

## Roberta Nascimento: Os ‘jabutis’ e o processo legislativo

No último dia 29, a mesa da Câmara dos Deputados ajuizou o MS nº 37.227 contra o suposto ato ilegal do presidente do Senado Federal, que teria remetido à sanção presidencial os Projetos de Lei de Conversão — PLVs nºs 15 e 17, de 2020, aprovados, respectivamente, no bojo da tramitação das Medidas Provisórias — das MPs nº 936/2020 e 932/2020, quando deveria ter determinado o retorno das proposições à casa iniciadora, tendo em vista que, da deliberação do Senado Federal sobre as matérias, resultaram modificações unilaterais supostamente de mérito por intermédio de emenda supressiva, as quais exigiriam apreciação pela Câmara dos Deputados como requisito da conclusão regular do processo



Aduz a impetrante, em síntese, que os textos aprovados pela

casa revisora divergem sobremaneira da redação final enviada pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal. Cita que, da redação final aprovada pela casa iniciadora, foram suprimidos artigos sob o argumento de se tratar de matéria estranha ao texto original da medida provisória em debate e que, nesses casos, a não devolução da matéria à casa iniciadora para apreciação das emendas supressivas aprovadas pelo Senado Federal violaria o artigo 62, §8º, c/c o artigo 65, parágrafo único, da Constituição e o modelo de bicameralismo. Pela primeira norma, as medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados; pela segunda, sendo o projeto emendado, voltará à casa iniciadora.

Nada obstante a importância da temática, no mesmo dia em que foi autuado houve a desistência do *writ*. A desistência adia a discussão do ponto junto ao STF, mas não impede que se sejam algumas considerações sobre a prática adotada pelo Senado Federal em diversas ocasiões, desde a decisão do STF na [ADI nº 5.127](#), que considerou inconstitucional, por violação ao princípio democrático e ao devido processo legislativo, a inserção de emenda parlamentar, no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, sem pertinência temática com o seu conteúdo originário. Tratam-se dos chamados "jabutis" ou "contrabandos legislativos", que já eram vedados pelo artigo 4º, §4º, da [Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional](#), muito embora sempre houvesse dificuldades para tal controle.

Há situações em que é fácil perceber emendas dispendo sobre matérias "totalmente estranhas", mas há diversas situações de emendas "conexas" com as matérias veiculadas originalmente, tornando a avaliação complexa. Como ainda não foram estabelecidos (se é que podem sê-lo) critérios objetivos para definir quais emendas guardam ou não pertinência temática, a avaliação do que deve ser excluído tem sido casuística. Dentro da Câmara dos Deputados, o próprio presidente tem impugnado de ofício. No Senado Federal, a praxe tem sido a provocação, por parte de algum senador, sendo a decisão final

submetida ao plenário, mesmo que tenha que ser tudo "previamente acordado" junto ao próprio presidente da casa (que pode pedir para um senador encampar a iniciativa), como forma de repartir o ônus político da exclusão da emenda "jabuti".

Ao excluir — via emenda supressiva — matérias sem pertinência temática, o Senado Federal desempenha o papel de casa revisora. Nessa situação, se não se mexe no restante do texto, conforme a atual praxe senatorial, tais modificações não retornam para a Câmara dos Deputados.

De fato, não é qualquer alteração no conteúdo do PLV que justifica o retorno à casa iniciadora. Somente a emenda que efetivamente modifique o mérito deve implicar a devolução. A rigor, no entanto, a supressão de trechos por ausência de pertinência temática não tem a natureza jurídica de uma emenda, apenas "leva" esse nome, isto é, a emenda é apenas o "veículo" por intermédio do qual se retiram tais fragmentos inconstitucionais do PLV. Isso porque tal exclusão precisa ficar registrada na tramitação legislativa, por razões de transparência e do próprio devido processo legislativo.

Seguindo por essa linha de raciocínio, existiriam dois tipos de emenda supressiva: 1) a emenda que propõe a erradicação de uma parte da proposição com vistas a alterar substancialmente seu mérito; e 2) a emenda destinada a sanar o vício de inconstitucionalidade da proposição, a partir da exclusão de "jabutis". Nessa segunda modalidade, a emenda supressiva não implica modificação substancial ou rejeição de matéria aprovada pela casa iniciadora, mas simples "não admissão" delas por parte da casa revisora.

Nesse sentido, inclusive, no Senado Federal, entende-se que a retirada de emendas "jabutis" equivale ao simples "não conhecimento" delas, diante do não atendimento dos pressupostos constitucionais, no exercício da competência prevista no artigo 62, §5º, da Constituição. De acordo com a expressão usada na [Questão de Ordem nº 6, de 2015](#), do Senado Federal, trata-se de um "juízo negativo de admissibilidade parcial", cuja consequência é a de considerar "não escritos" os textos que não guardam conexão com o teor originário da medida provisória que ensejou PLV. Assim, as emendas que simplesmente suprimem "jabutis" devem ser equiparadas a meras emendas de redação, não ensejando o regresso à Câmara dos Deputados, conforme a decisão do STF na [ADC nº 3](#).

No referido julgado, o então ministro Nelson Jobim assentou-se textualmente que *"O retorno do projeto emendado à casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado. Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica. Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada. Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial. Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica"*.

Vale recordar que emenda de redação é a que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto. De forma semelhante, pode-se dizer que a emenda supressiva de "jabutis" também é meramente saneadora do vício de inconstitucionalidade. A supressão de trechos sem pertinência temática é matéria de ordem pública e, portanto, não deveria sujeitar-se a maiores discussões, nem ser remetida de volta à Câmara dos Deputados para deliberação.



A dinâmica em comento — que, enfatize-se, vem sendo adotada pelo Senado Federal em obediência à ADI nº 5.127 — também pode ser assemelhada ao chamado "fatiamento" das Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Trata-se da retirada da parte controvertida de uma PEC, a partir da aprovação de um "destaque para constituição de proposição autônoma". Com isso, a parte sobre a qual há consenso (a não modificada, já aprovada em dois turnos em cada casa) é promulgada e a parte modificada pela casa revisora retorna à outra casa sob a forma de uma nova PEC, apelidada "paralela" (recebendo a mesma numeração, acrescida de letra do alfabeto correspondente ao expediente A, B, C etc.). Essa solução — que evita o "pingue-pongue" *ad infinitum* entre as duas casas — já foi chancelada pelo STF em diversas ocasiões (ADI nºs 2.031, 2.666, 3.367 e 3.472), quando se afirmou a constitucionalidade da promulgação de PEC objeto de tal "fatiamento".

De forma semelhante, no caso do processo de apreciação das medidas provisórias, a matéria objeto de emenda supressiva no Senado Federal poderá ser objeto de nova iniciativa legislativa (no entanto, chamar de MP "paralela" é equivocado, pois nesse caso haveria uma proposição autônoma e que seguiria o rito do processo legislativo ordinário). Registre-se que não existe qualquer vedação constitucional a essa hipótese, pois o objeto da emenda supressiva não será alcançado pela irrepetibilidade do artigo 62, §10, da Constituição.

O aparente problema dessa prática do Senado Federal em não devolver as emendas supressivas de "jabutis" à casa iniciadora é a contrariedade ao disposto no artigo 7º, §3º, da [Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional](#), pelo qual: *"Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações"*.

No entanto, como já argumentado, a rigor, a exclusão de matérias sem pertinência temática deve receber o mesmo tratamento das emendas de redação, conforme o decidido pelo STF na ADC nº 3. Por mais que implique "supressão" de texto, não tem natureza de "emenda" (mas apenas leva esse nome), o que afastaria a aplicação da referida norma. Além disso, a não observância desse tipo de norma *interna corporis* do Poder Legislativo não enseja inconstitucionalidade, sobretudo quando a providência visa a justamente garantir a observância da Constituição.

No pedido cautelar formulado no MS nº 37.227, a mesa da Câmara dos Deputados pleiteava a suspensão dos efeitos da aprovação e envio dos PLVs à sanção, com a devolução da matéria à Câmara dos Deputados com os correspondentes prazos remanescentes para tanto. Ocorre que a prestação jurisdicional não pode fazer o tempo parar de correr, nem voltar atrás, e o fato é que já não há "prazo remanescente", pois no plano fático já escoou o lapso de 120 dias previsto no artigo 62, §3º, da Constituição.



Além dessa impossibilidade no plano real, o acolhimento da pretensão da impetrante acarreta o risco de a casa iniciadora voltar a inserir os "jabutis" que tinham sido excluídos, situação que anularia o papel do Senado Federal, na qualidade de casa revisora, de retirar emendas sem pertinência temática. Sustentar ofensa ao bicameralismo nessa prática senatorial equivaleria a instrumentalizá-lo para perverter o processo legislativo, em nome de uma "preponderância" da casa iniciadora, talvez inexistente nessa situação em que está em questão a exclusão de "jabutis".

Ao se debruçar sobre a presente temática por ocasião do [MS nº 36.653](#), o ministro Gilmar Mendes reputou que a natureza *interna corporis* da discussão a tornava insuscetível, naquele momento, de controle jurisdicional, mas não excluiu a possibilidade de reexame do tema após eventual sanção por parte do Presidente da República. Na referida ocasião, aconselhou que as casas Legislativas mantivessem *"diálogo institucional a fim de encontrar soluções que atendam aos seus anseios sobre a funcionalidade do sistema, superando, assim, impasses como o que ora se coloca"*.

Por ora, a desistência do MS nº 37.227 revela o sucesso de mais um acordo entre as casas legislativas. Mas, como se vê, a porta da jurisdição constitucional permanecerá entreaberta e o STF pode acabar dando uma solução que não agrade a qualquer das partes envolvidas no processo legislativo.

**Date Created**

06/07/2020