



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 3.952, DE 2015

Relativa à STC nº 2015-12024, do Gabinete da Liderança do Governo, que solicita análise sobre a questão de ordem formulada pelo Senador Roberto Requião, em relação ao Relatório apresentado pelo Senador José Serra ao Projeto de Resolução do Senado nº 84, de 2007, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

O Gabinete da Liderança do Governo solicita a esta Consultoria análise sobre os possíveis desdobramentos regimentais da questão de ordem formulada pelo Senador Roberto Requião, em relação ao Relatório apresentado pelo Senador José Serra ao Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 84, de 2007, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

No dia 20 de outubro de 2015, o Senador José Serra apresentou relatório sobre a Emenda nº 1-Plenário, de autoria do Senador Artur Virgílio ao citado PRS. Naquela peça, concluiu-se pela apresentação de subemenda, que, na prática, visava a substituir todo o regramento do PRS por novas disposições. Registre-se que o objeto de análise da CAE, naquele momento, era apenas a referida Emenda nº 1-Plenário, uma vez que a proposição principal – o PRS – já estava instruída, visto já ter recebido parecer da mesma CAE, quando da sua tramitação pretérita.

O Senador Roberto Requião apresentou questão de ordem, fundamentada no art. 231 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), por entender que a subemenda inovava o conteúdo da Emenda nº 1-Plenário e continha matéria estranha à proposição, o que a tornaria inadmissível.

Adiantamos concordar parcialmente com a questão de ordem, na parte em que sustenta não poder a subemenda inovar o conteúdo da Emenda nº 1-Plenário, do então Senador Arthur Virgílio.

Isso porque, por definição, subemenda é uma emenda à própria emenda¹. Não pode, portanto, ampliar o alcance material desta – ainda que seja compatível com o teor do Projeto original, como nos parecer ocorrer no caso.

Nesse sentido, afirma-se que *a subemenda se destina a emendar uma emenda. Portanto, deve aperfeiçoá-la e nunca se opor a ela. A proposta contraditória será objeto de outra emenda*².

Em outras palavras: assim como a emenda não pode ir além do que o Projeto que busca emendar, a subemenda não pode inovar o tema da emenda à qual se dirige (essa a origem do art. 231, do RISF, citado na questão de ordem). Isso se torna ainda mais premente quando, como no caso em tela, foi à análise da CAE não o PRS em si, mas apenas a Emenda nº 1-Plenário:

Pontes de Miranda, acerca da matéria, adverte: “*Tanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados quanto no Regimento Interno*

¹ Cf. SILVA, Mário Elesbão Lima da. *Senado: Regimento Interno, poder e Processo Legislativo Comentados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 135. No mesmo sentido: CARVALHO, Kildare Gonçalves de. *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 141.

² SILVEIRA, Antonio Barbosa da (org.). *Manual de Redação Parlamentar*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013, p. 108.

do Senado Federal sói-se repelir as emendas e subemendas heterogêneas, isto é, estranhas à matéria em projeto. Tais regras jurídicas regimentais não são invalidantes; apenas conferem à Mesa, ou às Comissões, o [poder de] recusarem tais emendas”³.

Nesse contexto, reconhecer que o texto apresentado não constitui uma subemenda não significa que entendamos antirregimental o Relatório apresentado pelo Senador José Serra. Nos termos do § 6º do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), “a comissão, ao se manifestar sobre emendas, poderá reunir a matéria da proposição principal e das emendas com parecer favorável num único texto, com os acréscimos e alterações que visem ao seu aperfeiçoamento” (grifo nosso).

Dessa forma, vindo a Emenda nº 1-Plenário à apreciação da CAE, seria legítimo, do ponto de vista regimental, que a Comissão aprovasse a emenda, reunindo-a com o texto original do próprio PRS, com os acréscimos e alterações pertinentes.

Essa “reunião” prevista no § 6º do art. 133 do RISF – englobando a(s) emenda(s) com parecer favorável, o texto original da proposição e acréscimos e alterações – assemelha-se a um substitutivo, embora o RISF a ela não atribua essa nomenclatura. Isso posto, consideramos que, embora com a identificação de subemenda, o que se deveria fazer era, em verdade, a apresentação de um novo texto (“substitutivo”), na forma do citado § 6º do art. 133.

Em resumo, portanto: não obstante não se tratar efetivamente de uma subemenda, a apresentação de novo texto, no relatório, consolidando o

³ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969, tomo III*. São Paulo: RT, 1973, p. 176.



texto da Emenda nº 1-Plenário com o PRS original e com aperfeiçoamentos, parece-nos legítimo, à luz do § 6º do art. 133 do RISF. Logo, consideramos que a questão de ordem do Senador Requião, embora se baseie em premissas verdadeiras, não invalida o texto apresentado, que apenas não pode ser considerado uma subemenda.

Permanecemos à disposição da Liderança para os esclarecimentos e providências que julgar pertinentes.

Consultoria Legislativa, 29 de outubro de 2015.

João Trindade Cavalcante Filho
Consultor Legislativo