o trancamento da pauta de ambas as Casas. Em consequência disso, as matérias são aprovadas de afogalilho sem a devida e necessária discussão no Plenário, em cima de pareceres distribuídos no momento em que são lidos. Em sua maioria, com profundas e extensas modificações, impossíveis de serem apreendidas num ambiente tenso. Foi por essa razão que os ex-presidentes da Câmara, deputado João Paulo Cunha, e do Senado, senador José Sarney, criaram uma comissão para elaborar proposta de emenda à Constituição no sentido de minimizar os efeitos das medidas provisórias sobre as duas Casas.

PEC: oportunidade de apensação

As regras atinentes à apensação estão disciplinadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados nos seguintes dispositivos:

Art. 139.

I – antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142.

.....

Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara, [...].

Parágrafo único. A tramitação conjunta só será deferida se solicitada antes de a matéria entrar na Ordem do Dia ou, na hipótese do art. 24, II, antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição.

No que tange a PEC, não há previsão específica quanto a apensação no Capítulo I, do Título VI, em que se encontram as regras a serem observadas na tramitação desse instrumento legislativo. Entretanto, o § 8º do art. 202 reza que se aplicam à proposta de emenda à Constituição,

desde que não colida com as suas normas específicas, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei. Sabe-se que os projetos de lei podem ser apensados na forma do parágrafo único do art. 142 supracitado, isto é, antes de a matéria constar da Ordem do Dia, no caso de projetos sujeitos ao Plenário; ou antes do pronunciamento do único ou do primeiro órgão técnico incumbido de apreciar o mérito da proposição, se dispensada a competência do Plenário.

Em 23/08/1995, surgiram dúvidas sobre a possibilidade de apensação de PEC. Foi então que o deputado José Genoíno levantou a Questão de Ordem nº 10221, mediante a qual, indagava a possibilidade de apensação de propostas de emendas à Constituição sobre o mesmo tema para que pudessem ser apreciadas conjuntamente em uma só comissão especial, a propósito de várias PEC tramitando na Casa sobre matérias conexas.

Abaixo, a resposta *ipsis verbis* do Presidente Luís Eduardo à referida questão:

O Senhor Deputado José Genoíno, em sessão do último dia 23, levantou questão de ordem sobre a possibilidade de apensar propostas de emenda à Constituição Federal, de modo que as que versassem sobre o mesmo tema fossem examinadas por apenas uma Comissão Especial, que decidiria por uma delas ou pela apresentação de substitutivo.

A tramitação de proposta de emenda à Constituição Federal está prevista no art. 202 do Regimento Interno desta Casa: *"A proposta de emenda à Constituição Federal será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que se pronunciará sobre a sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer."*

Podemos, pois, notar que o exame da admissibilidade da proposta é requisito indispensável para sua tramitação, desta forma, não é possível admitir apensação se uma das propostas já possui parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, enquanto a outra não, porque isso a suprimiria desta apreciação regimentalmente.

Assim, só é regimentalmente possível a apensação de propostas se todas estiverem pendentes de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ou se já tiverem recebido tal parecer em sentido favorável. Por outro lado, possuindo as propostas que versam sobre matéria idêntica ou correlata parecer favorável de admissibilidade, só será possível apensação até a instalação da Comissão Especial respectiva, visto que a partir dessa constituição flui o prazo para apresentação de emendas e oferecimento de parecer, conforme §§ 2º e 3º do referido art. 202, o que inviabiliza qualquer apensação posterior.

[...] Resolvo, então, a presente questão de ordem admitindo a apensação de propostas de emenda à Constituição Federal que versem sobre matéria idêntica ou correlata, desde que aquelas que se pretendam apensar estejam todas ainda pendentes da apreciação de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ou se todas possuírem parecer favorável dessa Comissão, desde que ainda não instalada a Comissão Especial referente a qualquer uma delas.

Essa interpretação foi mantida pelo Presidente Michel Temer quando questionado sobre o mesmo assunto pelos deputados Nicias Ribeiro (PSDB/PA), Questão de Ordem nº 10279, em 02/04/1997 e José Machado (PT/SP), Questão de Ordem 10034, em 15/01/1998, mantendo rigorosamente o entendimento da Mesa sob o comando do Presidente Luís Eduardo.

Esse posicionamento começou a ser mitigado quando houve as apensações das PEC 610/98 e 34/95 (imunidade parlamentar), das PEC 289/01 e 376/01 (servidores dos ex-território de Rondônia) e das PEC 559/02, do Senado Federal, e 504/02, da Câmara dos Deputados. Ambas se encontravam em fases distintas. A PEC 504/02 já havia recebido parecer pela admissibilidade da CCJ em 11/04/2002, e a Comissão Especial instalada em 19/06/2002. A apensação ocorreu em 18/07/2002. Portanto, ao arrepio das decisões das Mesas anteriores. Porém, nenhum deputado levantou questão de ordem para questionar esse procedimento.

O mais grave é que a PEC 559/02, por ter sido distribuída diretamente à Comissão Especial e ter precedência (art. 143, II, *a*) sobre a da Câmara, foi aprovada sem o parecer de admissibilidade, visto que, de acordo com as notas taquigráficas, não foi designado relator de Plenário *ad hoc* para proferi-lo. Apesar de a matéria ser idêntica, não poderia a referida PEC prescindir de parecer, ainda que o relator de Plenário o proferisse nos exatos termos daquele aprovado pela CCJ à PEC da Câmara dos Deputados. O Presidente não poderia aproveitar o parecer de uma proposição que restou prejudicada, pois, uma vez prejudicada, tudo o que lhe pertence (pareceres, emendas) recebe o mesmo tratamento.

No ano seguinte, a nova Mesa, sob a presidência do deputado João Paulo Cunha (PT/SP), reformulou o entendimento dos Presidentes Luís Eduardo e Michel Temer quando decidiu a Questão de Ordem nº 15, formulada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, em 26/03/2003, por meio da qual questionava a apensação de PEC em estágios diferentes. O deputado teve o cuidado de fundamentar sua questão reportando-se à solução dada à Questão de Ordem nº 10221 pelo Presidente Luís Eduardo, já comentada. O deputado questionante recebeu apoio do deputado José Thomaz Nonô (PSDB/AL), que se albergou na decisão à Questão de Ordem nº 10034, respondida pelo Presidente Michel Temer, também já analisada.

O Presidente João Paulo Cunha, em 27/03/2003, reformou a jurisprudência pretérita nestes termos, *in verbis*:

Responderei à questão de ordem levantada ontem pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, complementada pelo Deputado José Thomaz Nonô. A questão de ordem formulada diz respeito à regimentalidade da apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2003, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, e a de nº 53-A, de 1999, do Senado Federal. A dúvida advém do fato de a PEC do Senado já estar com pareceres das Comissões e pronta para a Ordem do Dia, ao passo que a de nº 10, do corrente ano, teve despacho para tramitação conjunta com aquela sem o parecer das Comissões.

Consoante com o disposto no § 8º do art. 202 do Regimento Interno, aplicam-se à Proposta de Emenda à Constituição as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei no que não colidir com suas normas especiais de tramitação. Assim, com relação à possibilidade de tramitação conjunta de Proposta de Emenda à Constituição, matéria não tratada nas normas especiais, a regra aplicável é a do art. 142 do Regimento, que em seu parágrafo único admite a apensação para as matérias de competência do Plenário até antes de a matéria entrar na Ordem do Dia.

Ressalte-se que, segundo entendimento seguido há muito pela Presidência da Casa, não impede apensação o fato de o projeto mais antigo ter eventualmente figurado em Ordem do Dia, desde que não tenha sido iniciada a sua discussão. [...] A conexão entre as matérias é tal que, ao apreciar a PEC nº 53, o Plenário estará de qualquer modo decidindo indiretamente sobre o conteúdo da PEC nº 10, sobre a qual inclusive incidirá eventualmente a prejudicialidade em razão da apreciação da primeira.

Ressalte-se que a possibilidade regimental de apensação para tramitação conjunta de proposições legislativas, em caso de matérias análogas ou conexas, responde à necessidade de se emprestar racionalidade e economicidade ao processo legislativo. Outro entendimento levaria, por exemplo, à circunstância de terem-se várias comissões especiais em funcionamento simultaneamente para exame de diversas propostas de emenda à Constituição tratando do mesmo tema, o que traria, evidentemente, prejuízo aos trâmites legislativos e aos trabalhos da Casa. Nesse sentido, encontro precedentes nas apensações das PEC 610, de 1998, e 34, de 1995, sobre imunidade parlamentar e das PEC 289 e 376, de 2001, sobre servidores do ex-território de Rondônia, quando a Presidência, diante de situação absolutamente análoga, determinou a tramitação conjunta para exame do plenário.

Com relação à oportunidade para oferecimento de emendas, destaco que a matéria objeto da PEC 10 estava proposta ao exame da Casa no bojo da PEC 53, de tal modo que, durante a tramitação desta, na forma regimental, pela Comissão Especial, os Parlamentares interessados puderam oferecer suas proposições acessórias. [...] Não vislumbro, quanto a esse aspecto, prejuízo à

apreciação da matéria. Dessa maneira, indefiro as questões de ordem do Deputado Arnaldo Faria de Sá e do Deputado José Thomaz Nonô para manter a apensação, posto que (*sic*) é amparado no Regimento e nos precedentes desta Casa.

Vale ressaltar que a tramitação de PEC difere da das demais proposições. Tanto é assim que o legislador resolveu dedicar-lhe capítulo próprio. E uma das regras que distinguem PEC da demais proposições é a obrigatoriedade do parecer prévio de admissibilidade a ser proferido pela CCJC antes de seguir o curso normal. A tramitação de PEC é longa, sobretudo quando não há interesse político para sua rápida deliberação. Na maioria dos casos, a demora chega a ser de até uma legislatura, ou mais, para que se ultime a votação na Comissão Especial. Foi o que ocorreu com a PEC 53/99, do Senado Federal.

Na parte final de sua decisão, o Presidente João Paulo Cunha, insinua, quanto ao direito de emendamento à PEC 10/03, que os deputados interessados tiveram a oportunidade de fazê-lo durante a tramitação da PEC 53/99, já que, segundo o Presidente, a matéria objeto daquela estava contida no bojo desta. Ora, note-se que as PEC foram apresentadas em legislaturas diferentes. Logo, os parlamentares da nova legislatura não tiveram a chance de que trata o Presidente. Eis um dos motivos por que o instituto da apensação não pode ser aplicado às propostas de emendas à Constituição, muito embora seja processualmente mais econômico a tramitação conjunta. Ademais, cabe frisar, que o Presidente João Paulo utilizou alguns precedentes – exceções – para modificar remansosa jurisprudência firmada e confirmada pelos seus antecessores.

Apensação de projetos do Poder Executivo a projetos do Senado em tramitação na Câmara

A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores têm início na Câmara dos Deputados (CF/88, art. 64). Sendo assim, a Câmara Baixa detém o poder da última palavra. Mas como tê-la em relação a projetos de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, por exemplo, caso seja apensado em outro do Senado Federal em tramitação na Câmara, com a aprovação deste na forma de substitutivo englobando todos os projetos a ele apensados? Obviamente, a matéria retorna à Câmara Alta, onde se encerrará a tramitação, podendo restar prejudicado o projeto do Executivo, se o Senado mantiver sua proposta ou o substitutivo da Câmara.

Questão de ordem, de nº 10430, nesse sentido foi suscitada pelo deputado Nelson Jobim em 05/05/1993, em que questiona a apensação do Projeto de Lei 2.248, de 1991, do Executivo, ao Projeto de Lei 4.573, de 1991 (Regula as atividade e disciplina a responsabilidade

civil e criminal dos notários, oficiais de registro e seus prepostos), do Senado. Alega o deputado que, apensando-se o projeto de iniciativa do Presidente da República, cuja tramitação obrigatoriamente se inicia na Câmara, por mandamento constitucional, esta Casa estaria renunciando ao direito de pronunciar-se em última instância sobre projetos do Executivo. Por essa razão, o suscitante requereu a desapensação do projeto e tramitação precedente ao do Senado.

O Presidente Inocêncio de Oliveira, apegando-se à literalidade das normas regimentais do art. 143, II, do Regimento Interno da Câmara, bem como do art. 139, do Regimento Comum, indeferiu a questão de ordem. Da decisão do Presidente o deputado Jobim recorreu ao Plenário, obtendo aprovação do efeito suspensivo. O recurso foi provido, ou seja, a CCJ reverteu a decisão do Presidente. Fato que merece especial atenção, dado que essa foi uma raríssima exceção, pois quase nunca o Plenário aprova o efeito suspensivo dos recursos e a CCJ muda a decisão da Presidência. Nesse caso, houve tempo de se contornar o problema. Em outros, porém, o recurso é respondido intempestivamente, quando a CCJ o faz.

Veja o parecer, do deputado Roberto Magalhães, aprovado por unanimidade pela CCJ em 21/06/1993, *in verbis*:

[...] O que se discute é a compatibilidade do dispositivo regimental - que prevê, nos casos de tramitação conjunta, a precedência de proposição do Senado sobre a da Câmara (cf. art. 143) - com a norma constitucional - que determina o início na Câmara dos Deputados, entre outros, dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo (cf. art. 64).

A matéria é, indubitavelmente, complexa. Tem razão o nobre Presidente quando afirma que as hipóteses de aprovação e rejeição do projeto do Senado não implicarão em desobediência aos dispositivos constitucionais destacados, já que, no primeiro caso, estarão prejudicadas as demais proposições a ele apensas e, no segundo caso, a proposição aprovada - mesmo a de iniciativa do Poder Executivo - terá sua tramitação normal.

Contudo, não podemos deixar de prever a possibilidade do projeto do Senado ser aprovado com substitutivo. Neste caso, em razão do desconhecimento prévio de seu teor, somos levados a admitir a hipótese de aprovação de proposição que englobe todos os projetos. Possibilidade regimentalmente possível que não pode ser desprezada.

Isso ocorrendo, terá o Senado Federal a prerrogativa de se pronunciar em última análise sobre a matéria e, indiretamente, o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo terá tido tramitação diversa do previsto constitucionalmente.

Pelo exposto, concluímos que a norma regimental do art. 143 não se compatibiliza com o mandamento constitucional do art. 64, uma vez que a nossa Lei Maior discrimina a tramitação especial dos projetos de Lei de iniciativa do Poder Executivo, prevendo inclusive que solicitando o Presidente da República urgência para os projetos de sua iniciativa, terão a Câmara dos Deputados e o Senado Federal que se manifestar em até quarenta e cinco dias sucessivamente. (g.n)

Essa exegese foi ratificada em outra questão de ordem, a de nº 10471, de 12/08/1993, levantada pelo deputado Adylson Motta (PPB/RS), quando teve deferido, pelo Presidente Inocêncio de Oliveira, requerimento de dispensação de projeto de lei do Executivo em situação semelhante à questão anterior.

PEC: promulgação parcial

A nossa Carta Magna é rígida. Emendar-lhe, portanto, passa por um rito complexo. A começar pela exigência do quorum de três quintos para sua aprovação, 308 deputados, nos dois turnos em que deliberada em cada Casa do Congresso Nacional, o que demanda intensa negociação em busca de apoios para sua aprovação. O art. 60 da Constituição Federal disciplina o seu emendamento.

No que tange à sua promulgação, diz a Constituição que a proposta deve ser discutida e votada nas duas Câmaras congressuais, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º). O RI reproduz esse enunciado e acrescenta: *A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente* (art. 203, RICD). Ou seja, a proposta tramita como se nova fosse. Não é outro o procedimento no Senado: *Considera-se proposta nova o substitutivo da Câmara a proposta de iniciativa do Senado* (art. 367, RISF). Também nesta Casa toda a tramitação se inicia do marco zero.

As inovações, no vai-e-vem das propostas de uma Casa para outra, podem inviabilizar a reforma da Constituição. Foi para evitar o chamado *pingue-pongue*, o interminável vai-e-vem, que a Câmara Alta resolveu promulgar parcialmente a PEC 173/03 – Reforma Administrativa. O Senado entendeu que as partes aprovadas nesta e na Câmara, sem modificações, poderiam, sem ferir o texto constitucional, ser promulgadas. Esse entendimento foi objeto da Questão de Ordem nº 10130, suscitada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, em 27/01/1998, na Câmara dos Deputados, cuja resposta, proferida em 04/02/1998, mereceu longo arrazoado, o qual

reproduzimos abaixo:

Em questão de ordem o Deputado Arnaldo Faria de Sá indaga da Presidência se a PEC da reforma administrativa, ora em tramitação no Senado Federal, deve ou não retornar à Câmara Federal, em face de prejudicialidade declarada, naquela Casa, de dispositivo que fora aprovado na Câmara. [...]

Vamos, em primeiro lugar, à interpretação literal. O preceito determina claramente que a matéria há de ser discutida, votada e aprovada em dois turnos pela maioria de três quintos em cada Casa do Congresso Nacional. Se há modificação de um preceito de emenda à Constituição, seja por supressão, seja por substituição, seja por adição, a matéria há de ser submetida a nova apreciação da outra Casa Legislativa, para que seja “discutida, votada e aprovada” em dois turnos de votação.

In claris, cessat interpretatio - diante da clareza do texto, cessaria qualquer hipótese de interpretação. Entretanto, vamos à interpretação sistêmica do texto constitucional. [...]

Ora, se até projeto de lei comum deve retornar à Casa iniciadora, o que dizer de uma proposta de emenda à Constituição? Como admitir a hipótese do não retorno, se a PEC é alterada na outra Casa? Aliás, no caso da reforma administrativa, o projeto tramitou uma única vez pela Câmara. Se quiséssemos, portanto, adotar o critério constitucional mínimo da tramitação da lei ordinária, já diríamos da indispensabilidade do retorno. Mas o caso é de emenda à Constituição, com rito previsto na Lei máxima, determinando aprovação em dois turnos. Ou seja, toda e qualquer modificação do mérito há de contar com duas manifestações aprovadoras de ambas as Casas.

E, ainda na interpretação sistêmica da Constituição, não poderia ser de outra forma. O Constituinte entendeu, como é curial, que a intocabilidade da Constituição é fundamental. Por isso dificulta a sua alteração. Por isso estabelece maiorias qualificadas, seja para deflagrar o processo de formação da emenda, seja para aprová-la. Um terço de Deputados ou Senadores para propô-la: dois turnos de votação em cada Casa, maioria aprovadora de três quintos de votos em cada qual são instrumentos que se compatibilizam com a idéia da dificuldade. É preciso que haja manifestação inequívoca da maioria qualificada, em dois instantes, para que a vontade constituinte originária seja modificada. Impõe-se que a vontade política seja de tal ordem e dimensão que, em dado momento, essa maioria seja capaz de unir-se para ditar a aprovação da matéria. Não deve impressionar, portanto, a hipótese do chamado “pingue-pongue”. Se ele não cessa, é porque não se fez a maioria política sobre o tema. Não se quer, portanto, a modificação.

A interpretação sistemática confirma, assim, a literal. Convém deixar claro que, no caso do projeto de lei ordinário, a manifestação final se dá na Casa iniciadora. No caso de PEC, o reenvio subsiste enquanto houver divergência opinativa entre as duas Casas. Indago agora: o que deve ser apreciado pela outra Casa se numa delas houve declaração de prejudicialidade ou emenda alteradora? Respondo: somente a parte considerada prejudicada ou alterada, salvo se uma das Casas produzir um substitutivo.

Foi, aliás, o que aconteceu com a Proposta de Emenda à Constituição relativa à reforma previdenciária. O Senado Federal produziu substitutivo. Na definição regimental, “substitutivo” é a alteração formal ou substancial do conjunto da emenda original. [...] A Proposta de Emenda à Constituição que trata da reforma previdenciária fora substancialmente alterada pelo Senado Federal. Daí o substitutivo. E daí a determinação de que houvesse nova e inaugural tramitação da proposta, ora substitutivo, na Câmara Federal.

Não é o caso, contudo, quando se trata de alteração de um ou alguns dispositivos, sem a formulação de um substitutivo. O restante da matéria, porque inalterada, obteve a aprovação das duas Casas do Congresso Nacional em dois turnos de votação. Assim, o que deve ser examinado pela Câmara, quando houver alteração no Senado, é a parte emendada ou prejudicada. Não o todo, salvo, repita-se, “substitutivo”. [...]

Enfrento, nesse passo, o tormentoso tema do chamado “pingue-pongue” entre as duas Casas do Congresso Nacional. O que fazer quando parte do projeto de emenda à Constituição foi aprovado pela maioria de três quintos de cada Casa em dois turnos de votação? Poderão as instituições e o País ficar paralisados quando, necessitando de uma reforma constitucional, na sua maior parte aprovada, remanescerem alguns trechos pendentes de apreciação?

Evidentemente, não!

A solução é dada, mais uma vez, invocando-se o exame de todo o sistema constitucional e servindo-nos da analogia, um dos critérios utilizáveis na interpretação do texto legal. [...] Tomemos o caso do projeto de lei. Aprovado por ambas as Casas, será remetido à sanção do Presidente da República. Este poderá sancioná-lo parcialmente e vetá-lo, por igual, em parte. A parcela sancionada é promulgada; a vetada, com os motivos do veto, retorna à apreciação do Congresso Nacional. Se este mantiver o veto, encerrou-se a questão. Se derrubá-lo, remetê-lo-á ao Presidente da República para promulgação.

No caso de emenda à Constituição, a interpretação, por analogia, determina que a parte aprovada, nos termos constitucionais, seja promulgada pelas duas Mesas do Congresso Nacional; aquela pendente de aprovação continuará a ser discutida enquanto subsistir o reenvio de uma a outra Casa. [...] Essa é a interpretação que não leva ao absurdo. “*O absurdo é incompatível com o Direito*”, é a frase mencionada repetidamente pelos exegetas da lei. A interpretação que acima se fez é a que evita o absurdo de o “pingue-pongue” paralisar por completo a aprovação de uma emenda à Constituição.

Assim, tanto a emenda à Constituição da reforma administrativa quanto a da previdenciária hão de ser promulgadas nas partes incontroversas que já cumpriram as exigências constitucionais. O mais aguardará aprovação para posterior promulgação.

Em conclusão:

- a) qualquer alteração feita pelo Senado Federal em proposta oriunda da Câmara dos Deputados, seja por supressão, prejudicialidade, adição, seja por modificação, que guarde correlação com o mérito da matéria aprovada nesta Casa, deverá ser objeto de nova apreciação por parte da Câmara dos Deputados;
- b) confirmando entendimento dado à tramitação da PEC nº 33/95 (Reforma da Previdência), se as alterações feitas pelo Senado Federal vierem na forma de Substitutivo integral, a proposta será recebida como se fosse proposta nova, seguindo todo o rito aplicado a uma proposta em início de tramitação;
- c) quando as alterações forem parciais na forma de emendas supressivas, referidas emendas irão diretamente ao Plenário, em dois turnos de discussão e votação, dispensando-se a tramitação no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão Especial, por se tratar de matéria para a qual já fora dado parecer de admissibilidade e de mérito;
- d) quando as alterações forem parciais, porém na forma de emendas modificativas e aditivas, referidas emendas somente serão submetidas a Plenário após cumprida a tramitação prevista no art. 202 do Regimento Interno - Comissão de Constituição e Justiça e Comissão Especial;
- e) ainda na hipótese de alterações parciais - emendas do Senado Federal à Proposta - caberá à Câmara dos Deputados somente aprová-las ou rejeitá-las, não cabendo o oferecimento de emendas;
- f) o restante da proposta (parte não alterada pelo Senado Federal) irá à promulgação, ainda que as alterações estejam pendentes de apreciação pela Câmara dos Deputados;
- g) de igual forma, entende a Presidência da Câmara dos Deputados que a PEC oriunda do Senado Federal, a exemplo da PEC nº 33 (reforma da Previdência), se alterada pela Câmara dos Deputados na forma de substitutivo, deverá retornar ao Senado Federal para apreciação na sua íntegra. Se alterada parcialmente, as emendas serão remetidas ao Senado Federal para apreciação, não obstando a promulgação imediata da parte que não tenha sofrido alteração. [...]

Pelos termos dessa decisão, fica evidente o método interpretativo mais usado pelas presidências da Câmara dos Deputados ao solucionar as dúvidas regimentais ou constitucionais ao caso concreto, objeto das variadas questões de ordem – a interpretação sistemática. Foi a partir dela, utilizando-se também a analogia, que o Presidente Michel Temer

chegou à conclusão da possibilidade da promulgação parcial.

A promulgação parcial de PEC tornou-se parte da práxis processual legislativa do Congresso Nacional pátrio. Em se tratando do parlamento brasileiro dos últimos anos, em que as forças políticas têm sido difusas e confusas, não granjeando o consenso político necessário às reformas, não restou ao legislador outra alternativa senão a de fatiar a promulgação de algumas PEC. Os casos mais recentes envolvem as reformas da Previdência (EC 41/03), Tributária (EC 42/03) e do Judiciário (EC 45/04). Os desmembramentos de PEC viabilizam, em menor tempo, aprovação de matérias sobre as quais forças políticas – Estados e Municípios, principalmente – põem intensa pressão, como o que se sucedeu com o aumento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre os combustíveis (Cide-Combustíveis, EC 44/04) e a Reforma Tributária (PEC 41/03). Assunto que vem a seguir.

PEC: desmembramento

Com o intuito de estancar as idas e voltas – ou o que vulgarmente passou a se chamar de *pingue-pongue* – das propostas de emendas à Constituição de uma Casa para outra, resolveram essas promulgar parcialmente o que em ambas for aprovado sem modificações, em conformidade com o art. 60, § 2º, do diploma Maior, ou seja, o mesmo texto deve ser aprovado, na Câmara e no Senado, em dois turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros.

Ocorre que esse engenhoso recurso não se tornou suficiente à aceleração do trâmite das PEC. Isso porque na apreciação da proposta da Reforma Tributária surgiram desdobramentos políticos em torno dessa reforma que tornou inexequível sua tramitação global. Inicialmente, essa reforma recebeu o número PEC 41/03 na Câmara dos Deputados. Foi para o Senado, onde foi registrada sob o número 74 /03, posteriormente desmembrada na PEC 74-A/03-SF, e, finalmente, promulgada parcialmente, com o retorno do texto remanescente à Casa iniciadora, em que consignaram outro número, PEC 228/04, por ser a tramitação considerada nova. O mesmo sobreveio à reforma previdenciária, que ainda tramita na Câmara sob a denominação de *PEC Paralela*, nº 227/04. Já no que se alude à reforma tributária, o processo se enveredou por outros caminhos. Tudo pelo fato de os governadores, bem assim, os prefeitos, terem pressionado o Congresso para aprovar o aumento da participação desses entes no bolo da Cide-Combustíveis. Foi nesse contexto que surgiu a Questão de Ordem nº 456, em 19/10/2004, levantada pelo deputado Júlio Cesar (PFL/PI), apresentada formalmente com o seguinte conteúdo:

Senhor Presidente,

Com base no art. 95 do Regimento Interno, trago a Vossa Excelência alguns questionamentos sobre a tramitação da Reforma Tributária nesta casa.

Após voltar do Senado Federal, a PEC da Reforma Tributária, PEC nº 228/2004, foi desmembrada em duas: a própria PEC nº 228/2004 e a PEC nº 255/2004. A de número 228/2004 foi aprovada, no qual estavam incluídos os dispositivos que cuidam da CIDE-Combustíveis. A PEC nº 255/2004 foi, novamente, desmembrada em duas, a de nº 285 e a de nº 293. A proposta de emenda constitucional nº 285 já foi aprovada na Comissão Especial, e a nº 293 aguarda apreciação.

Nossos questionamentos referem-se a dois pontos:

A PEC nº 285, já pronta para apreciação em Plenário, possui um dispositivo de grande interesse para os prefeitos de todo o Brasil, [...]. Gostaríamos de votar rapidamente este dispositivo e, então, questionamos como seria possível votar apenas ele e não prejudicar o restante da matéria, que também é muito importante. Seria possível um novo desmembramento em Plenário? [...]

O desmembramento a que se refere o deputado trata-se da majoração em 1% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto na PEC 228/04, encaminhada pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados. O dispositivo que continha a majoração do FPM foi sacrificado, no ano de 2004, para que se permitisse a aprovação do aumento da cota-participação da Cide-Combustíveis dos Estados e Municípios. O pano de fundo da questão de ordem se traduzia numa verdadeira pressão dos municípios para que se fatesse novamente a proposta, agora sob o nº 285/04, consangüínea das PEC 228/04 e 255/04, rescaldo da PEC-mater nº 41/03 da Câmara, promulgada parcialmente no Senado Federal. Em resposta à Questão de Ordem nº 456/04, o Presidente João Paulo Cunha, assim manifestou seu entendimento:

Em que pese a maior importância das emendas à Constituição em relação às leis complementares e ordinárias, a Constituição da República é mais precisa no tocante ao processo de elaboração dessas do que o é no tocante ao daquelas. Explico. Concernente aos projetos de lei, prescreve a Constituição que a proposição aprovada por uma Casa será revista pela outra, em um só turno de discussão e votação. Se a Casa revisora aprovar integralmente, será enviada à sanção; se aprová-la com emendas, somente estas deverão de ser objeto de nova deliberação da Casa iniciadora, a qual, de qualquer maneira, encerrará o processo, seja aprovando as emendas feitas pela Casa revisora, seja rejeitando-as, restaurando assim o texto original (art. 65. Caput. Parágrafo único.). Já no que tange às propostas de emenda à Constituição, tudo que estatui a Lei Maior é que a proposta *litteris* será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiverem ambas três quintos dos votos dos respectivos membros.

Não prevê, pois, para hipótese de consenso parcial entre as duas Casas, um termo ao processo, em dizer: a menos que haja total consenso ou dissenso completo entre a Câmara e o Senado no tocante à matéria contida na PEC, o processo jamais chegará a cabo. Acresça-se a isso o fato de que as emendas são os únicos instrumentos de reforma da Constituição a que se pode recorrer uma vez que a revisão prevista no Ato das Disposições Transitórias já foi realizada, não podendo ser repetida.

Em decorrência disso, várias mudanças substanciais reclamadas por uma sociedade em constante mutação têm sido propostas por meio de PECs. O que fazer, então, em vista dos cada vez mais recorrentes casos de dissenso parcial entre a Câmara e o Senado acerca das chamadas PECs das reformas? A Constituição não prevê uma solução processual para o impasse. Permitir-se-á, porventura, que o processo se protraia no tempo, de modo interminável? É evidente que não. Tal postura não haveria de servir nem aos fins colimados pelo legislador constituinte nem aos interesses da Nação. Há que se constituir uma equação para o problema que, em vez de violar a Constituição, empreste-lhe maior eficácia.

Indubitavelmente, o legislador constituinte quis manter o texto constitucional ajustado aos valores e interesses cambiantes da sociedade. Daí haver provido meios de alterá-lo. Nesse mister, recorrer-se-á naturalmente às regras escritas nos Regimentos Internos da Casa e do Senado, e no Regimento Comum das duas Casas. À semelhança da Constituição, o Regimento Interno da Câmara, que disciplina a tramitação das PECs no interior desta Casa, é um tanto quanto lacônico nessa matéria. Autoriza, entretanto, a aplicação subsidiária das normas regimentais concernentes à apreciação dos projetos de lei.

Entre essas regras regimentais, afiguram-se importantes à construção da solução pretendida as insculpidas nos arts. 57, III, 161, III, e 162, IX. No art. 57, III, do Regimento doméstico, faculta-se às Comissões dividir o projeto que contenha matérias diferentes, de modo a constituírem estas proposições separadas. Ademais, autoriza o art. 161, III, do mesmo Regimento, a concessão de destaque para tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo, desde que, acrescenta o art. 162, IX, a disposição a destacar não seja de projeto do Senado e seja suscetível de constituir proposição de recursos autônomos. Ora por força do disposto no art. 203 do Regimento, as PECs do Senado, as emendas daquela Casa e as PECs da Câmara serão aqui recebidas como se proposições novas fossem. Não se aplica às PECs, destarte, a redação contida na primeira parte do art. 162, IX.

Portanto, com fundamento nos arts. 57, III, 161, III, e 162, IX, poderão as PECs, mesmo as oriundas do Senado, ser desdobradas, seja na Comissão Especial, seja no plenário. Tal entendimento, longe de malferir a Constituição, haverá de revesti-la de maior eficácia, na medida em que a conformará aos valores e interesses em contraste, transformação do povo brasileiro, o verdadeiro titular da soberania. Posto isso, recebo a Questão de Ordem nº 456, de 2004, para reiterar o entendimento, já firmado nesta Casa e no Congresso Nacional, da possibilidade do

desdobramento de PECs, mesmo as oriundas do Senado, seja na Comissão Especial, seja no plenário; nesta última hipótese, por meio de destaque. (g.n)

Cabe registrar que o texto enviado à Câmara, em que se conferiu o número 228/04, manteve a autoria do Poder Executivo. Na realidade, não se tratava de uma *PEC Paralela* - como se sucedeu com a PEC 40/03, promulgada parcialmente e genitora da PEC 227/04, *PEC Paralela*, da senadora Ideli Salvatti (PT/SC) - mas sim de um substitutivo do Senado, portanto de autoria deste. A tramitação como matéria nova não lhe tira a condição de autor (do substitutivo). Logo, dever-se-ia ter-lhe aplicado o disposto no art. 162, IX, do Regimento Interno, o que vedaria o seu desmembramento, não obstante a decisão do Presidente João Paulo Cunha ter sido favorável à amputação de PEC. Essa conclusão, porém, leva em conta a literalidade da norma regimental. Todavia, privilegiando-se a interpretação orgânica, lógica do sistema regimental da Câmara, consubstanciado no art. 57, III, não se vê impedimento algum para que se proceda ao desmembramento de PEC no Plenário por meio de destaque (art. 161, III, RI), única forma cabível nessa instância para cindir-se aquela proposição. Sem levar em conta os aspectos políticos – pressão dos governadores e prefeitos -, que pesam sobremaneira no jogo político nas arenas do Parlamento.

Com o desmembramento da PEC 228/04, sobreveio outra questão de ordem. Dessa vez, o seu autor, deputado Arnaldo Faria de Sá, argüiu a inconstitucionalidade da reapresentação, na mesma sessão legislativa, da parte prejudicada em face da aprovação do aumento do percentual da Cide-Combustíveis, por meio da EC 44/04. É que, para incluir essa matéria no art. 159 da Constituição Federal, não havia outra saída senão expungir desse dispositivo a que se tratava do aumento FPM. Foi o que se fez, ocasionando a prejudicialidade do texto alusivo ao fundo municipal. Daí a razão por que o deputado suscitou as questões de ordem nºs 351 e 352.

O presidente Inocêncio Oliveira, concordando com o deputado questionante, assim proferiu sua decisão à Questão de Ordem nº 351: *A Presidência entende que a Casa só pode votar seguindo modelos que cumpram o Regimento Interno. Não se pode rasgar o Regimento. A votação prejudica todo o art. 159, não há como fazê-la. Todavia, o nobre Relator propôs, na Comissão, entendimento que considero válido e correto. Que S. Ex.^a faça uma emenda e reinsira a parte do acordo. Só compete à Mesa dizer que, votando esse dispositivo, o art. 159 estará prejudicado.* O Presidente se referia a um possível acordo de reinserção do dispositivo prejudicado à PEC 285/04 por meio de emenda de relator.

A Constituição, contudo, se põe (ou pelo menos deveria) acima de acordos políticos. Isso está evidente quando ela prevê que *a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa* (art. 60, § 5º). Ora, as palavras do Presidente Inocêncio Oliveira quanto à prejudicialidade – *Não se pode rasgar o Regimento. A votação prejudica o art. 159* – prescindem de qualquer outra interpretação senão a do que está expresso no texto Magno. A outra parte da fala do Presidente, sobre a volta de matéria prejudicada na mesma sessão legislativa, corroborada pelo próprio relator e outros deputados membros da Comissão Especial, colide frontalmente com o § 5º do art. 60 da Constituição Federal.

Embora reconhecendo a prejudicialidade da matéria, o Presidente Inocêncio Oliveira propôs que se fizesse o acordo do resgate do dispositivo referente ao FPM na Comissão Especial, ressaltando que não poderia “salvá-lo” no Plenário. Em seguida, o deputado Arnaldo Faria de Sá alertou que o texto expurgado pela Comissão já fora votado pelo Senado Federal, o que, segundo ele, resultaria em sua volta a esta Casa, se fosse incluído e aprovado pela Câmara. Quanto a esse aspecto, o Presidente indeferiu a questão de ordem, decidindo que, se o texto prejudicado fosse incluído novamente, sem nenhuma alteração, ele não voltaria ao Senado, já que fora votado naquela Casa. Ora, isso leva à conclusão de que, se a Câmara aprovar determinada matéria, que já tenha sido aprovada no Senado (suponhamos que a mesma proposta tenha sido apresentada às duas Casas, como geralmente ocorre), não precisará encaminhá-la à Casa revisora.

Houve ainda outra questão de ordem, a de nº 409, de 05/07/04, do deputado Sandro Mabel (PL/GO), requerendo a constituição de nova Comissão Especial, uma vez que a PEC desmembrada, embora dispusesse sobre matéria que já tramitara anteriormente, era uma nova proposta, recebera nova numeração, devendo, assim seguir o trâmite normal das propostas de emenda à Constituição. Protestou o parlamentar contra o reaproveitamento da Comissão Especial e dos respectivos prazos e emendas referentes à PEC-mãe. O deputado buscou abrigo em dispositivo do RI que reza que *quando diferentes matérias se encontrarem num mesmo projeto, poderão as Comissões dividi-los para constituírem proposições separadas, remetendo-as à Mesa para efeito de renumeração e distribuição*.

Na resposta à Questão de Ordem nº 409, o Presidente João Paulo Cunha assim justificou sua decisão:

[...] Observe-se que o despacho determinou a renumeração da Proposta, já que ela se tornaria uma nova proposição. No entanto, a decisão da Presidência de manter a mesma Comissão Especial para apreciar a matéria deixou evidente que o fato de haver uma nova Proposta em tramitação não justificava ou exigia a recondução ao estágio de tramitação inicial das demais propostas de emenda à Constituição.

Esse entendimento é plenamente justificável, considerando o fato de que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania já teve oportunidade de apreciar o texto, que não é outro senão o da própria PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 228-A/04. Provocar um novo exame de matéria já apreciada por aquele Colegiado é, sem dúvida, imprimir ao processo legislativo um retardamento absolutamente desnecessário.

Nesse sentido, procurou-se agir com objetividade e dar cumprimento ao princípio da celeridade processual. E foi com esse espírito que foram encaminhadas as emendas oferecidas aos dispositivos que foram objeto do desmembramento no âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC Nº 228-A/04. Não havia por que abrir um novo prazo para emendas a um mesmo texto que já havia sido emendado anteriormente. Tal conduta contrariaria o princípio da celeridade processual, já mencionado, assim como a própria lógica.

Não se trata, obviamente, de queimar etapas, até porque o princípio do devido processo legislativo sobrepõe-se aos demais. Trata-se, apenas, de dar continuidade à tramitação, considerando a inexistência de qualquer prejuízo à apreciação da matéria, a qual já havia passado por aquelas mesmas etapas anteriormente. Houve, portanto, apenas a continuidade do processo legislativo que já se encontrava em andamento. [...]

O Presidente andou bem em seus argumentos, mas apenas no que tange à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pois a admissibilidade da matéria já havia antes sido apreciada. Agora, quanto à Comissão Especial, poder-se-ia abrir novo prazo para emendas, podendo até manter o mesmo órgão. É que os constantes desmembramentos justificam a necessidade da reabertura mais ampla da discussão da matéria. Note-se que esta questão de ordem foi suscitada na oportunidade em que houve a primeira divisão, PEC 255/04, que também sofreu o mesmo procedimento, cindindo-se em outras duas, PEC 285/04 e PEC 293/04. Com essa sucessão de cortes, resta inequívoco que pelo menos a discussão, pela via das emendas, deveria ter sido reaberta.

Comissão Parlamentar de Inquérito: prorrogação do prazo

Assunto que também suscitou questionamentos relevantes foi a questão da prorrogação do prazo das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Afinal, o prazo a ser observado é o constante do Regimento Interno (art. 22, II c/c o art. 35, § 3º) ou da Lei nº 1.579, de

1952 (art. 5º, § 2º)? Essa dúvida veio à tona em 26/10/1999, quando suscitada a Questão de Ordem nº 10115, pelo deputado Haroldo Lima (PCdoB-BA), que entendia ser extemporânea prorrogação dos prazos, já expirados, de CPI, ou seja, entendia o parlamentar que, uma vez findo o prazo regimental, no máximo cento e oitenta dias (art. 35, § 3º, RI), não se podia mais prorrogá-lo.

O Presidente Michel Temer conheceu da questão de ordem, mas a indeferiu, ressaltando que: *a matéria já foi levada anteriormente ao Supremo Tribunal Federal que, exatamente ao tratar da eventual antinomia entre a lei e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, concluiu que, no termo final da Legislatura em que foi constituída a Comissão – o limite intransponível de duração -, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, há de restringir-se a atividade de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito.* De fato, o § 2º da Lei 1.579/52 dispõe que a incumbência da CPI termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, **prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.**

Inconformado, o deputado José Genoíno, reportando à Questão de Ordem nº 10067, de 24/03/1999, que trata de desarquivamento de CPI, recorreu da decisão do Presidente. A CCJC, em 31/05/2001, na gestão do Presidente Aécio Neves, foi ouvida e assim sentenciou:

I - RELATÓRIO

Em sessão de 26 de outubro de 1999, o nobre Deputado Haroldo Lima levantou questão de ordem alegando que o requerimento da nobre Deputada Celcita Pinheiro, de prorrogação dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar desperdício de alimentos nos períodos de governo imediatamente anteriores ao do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ela presidida, era extemporâneo, posto que (*sic*) a referida Comissão tivera já seu prazo esgotado. O então Presidente, Deputado Michel Temer, indeferiu a questão de ordem, alegando que iria submeter ao Plenário a questão. O nobre Deputado José Genoíno, então, apresentou recurso contra aquela decisão, que passa agora a ser analisado, nos termos regimentais.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O ponto fulcral da questão de ordem, origem do presente processado, é o prazo de funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, que se acha regulado pelo art. 58, § 3º, da Constituição Federal, assim expresso:

"Art. 58.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

De outra parte, o Regimento Interno da Casa dispõe em seu art. 22, II, que:

"Art. 22.

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislativa, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração."

Entretanto, é permitida a prorrogação desse prazo, segundo o disposto no art. 35, § 3º, in verbis:

"Art. 35.....

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos."

É justamente o que ocorre, neste caso. A prorrogação foi requerida nos moldes da disposição retro. Embora o Regimento Interno fale de maneira que dá a entender que a prorrogação possa ser uma só, o Excelso Pretório decidiu, divergentemente, no julgamento do Habeas Corpus nº 71.193, de cuja ementa se extrai o seguinte trecho:

"III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação. 1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes. 2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade. 3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da

honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. 4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso - desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso -, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional. 5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento".

Pode-se, portanto, prorrogá-la mais de uma vez. No caso em exame, contudo, ocorre um fato complicador: quando de sua postura em Mesa para a deliberação de Plenário a que se refere o Regimento Interno, a CPI em questão havia se encerrado, por decurso de prazo, em 17 de outubro de 1999. Foi, pois, extinta.

Embora tecnicamente perfeita a questão de ordem levantada pelo Deputado Haroldo Lima - o que se extinguiu não pode ser prorrogado - há outra questão a ser considerada. Se, de fato, o prazo fatal da Comissão era 17 de outubro, e a sessão na qual germinaram a questão de ordem e o recurso de que aqui se trata se deu em 26 daquele mês, é também fato que o requerimento da Deputada que presidia a Comissão cerne de todo o processado deu entrada em 2 de outubro, tendo sido recebido pela Mesa no dia 5, portanto, em prazo. Resta saber se pode a Comissão ser penalizada por delonga à qual não deu causa, tendo sua Presidente agido com diligência - afinal, o requerimento foi protocolado 15 dias antes do prazo de extinção. Ao que nos parece, tal matéria não foi tratada ainda em sede desta Comissão. Assim sendo, há que se buscar em outras fontes a solução da questão, privilegiando aqui a analogia com as decisões do Poder Judiciário. Compulsando os julgados aplicáveis à matéria, vê-se que os tribunais têm se pautado por não admitir prejuízo para os que, embora tendo agido com diligência exigida para o bônus *pater* famílias, tiveram o prazo legal para tomar certa providência extinto. De fato, é firme e sempre no mesmo sentido a jurisprudência em tal matéria. [...]

Tomamos a liberdade de grifar os pontos que nos parecem remeter à solução do problema. Como se trata de analogia, claro está que são necessárias adaptações das circunstâncias específicas do Judiciário às desta Casa. Assim, às demoras na citação, cremos corresponder a demora para se efetivar na pauta o requerimento. Ora por acúmulo de matéria, ora por travamento da pauta por urgências dispostas no art. 64, § 1º da Constituição Federal, acaba por não ser posta à deliberação do Plenário, embora incluída na Ordem do Dia, matéria relativa à prorrogação de Comissões

Parlamentares de Inquérito, embora apresentada à Mesa em tempo hábil. Quer nos parecer que agem bem os Tribunais em não declarar precluído o prazo do diligente que, por motivos alheios à sua vontade, viu escoar-se o tempo para fazer valer seu direito. Da mesma forma, entendemos que, sendo direito da Comissão em ver seu prazo de duração estendido, não pode esse direito ser desprezado se a parte que lhe cabia fazer foi efetivada a tempo e forma prescritas, que foi exatamente o que ocorreu neste caso, como já descrito, com a apresentação do requerimento 15 dias antes do prazo terminativo dos trabalhos da Comissão. Assim, a aprovação a *posteriori* convalidará o prazo, tornando a prorrogação efetiva. Entretanto, a fim de evitar que a prorrogação pelo Plenário ocorrerá em data posterior ao termo final da CPI, o senhor Presidente da Câmara deverá deferir o pedido, *ad referendum* do Plenário, que deliberará na primeira sessão subsequente à desobstrução constitucional da pauta. Ante o exposto, nosso parecer é pelo não provimento do Recurso n.º 52, de 1999, mantendo-se, assim, a decisão do Senhor Presidente.

Esse parecer foi aprovado, contra os votos dos deputados Fernando Coruja (PDT/SC) e José Roberto Batochio (PDT/SP), e mantido pelo Plenário, sob a Presidência do deputado Aécio Neves. Pela decisão da CCJ é possível a prorrogação, desde que circunscrita à legislatura. E, quando houver impossibilidade de o Plenário deliberar o requerimento de prorrogação, a Mesa deferirá o pedido *ad referendum* daquele.

A preocupação do recorrente, deputado José Genoíno, era a de que houvesse prorrogações indefinidas, correndo-se o risco de a CPI não ser concluída, portanto, sem a votação de seu relatório final. A isso o Presidente Aécio Neves respondeu, *in verbis*:

A Presidência vai responder ao Deputado José Genoíno. Em primeiro lugar, considero que o recurso de V.Ex.^a. permite que seja esclarecida uma questão extremamente complexa e supre um vácuo que existia na Câmara com relação a algo que se tornou não eventual ou raro, mas até corriqueiro, em função das inúmeras urgências que tivemos nos últimos meses, trancando a pauta desta Casa. Ao apresentar esse recurso, V.Ex.^a. não só estimula a Casa a debater essa questão, mas sobretudo, no momento em que busca um entendimento na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, permite regularizar uma situação que, confesso, a este Presidente preocupava. V.Ex.^a. chama a atenção, de forma adequada, para dois momentos distintos, e quero corroborar suas observações assegurando que a minha interpretação do parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, obviamente, é que, no momento em que for vencida a obstrução regimental e tendo sido apresentado o pedido de prorrogação ainda durante o prazo de vigência da CPI — é preciso que esse pedido seja apresentado dentro do prazo de funcionamento da Comissão —, ele poderá ser aprovado pelo Presidente, *ad referendum* do Plenário, e será colocado na primeira sessão depois de a pauta ser desobstruída.

No outro caso, sendo apresentado também um requerimento de prorrogação dos trabalhos de CPI sem que haja o trancamento da pauta, por qualquer razão alheia à vontade desta Presidência, obviamente, ele será colocado pela Mesa na pauta e submetido ao Plenário antes do término dos trabalhos da Comissão. Acho que, dessa forma, estamos atendendo àquilo que é o interesse de todos nós: independente do mérito dessa ou daquela CPI, que possam concluir seus trabalhos. E, quando houver o entendimento da maioria do Plenário de que é necessário um tempo maior para o avanço dos trabalhos, soberanamente, ele permitirá essa prorrogação. Portanto, é esse o entendimento da Casa, o qual farei cumprir se for aprovado o parecer que ora submeterei à deliberação do Plenário.

O Parecer da CCJC foi aprovado, por conseguinte, improvido o recurso, restando pacificada a questão. Não foi outra a decisão da Mesa em questões de ordem subsequentes, a saber: 425/01, 455/0, 519/01, todas do deputado Arnaldo Faria de Sá, 436/01, do deputado Fernando Coruja, e 349/04, do deputado Bosco Costa (PSDB/SE).

Requerimento de CPI: desarquivamento

Outro aspecto que suscitou controvérsia foi quanto à possibilidade do desarquivamento de requerimento de criação de CPI. Por muitos anos, a Mesa manteve o entendimento de que era possível, mas resolveu modificá-lo em 2004, sob a Presidência do deputado João Paulo Cunha. Senão vejamos.

Em 24/03/1999, por intermédio da Questão de Ordem nº 10067, reiterada pela de nº 10081, o deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP), argüiu ser anti-regimental e inconstitucional requerer-se desarquivamento de requerimento de CPI (arquivado em decorrência do término de legislatura), sem a subscrição de um terço dos membros da Casa, imposição constitucional para sua validade. Entendia o deputado que, na hipótese de deputados que subscreveram o requerimento de constituição de CPI não terem sido reeleitos, deviam ser colhidas novas assinaturas que complementasse o número constitucional de subscritores, tendo em vista que o desarquivamento de proposição equivale à sua reapresentação.

O deputado Arnaldo Faria de Sá, opondo-se ao questionante, contraditou a questão de ordem, asseverando que as assinaturas, mesmo não sendo reeleitos os parlamentares, constituía um documento juridicamente perfeito. Dizia o parlamentar que, no momento em que foram à publicação, os requerimentos para criação de CPI anteriores haviam satisfeitos os requisitos regimentais. Portanto, não se podia alegar que as assinaturas dos parlamentares não-reconduzidos ao Parlamento seriam inválidas. Interessante observar que, cinco anos mais tarde, Faria de Sá,

mudou de entendimento, levantando a Questão de Ordem nº 4/03, juntamente com a deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), que suscitou a de nº 3/03. E foi mediante essas duas questões de ordem que o Presidente João Paulo Cunha reformulou a jurisprudência da Câmara.

Às questões de ordem do deputado Aldo Rebelo, o Presidente Michel Temer lavrou a seguinte sentença:

Desde logo vou decidir a questão de ordem.

Devo dizer, preliminarmente, que examinei esse assunto com muito cuidado. [...] E fiz isso pessoalmente. [...] Mas uma questão desta envergadura, deste volume, desta densidade política, haveria de merecer de minha parte um exame pessoal. [...]

Não dou, evidentemente, a palavra final sobre esta matéria. Ela comportará, como acabei de dizer, muitas discussões, na Comissão de Constituição e Justiça e, eventualmente, no Poder Judiciário. Por isso firmei a minha convicção e vou, neste particular, responder à questão de ordem do Deputado Aldo Rebelo, [...]Portanto, a partir deste momento, as Comissões Parlamentares de Inquérito, as chamadas Comissões Especiais, ou, mais apropriadamente, segundo o texto regimental, as Comissões Temporárias, reger-se-ão pelo despacho que ora proferirei. Passo a lê-lo, portanto, para não proferir apenas oralmente o parecer.

O Deputado Aldo Rebelo levantou questão de ordem, em sessões dos dias 6 (*leia-se 6 de abril*) e 24 do mês de março, (*de 1999*) acerca do arquivamento e desarquivamento de requerimentos de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito apresentados na Legislatura passada — essa questão de ordem até foi aditada pelo nobre Líder Deputado José Genoíno e contraditada pelo Líder Deputado Inocêncio Oliveira, pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá e pelo Deputado Gerson Peres.

A questão a ser enfrentada é a seguinte: **requerimentos de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar fato determinado apresentados em Legislatura anterior podem ser desarquivados na Legislatura seguinte?**

Faço um breve histórico.

Os requerimentos de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito pendentes de implementação ao final da Legislatura passada foram arquivados, nos termos do art. 105 do Regimento Interno, e alguns desarquivados, a pedido dos respectivos autores, na forma do parágrafo único do mesmo dispositivo.

Ressalte-se, desde já, que o Regimento permite o desarquivamento, se solicitado pelo autor ou autores da proposição. No caso de autoria coletiva, considera-se autor qualquer um dos signatários.

O fato de alguns dos signatários originais — e estou enfrentando esta questão porque foi um dos argumentos aduzidos pelo nobre Deputado Aldo Rebelo — do requerimento não terem sido eventualmente reeleitos não tem interferência no procedimento, assim como não afeta a tramitação de qualquer proposição o afastamento provisório ou definitivo de seu autor do mandato, uma vez que, quando apresentado, preenchia o requerimento todos os requisitos regimentais, configurando, portanto, ato legislativo perfeito.

Esse tem sido o procedimento adotado, uma vez que as Mesas da Câmara vêm considerando o requerimento de CPI como proposição que não lograra até o final da Legislatura ser apreciada. Daí o seu arquivamento.

A Constituição Federal estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito *"serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado"* — grifo nosso — *"e por prazo certo"*.

Para solucionar a questão, deve-se atentar para duas realidades distintas. Uma, a da proposição que visa a determinado objetivo, quer de elaboração legislativa, como no caso das propostas de emenda à Constituição, quer de investigação de fato determinado, a exemplo das CPIs. Outra, a da criação e existência da Comissão, órgão de natureza temporária constituído para dar conseqüência ao objeto da proposição. A Comissão Temporária será extinta, sem dúvida, ao final da Legislatura, mas nova Comissão poderá ser criada na Legislatura seguinte, se subsistir seu objeto, quer legislativo, quer para apurar fato determinado.

A subsistência do objeto poderá ser aferida pelo desarquivamento da proposição que o instrumentalizava. Assim, por exemplo, desarquivada uma proposta de emenda à Constituição, deve ser criada nova Comissão para apreciá-la; desarquivado um requerimento de CPI, cria-se nova Comissão para cumprir seu objeto, qual seja, apurar fato determinado, isto é, a Comissão Parlamentar de Inquérito não é criada como Comissão, é criada como Comissão para apurar um fato determinado, este o objeto da Comissão.

Esse procedimento, aliás, é rotineiro. Tal foi, muito recentemente, o caso das Comissões Especiais de Reforma Tributária e de Reforma do Poder Judiciário, criadas novamente e instaladas, cada qual em dois atos e momentos distintos.

Digo até aos Srs. Parlamentares que, se minha decisão não viesse nessa direção, eu colocaria em risco, diante do raciocínio que estou apresentando, até o tema da reforma do Poder Judiciário e da reforma tributária, porque ambas recuperaram atos legislativos anteriores.

Observe-se que o requerimento de CPI não tem como objeto a mera criação de uma Comissão, mas, diferentemente, a apuração de um fato determinado. Só estará exaurido, portanto, se insubsistente o fato ou ultimada a investigação.

Não se trata, assim, de um ato de efeito imediato, pois o que se pretende, afinal, é a apuração de fatos, sendo a constituição da Comissão instrumento para tal fim, assim como objeto de uma proposta de emenda à Constituição tem como meta inovar o ordenamento jurídico, sendo a Comissão Especial responsável pelo cumprimento de uma das etapas do processo legislativo necessário.

Portanto, tanto as Comissões Especiais, quanto as Comissões Parlamentares de Inquérito estão catalogadas como Comissões Temporárias, que se extinguem ao término da Legislatura. Mas, como tais, podem ser criadas novas Comissões — não é a mesma Comissão — na próxima Legislatura.

Dessa forma, o desarquivamento do requerimento de Comissão Parlamentar de Inquérito terá o mesmo efeito que o desarquivamento de uma proposta de emenda à Constituição: provocará a criação de nova Comissão para prosseguir os trâmites necessários ao cumprimento de seu objeto.

Isso é importante porque não priva a Casa da oportunidade de, em se passando de uma Legislatura para outra, continuar a apurar um fato relevante da vida nacional ou dar início à investigação de fato ocorrido em Legislatura anterior.

Não poderá ser outra a interpretação: a instituição Câmara dos Deputados é permanente; sua função fiscalizadora é igualmente permanente. O fato determinado também não se extingue. Em outras palavras, a Câmara não subsiste em função dos seus mandatários, daqueles que estão circunstancialmente, durante quatro anos, ocupando uma função, porque a atividade legislativa é contínua. Descontínuo é o mandato; mas a atividade legislativa é permanente e contínua.

O que não é permanente, voltamos a dizer, neste caso, é o órgão que dá cumprimento a essa função, ou seja, a Comissão, qualificada pelo Regimento como temporária. Esta deverá ser recriada na nova Legislatura, se houver pleito de desarquivamento, seja de proposta de emenda à Constituição, por exemplo, seja de requerimento para apurar fato determinado, já que seus membros poderão não ter sido reeleitos e a proporcionalidade partidária pode não ser mais a mesma. Daí a razão da criação de novas Comissões.

Nesses termos, indefiro a questão de ordem, considerando que o desarquivamento dos requerimentos de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito obedeceu aos preceitos regimentais pertinentes. Oportunamente, serão instaladas as Comissões respectivas, obedecida a proporcionalidade partidária da presente Legislatura. (g.n)

Como já mencionado, esse entendimento, consubstanciado em arrazoado parecer, caiu por terra quando o deputado Arnaldo Faria de Sá (Questão de Ordem nº 4), em 19/02/2003, questionou desarquivamento de CPI.

O Presidente João Paulo Cunha não hesitou em reformular a remansosa jurisprudência criada a partir da judiciosa decisão do deputado Michel Temer. Estes foram os argumentos da Mesa, sob o comando dos Partidos dos Trabalhadores, *in verbis*:

[...] o Sr. Deputado Arnaldo Faria de Sá, dirigiu à Presidência Questão de Ordem nº 4, aduzindo, em síntese, que há requerimentos de desarquivamento que incidem sobre requerimentos de CPI que tiveram apoio de um terço dos membros da Casa na Legislatura anterior, mas que, na presente Legislatura, não mais contam com esse apoio em razão de não terem sido reeleitos alguns ou muitos de seus signatários. Assim, estaria ocorrendo a inusitada situação de impossibilidade de desarquivamento de projetos de lei de Deputados não-reeleitos, mas de possibilidade de desarquivamento de requerimentos de CPI que só vieram à tona com o apoio desses mesmos Deputados não-reeleitos.

Passo à análise simultânea de ambas as questões (*houve a Questão de Ordem nº 3 sobre assunto conexo*) de ordem, visto que incidem sobre o mesmo tema — o assunto não é novo na Casa. Em 12 de junho de 1995, o então Presidente da Casa, saudoso Deputado Luis Eduardo Magalhães, resolveu tornar insubsistente a convocação de membros da CPI destinada a investigar a adoção e o tráfico de crianças brasileiras, tendo em vista tratar-se de Comissão Temporária, criada em Legislatura anterior, que assim se extinguiu ao seu final por força do disposto no art. 22, inciso II, do Regimento Interno, assim como do disposto no art. 5º, § 2º, da Lei nº 1.579, de 1952. O tema voltou à baila em 24 de março de 1999, quando o Sr. Deputado Aldo Rebelo dirigiu à Presidência da Casa a Questão de Ordem nº 10067, na qual aduziu que não seria possível o desarquivamento de requerimento de CPI na nova Legislatura, se os senhores requerentes reeleitos não somassem um terço na nova composição da Câmara dos Deputados. Em 6 de abril de 1999, o Sr. Aldo Rebelo, secundado pelo Sr. José Genoíno, reiterou os termos da questão de ordem, aditando-a com três novos argumentos. O primeiro dizia respeito ao fato de que a CPI é criada mediante simples apresentação de requerimento subscrito por um terço dos membros da Casa, cabendo à Mesa a verificação apenas dos seus requisitos formais. O segundo constata a afirmação de que o requerimento de CPI não se sujeitaria à apreciação de mérito e, portanto, não se enquadraria no conceito regimental de proposição. E o terceiro era no sentido de que a CPI tinha limite temporal intransponível, qual seja o término da Legislatura, nos termos da Lei nº 1.579, de 1952.

Anoto que, à época, a decisão da questão de ordem veio em 15 de abril, proferida pelo então Presidente, ilustre Deputado Michel Temer. Na ocasião, S.Ex.^a. entendeu que o fato de alguns dos signatários do requerimento da CPI não terem sido reeleitos não teria interferência no desarquivamento na nova Legislatura, posto que (*sic*), ao tempo em que apresentado o requerimento, atendia aos requisitos regimentais, configurando ato legislativo perfeito. De outra parte, o Deputado Michel Temer aduziu que os fatos que provocam apresentação de requerimento de CPI não desaparecem e, se essa comissão não se instala, pode, assim, ser desarquivado o requerimento em momento seguinte, para que se persiga o seu objetivo.

Discorrendo, especificamente, sobre as Comissões Temporárias, S.Ex.^a. acrescentou que a extinção delas ao final da Legislatura não impede a criação de outras, com o mesmo objetivo, na Legislatura seguinte. Nesse ponto, S.Ex.^a. fez um comparativo entre as CPIs e as Comissões Especiais referentes às propostas de emenda à Constituição Federal, citando que são constituídas novas Comissões Especiais por força do desarquivamento das PECs.

Foi esse histórico que reputo relevante para exata compreensão da matéria e passo a decidir as questões de ordem. Analisa-se a situação dos requerimentos de criação de CPIs ao final da Legislatura, bem como a possibilidade de desarquivamento desses requerimentos nos primeiros 180 dias da primeira sessão legislativa da nova Legislatura. Segundo estatuído no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, as CPIs *"serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo."*

[...] Sabe-se que ao final da Legislatura arquivam-se todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação. Esta é a regra geral posta no art. 105, caput, do Regimento Interno. De acordo com o disposto no art. 58 da Constituição e nas aludidas disposições regimentais, os requerimentos de CPI sujeitam-se a exame meramente formal do Presidente da Câmara, que se atém à constatação da presença de dois requisitos: número suficiente de assinaturas e fato determinado devidamente caracterizado no requerimento. Satisfeitos esses requisitos, estará criada a Comissão, só não ocorrendo sua instalação se já estiverem em funcionamento pelo menos cinco CPIs na Câmara. Neste caso, a CPI fica pendente de instalação ulterior, estabelecendo-se uma fila dos requerimentos obedientes à ordem cronológica da apresentação.

A par do limite de cinco CPIs em funcionamento na Câmara dos Deputados e independentemente da fila de requerimentos mencionada, pode ser criada CPI mediante projeto de resolução, que deve ser apresentado também por um terço dos membros da Casa. Nessa situação, verifica-se que muitos requerimentos de criação de CPI podem estar pendentes de providências ao termo da Legislatura. Vem daí a indagação acerca de seus arquivamentos e da possibilidade de seus desarquivamentos na Legislatura subsequente. Esse é o dilema prático que deflui das questões de ordem em apreciação.

Há quem defenda que os requerimentos de criação de CPIs não são proposições, argumentando que não se sujeitam à deliberação da Câmara, constituindo-se em atos que produzem seus efeitos pela simples apresentação à Mesa, cabendo ao Presidente meramente determinar que sejam publicados. Foi o que se viu no histórico que antecedeu estas razões de decidir. De acordo com o disposto no art. 100, caput, do Regimento Interno, considera-se proposição toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, podendo as proposições consistirem propostas de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. O requerimento de CPI é proposição, pois se sujeita à deliberação de órgão da Câmara sobre seus

aspectos formais, como visto. Nesse sentido, não produziria qualquer efeito o requerimento que não viesse subscrito por pelo menos 171 Srs. Deputados ou que não indicasse precisamente o fato determinado, sobre o qual o inquérito Parlamentar devesse incidir. Assim, o requerimento de criação de CPI não produz o efeito esperado pelos requerentes senão depois de admitido, em decisão singular, pela Presidência da Casa.

Lembrem-se, não custa registrar, de que a Presidência é um órgão da Câmara, conforme está previsto no Título II, Dos Órgãos da Câmara, Capítulo I, Seção II, do Regimento Interno. Ademais, o caráter de proposição do requerimento de CPI decorre do simples fato de que emana da vontade de pelo menos um terço dos membros da Câmara que efetivamente deliberaram apresentá-lo a fim de se criar a Comissão. Convém dizer que pouco importa o fato de a decisão de mérito do requerimento concentrar-se no momento de sua apresentação à Mesa. É assim mesmo, pois a Constituição Federal estabeleceu que as CPIs serão criadas mediante o requerimento de um terço dos membros da Câmara. Portanto, tratando-se de proposição, sujeita-se o requerimento de criação de CPI ao disposto no art. 105, que se refere ao arquivamento das proposições ao término da Legislatura. Logo, ao final da Legislatura, os requerimentos de CPI devem ser arquivados.

Quanto à possibilidade de desarquivamento na Legislatura seguinte, deve-se levar em consideração que os requerimentos de CPI são de iniciativa coletiva, que a renovação da composição da Câmara dos Deputados na nova Legislatura pode conduzir a que os autores do requerimento não tenham sido reeleitos e que o quorum da apresentação do requerimento de CPI é constitucional. No tocante à iniciativa coletiva, tem-se admitido que apenas um dos autores da proposição arquivada requeira o seu desarquivamento na Legislatura subsequente. Já o aspecto da renovação da composição da Câmara dos Deputados na Legislatura que se inicia se revela extremamente importante quando associada ao terceiro tópico alusivo ao quorum constitucional da apresentação do requerimento de CPI.

Via de regra, as proposições devem ostentar os requisitos regimentais no momento de sua apresentação. Assim, tomando-se o exemplo das propostas de emenda à Constituição Federal, deve haver um terço de assinaturas dos Deputados e Deputadas em exercício no momento da apresentação à Mesa, pouco importando se tais autores ulteriormente deixem o mandato ou não sejam reeleitos, o que não interfere no tocante ao desarquivamento da PEC na Legislatura seguinte, segundo os parâmetros do art. 105. Assim é que apenas um dos autores da PEC pode requerer o seu desarquivamento nos primeiros 180 dias da nova Legislatura, de conformidade com o disposto no art. 105.

Contudo, cremos que o mesmo não se sucede nos casos de CPI. Antes de mais nada, ao apresentar o requerimento de CPI, os requerentes não ignoram que a Comissão a ser criada terá vida apenas dentro da Legislatura, já que é isso que está dito no art. 5º, § 2º, da Lei 1.579, de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, recepcionada pela Constituição Federal e pelo art. 22 do Regimento Interno. Portanto, mesmo que a Comissão venha a existir em momento próximo

ao final da Legislatura, devem os requerentes saber de antemão que ela será inexoravelmente extinta e não ressurgirá senão mediante novo requerimento que atenda aos requisitos regimentais e constitucionais na nova Legislatura.

Sobre o limite temporal de funcionamento da CPI, colhe-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acórdãos bastante elucidativos prolatados no Habeas Corpus 71.193, cujo Relator é o ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, assim como no Habeas Corpus 71.213, cujo relator é o ilustre Ministro Carlos Velloso. Essas decisões trazem, em síntese, que é entendimento assente do egrégio Supremo Tribunal Federal que as CPIs se extinguem ao final da Legislatura.

Confira-se o trecho relatado aqui: (...) “Na mesma direção é o Regimento Interno do Senado, que, no art. 76, estatui que *“em qualquer hipótese o prazo da Comissão Parlamentar de Inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”*. Definida a limitação temporal das CPIs, deve-se ter em conta que a renovação da composição do Parlamento assume grande importância no tema, pois é forçoso inferir que não podem dirigir os Parlamentares posição que opere para o futuro e atinja as novas forças políticas que venham a ocupar o Congresso Nacional na nova Legislatura. De fato, não é correto que os novos membros das Casas do Congresso tenham que criar todas aquelas Comissões de inquérito propostas na Legislatura anterior, notadamente se os requerentes já não consubstanciem mais o quorum constitucional de apresentação do requerimento.

O inquérito parlamentar é instrumento excepcional, já que a apuração de fatos delituosos compete ordinariamente à polícia judiciária. Decorre daí que o inquérito parlamentar tem como pressuposto a existência de fato relevante para a vida nacional. Evidentemente, o juízo de valor acerca da necessidade de se apurar esse fato deve ser atual e consentâneo com a orientação emanada daqueles que exercem o poder, os quais deliberam pela instauração do inquérito parlamentar por meio da criação de uma CPI. Os Parlamentares que tomam posse na nova Legislatura não podem estar compelidos a acatar a expressão das forças políticas da Legislatura anterior, ingressando no mandato já obrigados a constituir a CPI decorrente de requerimento arquivado.

Se, entretanto, resolvem os novos Parlamentares pela constituição da Comissão, resta assim atendido o requisito constitucional, desde que um terço dos novos membros da Casa subscrevam o requerimento da criação. Comparece lícita, assim, a iniciativa de criar CPIs requeridas na legislatura anterior, mesmo porque os fatos que deram azo aos requerimentos não desaparecem com o tempo. Nesse passo, andou bem o ilustre Deputado Michel Temer quando disse que os fatos não se apagam. Entretanto, devo, respeitosamente, discordar de S.Ex^a para asseverar que cabe aos novos Parlamentares, e não aos da Legislatura anterior, realizar o juízo de conveniência e de oportunidade do inquérito parlamentar.

Se esse juízo é positivo da parte dos novos Parlamentares, o requerimento de CPI, necessariamente, deve vir assinado por pelo menos um terço da nova composição da Câmara e

surge como requerimento no âmbito da Legislatura que se inicia, ainda que enuncie os mesmos fatos que desafiaram o requerimento arquivado ao final da Legislatura finda. Devo aduzir ainda, em face da comparação feita aqui e alhures, que existe diversidade de tratamento das CPIs e das Comissões Especiais, pois essas têm função eminentemente legiferante, e de uma Legislatura para outra não interferem no novo contexto de poder político dentro da Casa Legislativa.

A tramitação regimental da PEC, por exemplo, impõe a criação de uma Comissão Especial. Extinta essa no final da Legislatura, outra pode ser constituída na próxima, bastando que se requeira o desarquivamento da proposição, sendo admissível que um só dos autores faça o pedido. A retomada da tramitação da PEC possibilita que a nova composição da Casa a considere e delibere sobre ela, aprovando-a ou não. Já no tocante à CPI arquivada na Legislatura anterior, tem-se que não há nenhuma proposição a ser desarquivada, pois a CPI não exerce função legiferante. A criação de uma CPI já encerra decisão e não mera abertura de nova oportunidade para análise de proposição pelos novos membros da Casa. Portanto, não se deve confundir o caso da Comissão Especial, que tem função legiferante, com o da CPI, que tem função investigativa.

Retomando-se à tramitação da proposição, sujeita à apreciação da Comissão Especial, a criação dessa na nova Legislatura não importa em nenhuma vulneração ao poder constituído pelo sufrágio da última eleição, devendo-se ter em mente que a nova composição da Casa deliberará oportunamente sobre a matéria. Entretanto, no que se refere à CPI, a instauração do inquérito parlamentar já encerra a deliberação, isto é, exercício de poder e prática de atos finalísticos à competência do Poder Legislativo. Logo, não cabe nenhum comparativo entre a criação de Comissões Especiais e CPIs na Legislatura que se inicia. **Portanto, não se cogita do desarquivamento de requerimento de CPI arquivada ao final da Legislatura, mas, sim, de requerimento novo, posto que (sic) assim será tratado na nova Legislatura o pleito orientando a criação de uma CPI.** Como requerimento novo, assumirá seu lugar na fila, segundo critério da cronologia das apresentações, desde que preencha os requisitos de um terço de assinaturas e tenha fato determinado.

Diante de tudo o que foi exposto, respondo objetivamente as questões de ordem statuindo que: com supedâneo nas disposições da Lei nº 1.579/52, bem como no Regimento Interno da Casa, subsidiariamente no do Senado Federal e ainda na jurisprudência firme do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

1. não é admissível nenhum pedido de desarquivamento de requerimento de CPI arquivado ao termo da Legislatura anterior;
2. são admissíveis requerimentos novos de CPI a partir do início da primeira sessão ordinária da primeira sessão legislativa da Legislatura, verificando-se a presença dos requisitos constitucionais e regimentais, especialmente o quorum de apresentação de acordo com a nova composição da Casa, e a caracterização de fato determinado, ainda

que esses requerimentos se refiram ou até reproduzam objetos de requerimentos de CPI apresentados em Legislatura anterior;

3. para os fins do disposto no art. 35, § 4º, do Regimento Interno, a fila de requerimentos segue a ordem cronológica da apresentação;
4. Os pedidos de desarquivamento de requerimentos de CPI apresentados nesta Legislatura serão indeferidos

Esta questão de ordem se reveste de um aspecto importante quanto ao instituto do desarquivamento. Vale notar o que o RI prescreve acerca dessa temática. A Carta Regimental estabelece que, finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e **ainda se encontre em tramitação**, salvo as que já obtiveram **pareceres favoráveis de todas as Comissões** (art. 105) Grifamos essas frases porque elas são fundamentais ao raciocínio que vem a seguir.

A decisão do Presidente João Paulo não deixa dúvidas sobre a natureza de requerimento de CPI: *o requerimento de CPI é proposição, pois se sujeita à deliberação de órgão da Câmara sobre seus aspectos formais*. O argumento do Presidente encontra arrimo no art. 100 do RI, vez que, consoante esse dispositivo, considera-se proposição toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, podendo as proposições consistirem propostas de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, **requerimento**, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. Assim, o requerimento de criação de CPI não produz o efeito esperado pelos requerentes senão depois de admitido, em decisão singular, pela Presidência da Casa.

O argumento contrário a essa tese se sustenta no fato de que os requerimentos de CPI não sofrem deliberação colegiada, o que lhes afastaria o conceito de proposição, excluindo-os de sujeição a arquivamento. O Presidente, por seu turno, refuta essa posição, lembrando de que a Presidência é um órgão da Câmara, conforme está previsto no Título II, Dos Órgãos da Câmara, Capítulo I, Seção II, do Regimento Interno. Enfatiza, ainda, que *o caráter de proposição do requerimento de CPI decorre do simples fato de que emana da vontade de pelo menos um terço dos membros da Câmara que efetivamente deliberaram apresentá-lo a fim de se criar a Comissão*. *Convém dizer que pouco importa o fato de a decisão de mérito do requerimento concentrar-se no momento de sua apresentação à Mesa*. Se o requerimento de CPI é submetido a um órgão singular, que lhe dá decisão da mesma natureza, uma vez admitido e publicado o requerimento, **não há falar em arquivamento**, dado que essa proposição não mais está em tramitação, mas apenas no aguardo

da instalação da Comissão a que se refere, ou por um exercício analógico, está com todos os pareceres favoráveis, portanto, à espera tão-somente da instalação da CPI. A dicção regimental é nítida ao asseverar que são arquiváveis as proposições que **ainda** se encontrem em tramitação, salvo as com **pareceres favoráveis** de todas as Comissões (ou órgãos da Casa: a Presidência é um órgão, vale dizer). Ora, sendo os fatos que deram azo aos requerimentos indelévels no tempo, não se apagam, nas palavras do deputado Michel Temer, injustificável enterrar-se a proposição.

Nesse passo, a interpretação regimental – que nem sempre coincide com juízo político – é a de que os requerimentos de CPI admitidos, por não se encontrarem mais em tramitação e já aprovados, não são passíveis de arquivamento. A constituição de CPI não faz parte da tramitação do requerimento, mas consequência dele. Ela, sim, finda a legislatura deve ser inexoravelmente arquivada. Não poderia ser outra a interpretação do art. 5º, § 2º da Lei 1.579/52, já pacificada na Corte Maior.

Quanto às assinaturas de parlamentares não-reeleitos, afigura-se mais adequada a interpretação de Michel Temer. À época em que assinaram os requerimentos, os ex-parlamentares o fizeram em pleno exercício legítimo de seus mandatos, produziram, pois, um ato legislativo juridicamente perfeito. Não fosse assim, as assinaturas de parlamentares que exerciam liderança em requerimentos de urgência pendentes de deliberação deveriam receber o mesmo tratamento do de CPI, a teor do novo entendimento da Mesa da Câmara. Da mesma forma, acordo de ex-Líderes, como é o caso de não pautar o Projeto de Lei Complementar nº 9/99 (normas gerais para instituição do regime de previdência complementar), que está em votação, também não poderia operar para o futuro, atingindo as novas forças políticas que venham a ocupar o Congresso Nacional na nova Legislatura. Foi o que disse o Presidente João Paulo Cunha em sua decisão. Além disso, essa Presidência não considerou a possibilidade de os parlamentares signatários de requerimento de CPI terem sido **todos** reeleitos. Ao contrário, finda a legislatura, arquivam-se todo e qualquer requerimento de CPI. Há outro argumento contra o arquivamento de pedido de CPI: o Presidente em outra oportunidade albergou-se no princípio da economicidade processual. Mas não o fez quando decidiu a Questão de Ordem nº 4, ao determinar o arquivamento de todos os requerimentos de CPI ao final de legislatura e possibilitar sua apresentação por meio de novos requerimentos.

Eleição da Mesa: maioria absoluta

O quorum para eleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados já foi motivo de várias questões de ordem. A dúvida residia sobre a interpretação do dispositivo

regimental que trata do número de votos para eleição, em primeiro escrutínio, dos membros do órgão diretor da Casa: se maioria absoluta de todos os deputados ou maioria absoluta dos votantes. A regra determinante do quorum para eleição dos titulares da Mesa está prescrita no art. 7º do RI, que preceitua: *A eleição dos membros da Mesa far-se-á por escrutínio secreto, exigida maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados, [...].*

O banco de dados eletrônico de questões de ordem da Câmara dos Deputados, disponível em sua página oficial na Internet, registra os primeiros questionamentos: as Questões de Ordem nºs 10266, de 03/02/1997, 10267 e 10268, ambas de 04/02/1997, levantadas, respectivamente, pelos deputados Inocêncio de Oliveira, José Genoíno e Gonzaga Patriota (PSB/PE), todas resolvidas pelo Presidente Luís Eduardo, nestes termos, *in litteris*:

[...]

Trata-se da interpretação do disposto no art. 7º do Regimento Interno, que diz:

"A eleição dos membros da Mesa far-se-á por escrutínio secreto, exigida maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências ..."

O Regimento Interno exige, para eleição, em primeiro escrutínio, a obtenção da maioria absoluta de votos, isto é, dos votos validamente computados, e não o voto da maioria absoluta dos membros da Casa. E consideram-se válidos os votos em branco, descontando-se os nulos.

Situação diversa ocorre, por exemplo, no caso do projeto de lei complementar. O Deputado José Genoíno recorre a um falso silogismo ao fazer referência à menção expressa do quorum de maioria absoluta dos membros da Casa para aprovação de leis complementares. A leitura correta é a de que, quando o texto regimental exige maioria absoluta dos membros da Casa para deliberação, ele o faz de maneira expressa. E esta referência - dos membros da Casa ou outra expressão que o valha - não está presente no caput do art. 7º. Ali está escrito "maioria absoluta de votos". Ou seja, são referenciados os votos, e não membros da Casa.

Equivoca-se novamente o Deputado José Genoíno ao citar como exemplo de seu ponto de vista eleições anteriores da Mesa Diretora. Pesquisa exaustiva feita nas eleições das mesas de 1936 até hoje denota que prevaleceu o entendimento que ora esta Presidência adota. Assim, não é nova a regra nem sua interpretação. O Regimento anterior consignava exatamente a mesma regra, requerendo, para eleição em primeiro escrutínio, "maioria absoluta dos votos dos Deputados presentes" (cito literalmente o texto regimental precedente).

Já sob a égide de novo Regimento e Presidência do Deputado Ulysses Guimarães, quando dos procedimentos para eleição da Mesa para o biênio 1991/93, o Presidente Ulysses, ao início dos trabalhos de votação, esclareceu que seria considerada, para eleição em primeiro escrutínio, a maioria do quorum presente à votação, mantendo orientação dada na eleição anterior, em 1989.

Cito textualmente a fala do Presidente Ulysses Guimarães, a quem esta Casa deve ainda sempre ouvir:

“Vamos verificar qual é o quorum na votação, que pode não ser o enunciado. Depois verificaremos a metade mais um, que será a maioria relativa, e proclamaremos os eleitos. O Regimento diz que, satisfeito o quorum, será considerado eleito o candidato que tenha metade mais um dos votos. Se isso não acontecer, ou seja, se ninguém conseguir a metade mais um dos votos, havendo quorum, far-se-á segundo escrutínio entre os dois mais votados”. [...]

Finalmente, equivoca-se novamente S.Ex^a ao invocar o dispositivo constitucional que trata da eleição do Presidente da República. O art. 76, § 2º, da Constituição, utiliza exatamente a mesma expressão do art. 7º do Regimento, no mesmo sentido.

Diz o mencionado artigo constitucional que o Presidente da República é eleito, em primeiro turno, se obtiver "maioria absoluta de votos". Ora, tal maioria é aferida não se considerando o universo dos eleitores inscritos, mas, sim, os votos efetivamente consignados. Não há, portanto, que confundir "votos" com "eleitorado", ou, nos termos do Regimento, "votos" com "membros da Casa". Como se demonstrou, quando quer se referir a membros da Casa, o Regimento o faz de forma clara e expressa, sendo igualmente expresso quando quer indicar outro critério, para aferição da deliberação, como é o caso presente.

Assim, respondo às questões de ordem levantadas no sentido de que, de acordo com o Regimento, será eleito, em primeiro escrutínio, o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos computados, somando-se os em branco (art. 183, § 2º) e excluindo-se os nulos.

Em 14/02/2001, o deputado José Genoíno fez a mesma questão de ordem, a de nº 422, ao Presidente Michel Temer, que a rejeitou utilizando-se dos mesmos argumentos. Segue-se que, nesse questionamento, o deputado fez alusão a outro dispositivo regimental que contém a mesma regra. Trata-se do art. 240, § 1º. Este dispositivo dispõe sobre a perda de mandato de deputado que infringir o art. 54 da Constituição Federal (I); cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar (II) e que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado (VI). A referida norma regimental institui que, nos casos dos incisos I, II e VI, do art. 240 do RI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados, em escrutínio secreto e por **maioria absoluta de votos**, mediante provocação da Mesa ou de Partido com representação no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. Note-se a presença do léxico

“votos”, o mesmo previsto no art. 7º do RI, que dispõe sobre a eleição da Mesa. Já o texto constitucional sobre a mesma matéria, previsto no art. 55, § 2º reza que a perda do mandato de parlamentar será sentenciada pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal por voto secreto e **maioria absoluta**, apenas.

Atente-se para a diferença entre a regra regimental e constitucional acerca do quorum para a perda de mandato. O regimento prevê **maioria absoluta de votos**; a Constituição, apenas **maioria absoluta**. Entretanto, a jurisprudência regimental - nos termos da decisão da Questão de Ordem nº 10243, de 19/04/1994, do deputado Gastone Righi, respondida pelo Presidente Inocêncio Oliveira - estabelece o entendimento de que o deputado só perderá o mandato por **maioria absoluta dos membros da Casa**. Aqui reside límpida contradição de aplicação de normas. Essa antinomia aparente foi bem resolvida pelo Presidente, que optou pela interpretação conforme a Constituição, pois, nesta, a regra é idêntica à prevista para aprovação de lei complementar (art. 69, CF/88).

Com relação ao número para eleger os membros da Mesa em primeiro pleito, maioria absoluta de votos dos presentes, respeitado o quorum mínimo da maioria absoluta, a exegese da Mesa encontra abrigo no Regimento – maioria absoluta de votos, de fato, deve ser interpretada como maioria absoluta dos presentes, respeitando-se o número mínimo de presença de metade mais um dos membros, exigido para as deliberações da Casa (art. 183, *caput*, RI e art. 47, *caput*, CF/88). Todavia, resgatando-se o Regimento revogado pela Resolução nº 17/89, que instituiu a nova Lei Interna, nota-se que seu art. 6º, inciso XI, exigia expressamente *maioria absoluta dos votos dos deputados presentes para eleição em primeiro escrutínio*. Assim, resta evidente ser este o quantitativo de votos, em primeiro turno, do presidente, vice-presidente e secretários da Mesa Diretora. A Constituição Federal não trata do quantitativo necessário para se elegerem os membros da Mesa de cada Casa, como o faz no caso da perda de mandato de parlamentar (art. 55, § 2º, CF/88). No que se refere à eleição da Mesa Diretora, da Câmara e do Senado, estabelece somente que deve ser observada, na sua constituição e de cada comissão, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Câmara. Essa questão vem a seguir, incluindo a candidatura avulsa de candidato pertencente a partido que, pelo critério da proporcionalidade não tem direito à Presidência da Casa. Isso porque, em conformidade com o RI, candidaturas avulsas só podem ser oriundas das mesmas agremiações de Partidos ou Blocos às quais caibam os cargos pela distribuição proporcional (art. 8º, IV). Entretanto, o § 1º do mesmo artigo abre a possibilidade de composição diversa mediante acordo

entre as bancadas. Caso contrário, a candidatura avulsa encontra respaldo nas decisões às Questões de Ordem nºs 10494/00 e 418/01, que a excepcionam.

Eleição da Mesa: proporcionalidade e candidatura avulsa

A proporcionalidade é um dos princípios fundamentais que garantem a representação dos partidos com assento na Câmara dos Deputados e Senado Federal. Esse preceito está previsto na Constituição Federal: *Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa* (art. 58, § 1º, CF/88). Regra essa repetida no RI da Câmara: *Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara [...]*. A proporcionalidade é garantida levando-se em conta a bancada de cada Partido e a composição de cada colegiado: Mesa e Comissões, garantindo-se a participação nestas das minorias e até de parlamentar sem legenda partidária (art. 8º, § 3º e 27, § 2º, RI).

Para dirimir as dúvidas acerca dessa matéria, bem como da candidatura avulsa e seus reflexos sobre os outros cargos da Mesa, por exemplo, proibição de o Partido detentor da candidatura avulsa lançar candidatos a outros cargos desse colegiado, o deputado Aloísio Mercadante (PT/SP) levantou a Questão de Ordem nº 10494, em 28/11/2000, solucionada pelo Presidente Michel Temer. A questão se referia sobre a interpretação regimental relativa à proporcionalidade partidária na composição da Mesa Diretora da Câmara, bem como sobre o critério de representatividade da maior bancada. Ressaltava o questionante que o RI vinha sendo interpretado de diversas formas concernente à eleição da Mesa. Lembrou da disputa entre Odacir Klein e Inocêncio de Oliveira para o biênio 1993-1994, em que foi respeitada a proporcionalidade partidária. Já na eleição de 1995, na qual disputaram os deputados Luís Eduardo Magalhães, da maior bancada, e José Genoíno, candidato avulso, a legenda deste, o Partido dos Trabalhadores (PT), foi excluída da indicação de candidatura a outros cargos, apesar de ser uma das maiores agremiações. Em consequência, a derrota de José Genoíno levou o PT a ficar sem representação na Mesa Diretora.

A vedação do direito a candidatura a outro cargo da Mesa, no caso da existência da avulsa, ocorreu em 1995, quando o Presidente Inocêncio cassou a indicação do deputado Paulo Paim (PT/RS) à Terceira Secretaria, que caberia ao PT, em face de o este ter lançado a candidatura avulsa do deputado José Genoíno a presidente. O Presidente Inocêncio Oliveira decidiu a questão

de ordem com o seguinte argumento: *Assim, tendo em vista a relevância política da disputa pela Presidência da Casa e a impossibilidade, pelo critério proporcional, do preenchimento de dois cargos da Mesa pela agremiação postulante, defiro, para fins de registro, a candidatura do nobre Deputado José Genoíno, do Partido dos Trabalhadores, ao cargo de Presidente da Câmara dos Deputados e indefiro [...] o registro da candidatura do Deputado Paulo Paim, do mesmo Partido, a outro cargo de membro titular da Mesa Diretora.*

Essa decisão mereceu veemente crítica do deputado Jaques Wagner (PT/BA), pois, segundo o parlamentar (e com razão), a não-eleição do candidato José Genoíno redundaria em ausência de cargos na Mesa ao Partido dos Trabalhadores. O resultado não foi outro.

Antecedendo ao certame de 2001, O deputado Mercadante suscitou a Questão de Ordem nº 10494/00 porque o PT pretendia lançar novamente candidatura avulsa, e, dessa vez, o Partido não poderia correr o risco de não compor o colegiado maior da Casa, alegando que a disputa pela Presidência não poderia interferir no direito dos partidos de estarem representados na Mesa Diretora.

Mudando entendimento da Mesa, o Presidente Michel Temer, em 26/01/2001, assim proferiu seu entendimento:

[...] a Presidência esclarece que, consoante mandamento constitucional, na composição da Mesa deve ser observada tanto quanto possível a representação proporcional dos Partidos e blocos integrantes da Casa. Assim, procede-se, inicialmente, à divisão proporcional das vagas na Mesa pelos Partidos e Blocos Parlamentares que compõem a Casa. Estabelecidos os quantitativos decorrentes da proporcionalidade, a distribuição dos cargos dar-se-á por acordo entre as bancadas, ou, não havendo acordo, por escolha, da maior para a menor representação. Decidida pela Mesa, pelo critério da proporcionalidade, o número de vagas a que cada partido ou bloco farão *jus*, estas agremiações deverão se reunir para exercer o direito de escolha dos cargos, da maior para a menor bancada.

As candidaturas devem, a seguir, ser registradas pelos Partidos e Blocos, aos cargos que lhes caibam prover de acordo com a proporcionalidade. Admitem-se, todavia, candidaturas avulsas, desde que oriundas das mesmas bancadas de Partidos ou Blocos às quais caibam os cargos pela distribuição proporcional. Ou seja: o deputado somente poderá registrar-se candidato avulso ao cargo que couber ao seu partido ou bloco, escapando à indicação oficial da bancada.

Historicamente, tem-se admitido, excepcionalmente, candidaturas avulsas para o cargo de Presidente, independentemente dos critérios descritos anteriormente, isto é, mesmo oriundas de

bancadas diversas daquela à qual, pelo critério de escolha ou acordo, tenha tocado a Presidência. Dessa forma, respondendo objetivamente à questão formulada, o Partido ao qual caiba, pela proporcionalidade, um lugar na Mesa, apenas poderá indicar candidato para essa vaga.

No entanto, "... qualquer candidato poderá concorrer aos cargos da Mesa que couberem à sua representação, mediante comunicação por escrito ao Presidente da Câmara, sendo-lhe assegurado o tratamento conferido aos demais candidatos " (art. 8º, inciso IV do Regimento Interno).

Excepcionalmente, para o cargo de Presidente, serão também acolhidas outras candidaturas avulsas oferecidas por quaisquer outros deputados interessados, fruto de sua iniciativa pessoal, ou seja, sem indicação de liderança de partido.

A Segunda questão é relacionada à [...] proporcionalidade. A solução desta questão passa pela correta interpretação do art. 58, parágrafo 1º da Constituição Federal, assim redigido:

"Art. 58

Parágrafo 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa".

Verifica-se que é importante assegurar, na constituição das Mesas e de cada comissão, a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares da Casa, e essa proporcionalidade será assegurada "*tanto quanto possível*"; a significar que nessas composições deve-se garantir, "*o máximo possível*" o critério da proporcionalidade.

O Texto Constitucional, ao mencionar Mesas, no plural, está indicando tanto a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, como as Mesa Diretoras de cada comissão. E, ao mencionar "*cada comissão*", refere-se às comissões permanentes e temporárias. Como se refere também à Comissão representativa do Congresso Nacional, prevista no Parágrafo 4º do mesmo art. 58. Em todas, sem exceção, a composição deverá reproduzir, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária. [...] (g.n)

Essa decisão foi confirmada *ipsis verbis* em resposta, pelo mesmo Presidente, à Questão de Ordem nº 418, de 25/01/2001, do deputado Inocêncio de Oliveira. Tal entendimento passou a permitir candidatos avulsos para o cargo de presidente sem eliminar o direito de sua bancada a candidaturas aos demais cargos da Mesa a que tem direito pela regra da proporcionalidade, como o fez o Presidente Inocêncio em relação ao deputado Paulo Paim, quando cassou candidatura deste em face de o deputado Genoíno ter-se lançado candidato avulso.

Os cargos da Mesa, vale enfatizar, são distribuídos pelo princípio da proporcionalidade, isto é, levando-se em consideração o tamanho da bancada (art. 8º, RI). A escolha é feita pelo Partido ou Bloco Parlamentar da maior para a de menor representação. Assim, as agremiações de maior número escolherão os melhores cargos, salvo acordo. A candidatura avulsa pela dicção da parte final do *caput* do art. 8º do RI, deveria se restringir ao Partido político detentor da maior bancada. O RI estabelece que os Partidos ou Blocos Parlamentares escolherão, observada a proporcionalidade, os respectivos candidatos aos cargos que lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas (art. 8º, *caput*). Entretanto, a decisão do Presidente Michel Temer manteve a exceção, qual seja, a de que excepcionalmente, para o cargo de Presidente, tão-somente, seriam acolhidas candidaturas avulsas fruto de sua iniciativa pessoal, ou seja, sem indicação de liderança de partido. A não-indicação oficial significa ausência de acordo, a exemplo do que ocorreu no pleito de 2005.

A candidatura avulsa, alienígena ao partido a que faz *jus* a presidência pela regra da proporcionalidade, ou seja, ao Partido com a maior bancada, foi motivo de profunda polêmica nas últimas eleições, da qual resultou eleito candidato avulso de outro Partido. Restando ao partido com maior número de deputados, o PT, nenhum cargo na Mesa Diretora. Não porque não lhe era de direito, mas porque a ele renunciou em nome de acordos políticos. Na realidade, o PT contava com a eleição de seu candidato oficial. Mas foi surpreendido pela vitória do candidato avulso – deputado Severino Cavalcanti (PP/PE). Os candidatos vencidos foram os deputados Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP), candidato oficial da maior bancada, e os avulsos, o deputado Virgílio Guimarães (PT/MG), candidato pertencente ao maior Partido, mas que por ela não fora oficialmente indicado, e os deputados José Carlos Aleluia e Jair Bolsonaro, ambos integrantes do Partido da Frente Liberal (PFL).

Eleição da Mesa: reeleição

O Parecer nº 555, de 1998, aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, mas ainda não deliberado por seu Plenário, em resposta à Consulta nº 3 do mesmo ano, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, dá-nos conta de que o instituto da reeleição, fazendo referência àquela Casa, era permitido até o advento do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, medida autoritária que proibiu a reeleição dos membros da Mesa para o período imediato. Naquele momento, debutava norma impedindo a recondução de membros do órgão diretivo das duas Câmaras congressuais. Essa regra transitória foi ratificada pela EC nº 1, de 17 de outubro do referido ano, estabelecendo em seu art. 186: *O mandato das Mesas do Senado*

*Federal e da Câmara dos Deputados, no período que se iniciará em 31 de março de 1970, será de um ano, não podendo ser reeleito qualquer de seus membros para a Mesa seguinte. Regra essa confirmada pela alínea “h” do parágrafo único do art. 30 da mesma emenda: será de dois anos o mandato de membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição. Esses preceptivos foram gravados no Regimento do Senado aprovado originariamente em 1970 por meio da Resolução nº 93/70. Aquela alínea gerou dúvidas, não quanto à questão da reeleição, mas se a vedação abrangia reeleição para qualquer cargo ou apenas para o cargo já ocupado pelo parlamentar. Na prática, segundo o Parecer, prevaleceu o entendimento de que a vedação de reeleição alcançava qualquer cargo, na mesma legislatura, interpretação essa construída da análise desses dispositivos da EC nº 1/69, combinando-os com o art. 13, § 5º do Regimento da Câmara então vigente, Resolução nº 30/72, o qual dispunha que: *O mandato dos membros da Mesa é de dois anos, proibida, a reeleição para qualquer dos cargos da mesma Legislatura.**

Posteriormente adveio a controvérsia acerca de se a proibição de reeleição alcançaria apenas a legislatura corrente ou se também se aplicaria na passagem de uma para outra. A dúvida surgiu à época em que o deputado Ulisses Guimarães, presidente do biênio 1985-1987, postulou sua recondução ao cargo para o termo seguinte. A interpretação prevalecente naquela oportunidade, e que se mantém, foi a de que não se considera reeleição, quando o certame ocorrer em legislaturas distintas, ainda que consecutivas. É o que preceitua o RI da Câmara, no § 1º do art. 5º: *Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.* Já o Regimento do Senado Federal reproduz o texto constitucional em seu art. 59: *Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente.* Porém, no Senado, em face das conclusões do Parecer nº 555/98, admite sejam os membros da Mesa reeleitos, desde que em pleitos de legislaturas diversas.

Na Câmara, o deputado Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) levantou a Questão de Ordem nº 10041 arguindo a inconstitucionalidade do § 1º do art. 5º do RI, que restringe à mesma legislatura a vedação constitucional de recondução para o mesmo cargo de membros da Mesa Diretora na eleição imediatamente subsequente, bem como requerendo a impugnação do registro de candidaturas à reeleição para cargos do referido órgão. O Presidente da sessão, deputado Rubem Medina (PFL/RJ) indeferiu a questão justamente com fundamento no dispositivo atacado. Houve recurso, o de nº 2/99, cuja apreciação pela CCJC ainda se encontra pendente, apesar de o relator designado na ocasião, deputado, Augusto Farias (PPB/AL) ter apresentado seu parecer, nos termos a seguir (os grifos pertencem ao texto original):

O deslinde da presente Questão de Ordem exige o cotejo entre o art. 57, § 4º da Constituição Federal e o art. 5º, §1º do Regimento Interno, que dispõem, respectivamente:

“Art. 57.

§ 4º - Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.”

“Art. 5º

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.”

De fato, há uma aparente contradição entre os dispositivos, que se deveria resolver pela valoração da norma constitucional, em virtude de sua superioridade hierárquica. Ocorre que a norma deve ser interpretada por inteiro, o que altera sobremaneira o resultado hermenêutico, em contrário da opinião do ilustre Recorrente.

Seguindo o disposto no referido §4º do artigo 57, diz-se com clareza que “cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura (e, eleitas as respectivas Mesas, para mandato de dois anos,) senda vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”. (grifos nossos)

Então, dado que o mandato é de dois anos, a única eleição subsequente será aquela para o segundo período da legislatura que se iniciará no 1º de fevereiro do terceiro ano.

Em outras palavras: eleita uma Mesa para o período de 1º de fevereiro de 1999 a 31 de janeiro de 2001 (próxima legislatura), nenhum de seus membros poderá postular recondução para o mesmo cargo e para período subsequente: 1º de fevereiro de 2001 a 31 de janeiro de 2004.

É indubitoso, desde logo, que não se pode extrapolar os limites e restrições que o próprio Texto Fundamental estabelece, que é a legislatura, formada por quatro sessões legislativas anuais.

Inquestionável é que cada legislatura – quatro anos – representa um universo distinto daquele que o precedeu, quando se faz nova a representação legislativa, seja integral na Câmara dos Deputados, seja parcialmente no Senado Federal (art. 44, parágrafo único, idem).

Uma legislatura nasce, vive e morre. Outros serão sucessores; outra, sem dúvida, a representatividade dos mandatos que aportam para exercer o poder e a função legislativa. É uma nova delegação que deve atuar em sua plenitude as atribuições e competências do Poder

Legislativo. Seus titulares, por isso, não podem – o que seria uma impropriedade – sofrer qualquer tipo de restrição que venha de uma legislatura passada, cerceando seu acesso a qualquer das funções (ou cargos) que integram a estrutura do órgão legislativo, mesmo que para o mesmo cargo que tenham exercido em legislatura passada.

A não ser que se pretenda impor a idéia que a um ou outro parlamentar da nova legislatura não se lhe outorgue iguais direitos e prerrogativas dos demais para postular e exercer cargos no Poder para o qual recebeu os votos de representante da soberania popular (p. único do art. 1º, *ibidem*).

Exaure-se aí a questão: a vedação à recondução ao mesmo cargo se põe dentro dos limites da própria legislatura e desta não pode ultrapassar, projetando-se sobre um fato futuro.

A legislatura – leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA – “*reveste-se de grande importância, porquanto marca o período e funcionamento de cada Congresso, conceito norte-americano adotado no Brasil, pois muitas deliberações devem ser tomadas dentro dela ou em relação a ela, assim, p. ex., a fixação de remuneração dos congressistas (art. 49, VII) a composição das comissões permanentes e a extinção das comissões temporárias, na forma regimental*” (*idem*, p. 446; grifos nossos).

Acrescente-se, também, que, observado o princípio da independência dos Poderes e no uso de sua faculdade regulamentar, o que lhe é próprio (regra de autonomia para organizar-se – arts. 51, incisos III e IV, aplicáveis à Câmara dos Deputados - e 52, XII e XIII, aplicáveis ao Senado Federal), não exorbita o Poder Legislativo do seu Regimento Interno, ao dispor sobre o tema, como o faz o estatuto da Câmara dos Deputados, *in verbis*:

“Art. 5º Na Segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, às 15 horas do dia 2 de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

“§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas”.

Diante do exposto, votamos pelo não-acolhimento do Recurso n.º 2, de 1999.

No Senado Federal a tese da reeleição em legislaturas diferentes albergou-se no Parecer n.º 555/98, que nos revela a controvérsia doutrinária acerca da matéria de renomados constitucionalistas, como José Afonso da Silva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Miguel Reale e Geraldo Ataliba, contrários à reeleição e Celso Bastos e Pontes de Miranda, a ela favoráveis. Essa questão está amplamente posta no aludido parecer, relatado pelo senador Lúcio Alcântara

(PSDB/CE) e aprovado pela CCJC, sob a presidência do senador Bernardo Cabral (PFL/AM), o qual, por valioso e elucidativo, merece sua transcrição *in totum*, pois dele constam aspectos históricos relevantes e abalizada doutrina, que orientaram o entendimento corrente do Senado Federal, a saber:

I – Relatório

1. A Mesa desta Casa, por intermédio do seu Presidente, Sua Excelência o nobre Senador Antônio Carlos Magalhães, encaminha a esta Comissão, consulta provocada pelo ilustre Senador Eduardo Suplicy, sobre a possibilidade de recondução, para os mesmos cargos, na eleição imediatamente subsequente, dos atuais membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

2. O nobre Senador Eduardo Suplicy citando entendimentos de ilustres juristas sobre o tema, no dia 10 do mês de outubro próximo passado, formulou consulta à Mesa diretora deste Senado para que esse órgão diretor manifestasse o seu entendimento sobre o assunto, “*com a finalidade de que seja obedecido e mantido o princípio constitucional da segurança jurídica*”, nas palavras de Sua Excelência (**Diário do Senado Federal**, quinta-feira 22 de outubro de 1998, p. 14430).

3. Por seu turno, o Presidente desta Casa, Senador Antônio Carlos Magalhães, após fazer considerações sobre o tema conclui “*no sentido de que o membro da Mesa no segundo período de uma legislatura pode ser eleito para o mesmo cargo na Mesa no primeiro período da legislatura seguinte. Nesta hipótese, pelos argumentos expostos, não haverá reeleição, mas nova eleição, o que não é proibido pela Constituição nem pelo Regimento*” (**Diário do Senado Federal**, quinta-feira, 22 de outubro de 1998, p. 14432).

4. Não obstante esse entendimento, Sua Excelência decidiu encaminhar consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, órgão desta Casa competente para falar sobre assuntos de natureza jurídica.

5. Cabe, pois, a esta Comissão opinar sobre a matéria em pauta, nos termos do art. 101, I e V, do Regimento Interno do Senado Federal. É o relatório.

II – Voto

6. Preliminarmente, queremos recordar aqui que esta Comissão se debruça sobre tema de relevância constitucional no momento em que a Lei Maior, de 5 de outubro de 1988, completa uma década de vigência. E a despeito de críticas que se possa a ela fazer e sem embargo das modificações e aprimoramento de que foi e é objeto nesses dez anos, cabe-nos registrar que o processo constituinte e a Constituição que dele resultou nos permitiram superar o autoritarismo e

concluir a tramitação democrática, consolidando a estabilidade político-institucional que nos possibilitou, por exemplo, atravessar e superar o trauma político que representa o **impeachment** de um Presidente da República.

7. Dessa forma, cremos que se nos impõe o dever de render homenagem aos dez anos da Constituição de 1988, lembrando aqui os parlamentares da Assembléia Nacional Constituinte: os que faleceram, como o seu Presidente, Deputado Ulysses Guimarães; e os que continuam a participar da nossa vida pública, como alguns dos membros desta Comissão, a exemplo – se impõe aqui a referência – do nosso Presidente Senador Bernardo Cabral, que ocupou a relevante função de Relator da Comissão que sistematizou e redigiu o Estatuto Magno e hoje enriquece esta Casa, tratando dos assuntos que chegam a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania com prudência, sabedoria e firmeza, qualidades tão necessárias ao jurista. Ditas essas palavras, passemos a examinar o objeto da consulta em pauta.

A) Eleição dos membros das Mesas das Casas do Congresso Nacional nas Constituições Brasileiras

8. A Constituição Imperial de 1824 (art. 21) remetia para os respectivos regimentos a questão relativa à eleição das Mesas das Casas do Congresso Nacional, então denominado Assembléia Geral.

9. Igualmente, a Lei Maior que institucionalizou a República também remetia para o âmbito **interna corporis** da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a eleição das suas Mesas (art. 18, parágrafo único). No mesmo sentido laboraram a Constituição de 1934 (arts. 26 e 91, VI), a Constituição de 1937 (art.41) e a Constituição de 1946 (art. 40).

10. Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 9 à Constituição de 1946, aprovada em julho de 1964, acrescentou parágrafo único ao art. 41 com o seguinte teor:

"Art. 41.

Parágrafo único. Cada uma das Câmaras reunir-se-á, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro do primeiro ano da Legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas."

11. Como se vê, surge, então, novidade repetida em todos os textos constitucionais desde então. Trata-se do período em que deve ocorrer a eleição das Mesas das Casas do Congresso Nacional, vale dizer, durante as sessões preparatórias, realizadas a partir de 1º de fevereiro do primeiro ano da Legislatura. A Constituição de 1967 conteve idêntico dispositivo no § 3º do seu art. 31. Da mesma forma, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, trazia normativo similar (art. 29, § 4º), bem como a Constituição de 1988 (art. 57, § 4º).

B) Eleição dos membros da Mesa nos Regimentos Internos do Senado Federal até a Emenda Constitucional nº 1, de 1969

12. No que se refere especificamente ao Senado republicano, o seu primeiro Regimento Interno, datado de 1892, e que vigorou por toda a República Velha, previa mandato de um ano e reeleição dos membros da respectiva Mesa (cf. Regimento Interno do Senado, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1926, art. 11). Recorde-se, a propósito, que o cargo de Presidente do Senado era exercido pelo Vice- Presidente da República, consoante o art. 32 da Constituição de 1891.

13. Por sua vez, o Regimento Interno aprovado em 1935 igualmente previa a possibilidade de reeleição de membro da Mesa e mandato de um ano (cf. Regimento Interno do Senado Federal, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1935, art. 6º, § 1º). A propósito, o Senador Medeiros Neto, eleito Presidente do Senado em 1935, foi reeleito em 1936 e 1937, quando o Congresso foi fechado pelo golpe que instituiu o Estado Novo. Relembre-se que a Constituição de 1934 extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República. Assim, pela primeira vez, o Presidente do Senado Republicano foi escolhido pelos seus pares, uma vez que afasta a norma constitucional que atribuía a Presidência do Senado ao Vice-Presidente da República, regra que voltou a vigor entre 1946 e 1961.

14. O Regimento Interno aprovado em 1946 (Resolução nº 1, de 1946, art. 12), da mesma forma, permitida a reeleição de membro da Mesa. Também possibilitavam a reeleição o Regimento Interno de 1948 (Resolução nº 3, de 1948, art. 13) e o de 1952 (Resolução nº 9, de 1952, art. 32). Ressalve-se que esse último limitava a reeleição a uma única vez, sendo que o seu art. 32 foi alterado pela Resolução nº 3, de 1954, e, subseqüentemente, pela Resolução nº 30, também de 1954. Ambas as alterações silenciaram sobre a possibilidade de reeleição. Ora, como não havia vedação, a interpretação razoável era de que estava permitida. Assim, por exemplo, o Senador Apolônio Sales, eleito Vice-Presidente em 1956, foi reeleito em 1957 e 1958 (cf. Dados Biográficos dos Presidentes do Senado, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, 1991)

15. Por seu turno, o Regimento Interno aprovado em 1959 manteve a mesma regra adotada em 1954 (Resolução nº 1, de 1959, art. 55). Também manteve essa regra a nova redação adotada para o art. 55 em 1961 (Resolução nº 76, de 1961), por ocasião da revisão regimental que adaptou o Regimento Interno às mudanças provenientes da Emenda Parlamentarista (Emenda nº 4/61). Anote-se que, com essa Emenda Constitucional, o Presidente do Senado voltou a ser escolhido pelos seus pares, tal como se dera entre 1935 e 1937.

16. De outra parte, o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, proibiu a reeleição dos membros da Mesa para o período imediato. Assim, naquele momento surgia norma que vedava a reeleição de membros de Mesa das Casas do Congresso Nacional.

17. Essa norma transitória foi confirmada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, no seu art. 186:

“Art. 186. O mandato das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no período que se iniciará em 31 de março de 1970, será de um ano, não podendo ser reeleito qualquer de seus membros para a Mesa seguinte.”

C) O preceito da alínea h do parágrafo único do art. 30 da Emenda nº 1, de 1969, e a controvérsia sobre a sua interpretação.

18. Recorde-se, ainda, que a Emenda nº 1, de 1969, trouxe, no seu texto permanente (art. 30, parágrafo único, alínea **h**), o seguinte preceptivo:

“Art. 30.

Parágrafo único.

h) será de dois anos o mandato de membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição.”

19. Portanto, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, constitucionalizou, no seu corpo permanente, preceitos que até então vinham sendo deixados à discricção de cada uma das Casas, quais sejam, os relativos à duração dos mandatos dos membros das mesas e à possibilidade ou não de sua reeleição, instituindo o mandato de dois anos para as Mesas e vedando a reeleição de seus membros.

20. Essas novas regras foram inscritas no Regimento Interno do Senado Federal aprovado originariamente em 1970 (Resolução nº 93/70, art. 62), que veio substituir o então vigente, que, como visto acima, datava originariamente de 1959. O regimento Interno aprovado em 1970 ainda vigora, muito embora tenha sido objeto de diversas alterações desde então, incluída a ampla revisão feita pela Resolução nº 18, de 1989, que o adaptou à Constituição de 1988.

21. Por outro lado, o novo preceptivo contido na alínea **h** do parágrafo único do art. 30 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, gerou polêmica que versava sobre o alcance da proibição de reeleição nele versada: se para qualquer cargo ou apenas para o cargo já ocupado pelo parlamentar.

22. Os doutos se dividiram sobre essa controvérsia. Pontes de Miranda entendeu que a vedação devia ser entendida restritivamente. Logo, membro da Mesa em final de mandato poderia ser eleito para cargo diverso no período seguinte; por exemplo, parlamentar que exercesse cargo de Secretário poderia se tornar Presidente. Para o saudoso Mestre, nesse caso não haveria reeleição, mas sim eleição para um novo cargo, o que não estava vedado pela norma em pauta.

(Cf. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª edição, Tomo II, p. 604)

23. Em sentido diverso comentou Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “*Cuidou a Emenda nº 1 de estabelecer, também, a duração do mandato dos membros que compõem as Mesas das Casas do Congresso. Esse mandato será de dois anos. Por outro lado, timbra em proibir a reeleição. Note-se que veda a reeleição para membro da Mesa. Dessa forma, não permite que um membro da Mesa, por exemplo o Vice-Presidente, seja eleito, findos os dois anos, para Presidente, visto que estará sendo reeleito membro da Mesa.*” (*Comentários à Constituição Brasileira*, Vol. 1, Ed. Saraiva, 2ª edição, 1977)

24. Cabe ainda registrar que Miguel Reale reconhecia que as duas interpretações acima anotadas eram razoáveis, muito embora se inclinasse pela segunda. (Cf. Consulta S/Nº, de 1980, Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, **Diário do Congresso Nacional**, Sessão I, de 27 de novembro de 1980, p. 15133)

25. Na prática a segunda posição prevaleceu, tendo sido entendido que vedação de reeleição alcançava qualquer cargo, na mesma legislatura, interpretação essa construída da análise do dispositivo constitucional em tela combinada com o art. 13, § 5º, do Regimento da Câmara dos Deputados então em vigor (Resolução nº 30, de 1972), que assim dispunha:

"Art. 13.

§ 5º *O mandato dos membros da Mesa é de dois anos, proibida a reeleição para qualquer dos cargos na mesma Legislatura.*” (Cf. Consulta S/Nº, de 1980, Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, **Diário do Congresso Nacional**, Seção I, de 27 de novembro de 1980).

26. Posteriormente surgiu a questão de se a vedação de reeleição alcançaria apenas a legislatura corrente ou se também se aplicaria na passagem de uma legislatura para outra. A dúvida surgiu quando o Deputado Ulysses Guimarães, Presidente no período de 1985/1987 postulou novamente o mesmo cargo para o período 1987/1989.

27. O entendimento que então prevaleceu foi o de que os membros da Mesa que estivessem concluindo os seus mandatos no segundo período da legislatura poderiam ser eleitos novamente, na legislatura seguinte, para os mesmos cargos por eles ocupados. Isso porque, a rigor, não haveria reeleição, mas nova eleição, devido à renovação de legislatura. Dessa forma, o Deputado Ulysses Guimarães foi Presidente da Câmara dos Deputados por dois períodos consecutivos, porém em legislaturas diferentes.

D) A interpretação do preceito contido do § 4º do art. 57 da Constituição de 1988

28. Chegamos, pois, à Constituição de 1988. Vejamos, de início, o que diz o seu art.

57, § 4º:

"Art. 57.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente."

29. Assim, a cada início de legislatura, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados deverão se reunir, a partir de 1º de fevereiro, para dar posse aos seus membros e eleger as respectivas Mesas diretoras. Até aqui, segundo nos parece, o texto não provoca dúvida, não sendo necessário esforço interpretativo maior para que seja alcançado o seu sentido.

30. No entanto, a expressão *final vedada a recondução para o mesmo cargo no período imediatamente subsequente* gera pelo menos uma dúvida importante. De fato, a vedação de recondução abrange apenas o segundo período da legislatura? Ou também se aplica na passagem de uma legislatura para outra?

31. Tomada a expressão final (sublinhada) isoladamente, parece-nos que, de fato, ela veda a recondução de membro da Mesa de qualquer das Casas do Congresso Nacional para período imediatamente posterior, qualquer que seja ele. Contudo, como é sabido, não se procede a interpretação de preceptivo legal, de natureza constitucional ou não, analisando-se isoladamente, os períodos ou trechos que o compõem.

32. Com efeito, para se desvelar o sentido de qualquer trecho de preceptivo legal, há que relacioná-lo com as demais partes que compõem o preceptivo, examinando-o no contexto em que está inserido, bem como relacionando-o – como um todo - com os demais que compõem o diploma legal. Para tanto, se faz uso dos métodos gramatical e sistemático de interpretação, em que se parte do pressuposto de que a lei é um sistema de termos e normas que necessariamente se relacionam e se condicionam.

33. Dito isto, voltemos à expressão final do normativo em tela: "*vedada a recondução para o mesmo cargo no período imediatamente subsequente*". A expressão "imediatamente subsequente" evoca a idéia de tempo: a palavra imediatamente é advérbio de tempo e o adjetivo subsequente, segundo o **Dicionário Aurélio**, significa o que subsegue no tempo ou no lugar; imediato, ulterior, seguinte (cf. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**, 1ª edição, 7ª impressão).

34. Nesse ponto exsurge a indagação: período imediatamente subsequente a quê? De

certo, a outro período transcorrido anteriormente. Mas anteriormente quando?

35. Para responder a essa segunda interrogação devemos seguir o que foi dito no item 32 acima, ou seja, há que relacionar a expressão em foco com as demais partes que compõem o perceptivo. No caso, vejamos novamente o que diz a parte inicial do dispositivo em pauta: “*Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos*”. Respondendo, pois, à segunda das indagações postas no item imediatamente anterior, período transcorrido anteriormente, no contexto do § 4º do art. 57 da Constituição Federal, é o que alcança os dois primeiros anos da legislatura.

36. Assim, quando a expressão final do § 4º do art. 57 da Constituição Federal veda a recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo no período imediatamente subsequente ela está vedando a recondução de membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura.

37. Isso porque eleição subsequente à ocorrida no primeiro ano da legislatura é a eleição que ocorre no terceiro ano da legislatura, pois conforme dita o normativo de que tratamos, o período de mandato das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é de dois anos. Assim, há dois períodos de mandato para as Mesas Diretoras das Casas do Congresso Nacional durante cada legislatura: um primeiro, que se inicia no primeiro ano da legislatura; e um segundo, que se inicia no terceiro ano da legislatura. Sobre esse último período incide a vedação contida no § 4º do art. 57 da Lei Maior, **in fine**.

38. Por outro lado, não se pode olvidar que a expressão final do § 4º do art. 57 da Lei Maior “*vedada a recondução para o mesmo cargo no período imediatamente subsequente*” configura uma restrição de direito e as restrições de direito (em especial as que dizem respeito a inelegibilidades) devem ser interpretadas restritivamente e não, extensivamente.

39. Ademais, há que rememorar a tese que embasou a nova eleição do Deputado Ulysses Guimarães à Presidência da Câmara dos Deputados em 1987 e que guarda relação com a tese esposada por Pontes de Miranda (cf. Item 22 acima) por ocasião da controvérsia sobre a interpretação da alínea **f** do parágrafo único do art. 30 da Emenda nº 1, de 1969: a vedação de reeleição de membro da mesa alcança apenas o segundo período da legislatura, pois no caso de passagem de uma legislatura para outra não se teria propriamente reeleição, mas nova eleição.

40. Por conseguinte, somos da opinião de que a vedação de recondução de membro da Mesa estabelecida pelo art. 57, § 4º, do estatuto Supremo, deve ser entendida restritivamente, ou seja, como abrangendo apenas o segundo período da legislatura, não alcançando legislatura que se inicia.

41. A propósito cabe distinguir legislatura e mandato parlamentar, algumas vezes

equivocadamente tidos como sinônimos. Legislatura pode ser definida como o período entre duas eleições gerais no qual são realizadas as sessões parlamentares. Já mandato parlamentar é a delegação concedida pelos cidadãos aos seus representantes junto ao parlamento por período determinado.

42. A Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 44, que abre o Capítulo referente ao Poder Legislativo, fixa a legislatura em quatro anos. Assim, tomando por base a que se iniciou em 1826, estamos na 50ª Legislatura (1998), que se encerrará em 31 do ano vindouro. Em 1º de fevereiro do ano vindouro (1999) se iniciará a 51ª Legislatura. Por outro lado, o mandato dos Senadores é de oito anos (art.46, § 1º, da CF). Logo, o mandato senatorial abrange duas legislaturas.

43. Retornando à questão fundamental desta consulta e que diz respeito à interpretação do preceito do § 4º do art. 57 da Constituição Federal, temos que registrar que quanto a ela não há unanimidade entre os doutrinadores. Destarte, o douto constitucionalista José Afonso da Silva enfrenta assim o problema:

“A exigência da autonomia das Câmaras Legislativas impõe sejam seus órgãos diretores compostos de membros pertencentes a seus quadros e eleitos pelos seus pares. Isso é um princípio geral da organização do Poder Legislativo que, entre nós, sempre foi seguido, consoante consta agora do art. 57, § 4º, que consagra as primeiras providências, no início de cada legislatura, de organização interna do Congresso Nacional, ao estatuir que cada uma das Casas se reunirá em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Corta-se aí a controvérsia que medrou com base na Constituição revogada, que vedava a reeleição sem mencionar para onde, o que a nós sempre pareceu, pelos princípios, que reeleição significa recondução ao mesmo cargo para o qual se elegeu – logo, a proibição se referia ao cargo ocupado anteriormente. Não foi a tese que prevaleceu, por entender-se que estava proibida recondução a qualquer cargo da Mesa. Com o texto agora em vigor está claro que o Presidente não pode pleitear sua recondução ao mesmo cargo, mas pode, por exemplo, para Vice- residente, enquanto este pode eleger-se Presidente ou Secretário e esta a qualquer daqueles.” (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros Editores, 13ª edição, 1997, pp. 485/486.) (Grifo no original.)

45. E, concluindo a sua lição, remata o ilustre professor:

“Fica a questão de saber se isso só vale dentro da mesma legislatura, ou se também se aplica na passagem de uma para outra. O texto proíbe recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente; para nós isso significa, também, proibir a reeleição de membros da última Mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte.” (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros Editores, 13ª edição, 1997, p. 486.) (Grifo no original, sublinhamento nosso.)

46. Já o não menos douto constitucionalista Celso Bastos tem entendimento diferente sobre a matéria. Diz esse ilustre professor em parecer que proferiu:

“A leitura afoita do texto acima transcrito permite a inteligência segundo a qual a expressão ‘vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente’ estaria a proibir a recondução do parlamentar consecutivamente, vale dizer, não poderia ele recandidatar-se ao cargo toda vez que tivesse terminado de exercer o mesmo. A teleologia do parágrafo mencionado não vai a esse ponto. Ela restringe-se a regular o direito de eleição dentro de uma mesma legislatura, o que fica claro pela parte inicial do parágrafo, que fixa a data de primeiro de fevereiro do primeiro ano da legislatura como momento para a eleição das Mesas da Câmara e do Senado. Findo o prazo de dois anos contados a partir desta data é que surge a possibilidade de recondução, tanto para os cargos das Mesas da Câmara como do Senado. E são estas as reconduções proibidas pelo texto sob comento. Findos os dois anos, encerra-se a legislatura e, conseqüentemente a regulação do parágrafo quarto, que nada dispõe que ultrapasse a mesma legislatura, uma vez que cada início seu equivale a um período inteiramente novo na vida congressional, e sobretudo na vida profissional de todos os parlamentares.”

47. E, falando especificamente sobre o Senado, leciona o ilustre mestre:

“Até mesmo no Senado tal ocorre, com a única diferença de que o mandato senatorial dá direito à permanência em duas legislaturas consecutivas. Mas ainda aqui está presente a ruptura representada pela mudança de legislatura, o que significa dizer que o Senador pode ocupar um cargo na Mesa na primeira legislatura do seu mandato, e um segundo durante o exercício da segunda legislatura, ainda que, temporalmente falando, haja uma consecução no desempenho das suas funções, no caso de a ocupação do mesmo cargo da Mesa se der na segunda metade da primeira legislatura e na primeira metade da seguinte. Não é desta hipótese que o parágrafo quarto cuida. Ele não leva em conta as reconduções quando estas se dão em legislaturas diferentes.”

48. Quanto à interpretação do douto Professor José Afonso da Silva, devemos chamar a atenção para o fato de que, quando diz que o § 4º do art. 57 da Lei Maior também proíbe a reeleição de membros da última Mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte, o ilustre Mestre pressupõe uma proposição anterior, ainda que implícita. Essa proposição anterior diria respeito à vedação de reeleição no segundo período da legislatura. Ou seja, para o douto Mestre, há vedação de reeleição de membros da primeira Mesa para a segunda dentro da mesma legislatura e também de membros da segunda Mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte.

49. A importância do que pode parecer um detalhe está em que se nos afigura que o uso do termo também, no contexto, sinaliza uma interpretação extensiva da vedação contida no § 4º do art. 57 da Lei Maior, do que, com as devidas vênias, discordamos. Segundo nos parece, a interpretação restrita adotada pelo Professor Celso Bastos é mais adequada à espécie em questão,

conforme expusemos acima (item 38).

E) Os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em vigor

50. Vejamos, agora, como os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional tratam o assunto em apreço. Isso, porque a doutrina entende que cabe ao regimento interno de cada Casa integrar a norma constitucional que dispõe sobre eleição para as respectivas Mesas. (Cf. Consulta S/Nº, de 1980, Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, **Diário do Congresso Nacional**, Seção I, de 27 de Novembro de 1980.)

51. Quanto a isso, parece-nos que tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados como o do Senado Federal não intentam ampliar a vedação de que ora tratamos. A Carta regimental da Câmara (Resolução nº 17, de 1989), na verdade, não considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislatura diferentes, ainda que sucessivas.

“Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, às quinze horas do dia 2 de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes de Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.”

52. Destarte, o texto da Câmara dos Deputados positiva a interpretação adotada por ocasião da nova eleição do Deputado Ulysses Guimarães à Presidência daquela Casa em 1987.

53. No que se refere ao Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970, com alteração decorrentes de resoluções posteriores), o seu art. 59, **caput**, repete, quase **ipsis litteris**, a expressão final do texto constitucional:

“Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente.”

54. A diferença está na troca do termo constitucional recondução por reeleição e a não-ressalva da possibilidade de reeleição para os mesmos cargos.

55. Por outro lado, ao apenas repetir quase literalmente o preceptivo constitucional em questão, a Carta regimental do Senado Federal torna legítima a conclusão de que não pretende ampliar a vedação contida naquele.

56. Ademais, diante do texto do art. 59 do Regimento Interno do Senado cabe a tese

já referida acima: vedação de reeleição de membro da mesa alcança apenas o segundo período da legislatura, pois no caso de renovação de legislatura não se teria propriamente reeleição, mas nova eleição.

F) Um parêntesis: a inversão de pressuposto doutrinário de Geraldo Ataliba

57. Ainda sob a égide da Emenda nº 1, de 1969, o saudoso publicista Geraldo Ataliba publicou ensaio sobre o tema, em que tratou das razões doutrinárias que, segundo entendia, impediam a reeleição de membro da Mesa, para o mesmo ou para outro cargo. Assim, de acordo com o Mestre paulista, a proibição de reeleição decorria do princípio republicano, que impõe a periodicidade dos mandatos.

58. Esgrimindo a sua arguta inteligência, lecionava Geraldo Ataliba:

“Nota-se, no nosso sistema, que os mandatos de natureza legislativa são sempre renováveis, mediante periódica consulta ao eleitorado. Doutro lado, não se consente o mesmo aos mandatos executivos. Estes não comportam, para o período imediatamente subsequente, reeleição. Não há, no nosso direito constitucional, possibilidade de reeleição para o exercício de cargos executivos. Evidente que essa diferença de tratamento sistemático entre as funções executivas e legislativas se dá exatamente em função da soma de poderes concretos que a Constituição põe nas mãos dos legisladores. No Brasil, a alternância dos cargos de natureza executiva é peremptória, absoluta, categórica e irremissível. Assim, a periodicidade, em funções puramente legislativas, admite a reeleição; nas funções executivas implica necessariamente alternância. Ora, a função de membro das Mesas das Casas Legislativas é função de natureza executiva. Não é função legislativa. É função de direção, supervisão, polícia, administração e execução. Em tudo e por tudo, se afigura função executiva e administrativa.”

59. E concluindo o seu brilhante raciocínio, rematava Geraldo Ataliba:

“O critério, pois, informativo do procedimento hermenêutico a ser adotado há de ser consentâneo com essa diretriz tão nitidamente traçada. É sabido que todos os preceitos contidos na Constituição fixam os limites de eficácia e a própria dimensão dos princípios. Desta forma, não podem ser interpretados de modo que contrarie a direção por eles apontada. As simples regras sublinham, enfatizam, denotam os princípios. Em outras palavras: a nenhum intérprete é lícito chegar a resultado de nenhum trabalho exegético que termine por negar ou contrariar a direção apontada pelos princípios. Portanto, parece-nos ser muito mais consonante com as exigências do princípio republicano a interpretação que postula a alternância cabal e completa no que diz respeito à Mesa do Congresso, do que qualquer outra solução. Não podem ser interpretadas em 'sentido' (Recasens Siches) inverso.” (Reeleição das Mesas do Congresso. **Revista de Informação Legislativa nº 69**, jan./mar. 1981, p. 53)

60. Sem embargo da lição do saudoso mestre do Direito Público, há que se observar

o seguinte. Com a adoção da Emenda Constitucional nº 16 à Constituição de 1988, o pressuposto central da argumentação de Geraldo Ataliba contra a possibilidade de reeleição de membro de Mesa da Casa Legislativa (a irreelegibilidade das funções executivas) se inverteu.

61. Com efeito, como sabemos, a Emenda Constitucional nº 16, de 1997, inscreveu em nosso Direito Constitucional a possibilidade de reeleição para os Chefes do Poder Executivo, afastando a cláusula da irreelegibilidade que sempre vigorou em nossa República.

62. Ora, se, como ensinou Geraldo Ataliba, o critério informativo do procedimento hermenêutico a ser adotado há de ser consentâneo com a diretriz traçada, uma vez que o nosso sistema republicano não mais impede a reeleição dos titulares do Poder Executivo, não há mais razão doutrinária que vede a possibilidade de reeleição de membro de Mesa de Casa Legislativa, pois *“a função de membro das Mesas das Casas Legislativas é função de natureza executiva. Não é função legislativa. É função de direção, supervisão, polícia, administração e execução. Em tudo e por tudo, se afigura função executiva e administrativa”*.

63. Dessa forma, com a Emenda nº 16/97, o sentido inverso a que fazia referência Geraldo Ataliba (cf. Item 59), por assim dizer, se inverteu, ou seja, ainda nas palavras do saudoso Mestre, se é sabido que os preceitos contidos na Constituição não podem ser interpretados de modo que contrarie a direção por eles apontada, uma vez que o preceito constitucional da irreelegibilidade cedeu lugar ao preceito da reelegibilidade das funções executivas e, de outra parte, como a função de membro das Mesas das Casas Legislativas é função de natureza executiva, é lícito concluir que não cabe mais esgrimir o argumento da irreelegibilidade das funções executivas como impedimento à reeleição para a Mesa da Casa Legislativa. *Contrario sensu*, o preceito da reelegibilidade daquelas – agora vigorando - labora em prol da reelegibilidade para essa última.

G) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

64. Por fim, algumas palavras sobre a jurisprudência pertinente ao assunto em pauta. Primeiro conforme a pesquisa que empreendemos, não há jurisprudência que trate especificamente do alcance da vedação de recondução de membro de Mesa das Casas do Congresso Nacional inscrita no § 4º do art. 57 da Lei Maior, como também não encontramos jurisprudência específica que trate do alcance da vedação contida na alínea f do parágrafo único do art. 30 da Emenda nº 1, de 1969.

65. Não obstante, sobre esse último dispositivo, devemos fazer referência à Representação nº 1.245- RN, que arguiu no Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de dispositivo do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte, que dispunha no sentido de que a eleição de membro da Mesa da Assembléia para cargo diverso do ocupado por ele, na eleição seguinte, implicava reeleição.

66. O argumento do então Procurador-Geral da República, ilustre Professor Inocêncio Mártires Coelho, estava ancorado na tese de que o referido dispositivo infringia a alínea **f** do parágrafo único do art. 30, da Emenda nº 1, de 1969, que deveria ter aplicação obrigatória nos Estados, por configurar princípio republicano essencial, na linha do trabalho do Professor Geraldo Ataliba, citado acima.

67. Naquela assentada, ocorrida em 1986, o Pretório Excelso julgou improcedente a representação em questão, rejeitando a tese de que a referida norma se incluía entre os princípios republicanos essenciais a que os Estados deveriam obediência compulsória (cf. **Revista Trimestral de Jurisprudência do STF**, 119/03, pp. 964 a 980).

68. A importância dessa decisão para o caso de que cuidamos está em que, de acordo com o entendimento da nossa Corte Constitucional, norma que trata da eleição de Mesa de Casa Legislativa, ainda que constitucionalizada, não pode ser considerada como norma decorrente de princípio magno estabelecido, mas, antes, norma regimental elevada ao **status** constitucional.

69. A propósito, esclareça-se, já no regime da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal apreciou pelo menos duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições Estaduais que facultam a reeleição, em qualquer hipótese, de membro de Mesa de Assembléia Legislativa. Ambas foram igualmente declaradas indeferidas sob o mesmo fundamento da decisão da adotada na Representação nº 1.245-RN (cf. ADIM nº 792- RJ e ADIN nº 793-RO). Ou seja, os Estados têm autonomia para seguir ou não o estabelecido no § 4º do art. 57 da Lei Maior.

70. Por outro lado, é importante ressaltar aqui, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vai no sentido de que interpretação de norma regimental que trata de matéria **interna corporis** se esgota no âmbito da Casa Legislativa respectiva (vg. Mandado de Segurança nº 20.471-DF).

H) Conclusão

Enfim, como conclusão de todo o exposto, respondemos objetivamente à questão posta na presente consulta nos termos seguintes: quando a expressão final do § 4º do art. 57 da Constituição Federal (assim também a do **caput** do art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal) veda a recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo, no período imediatamente subsequente, ela está vedando a recondução de membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura. Outrossim, aquela expressão configura uma restrição de direito e restrições de direito (em especial as que dizem respeito a inelegibilidades) devem ser interpretadas restritivamente e não extensivamente. Portanto, é possível a escolha dos atuais membros da Mesa do Senado Federal, para os mesmos cargos por eles ora ocupados, na eleição prevista para fevereiro do ano vindouro.

Sala da Comissão, 4 de novembro de 1998.

A tese da reeleição, ainda que admitida em legislaturas diferentes, para a presidência da Mesa de cada Casa legislativa tem um aspecto limitador, tendo-se em mente que o direito a esse cargo é vinculado ao tamanho do Partido ou Bloco Parlamentar (salvo candidaturas avulsas). Assim, é razoável supor que a maior Bancada ou Bloco do último biênio de uma legislatura não o seja no início dos primeiros dois anos da subsequente. Com efeito, não mais teria o direito regimental ao cargo de Presidente da Mesa Diretora. Assim, não caberia falar-se em reeleição.

Quanto ao § 4º do art. 57, cabe analisar se o seu teor aponta tão-somente para **uma** legislatura, ou seja, se considera cada legislatura individualmente, sem conexão com a seguinte. Daí falar-se em reeleição em legislaturas diferentes, por considerá-la **nova** eleição, conforme a conclusão do Parecer 555/98 supracitado. Um dos argumentos para tal entendimento é que esse preceptivo constitucional menciona expressamente o certame da primeira sessão legislativa do primeiro período da legislatura, a se realizar a partir de 1º de fevereiro (na Câmara ocorre na segunda sessão preparatória, dia 2 de fevereiro; no Senado idem, mas seu RI não menciona data), silenciando-s em relação ao da terceira sessão legislativa. Ao se reportar à eleição inaugural para a eleição das Mesas e vedar a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, o intérprete concluiu que essa proibição concerne única e exclusivamente ao segundo pleito da **mesma** legislatura. Por essa razão, o RI da Câmara que se seguiu à Constituição de 1988 fez constar de seu texto que *não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas*. Ademais, numa nova legislatura os atores e a conformação política pode mudar sensivelmente, a exemplo da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, da qual o PT saiu como a maior Bancada na Câmara dos Deputados e que indicou seu Presidente para um pleito sem disputa em que foi eleito por aclamação.

Não poderia deixar de mencionar a tentativa dos presidentes das duas Casas, senador José Sarney e deputado João Paulo Cunha, de aprovar emenda à Constituição para permitir suas reeleições dentro da mesma legislatura. Essa proposta sofreu forte oposição do atual Presidente da Câmara Alta, senador Renan Calheiros (PMDB/AL). A PEC da reeleição (o substitutivo) chegou a ser votada na Câmara, mas foi derrotada por uma pequena margem. Faltaram apenas cinco votos para aprovação em primeiro turno.

Na realidade, houve precipitação do Presidente João Paulo Cunha em colocá-la em votação naquele momento, pois ele sofria resistências à tese da reeleição dentro da própria Bancada. Ressalte-se o discurso do deputado Paulo Delgado (PT/MG), que foi ovacionado pelo

Plenário (muitos a ele não fizeram referência, mas acredita-se que esse discurso fez a diferença). Porém, o Presidente Cunha não se rendeu aos fatos, mantendo suas esperanças de votar o texto principal, que não fora prejudicado mas permitia a recondução na mesma legislatura. Essa atitude fez com que o PT adiasse ao máximo a indicação de seu candidato oficial, que, inicialmente, sinalizava para o deputado Virgílio Guimarães. Após as conturbadas prévias desse partido, saiu-se como candidato o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, a contragosto das Lideranças da Câmara, bem como dos parlamentares de menor expressão política, o chamado *baixo clero*. Parte destes se mobilizou em torno do nome do deputado Virgílio, que se lançou candidato avulso à revelia de sua agremiação.

O fato é que a ambição do deputado João Paulo Cunha engessou o PT, que não teve tempo suficiente para negociar seu candidato com os demais Partidos. Isso contribuiu sobremaneira para a perda de foco das estratégias da candidatura Greenhalgh, o que fortaleceu a do deputado Severino Cavalcanti, que acabou por vencer os dois candidatos petistas.

CAPÍTULO V

Considerações Finais

Ao término de um trabalho, independentemente de sua natureza, é inevitável fazermos algumas reflexões acerca do tema e de seus objetivos. Primeiramente, é de se ressaltar que a escolha do tema para esta monografia e o período compreendido da pesquisa teve motivação particular. Na posição de Analista Legislativo, atuando exclusivamente na área legislativa, sobretudo no Plenário, onde acontecem as discussões e votações das matérias mais relevantes para o país, imprescindível se faz conhecer profundamente a jurisprudência regimental que envolve todo o processo legislativo. Para tanto, colocamo-nos diante deste desafio - o de analisar as mais de mil e cem questões de ordem. Tudo para que pudéssemos conhecer o máximo possível a tendência das soluções dadas pelas Presidências aos mais diversos questionamentos, ou seja, desvendar o comportamento hermenêutico das diferentes Mesas da Câmara dos Deputados *vis-à-vis* a jurisprudência regimental resultante das questões de ordem.

O caminho foi longo, mas necessário. Não poderíamos ter escolhido somente algumas delas, ou um caso concreto específico, pois não seria suficiente para o nosso propósito. A pesquisa se baseou exclusivamente nas informações disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, onde pudemos localizar mil cento e trinta e nove questões de ordem suscitadas no transcurso de quinze anos (de 21/09/1989 a 31/12/2004). Após a impressão de todas elas (mais de três mil e trezentas páginas), passamos à leitura de cada uma obedecendo à ordem cronológica crescente, ou seja, do início do período até seu marco final. Isso nos permitiu cotejar as diferentes respostas a casos idênticos ou semelhantes, a exemplo do cumprimento do quorum mínimo de abertura das sessões, do início da Ordem do Dia, devolução liminar de proposições por inconstitucionalidade, retirada de DVS, apensação de PEC, desarquivamento de requerimento de CPI, para citar alguns. Os três últimos, por exemplo, tiveram entendimentos diferentes. Os Presidentes Luís Eduardo Magalhães e Michel Temer entendiam que as PEC só poderiam ser apensadas *a priori* do parecer da CCJ, ou depois deste, mas antes de instalada a Comissão Especial; entendiam também ser possível o desarquivamento de requerimento de CPI. Já o Presidente João Paulo Cunha reformou completamente a jurisprudência acerca desses dois assuntos, pelos motivos já mencionados.

Todavia, no que tange às duas questões mais renitentes, quorum inaugural da sessão e início da Ordem do Dia, os Presidentes – Ibsen Pinheiro, Inocêncio de Oliveira, Luís Eduardo, Michel Temer, Aécio Neves e João Paulo Cunha (até mesmo seus eventuais substitutos) – mantiveram as mesmas posições. Quanto ao quorum inicial, decidiram sempre pelo de presença na Casa e ao começo da Ordem do Dia, pelo horário em que perfazia o número regimental de maioria absoluta (raríssimas vezes conseguiram iniciá-la no horário regimental), com a opção de, não alcançando este, dar início à discussão das matérias constantes da pauta, como prevê o RI.

A conclusão a que chegamos a respeito desse último aspecto é que o horário para o início das deliberações das propostas legislativas é determinado na maioria das vezes pelo *tempo político*. Isso porque a Casa sofre injunções de toda sorte, por vários segmentos da sociedade. Não adianta, pois, abrir a Ordem do Dia sem o consenso ideal para se votarem as diversas proposições. Ressalte-se o caso das PEC das reformas previdenciária e tributária (que ainda não terminaram), da redução do número de vereadores e da reeleição dos presidentes da Câmara e do Senado, os projetos de lei da Biossegurança, do novo marco regulatório das Falências, e das parcerias público-privadas, bem assim das inúmeras Medidas Provisórias, sobretudo as que tratam de incentivos fiscais. Não poderia ser outro o comportamento da Câmara, que é por essência uma casa política.

No início deste trabalho perguntamos se as decisões da Presidência da Câmara dos Deputados, em questão de ordem, eram estáveis ao longo do tempo, ou eram reformuladas - as dúvidas interpretadas - de acordo com o contexto político em que suscitadas.

À indagação-núcleo da pesquisa parecia-nos inicialmente muito difícil de responder. Em que pese ter havido algumas mudanças de entendimento, percebemos que a tendência das diversas Presidências na resolução das questões de ordem foi no sentido de preservar a jurisprudência (tradição) e as regras regimentais, mormente quanto aos questionamentos mais corriqueiros, dado que não envolviam questão política relevante, mas procedimentos alusivos ao processo legislativo. Quanto às mais complexas, notamos que as decisões das Presidências foram motivadas por fortes componentes políticos, a exemplo do desarquivamento de requerimento de CPI, da permissão de candidaturas avulsas para o cargo de Presidente da Mesa Diretora de parlamentares de qualquer legenda partidária, apensação, promulgação parcial e desmembramento de PEC. Este último caso se mostra evidente nas várias decisões da PEC da Reforma Tributária.

Como dissemos, outras questões subjacentes seriam objetos da pesquisa. Um dado relevante é o recurso contra decisão do Presidente em questão de ordem, que pode ser reforçado com o pedido do efeito suspensivo. Segue-se que quase nunca o recorrente o obtém do Plenário, seguindo o recurso à CCJ, que tem o prazo máximo de três sessões para se pronunciar, mas raríssimas vezes o faz tempestivamente. Concluímos que o recurso sem o efeito suspensivo não se reveste de grande utilidade. É um instrumento inócuo, pois não garante o recorrente da resposta almejada para o caso concreto que deu causa à sua questão de ordem. Também este é o pensamento do deputado Arnaldo Faria de Sá, que, ao levantar a Questão de Ordem nº 10249/97, em que questionava a autoconvocação do Congresso Nacional simultaneamente a sua convocação extraordinária. Disse o parlamentar: *Formularei minha questão de ordem mesmo sabendo que ela acabará caindo no vazio, porque será respondida de forma protocolar, e, ainda que venhamos a interpor recurso, ele será enviado para as calendas da Comissão de Constituição e Justiça, e nenhum resultado terá, infelizmente.*

No que diz respeito à metodologia interpretativa, constatamos que as decisões da Mesa, sobretudo as escritas, mencionaram reiteradamente os métodos lógico-sistemático e teleológico. Mas este não foi o norte principal do estudo. Mesmo porque identificar como os Presidentes interpretam as normas regimentais é tarefa quase que infactível, pois o julgamento desse órgão é, na maioria dos casos, condicionado por critérios demasiadamente subjetivos e pressionado por forças políticas preponderantes.

Sendo o Presidente da Mesa do mesmo Partido do titular do Poder Executivo, a inclinação daquele é no sentido de fazer prevalecer a vontade deste. Exemplo típico disso foi quando a Câmara votou a primeira parte da Reforma da Previdência (PEC 40/03). Nessa ocasião, dia 05/08/2003, os deputados José Thomaz Nonô (Questão de Ordem nº 118) e Alberto Goldman (Questão de Ordem nº 120) questionaram o início da discussão da matéria sem que se desse preferência ao requerimento de adiamento de sua discussão.

O Presidente João Paulo Cunha foi nitidamente parcial, visto que resolveu as questões de ordem politicamente, à revelia dos ditames regimentais. Note-se que o RI (art. 154, § 4º) prescreve que: *o requerimento sobre proposição em Ordem do Dia terá votação preferencial, antes de iniciar-se a discussão ou a votação da matéria* (inc. I); *o requerimento de adiamento de discussão, ou de votação, será votado antes da proposição a que disser respeito* (inc. II). O Presidente indeferiu a questão de ordem com o argumento de que não havia quorum para deliberar o requerimento, mas havia para o início da discussão, como prevê o art. 82, § 3º do RI. Este

preceptivo dispõe que *não havendo matéria a ser votada, ou se inexistir quorum para votação [...], o Presidente anunciará o debate das matérias em discussão*. Ocorre que o Presidente ignorou que havia matéria a ser votada – o requerimento de adiamento de discussão. Esse era justamente o instrumento à disposição das minorias para protelar a apreciação da PEC previdenciária. Aqui, o Presidente interpretou o regimento de forma literal porque assim o interessava politicamente (tratava-se do “*rolo compressor*” do Planalto para aprovar a proposta a todo custo).

Em que pese o viés político presente nas decisões presidenciais às questões de ordem, elas são necessárias aos deputados, principalmente aos das minorias, vez que nas palavras de Márcia Azevedo (2000): *Questão de ordem é a garantia primeira de que as normas serão cumpridas no decorrer do processo legislativo. Olhando um pouco para trás, vemos que os Regimentos das Casas nasceram da necessidade de pôr ordem nos trabalhos em grupo, de pôr ordem nas decisões coletivas, típicas do Poder Legislativo. Eram, portanto, Regimentos pela ordem e para a ordem. Daí a utilização da expressão até hoje. As questões de ordem são muito usadas e tranqüilizam a Casa e a sociedade no sentido de que há um controle eficaz e imediato quando do abuso das regras, porque todos sabem o valor político do “Jogo Parlamentar”. Obedecidas as regras, pode-se garantir a vitória de uma causa ou de uma idéia ou de um Partido.*

A esse respeito, o Presidente Michel Temer disse que na condução dos trabalhos legislativos não poderia haver desordem e que *esta nasce pelo descumprimento dos trâmites regimentais, que é a lei da Casa. É a que organiza, ordena, põe ordem. Exatamente para que se impeça, com seu descumprimento, a violação do direito do Parlamentar de ver processadas as questões segundo ordem procedimental estabelecida no Regimento. Sabe-se, por meio dele, quais são as “regras do jogo”. Se, portanto, a Mesa, das Comissões ou da Casa, viola um procedimento, a questão é de ordem. Por isso se a autoriza: para manter intacto o rito processual de formação dos atos normativos. A questão de ordem não é, portanto, para discutir o mérito de matérias que estão sendo positivadas, mas para impedir que o rito procedimental seja de molde a violar o conteúdo da legislação.*

Concluo ressaltando que esta monografia não teve o propósito de esgotar o tema, mas dar um primeiro e firme passo na construção de um trabalho mais denso e representativo, bem assim comungando do pensamento de Azevedo e Temer, que ressaltaram com muita propriedade o verdadeiro significado das questões de ordem como instrumento indispensável – se decididas imparcialmente pelos Presidentes - à disposição dos deputados no *jogo parlamentar*, em cujo processo as minorias devem ser preservadas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Júlio Ricardo de Paula. **As lacunas da lei e as formas de aplicação do Direito**. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=30>>. Acesso em: 15 set. 2004.

AZEVEDO, Márcia Maria de. **Prática do processo legislativo: jogo parlamentar, fluxos de poder e idéias no Congresso, exemplos e momentos comentados**. São Paulo: Atlas, 2001.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Interpretação jurídica no marco do Estado Democrático de Direito: um estudo a partir do sistema de controle difuso de constitucionalidade no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3588>>. Acesso em: 15 set. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** – texto de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 42, de 2003, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. 22ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 6ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

_____. Senado Federal. **Regimento Interno: normas conexas**. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº 93**. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. Senado Federal. **Processo Legislativo aplicado: questões de ordem, consultas e outras controvérsias regimentais, acompanhadas das respectivas decisões da Presidência, ocorridas no Plenário do Senado Federal, a partir de 1º de fevereiro de 1971 (vigência da Resolução nº 93, de 1970 – Regimento Interno)**. Brasília: Senado Federal, 2000.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Métodos e Princípios da Interpretação Constitucional**. In: Fórum Administrativo, v.3, n.23, p. 1709-1722, jan. 2003.

_____. **Interpretação constitucional**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2003. - 176 p.

HARGER, Marcelo. **Os métodos de interpretação e a ideologia do intérprete**. In: Boletim de Direito Administrativo, v.18, n.8, p. 645-655, ago. 2002.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **A Hermenêutica Jurídica de Gadamer e o pensamento de Santo Tomás de Aquino**. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=31>>. Acesso em: 15 set. 2004.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A pré-compreensão e a compreensão na experiência hermenêutica**. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3711>>. Acesso em: 15 set. 2004.

OLIVEIRA, Wéder de e AMARAL, Gardel. **Regimento Comum do Congresso Nacional Comentado**. Brasília: Ed. Vesticon, 2002.

PACHECO, Luciana Botelho. **A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase de comissões**. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. **Os fins sociais da norma e os princípios gerais de direito**. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3762>>. Acesso em: 15 set. 2004.

PESSÔA, Leonel Cesarino. **A teoria da interpretação jurídica de Emílio Betti: dos métodos interpretativos à teoria da hermenêutica**. In: Revista Trimestral de Direito Civil, v.2, n.6, p. 51-78, abr./jun. 2001.

TONELLI, Maria Luiza Quaresma. **Hermenêutica jurídica**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 125, 8 nov. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4324>>. Acesso em: 15 set. 2004.