

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Requerimento n° 194, de 2010, do Senador Tasso Jereissati, que solicita o *sobrestamento do Projeto de Lei da Câmara n° 309, de 2009.*

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS JUNIOR

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Requerimento (RQS) n° 194, de 2010, de autoria do Senador TASSO JEREISSATI, que solicita, na forma do art. 335, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o sobrestamento do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 309, de 2009 (n° 5.939, de 2009, na origem), que *autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL e dá outras providências*, até que esta Casa delibere sobre o Projeto de Lei (PL) n° 5.938, de 2009, que *dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.*

Essa última proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados no mesmo dia da apresentação do RQS n° 194, de 2010, no dia 10 de março de 2010, e encaminhada a esta Casa para revisão.

Na sessão na qual o Requerimento foi apresentado, assim se manifestou o seu eminente autor, que, também, é o relator do PLC n° 309, de 2009, nesta Comissão:

... como podemos discutir e eu, pessoalmente, relatar um projeto sobre a criação de uma empresa, uma futura estatal, que teria como

finalidade gerenciar o sistema de partilha, se este ainda não existe, não foi sequer aprovado na Câmara dos Deputados, ainda não chegou ao Senado? Não sabemos como virá esse sistema de partilha – se vai ser aprovado e, em sendo aprovado, como virá. Ela está inteira e diretamente inter-relacionada e pressupõe, portanto, a votação do sistema de partilha.

De acordo com o parágrafo único do art. 335 do RISF, o Senhor Presidente desta Casa encaminhou a presente proposição para exame das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura.

II – ANÁLISE

Estabelece o inciso I do art. 335 do RISF, que o estudo de qualquer proposição poderá ser sobrestado, temporariamente, a requerimento de comissão ou de Senador, para aguardar ... a decisão do Senado ou o estudo de comissão sobre outra proposição com ela conexa.

Assim, para analisar o presente requerimento, cabe, inicialmente, verificar a existência de conexão entre os projetos.

O PL nº 5.938, de 2009, e o PLC nº 309, de 2009, representam, juntamente com os PLCs nºs 7 (nº 5.940, de 2009, na origem), que *cria o Fundo Social – FS; dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências*, e 8 (nº 5.941, de 2009, na origem), que *autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências*, ambos de 2010, o conjunto de proposições encaminhado pelo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional em 1º de setembro de 2009, com o objetivo de regulamentar a exploração do petróleo e gás na chamada província petrolífera do Pré-Sal.

Assim, há, certamente, forte correlação entre os quatro projetos. Essa conexão, entretanto, é mais evidente nas duas proposições envolvidas no RQS nº 194, de 2010.

Esse fato é explicitado até mesmo nas Exposições de Motivos que encaminham as propostas, que deixam claro a dependência entre elas.

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 38, de 31 de agosto de 2009, dos Senhores Ministros de Estado de Minas e Energia, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que encaminha o PL nº 5.938, de 2009, é afirmado que *nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, a União, representada pela **nova empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL**, e com base nas avaliações realizadas pela ANP, celebrará com os interessados o acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob regime de partilha de produção.*

E registram, expressamente, que *a PETRO-SAL, que fará a gestão dos contratos de partilha de produção, será **indispensável para a construção do novo marco institucional para a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob esse regime**. À PETRO-SAL caberá, ainda, celebrar, representando a União, contratos com os agentes comercializadores da parcela do excedente em óleo.*

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 40, da mesma data e firmada pelas mesmas autoridades, que capeia o PLC nº 309, de 2009, fica registrado que *trata-se ... de **medida vinculada e necessária à implementação do regime de partilha de produção, novo modelo de exploração e produção de petróleo e gás natural, objeto de proposição legislativa específica**, o qual será aplicável às áreas integrantes da nova província petrolífera do Pré-Sal, bem como em áreas estratégicas a serem definidas por proposta do CNPE.*

A mesma correlação é transparente no texto das proposições. O PL nº 5.938, de 2009, explicita que o seu objeto é disciplinar o sistema de *exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas e que esse procedimento será feito no regime de partilha de produção. Determina, ainda, o projeto que a gestão dos contratos de partilha caberá a empresa pública a ser criada com este propósito.*

De sua parte, o PLC nº 309, de 2009, estabelece que *a Petro-Sal terá por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.*

Ora, fica claro, além de qualquer dúvida, que a Petro-Sal que o PLC nº 309, de 2009, pretende instituir é a empresa pública referida no texto do PL nº 5.938, de 2009.

Assim, aprovar a primeira proposição sem que haja decisão sobre a segunda, é, simplesmente, injurídico. Teríamos a criação de uma entidade pública que não tem nenhuma finalidade.

Foi exatamente para impedir esse tipo de abominação legislativa que o RISF instituiu a figura do sobrestamento do estudo de uma proposição para aguardar análise de outra com ela conexa.

Poder-se-ia, aqui, *ad argumentandum tantum*, afirmar-se que o sobrestamento não é possível porque o PLC nº 309, de 2009, tramita em regime de urgência constitucional, na forma do art. 64, §§ 1º a 4º, da Lei Maior.

A possibilidade de o Presidente da República interferir na pauta do Congresso Nacional, prevista na Constituição no dispositivo acima citado e no art. 62, que disciplina a edição de medidas provisórias, é norma excepcionalíssima do princípio da separação dos poderes e, em consequência, tem que ser interpretada de forma restritiva.

Ou seja, não se contesta a possibilidade de o Presidente da República solicitar urgência dos projetos de lei sua autoria e que esse pedido traz, como resultado, o sobrestamento da pauta da Casa onde a matéria estiver tramitando, se ela não for votada em quarenta e cinco dias, prazo que não pode ser interrompido por normas internas do Poder Legislativo.

Mas, é apenas isso. Não se podem extrair daí outras formas de interferência sobre o poder de as Casas do Congresso Nacional se auto-organizarem e definirem o seu respectivo regimento interno. Não pode o Chefe do Poder Executivo intervir em assunto *interna corporis* do Poder Legislativo.

Cabe, aqui, citar trecho do magistral voto do eminente Ministro CELSO DE MELLO, no Mandado de Segurança nº 27.931, no qual se discute os limites de as medidas provisórias interferirem na pauta do Congresso Nacional e que, *mutatis mutandis*, se aplica ao caso sob exame:

Desse modo, e mesmo que o exercício (sempre excepcional) da atividade normativa primária pelo Poder Executivo possa justificar-se em situações **absolutamente** emergenciais, **abrandando**, em tais hipóteses, “*o monopólio legislativo dos Parlamentos*” (RAUL MACHADO HORTA, “**Medidas Provisórias**”, “*in*” “Revista de Informação Legislativa”, vol. 107/5), **ainda assim revelar-se-á** profundamente **inquietante** - **na perspectiva** da experiência institucional brasileira - **o progressivo controle hegemônico** do aparelho de Estado, **decorrente** da superposição **da vontade unipessoal** do Presidente da República, **em função** do exercício **imoderado** da competência **extraordinária** que lhe conferiu o art. 62 da Constituição.

Continua o douto Ministro que a situação das medidas provisórias e, ousamos aditar, idéias como a de que o Presidente da República pode interferir nos trabalhos legislativos além dos estritos limites constitucionais, representam *ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o Parlamento à vontade unipessoal do Presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo tende, cada vez mais, a inibir o poder de agenda do Legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do Executivo.*

Assim, em nosso sistema de separação de poderes, que é um dos princípios fundamentais da organização do Estado democrático de direito entre nós, limitações à possibilidade de o Senado Federal sobrestar o exame de proposição – e, eventualmente, por sua decisão soberana, assumir o ônus político de assim fazê-lo – somente poderiam constar do seu respectivo Regimento Interno.

Como essa limitação não consta do RISF e a conexão entre o PLC nº 309, de 2009, e o PL nº 5.938, de 2009, é indiscutível, afirmada, mesmo, pelo próprio Governo, nas Exposições de Motivos que os acompanham, só nos resta opinar pela total procedência do RQS nº 194, de 2010.

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela **aprovação** do Requerimento nº 194, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator