

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."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Regina Pereira Games

ARQUIVAMENTO DE PROPOSIÇÕES E FIM DE LEGISLATURA
Uma análise sobre a eficiência da norma

Brasília
2007

Regina Pereira Games

**ARQUIVAMENTO DE PROPOSIÇÕES
E FIM DE LEGISLATURA: Uma análise
sobre a eficiência da norma**

Monografia apresentada para aprovação no
curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados.

Orientador: Fernando Sabóia Vieira

Brasília
2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução

total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Games, Regina Pereira.

Arquivamento de proposições e fim de legislatura [manuscrito] : uma análise sobre a eficiência da norma / Regina Pereira Games. -- 2007.

48 f.

Orientador: Fernando Sabóia Vieira.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Proposição legislativa, Brasil. 4. Projeto de resolução, Brasil. I. Título.

CDU 342.537.4(81)

**Arquivamento de proposições e fim de
legislatura: uma análise sobre a eficiência da
norma**

Monografia – Curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de
2007.

Aluna: Regina Pereira Games

Banca Examinadora:

Fernando Sabóia Vieira

Luciana Botelho Pacheco

Brasília, 22 de março de 2007.

Dedico a meus pais, com carinho e admiração.

A meu filho, Vítor, amor da minha vida e fonte
de alegrias.

Agradecimentos:

A Deus e Nossa Senhora do Montserrat,
pela proteção ;

A meu esposo, João Ricardo, pelo apoio e
companheirismo;

A todos que contribuíram com a elaboração
deste trabalho, especialmente a Erivan e Nádia
Raposo e aos amigos do Serviço de
Proposições.

Resumo

Arquivamento de proposições ao final da legislatura e desarquivamento dessas proposições no início da legislatura subsequente no âmbito da Câmara dos Deputados. Avaliação dos diversos mecanismos de triagem legislativa, enfatizando-se o arquivamento de proposições ao final de cada legislatura. Dados de tramitação de projetos de lei apresentados em 1995, durante a primeira sessão legislativa da 50ª Legislatura. Análise do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a norma. Avaliação das lacunas existentes no texto do artigo e suas conseqüências na efetividade da norma. Estudo dos Projetos de Resolução que tramitam na Câmara dos Deputados visando a alteração do artigo 105 do Regimento Interno. Análise detalhada do Projeto de Resolução 279, de 2006. Aplicação das alterações propostas nos projetos analisados e projeção do impacto dessas modificações no processo legislativo da Casa.

SUMÁRIO

1	Introdução	8
2	Aspectos Gerais do Processo Legislativo	
2.1	<i>Lei e Direito</i>	10
2.2	<i>Processo Legislativo</i>	11
2.3	<i>Pressupostos do Processo Legislativo</i>	12
2.4	<i>Princípios Gerais do Processo Legislativo</i>	14
2.5	<i>Fases do Processo Legislativo</i>	15
2.5.1	<i>Fase Introdutória</i>	16
2.5.2	<i>Fase Constitutiva</i>	20
2.5.3	<i>Fase Complementar</i>	22
2.6	<i>O Arquivamento de Proposições</i>	23
3	A pesquisa	
3.1	<i>Metodologia</i>	29
3.2	<i>Dados</i>	31
3.3	<i>Análise dos dados e conclusões</i>	38
3.5	<i>Comentários acerca de alterações propostas</i>	40
4	<i>Considerações finais.</i>	44
	Referências	46
	Anexo A –Substitutivo da Mesa ao Projeto de Resolução 279/2006	47

1 Introdução

A fonte normativa preeminente no Direito brasileiro é a lei escrita, formalmente elaborada pelo Poder Legislativo. Infere-se dessa premissa, a importância do estudo do processo de formação dessas leis.

No processo legislativo brasileiro, não há limitação quanto à apresentação de proposições, bastando que o ato seja oriundo de agente que disponha de competência para este fim. Ante isso, as normas internas das Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, são organizadas com o fim de criar, em diversos pontos do processo, filtros legislativos, mantendo em tramitação apenas proposições que disponham de viabilidade técnica e política para tal.

Ao longo do processo é possível detectar vários desses filtros. O primeiro deles ocorre logo após a entrada da proposição, onde é verificado o atendimento dos pressupostos formais e materiais que viabilizem sua tramitação.

Na sequência, há outros, como a retirada de tramitação de proposições pelos seus autores, a declaração de prejudicialidade de matérias já apreciadas, o arquivamento de proposições com pareceres pela rejeição de todas as comissões de mérito .

Existem, ainda, tanto no âmbito das comissões parlamentares, quanto no plenário, o filtro tácito. O filtro traduz-se na praxe de não se deliberar sobre proposições que não se deseja aprovar - estas permanecem em atividade, sem que lhes seja dado destino final.

Grande parte desses filtros, no entanto, culmina no arquivamento das proposições, concluindo-se que se trata de um gênero, a qual pertencem as várias espécies de arquivamento que serão discutidas ao longo deste trabalho.

Dentre as formas de arquivamento, destaca-se pelo volume de proposições afetadas, o arquivamento por ocasião do fim da legislatura. Ambas as Casas Legislativas adotam tal procedimento, decorrente de um dos princípios do processo legislativo - o princípio da unidade da legislatura. (SILVA, 2006, p. 50)

Prega o princípio que, a cada início de legislatura, renovada a composição do Congresso, sejam igualmente renovadas as matérias em discussão, implicando no arquivamento de todas as outras matérias que se encontravam em trâmite na legislatura anterior.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, o princípio está regulamentado pelo artigo 105. Esse dispositivo determina que, encerrada a legislatura, sejam

arquivadas todas as proposições em tramitação. Há, contudo, exceções, de forma que parte dessas proposições não são arquivadas.

Na seqüência, está positivada a prerrogativa de o autor, ou autores, da proposição requererem seu desarquivamento num prazo de cento e oitenta dias a contar do início da legislatura seguinte.

Há, contudo, lacunas no texto do dispositivo, como a ausência de prazo determinado para a ultimação do processo e o desarquivamento de blocos de proposições apensadas. Isso permite que haja desarquivamentos sucessivos, fazendo com que proposições tramitem por tempo indeterminado, algumas há mais de duas décadas.

Tramitam na Câmara dos Deputados, alguns projetos de resolução que, têm por objetivo a adequação destas normas, por meio da alteração do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara.

Sendo assim, este trabalho se propõe a analisar a realidade das proposições arquivadas e desarquivadas com fulcro no artigo 105 do Regimento Interno avaliando, a seguir, a aplicação das alterações propostas. Será possível, assim, detectar falhas na aplicação do dispositivo e, ao mesmo tempo, projetar a efetividade das novas regras.

2 Aspectos Gerais do Processo Legislativo

2.1 Lei e Direito

Direito e sociedade são conceitos estreitamente ligados, uma vez que o Direito nasce com a organização social da humanidade. Nas palavras de Ulpiano, “Ubi societas, ibi ius; ubi ius, ibi societas” – onde há sociedade, há direito. Assim, a existência de sociedade implica a existência de normas de conduta a serem observadas por seus membros, ou seja, o Direito.

Direito, portanto, não se resume ao conjunto de normas positivadas. Ele é reflexo da realidade vivida pela sociedade na qual se insere. Ferreira Filho (2002, p. 11) destaca a supremacia do Direito existente nos regimes constitucionais pluralistas e comenta: “o primado da lei é inspirado pela idéia do primado do Direito, ou seja, do justo, como tal considerado, num dado momento por determinada comunidade”.

A expressão lei, não raro, é utilizada como sinônimo de Direito. De fato, no Brasil, a lei escrita elaborada pelo órgão legislativo é a principal fonte do Direito. Representa, porém, apenas uma das fontes formais deste, ao lado do costume, da jurisprudência e da doutrina.

A lei, ainda, pode ser compreendida em um sentido material e em um sentido formal. Em sentido formal, o aspecto julgado relevante é o da forma sob a qual a lei é editada, desconsiderando-se a natureza de seu conteúdo. É o ato legislativo *stricto sensu*, votado pelo órgão constitucionalmente competente para esse fim, no caso brasileiro pelo Congresso. Visto que um órgão exclusivamente legislativo é requisito para haver lei em sentido formal, depreende-se que a função legislativa está apartada das funções executiva e judiciária. Sendo assim, rigorosamente, só ocorre lei em sentido formal nos regimes constitucionais de separação das funções do Estado. (SILVA, 2006, p. 26-27)

Em sentido material, entretanto, o valor preponderante localiza-se na natureza da norma editada. Esta deverá ser “de caráter geral, abstrato e obrigatório, tendo por finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas” (SILVA, 2006, p. 26). Não importando, assim, que ela se origine de outro Poder que não o Legislativo.

É comum, contudo, haver leis que, concomitantemente, podem ser definidas como leis formais e leis materiais. Isso ocorre quando o ato legislativo vindo do Congresso,

mediante a observância dos preceitos constitucionais, apresenta aquelas características próprias da lei em sentido material. (SILVA, 2006, p. 26).

Finalmente, note-se que este trabalho utilizará a acepção de lei em sentido formal, uma vez que o estudo se concentrará nas normas constitucionais e regimentais do processo legislativo, especialmente no que se refere ao arquivamento de proposições ¹.

2.2 Processo Legislativo

Há certa dificuldade em se conceituar o que seja o processo legislativo, pelo menos no caso brasileiro². No entanto, é consensual que se o defina a partir de pelo menos duas percepções distintas: uma sociológica e outra jurídica.

No sentido sociológico, destacam-se as razões que provocam o parlamento a desempenhar sua função legislativa. Tais razões compreendem toda a sorte de influências a que os legisladores estão sujeitos por meio de grupos de pressão, da opinião pública, de acordos partidários etc. Em linhas gerais, nesse sentido, o Legislativo atua como mediador no âmbito do conflito de interesses entre os diversos segmentos da sociedade.

Moraes (2005, p. 568), por exemplo, define o sentido sociológico do processo legislativo como “o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas”.

Sampaio (1996, p. 27), corroborando o conceito, mostra que esta “acepção refere-se ao conjunto de fatores reais ou fáticos que põem em movimento os legisladores e o modo como eles costumam proceder ao realizar a tarefa legislativa”.

De outra forma, o sentido jurídico, traduz-se no conjunto de normas disciplinadas na Constituição que devem ser observadas durante a feitura da lei.

Na visão de Sampaio (1996, p. 28), o sentido jurídico do processo legislativo é uma espécie do gênero direito processual. Consiste no conjunto de “normas que regulamentam a produção - criação, modificação ou revogação – de normas gerais”.

¹ O conceito de proposição (legislativa) encontra-se no item 2.3 deste capítulo.

² No caso da Constituição de 1988, teria faltado ao constituinte, segundo tudo indica, uma visão clara da sistemática dos atos normativos (FERREIRA FILHO, 1992, p. 160).

Nessa mesma veia, Moraes (2005, p. 568), ensina que o sentido jurídico “consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição.”

Em contrapartida, para José Afonso da Silva (2006, p.41) existem dois sentidos formais para o processo legislativo, conceitualmente semelhantes aos sentidos acima descritos. Num sentido, refere-se à subordinação formal do processo legislativo aos dispositivos constitucionais e regimentais – o que equivale ao sentido jurídico já mencionado. Noutra sentido, representa o entrechoque dos interesses sociais – conceito correspondente ao sentido sociológico.

Considerando esse último sentido, Silva (2006, p. 41) atribui ao processo legislativo a função de conciliação das contradições dos interesses representados nas Câmaras Legislativas, valendo-se do debate preordenado e resultando em ato de maioria parlamentar, a lei jurídica.

Conclui, ainda, o jurista, que processo legislativo é “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis”.

Vale ressaltar que a expressão “leis”, na interpretação usada acima pelo autor, tem sentido amplo, referindo-se não apenas às leis ordinárias e complementares, mas também aos demais tipos normativos elencados no artigo 59 da Constituição Federal: emendas à Constituição; leis delegadas; decretos legislativos e resoluções. Excluem-se as medidas provisórias desse rol, pelo fato de não passarem pelo processo de formação legislativa na sua edição.

2.3 Pressupostos do Processo Legislativo

O processo legislativo, como mencionado, se fundamenta em preceitos gerais dispostos na Constituição. Cabe, por sua vez, aos regimentos internos das Casas legislativas a regulamentação desses preceitos, definindo como será a dinâmica do processo legislativo, denominada por Silva (2006, p. 44) de procedimento legislativo.

O cumprimento desses preceitos – constitucionais e regimentais – é condição *sine qua non* para garantir a legalidade da norma gerada. Segundo Moraes (2005, p. 568), a observância do devido processo legislativo é dogma corolário do princípio constitucional da

legalidade. Sendo assim, o descumprimento dessas normas leva à inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido.

Indo além, para haver uma legislação válida, é necessária a presença de requisitos que preexistem à formação das leis. Silva (2006, p. 45) os denomina de pressupostos do processo legislativo. São eles: a) existência de Parlamento; b) proposição legislativa; c) competência legislativa do Parlamento; d) capacidade do proponente.

Como discutido anteriormente, quando se tratou da definição de lei em sentido formal, a existência de órgão específico para exercer a função legislativa do Estado é decorrente do princípio da separação dos poderes. Tal princípio concedeu aos Parlamntos a incumbência da função legislativa a fim de garantir a representação popular. Destarte, a existência de um Parlamento pressupõe a existência de processo legislativo e, por conseguinte, da lei em sentido formal (SILVA, 2006, p. 45). Observe-se que não é pressuposto para a existência do ato legislativo final, pois este pode existir sem processo legislativo prévio, como acontece com as medidas provisórias.

A proposição legislativa é o segundo pressuposto do processo legislativo. Dessa maneira, para que o processo legislativo seja provocado é necessário que haja uma proposta, devidamente formalizada e justificada, que deverá ser submetida aos regulamentos desse processo.

Essa proposta, a proposição legislativa, é assim definida por Silva (2006, p. 49):

Proposição consubstancia-se na existência de um ato de alguém dirigido a qualquer daquelas Casas do Congresso Nacional, invocando sua atividade no sentido de ser produzido um ato legislativo (lei, decreto legislativo etc.); esse alguém pode ser um de seus membros individual ou coletivamente, a Mesa, uma de suas comissões ou outra pessoa ou órgão a que a Constituição atribua a qualidade de titular da iniciativa legislativa.

Na definição do Regimento Interno da Câmara, artigo 100, “proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”. São proposições, portanto, propostas de emenda à Constituição, os projetos de leis complementares, de leis ordinárias, de leis delegadas, de conversão de medidas provisórias em leis, de decretos legislativos e de resolução. Todas essas matérias configuram, pois, espécies do gênero proposição.

O terceiro pressuposto, a competência legislativa do Parlamento, apenas tem significado em Estados sob a forma de federação, pois somente neles existem, simultaneamente, várias esferas com competência legislativa. Cabe às constituições definir a

reserva de atuação de cada uma delas. No caso brasileiro, as competências legislativas da União estão dispostas, especialmente, nos artigos. 22 e 24 da Constituição Federal.

Por fim, o pressuposto da capacidade do proponente. Significa que este tem de ser constitucionalmente legitimado para deflagrar o processo legislativo. Silva (2006, p. 50) explica que essa capacidade decorre da outorga da titularidade da iniciativa legislativa. Este assunto será discutido adiante, quando serão abordadas as fases do processo legislativo.

2.4 Princípios Gerais do Processo Legislativo

Silva (2006, p. 50) destaca, dentre os princípios gerais do processo legislativo moderno, cinco principais: a) o da publicidade; b) o da oralidade; c) o da separação da discussão e votação; d) o da unidade da legislatura; e) o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares. Tais princípios se referem ao procedimento legislativo, ou seja, à dinâmica de elaboração legislativa.

O princípio da publicidade pode ser explicado, na prática, por três aspectos. O primeiro se refere à possibilidade de os cidadãos presenciarem as deliberações das Casas Legislativas. O segundo, diz respeito à livre divulgação das atas de deliberação. E, por fim, o terceiro aspecto se refere à publicação, na imprensa, de extratos e resumos das deliberações. (SILVA, 2006, p. 51)

O princípio da oralidade decorre da prescrição de que os debates se dêem em viva voz. No caso brasileiro, em regra, esses debates são posteriormente transformados em documentos escritos utilizando-se as notas taquigráficas de acordo com as determinações regimentais de cada Casa.

O princípio da separação da discussão e da votação consiste em iniciar a votação somente após o término da discussão. Evita-se, desta forma, que haja nova deliberação no ato de votação. Não ferem o princípio o encaminhamento da votação, tampouco a declaração de voto.

O princípio seguinte é o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares. Segundo este princípio, as matérias sujeitas à deliberação do Congresso devem, antes da apreciação pelo Plenário, ser analisadas por tais órgãos técnicos, especializados em campos temáticos específicos. As comissões emitem seus pareceres que, em seguida, serão submetidos à apreciação do Plenário. Há, contudo, exceções, conforme

previsto no artigo 58 da Constituição Federal, regulamentado no artigo 24, II, do RICD. Trata-se do poder conclusivo das comissões, que será tratado mais adiante.

Por fim, o princípio da unidade da legislatura é o que tem maior afinidade com este trabalho. Para discussão deste princípio, é necessária a revisão de alguns conceitos, iniciando-se pela definição de legislatura.

De acordo com Celso Bastos (2002, p.10), legislatura é “o período de funcionamento do Congresso, correspondente ao prazo de duração de exercício do mandato dos integrantes da sua Casa mais efêmera”. Nota-se, assim, que o conceito de legislatura considera tanto o aspecto temporal – correspondente ao mandato parlamentar, quanto a composição de membros nesse interstício.

No caso brasileiro, a legislatura tem duração de quatro anos e coincide com o mandato dos membros da Câmara dos Deputados, conforme dispõe o art. 44 da Carta Magna. Esta duração não recai sobre o mandato dos senadores porque o Senado é contínuo, de forma que, a cada nova legislatura, apenas é possível uma renovação parcial. (SILVA, 2000, p. 519).

A despeito do funcionamento contínuo do Senado, Silva (2006, p. 52) observa que o princípio deve ser observado por ambas as Casas Legislativas.

De acordo com o princípio, cada legislatura é única, pois representa exatamente aquela composição congressional. Por isso, desempenha um importante papel, já que é ela quem separa o funcionamento de cada Congresso, desvinculando-o do existente na legislatura anterior. (SILVA, 2006, p. 52)

Bastos (2002, p. 10) o denomina princípio da identidade da legislatura. Identifica as sessões preparatórias para posse dos membros e a eleição das Mesas de cada Casa como referências constitucionais ao princípio.

Silva (2006, p. 52), por sua vez, cita outras referências constitucionais: a fixação dos subsídios de Deputados e Senadores (art. 49, VII, CF); a determinação do número de membros das comissões permanentes no início da legislatura (art. 25, RICD) e, ao término desta, a extinção das comissões temporárias (art. 22, II, RICD) e o arquivamento de todas as proposições em tramitação (art. 105, RICD) – sendo esta última o principal objeto deste estudo.

2.5 Fases do Processo Legislativo

A Constituição Federal e os Regimentos Internos dispõem sobre os procedimentos adotados durante a trâmite das proposições. O procedimento de elaboração das leis ordinárias,

denominado processo legislativo ordinário, é o mais amplo e completo. É tratado pelos regimentos como regra geral e se aplica à tramitação dos projetos de lei.

Em linhas gerais, pode ser dividido em três fases: a introdutória - de iniciativa da lei; a constitutiva - compreendendo deliberação e sanção; e a complementar - constituída por promulgação e publicação.

Tendo em vista que este trabalho analisa o arquivamento de projetos de lei no âmbito da Câmara dos Deputados, os comentários aqui expostos terão essa espécie de proposição como referência.

2.5.1 Fase Introdutória

A fase introdutória, também chamada fase de iniciativa, na própria acepção do termo, é aquela na qual o processo legislativo é deflagrado.

Compreendem esta fase todas as normas concernentes à iniciativa legislativa, à apresentação de proposições e à definição do rito de tramitação da proposição e aos possíveis incidentes preliminares. (VIEIRA, 2005, p. 23)

Entende-se por iniciativa legislativa o poder constitucionalmente conferido a alguém ou a algum órgão para a apresentação de proposições ao Poder Legislativo com o objetivo de elaborar leis.

Do ponto de vista jurídico, Ferreira Filho (2002, p. 73) não percebe a iniciativa da lei como uma fase, mas sim como um ato legislativo: a entrega do documento – proposição - à Casa parlamentar que iniciará o processo de tramitação. Da perspectiva política, por sua vez, define a iniciativa como o conjunto de procedimentos que envolvem a elaboração da proposição: o estudo da matéria, a análise de sua conveniência e o uso de redação e formatação adequadas. Conclui o autor que, dessa forma, o legislador está, de fato, criando a lei e não apenas reproduzindo o direito não-escrito.

Da mesma forma, Silva (2006, p. 136) considera como poder de iniciativa, tanto o ato de apresentação da proposição quanto a escolha da matéria a ser legislada. Conceitua-o, assim:

Poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento.

Na Carta em vigor, dispõem de iniciativa geral qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; o Presidente da República e os cidadãos - a iniciativa popular (art. 61, caput, CF). Significa que podem apresentar proposições sobre qualquer matéria, exceto aquelas compreendidas no campo da iniciativa reservada.

Diz-se iniciativa reservada aquela conferida a alguns órgãos com a finalidade de organizar seus serviços. Ferreira Filho (2006, p. 190) assim comenta: “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”.

O Supremo Tribunal Federal, os tribunais superiores, os tribunais de justiça, o Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral da República detêm a iniciativa reservada para as matérias atinentes à sua organização administrativa (artigos 73; 96, II e 128, §5º, CF).

Vale ressaltar que o Presidente da República dispõe de diferentes tipos de iniciativa. Os casos de iniciativa reservada são relativos às matérias da administração pública e estão discriminados no artigo 61, § 1º, CF, com exceção da matéria referente à organização do Ministério Público. Neste caso, a iniciativa é concorrente entre Presidente da República e Procurador-Geral da União (art. 128, §5º, CF). Finalmente, nas matérias que tratam das leis orçamentárias previstas no art. 166, § 6º, CF, a iniciativa é vinculada, pois a apresentação do projeto de lei é uma imposição constitucional.

A iniciativa popular se depara com dois empecilhos para sua realização de fato. O primeiro está nas próprias exigências constitucionais para apresentação desse tipo de projeto - manifestação de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído em, no mínimo, cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de seus eleitores. O outro obstáculo está na impossibilidade de se constatar o cumprimento de tais exigências – é necessário verificar a validade dos títulos eleitorais, bem como a autenticidade das assinaturas. Por esses motivos, Ferreira Filho (2002, p. 207) conclui que a iniciativa popular constitui-se em mero “instituto decorativo”.

A tramitação se inicia com a apresentação da proposição ao Congresso ou a qualquer das Casas. À Câmara dos Deputados, são apresentadas as proposições de autoria de suas comissões, de deputados e de iniciativa extraparlamentar. Resta ao Senado receber as proposições de autoria de seus membros e comissões.

Os projetos de lei recebidos pela Mesa são, obrigatoriamente, numerados e datados. Após esse procedimento, submetem-se ao exame de admissibilidade que verificará a observância de pressupostos formais e materiais necessários ao início da tramitação (art. 137,

RICD). Pressupostos formais dizem respeito à apresentação do documento no formato de proposição, bem como o uso de redação adequada. Quanto a pressupostos materiais, verifica-se se matéria é alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental.

Constatando-se a existência de qualquer um desses casos, a Presidência devolverá o projeto ao seu autor, negando-lhe a tramitação.

O Autor poderá recorrer dessa decisão ao Plenário, que se manifestará após ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Sendo acolhido o recurso, a proposição retornará ao seu trâmite normal. Destaque-se que o exame dos pressupostos materiais é exemplo de importante mecanismo de controle prévio de constitucionalidade. (VIEIRA, 2005, p.25).

Se admitidos, após o exame de admissibilidade, são despachados às comissões e publicados no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos³.

Nesse despacho exarado pelo Presidente da Câmara, são definidas as comissões que apreciarão o projeto e o regime pelo qual ele irá tramitar. Estabelece-se, ainda, se ele estará sujeito à apreciação do Plenário ou se poderá ser apreciado conclusivamente pelas comissões.

Entende-se por apreciação conclusiva pelas comissões, o poder conferido a esses órgão técnicos de discutir e votar projetos de lei, dispensando-se a competência do Plenário. Esta delegação legislativa está prevista no artigo 58 da Constituição Federal e regulamentada no artigo 24, inciso II, do RICD. Aplica-se somente a projetos de lei ordinária, não sendo possível seu uso na apreciação de outros tipos de proposição, como projetos de lei complementar e projetos de código.

Também não se aplica a apreciação conclusiva pelas comissões nos casos em que haja a interposição de recurso subscrito por um décimo dos membros da Casa contra esse tipo de apreciação.

O Presidente determina, em seu despacho, se o projeto de lei estará sujeito à deliberação do Plenário ou se a competência deste estará dispensada, ficando restrita ao âmbito das comissões a discussão e a votação do projeto.

³ Denomina-se avulso a cópia da proposição publicada. São distribuídas a parlamentares, comissões, lideranças, assessorias etc para acompanhamento dos trabalhos.

As comissões permanentes possuem campos temáticos ou áreas de atividades específicas sobre as quais pode se manifestar. O Presidente, então, determina quais dessas comissões têm competência para deliberar sobre a matéria constante do projeto, bem como a ordem em que deverão se manifestar.

Duas comissões se destacam pela peculiaridade de suas competências: a de Finanças e Tributação – CFT - e a de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC.

A Comissão de Finanças e Tributação, além do mérito, examina a compatibilidade ou adequação orçamentária das proposições sempre que a matéria em questão envolve aspectos financeiros ou orçamentários públicos.

Da mesma forma, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, necessariamente, se manifesta quanto à constitucionalidade e juridicidade de todas as proposições, sem prejuízo dos casos em que deva se pronunciar quanto ao mérito dessas.

Pode haver, no máximo, três comissões para apreciar o mérito do projeto. Caso esse limite exceda, deve ser criada uma comissão especial, de caráter temporário, com competência para examinar, além do mérito, a admissibilidade jurídica e legislativa e a adequação financeira do projeto.

O Presidente define, por fim, o regime de tramitação do projeto de lei de acordo com a natureza da matéria: urgente, de prioridade ou de tramitação ordinária. O RICD dispõe, no artigo 151, as matérias concernentes a cada regime de tramitação.

Ainda na fase introdutória, verifica-se se matérias análogas ou conexas ao projeto apresentado estão em tramitação. Em caso afirmativo, o Presidente determina, de ofício ou por requerimento de qualquer Deputado ou Comissão, a distribuição por dependência, isto é, a apensação dos projetos.

Dentre os projetos apensados, terá precedência o mais antigo sobre os demais, exceto se de autoria do Senado. Nessa hipótese, a precedência será do projeto oriundo dessa Casa.

Quanto ao regime de tramitação, aquele mais privilegiado – regime prioritário ou regime de urgência, nesta ordem - se estenderá sobre todo o bloco⁴ de proposições apensadas. Da mesma maneira, se alguma das proposições estiver sujeita à apreciação do Plenário, esta condição contaminará todas as demais pertencentes ao mesmo bloco.

⁴ Denomina-se bloco o conjunto de proposições que tramitam apensadas. O bloco leva o número da proposição que tenha precedência sobre as demais. (cf. art. 143, RICD).

Finalmente, ressalte-se que o incidente regimental de tramitação por dependência, ou apensação, é relevante para o presente estudo. Assim como a iniciativa legislativa, é aspecto levado em conta no ato de arquivamento por término da legislatura.

2.5.2 Fase Constitutiva

A fase constitutiva é composta de uma etapa de deliberação legislativa e outra de deliberação executiva. A deliberação legislativa compreende a apreciação do projeto de lei pelas Casas do Congresso Nacional. Se aprovado, passa à etapa de deliberação executiva, na qual estará sujeito à sanção ou ao veto presidencial. Ocorrendo o veto, o Congresso deverá apreciá-lo, ratificando, ou não, a decisão do Executivo.

Na deliberação legislativa, após o exame de admissibilidade que se dá logo após sua apresentação, o projeto de lei é enviado à apreciação das comissões. O Presidente da comissão designa, dentre os membros, o Relator da matéria, que deverá elaborar o parecer. Deste parecer constará o relatório, com a análise da matéria, e o voto do Relator, manifestando-se pela aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou ainda pela necessidade de modificá-la por meio de emendas ou substitutivos.⁵ A seguir, o parecer é submetido à votação da comissão, configurando o resultado obtido no posicionamento da comissão sobre a matéria analisada.

Discutiu-se anteriormente que o exame prévio dos projetos pelas comissões é um dos princípios fundamentais do processo legislativo. Note-se, porém, que no Direito brasileiro não há exigência constitucional para que essa etapa do processo legislativo se realize. A Constituição apenas faculta a delegação de poderes a esses órgãos técnicos. No entanto, os regulamentos internos das Casas determinam tal obrigatoriedade. Ferreira Filho (2002, p. 211) comenta a competência das comissões no Direito brasileiro:

A existência das comissões é prevista, mas em parte alguma se prescreve, na Constituição, o envio de qualquer projeto obrigatoriamente ao exame da comissão. Assim, esse exame não é imperativo constitucional, embora seja previsto pelos regimentos parlamentares.

⁵ Emenda é uma proposição acessória de outra – no caso em discussão, do projeto de lei – por meio da qual é possível alterar o texto desse projeto. O substitutivo, por sua vez, é uma emenda de maior porte. Trata-se de um novo texto do projeto de lei, substancialmente reformulado, e que contém várias alterações em relação à redação original.

Geralmente, os prazos estabelecidos pelo RICD para a apreciação das proposições não são cumpridos, permitindo que esta se dê por tempo indeterminado. Vieira (2005, p. 32) percebe neste aspecto uma função de triagem política das proposições, livrando o Plenário do congestionamento destas. Entretanto, constatado o decurso do prazo para apreciação, o autor poderá requerer que o Presidente determine o envio da proposição à próxima comissão ou ao Plenário, conforme o caso. Nesta hipótese, perderão o caráter conclusivo as proposições que tramitarem sob esta forma.

Concluída a tramitação pelas comissões, se for o caso, o projeto de lei será encaminhado à apreciação do Plenário. Estará aprovado, se obtiver a maioria simples dos votos - maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros. Se dispensada a competência do Plenário, será aberto prazo para interposição de recurso contra a apreciação conclusiva (CF, art. 58, § 2º, I).

Após a aprovação pelo Plenário, ou pelas comissões - no caso de apreciação conclusiva por esses órgãos técnicos - não havendo recurso ou provimento deste, o projeto será enviado ao Senado Federal para revisão. A Casa Revisora, por sua vez, poderá aprová-lo, enviando-o, a seguir, à sanção presidencial. Ocorrendo a rejeição, o projeto será arquivado. Se a Casa Revisora optar pelo oferecimento de emendas, estas deverão retornar à Câmara para que sejam apreciadas. Ao final, prevalecerá a vontade da Casa Inicial, que enviará os autógrafos⁶ à sanção.

Finda a deliberação legislativa, passa-se à deliberação executiva. O projeto de lei é apreciado pelo Presidente da República que opta por sancioná-lo ou vetá-lo. A sanção significa que o Chefe do Executivo concorda com os termos do projeto de lei e que este foi devidamente aprovado pelo Legislativo. O veto, por sua vez, representa a discordância a qualquer desses aspectos. (MORAES, 2005, p. 583-584)

A sanção será expressa quando assim o Presidente da República manifestar sua aquiescência ao projeto. Se no prazo de 15 dias úteis do seu recebimento houver o silêncio do Executivo, a sanção será tácita. Silva (2006, p. 211) discorda dessa terminologia corrente na doutrina constitucional, por entender que, apesar de não estar formalizada, é uma vontade “expressa pelo silêncio”, portanto, uma vontade expressa.

⁶ Denomina-se **autógrafo** o documento oficial, assinado pelo Presidente da Casa na qual se concluir o trâmite do projeto e que contém a redação final aprovada pelo Congresso.

De fato, a sanção tácita é um instrumento utilizado pelo Executivo quando a matéria em exame é de natureza controversa, de modo que a sanção expressa possa repercutir negativamente ao Presidente da República. Ferreira Filho (2002, p. 214), nesse sentido, comenta:

A sanção tácita foi prevista em nosso Direito para evitar o “engavetamento” de projetos pelo Presidente. Transformou-se, todavia, em instrumento de covardia política, em modo de querer fingindo não querer. Serve para sancionar aquilo que não se quer vetar, mas que não se tem a coragem de aprovar publicamente, por temor à impopularidade.

Poderá, ainda, haver sanção parcial, caso a anuência ao projeto de lei não se dê em sua totalidade. Por conseguinte, simultaneamente, haverá veto parcial incidindo sobre a parte do texto não sancionada.

Ao exercer o poder de veto, o Presidente da República deve enviar ao Congresso Nacional, num prazo de quarenta e oito horas, os motivos que provocaram essa decisão. Esses motivos poderão ser jurídicos, políticos ou ambos.

O veto jurídico decorre da análise dos aspectos formais do projeto de lei, verificando-se a existência de vícios que torne a lei inconstitucional. Já o veto político representa a discordância da matéria em si, considerando-a contrária ao interesse público. Por fim, o veto jurídico-político sobrevém quando há coincidência dos dois tipos citados (MORAIS, 2005, p. 584).

O projeto de lei vetado retornará ao Congresso Nacional para ser apreciado em sessão conjunta no prazo de trinta dias do seu recebimento. Será considerado rejeitado, se assim decidir a maioria absoluta dos Deputados e Senadores. Prevalecerá, então, a vontade do Congresso, sendo o projeto de lei enviado à promulgação.

Finalmente, vale ressaltar que a sanção ou a rejeição do veto significam a transformação em lei do projeto aprovado pelo Legislativo (FERREIRA FILHO, 2002, p. 213). Representa, também, a conclusão da fase constitutiva do processo legislativo ordinário.

2.5.3 Fase Complementar

A fase complementar compreende a promulgação e a publicação da lei. Como mencionado, a lei adquire esse status após a sanção presidencial ou rejeição do veto pelo Congresso. Portanto, os atos da fase complementar incidem não mais sobre o projeto, mas sobre a lei elaborada.

A promulgação atesta que uma lei presumidamente constitucional e apta a produzir efeitos passa a existir no ordenamento jurídico. Conforme Silva (2006, p. 529), o “ato de promulgação tem, assim, como conteúdo, a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória.”

É competência do Presidente da República a promulgação das leis. Na sua omissão, essa competência passa, sucessivamente, ao Presidente e ao Vice-Presidente do Senado.

O ato seguinte, a publicação, visa dar ciência aos destinatários da lei, por meio da divulgação no Diário Oficial da União, de sua existência e de seu conteúdo. A partir de então é que sua observância poderá ser exigida. Significa, portanto, condição de eficácia da lei.

Em síntese, assim Moraes (2005, p. 587) define o papel da promulgação e da publicação: “a primeira garante a executoriedade à lei, enquanto a segunda lhe dá notoriedade.”

Até aqui, tratou-se, em linhas gerais, do processo legislativo aplicado à aprovação das leis ordinárias, nos termos da Constituição Federal e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Como dito anteriormente, é o mais amplo e completo, portanto paradigmático. Por outro lado, note-se que algumas proposições, como as Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei Complementar têm um regime de tramitação distinto, dadas suas especificidades.

2.6 O Arquivamento de Proposições

Tratando-se do arquivamento de projetos de lei, são várias as hipóteses para que ele ocorra durante sua tramitação na Câmara dos Deputados.

Projetos de lei apreciados conclusivamente pelas comissões que receberam manifestações contrárias ao mérito da matéria estarão sujeitos ao arquivamento, de acordo com o artigo 133 do RICD. Caso haja a interposição do recurso previsto no mesmo dispositivo, o projeto somente será arquivado se o recurso não for provido pelo colegiado.

Outra possibilidade incide sobre os projetos que tiverem parecer terminativo, conforme dispõe o artigo 54 do RICD: 1) pela injuridicidade ou inconstitucionalidade, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ou; 2) pela inadequação financeira ou orçamentária, na Comissão de Finanças e Tributação. Os projetos assim julgados serão arquivados, ressalvada a hipótese de interposição de recurso.

Se apresentado recurso contra parecer terminativo, o Plenário apreciará, preliminarmente, apenas os aspectos impugnados no parecer, conforme o artigo 144 do RICD. O vício poderá ser escoimado se apresentada emenda saneadora. Não havendo aprovação pelo Plenário, de emenda saneadora nem do projeto de lei, ele será definitivamente arquivado.

Outro incidente que conduz ao arquivamento definitivo é a declaração de prejudicialidade pelo Presidente da Câmara ou de Comissão. Podem ser declarados prejudicados projetos de lei pendentes de deliberação em virtude da perda de oportunidade de apreciação da matéria ou de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação. Como nos demais casos, é facultada a interposição de recurso ao Plenário pelo autor, conforme prevê o artigo 164, §2º, do RICD.

Por fim, há o arquivamento ao término da legislatura, previsto no artigo 105 do RICD, objeto principal deste estudo. A seguir, reproduz-se o teor do dispositivo, a fim de facilitar sua compreensão.

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

Prevê o *caput* do artigo 105 que serão arquivadas todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação. Constata-se, ainda, a existência de um arcaísmo quando o dispositivo se refere às proposições que abrem crédito suplementar. Tais proposições, após a Constituição Federal de 1988, deixaram de tramitar separadamente nas Casas Legislativas, passando ao sistema unicameral, ou seja, atualmente são apreciadas em sessões conjuntas do Congresso Nacional. Sendo assim, esta parte do dispositivo será desconsiderada para os fins deste trabalho.

O dispositivo preserva em tramitação as proposições que estão próximas à conclusão de seu trâmite – aquelas com pareceres favoráveis de todas as Comissões e as

aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno. Igualmente o faz com as proposições de origem externa à Câmara dos Deputados – as do Senado Federal, de iniciativa popular, de outros Poderes ou do Procurador-Geral da República .

No inciso II, são mantidas em tramitação as proposições aprovadas em turno único, primeiro ou segundo turno. Em regra, as proposições que tramitam na Câmara estão subordinadas a turno único de apreciação. São exceções as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar. Quanto à aprovação em turno único e em segundo turno, as proposições nesta etapa estão a um passo de serem encaminhadas ao Senado ou ao Presidente da República, conforme o caso, justificando, assim, sua permanência em tramitação. Quanto às proposições aprovadas em primeiro turno, estas ainda podem demandar tempo considerável para que sua tramitação seja concluída, no entanto, o legislador preferiu ser flexível neste caso.

Os incisos III, IV e V impedem que sejam arquivadas proposições que tenham tramitado pelo Senado ou de origem externa à Câmara sejam arquivadas. Em ambos os casos a norma visa valorizar o trabalho realizado por esses outros agentes, uma vez que antes de iniciar o processo legislativo na Câmara, estas proposições passaram por uma elaboração mais complicada em sua origem. Além disso, esses autores não dispõem da prerrogativa prevista no parágrafo único do dispositivo, a ser tratada no parágrafo seguinte.

A prerrogativa de os autores requererem o desarquivamento de suas proposições nos primeiros cento e oitenta dias da legislatura subsequente está prevista no parágrafo único do artigo 105. Se deferido o requerimento, a proposição volta a tramitar do estágio onde se encontrava. Entretanto, até o deferimento, sua tramitação fica suspensa, podendo, este período se estender por quase uma sessão legislativa. Na apresentação dos dados da pesquisa, este assunto voltará a ser discutido.

Vale comentar as diferentes interpretações acerca do alcance da expressão pareceres favoráveis de todas as comissões, mencionada no inciso I, caput, do artigo 105. Atualmente, para efeitos de aplicação do dispositivo, consideram-se pareceres favoráveis de todas as comissões, tanto aqueles que tratam do mérito da proposição, como os que tratam da adequação financeira e orçamentária e da constitucionalidade e juridicidade.

Balieiro (1999, p. 41-42) refuta esse entendimento por considerar que apenas pareceres de mérito devem ser levados em conta para efeitos do arquivamento pelo artigo 105 do RICD. O autor argumenta que a manifestação favorável à matéria pelas Comissões é expressa pela aprovação do seu mérito. Acrescenta que pareceres formais, por se limitarem à análise de aspectos dessa natureza, não devem ser considerados na mensuração da

conveniência da matéria. Conclui, assim, que as proposições prescindem da manifestação quanto à forma descrita no artigo 54 do RICD para permanência em tramitação.

O autor recorre à análise sistêmica do RICD para demonstrar seu posicionamento, reportando-se ao artigo 133. Como citado anteriormente, o artigo determina que se considere rejeitada a proposição que receber manifestações contrárias de todas as comissões de mérito. De fato, não há razão para apreciar o atendimento de pressupostos formais, quando o mérito da matéria não foi considerado conveniente. É esta mesma leitura que dá ao inciso I, do artigo 105: havendo manifestações favoráveis quanto ao mérito, considera-se a matéria aceita e oportuna, restando aos parlamentares da legislatura seguinte ajustar os aspectos formais da proposição.

A interpretação de uma norma, porém, deve representar a ampliação do pensamento nela contido conforme as necessidades da vida prática (MAXIMILIANO, 2005, p. 50). Desta maneira, também deve ser considerado na leitura do dispositivo, o intervalo necessário para a conclusão do trâmite da proposição, bem como se sua apreciação ater-se-á apenas à análise técnica.

Nota-se que a apreciação de aspectos formais de um projeto de lei pode ser mais lenta que a apreciação do mérito em si. Deve-se isso ao acúmulo de competências na CFT e na CCJC para julgar ambos os aspectos tratados no artigo 54 do RICD. De acordo com pesquisa realizada por Pacheco (2004, p. 46-47 e 50), essas duas comissões, mas em especial a CCJC, retêm o maior número dos projetos de lei ainda não deliberados, considerados aqueles sujeitos à apreciação conclusiva pelas comissões.

Nestas condições, para serem apreciados, os projetos concorrem com um volume maior de proposições, sendo necessária uma atuação política efetiva da parte interessada – geralmente o autor -, que deverá estar no exercício do cargo. Sem esse patrocínio, o projeto terá menores chances de ser pautado na Ordem do Dia da comissão. Nota-se, assim, que as negociações políticas, em tese relacionadas ao mérito da matéria, também estão presentes durante a apreciação de aspectos formais. Conclui-se, assim, que o juízo formal demanda o mesmo empenho parlamentar requerido para o juízo do mérito, indo contra a intenção do artigo de manter em tramitação apenas as proposições em fase de conclusão.

O Senado Federal adota procedimento semelhante para arquivar proposições ao final da legislatura. No caput do artigo 332 do seu Regimento Interno, determina que todas as proposições em tramitação na Casa serão arquivadas, ressalvados os casos elencados nos incisos subseqüentes. Quanto a esses incisos, alguns se adequam às peculiaridades da Casa Legislativa; outros se assemelham aos dispositivos da Câmara dos Deputados.

Reciprocamente, o Senado não arquivava as matérias oriundas da Câmara ou por ela revisadas. Abrange, nesta hipótese, todas as matérias de iniciativa extraparlamentar, já que essas sempre são apresentadas à Câmara. Também não são arquivadas matérias com pareceres favoráveis de todas as comissões.

Da mesma forma, permanecem em tramitação as matérias de competência privativa do Senado Federal (art. 52, CF), as de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CF) e os pedidos de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (art. 53, CF).

Diferem da Câmara dois dispositivos interessantes. O primeiro isenta de arquivamento as proposições de autoria de Senadores no seu último ano de mandato. A norma permite que essas proposições tenham a oportunidade de ser apreciadas na legislatura seguinte, já que em regra seriam arquivadas em menos de um ano de tramitação. Sua aplicação às proposições da Câmara, porém, deve ser cuidadosamente estudada, tendo em vista a problemática do volume de proposições em tramitação na Casa.

O outro dispositivo determina que não serão arquivadas as proposições de Senadores reeleitos ou que permaneçam no exercício do mandato – lembre-se de que a renovação em cada legislatura sempre é parcial, na proporção de um ou dois terços. Neste caso, o uso da regra no âmbito da Câmara seria válido, pois parte significativa dos procedimentos administrativos para o desarquivamento seria eliminada. Na Câmara, atualmente, as proposições arquivadas com fulcro no artigo 105 do RICD dependem da apresentação de requerimento do autor para que retornem à tramitação. Como isso acontece com a quase totalidade das proposições, a permanência automática em tramitação traria economia para o processo.

Independentemente das ressalvas supracitadas, as proposições que tramitam há duas legislaturas são arquivadas. De acordo com o entendimento adotado pelo Senado, para aplicação desse dispositivo, não é necessário que a proposição tramite por duas legislaturas completas. A legislatura é contabilizada independente do período em que aconteça a apresentação. Trata-se de uma regra semi-rígida, uma vez que permite que a situação se reverta caso um terço dos Senadores assim o requeiram, no prazo de sessenta dias da primeira sessão legislativa seguinte, ouvido o Plenário da Casa.

No ano de 2006, havia alguns projetos de resolução em tramitação na Câmara dos Deputados visando alterar os procedimentos do artigo 105 do RICD. Embora alguns desses projetos buscassem a ampliação das vias de desarquivamento, a grande maioria busca

restringir o número de proposições desarquivadas, tentando assemelhar as normas em vigor semelhantes aos dispositivos utilizados no Senado Federal.

Um exemplo é o Projeto de Resolução Nº. 100, de 2003, do Deputado Luiz Carlos Hauly, que reproduz na literalidade o dispositivo do RISF. Na mesma vertente, está o Projeto de Resolução n.º 119, de 2003, da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que estabelece o prazo de duas legislaturas para que uma proposição conclua seu trâmite.

Destaca-se nesse grupo o Projeto de Resolução 279, de 2006⁷, que altera o artigo 105 em diversos pontos. É o mais rico em detalhes e o único que recebeu parecer pela aprovação da CCJC e da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, chegando a configurar na pauta de votações do Plenário em dezembro de 2006. Nesse período, percebe-se que havia interesse em sua aprovação mas, por falta de acordo em alguns pontos, não se finalizou sua apreciação. Na atual legislatura, já existe novo projeto sobre essa matéria, o Projeto de Resolução 5, de 2007. Mais adiante, após a apresentação dos dados da pesquisa, as alterações propostas serão discutidas.

⁷ Vide Anexo A - Inteiro teor do Substitutivo da Mesa ao Projeto de Resolução 279/2006

3 A pesquisa

3.1 Metodologia

Os dados apresentados neste trabalho foram obtidos por meio de pesquisas realizadas no Sistema de Informações Legislativas – Sileg - da Câmara dos Deputados. Sileg é um *software* utilizado pela Casa, por meio do qual, dentre outras funções, são gerenciadas todas as proposições que ali tramitam.

A pesquisa direcionou-se para a tramitação de projetos de lei no âmbito da Câmara, unicamente. Em comparação com outras espécies de proposição, os projetos de lei representam a significativa maioria. Não foram examinadas, portanto, quaisquer outras espécies de proposições legislativas, como projetos de lei complementar ou projetos de resolução, por exemplo. Evidentemente, o exame de todas as proposições apresentadas desde a publicação da Resolução 17, de 1989, que aprovou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, viabilizaria uma análise evolutiva do procedimento de arquivar proposições ao final da legislatura. Um estudo desse porte, contudo, vai de encontro à proposta de um curso de nível de especialização, onde se prima pela especificidade do tema abordado e dispõe-se de tempo reduzido para realização da pesquisa.

Em vista dessas considerações, optou-se, ainda, por restringir o foco da pesquisa aos projetos de lei apresentados no ano de 1995. Este ano marcou a primeira sessão legislativa da 50ª Legislatura (1995/1999). Em regra, as primeiras sessões legislativas caracterizam-se pela fertilidade de novas proposições, já que os deputados que chegam à Casa estão ávidos por iniciar suas atividades legiferantes. Finalmente, preferiu-se essa legislatura porque um dos aspectos analisados solicita que os projetos de lei tenham tramitado por, pelo menos, duas legislaturas.

Desde a apresentação dos projetos examinados até a conclusão deste estudo, passaram-se três legislaturas. Ao término de cada uma, a Mesa Diretora determinou o arquivamento de todas as proposições que atendiam às disposições do artigo 105 do RICD. Os Atos dos quais constam essas determinações foram datados de 02/02/1999, 31/01/2003 e 31/01/2007. Logo após, foram publicados no Diário da Câmara dos Deputados. É comum, entretanto, que tais atos sejam suplementados após a publicação inicial, tendo em vista a constatação, ulterior, de proposições que deveriam ter sido atingidas pelo dispositivo, mas que, por falhas durante o procedimento administrativo, não foram arquivadas.

Assim sendo, a pesquisa não se restringiu a datas específicas quando investigadas as tramitações relativas ao arquivamento e ao desarquivamento. Com o intuito de se estabelecer uma margem de segurança, buscou-se a existência de tais tramitações durante todos os anos em que houve a publicação de atos de arquivamento. Assim sendo, doravante, quando se fizer menção a esses períodos, apenas será usado como referência o ano em que ocorreram. Por exemplo, *arquivamento de 1999* ou *desarquivamento de 2003*.

Observe-se, ainda, que até a conclusão deste trabalho, não expirou o prazo de 180 dias para que os autores requeiram o desarquivamento das proposições que tramitavam até o final da legislatura passada (2003/2007) Fica, desta forma, prejudicada a análise de dados referentes a esse período.

Inicialmente, serão pesquisados dados relativos aos diversos filtros legislativos que incidiram na tramitação dos projetos analisados. Por meios desses dados, será possível aferir a relevância do arquivamento pelo decurso da legislatura frente aos outros mecanismos de triagem legislativa. A seguir, será feita uma análise específica, comparando-se os números de proposições arquivadas e imediatamente desarquivadas pelo artigo 105, RICD. Serão acrescentados gráficos demonstrando os dados analisados separadamente, por legislatura, inclusive dados referentes aos projetos que se tornaram leis. Por fim, na conclusão do trabalho, serão discutidas melhorias a serem feitas no texto do dispositivo e como as normas propostas pelo Projeto de Resolução 279, de 2006, poderão contribuir com isso.

3.2 Dados

No ano de 1995, 1.443 projetos de lei foram apresentados à Câmara dos Deputados. Preliminarmente, excluimos da pesquisa 40 desses por terem sido apresentados antes do dia 1º de fevereiro de 1995, pertencentes, portanto, à legislatura anterior (1991-1995).

Interessam à pesquisa apenas projetos de lei apresentados na primeira sessão legislativa da 50ª Legislatura. A partir deste ponto, esses projetos serão identificados apenas como projetos de lei de 1995. (Tabela 1)

Tabela 1. Projetos de Lei apresentados em 1995.

<i>Total de PLs apresentados em 1995</i>	<i>1.443</i>
<i>Pertencentes à 49ª Legislatura (legislatura anterior)</i>	<i>40</i>
<i>Pertencentes à 50ª Legislatura (objeto de análise)</i>	<i>1.403</i>

Até a véspera do arquivamento de 1999, o número de projetos de lei de 1995 que tramitava na Câmara era de 857 projetos. Para se chegar a esse valor, foram excluídos, do total de 1403 projetos de lei de 1995, aqueles que se encontravam nas seguintes situações nesta data: retirado pelo autor (38), devolvido ao autor (69), transformado em norma jurídica (71), aguardando retorno do Senado Federal (04), vetado totalmente (01) e arquivado por qualquer dispositivo regimental, exceto o art. 105 (363). (Tabela 2 e Gráfico 1)

Tabela 2. Situação dos projetos de lei de 1995 na véspera do arquivamento de 1999.

<i>Identificados</i>	<i>1403</i>
<i>Retirados pelo autor</i>	<i>38</i>
<i>Devolvidos ao autor</i>	<i>69</i>
<i>Transformados em norma jurídica</i>	<i>71</i>
<i>Aguardando retorno do Senado Federal</i>	<i>4</i>
<i>Vetado Totalmente</i>	<i>1</i>
<i>Arquivados (exceto pelo art. 105 do RICD)</i>	<i>363</i>
<i>Em tramitação em 1º / 2 / 1999</i>	<i>857</i>

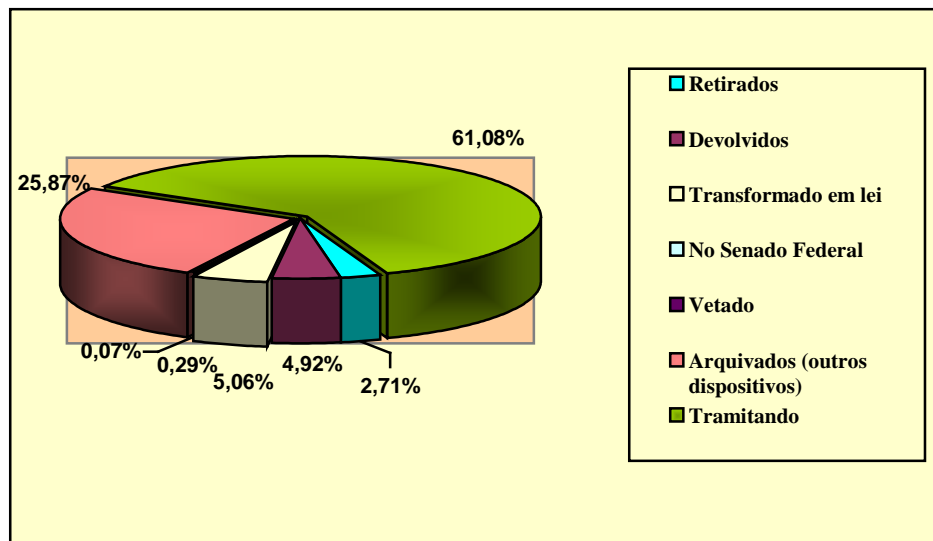


Gráfico 1 - Projetos de lei de 1995 na véspera do arquivamento de 1999.

Dos 857 projetos de lei que estavam ativos em 1999, arquivaram-se, com base no artigo 105, 636 projetos (74,21%) no mesmo ano. Durante o prazo regimental, foram desarquivados, pelo mesmo dispositivo, 346 projetos de lei, ou seja, 54,47% dos projetos anteriormente ativos. Permaneceram arquivados, definitivamente, 290 projetos de lei. (Tabela 3 e Gráfico 2)

Tabela 3. Movimentação dos Projetos de Lei de 1995 no fim da 50ª Legislatura (1999).

<i>Em tramitação em 1º / 2 / 1999</i>	857
<i>Arquivados pelo art. 105 em 1999</i>	636
<i>Desarquivados pelo art. 105 em 1999</i>	350
<i>Arquivados definitivamente pelo art. 105 em 1999</i>	286

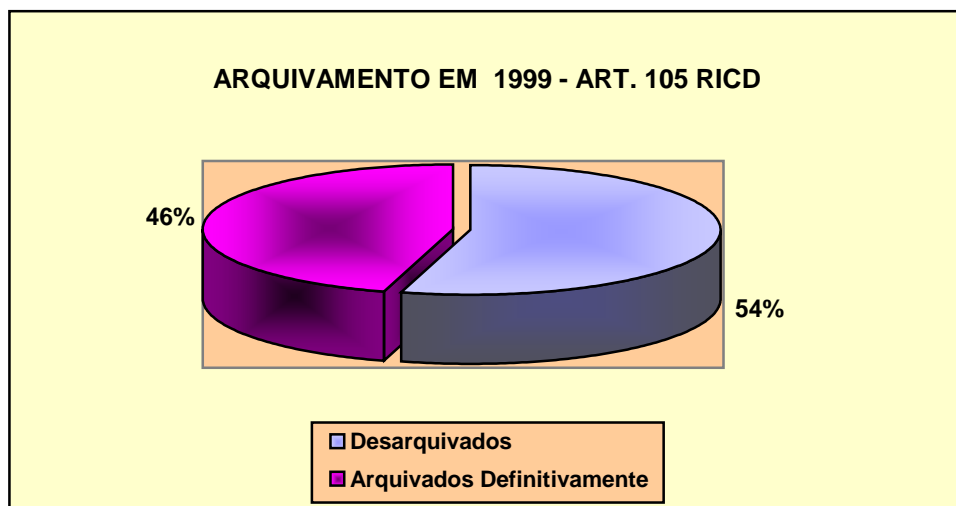


Gráfico 2 - Movimentação dos Projetos de Lei de 1995 no fim da 50ª Legislatura (1999).

No Gráfico 3 visualiza-se o percentual de projetos de lei de 1995 arquivados definitivamente pelo art. 105 em 1999 (44%) em relação ao total de projetos de lei arquivados com base em outros dispositivos regimentais (56%).

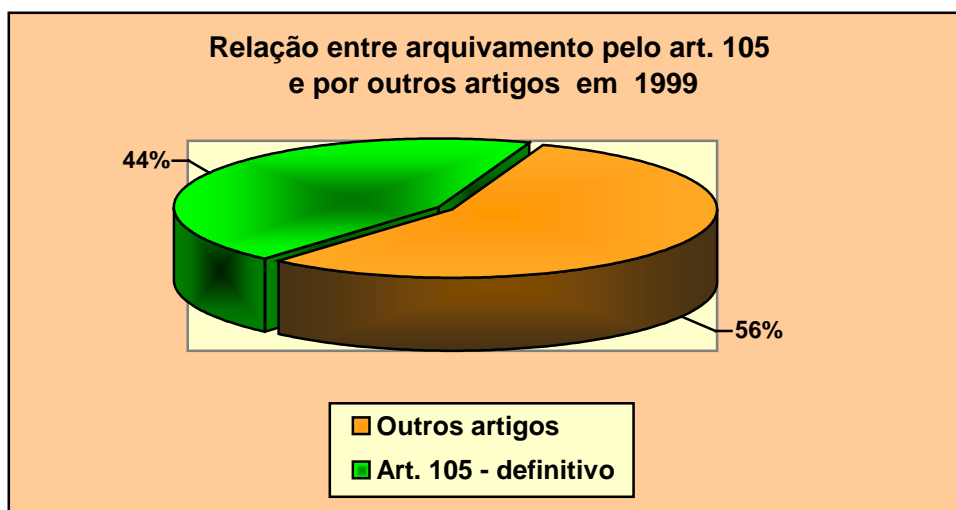


Gráfico 3 - Relação entre arquivamento pelo art. 105 e por outros artigos - 1999

Na véspera do arquivamento de 2003, em face do término da 51ª Legislatura (1999-2002), foram arquivados 445 projetos de lei de 1995. Observe-se que também é esta a quantidade de projetos de lei que chegam ativos ao final de duas legislaturas, representando 37,71% dos projetos inicialmente apresentados. Adotando o mesmo procedimento, subtraímos

do total de 1403 projetos de lei apresentados em 1995 aqueles que, nessa data, estavam nas seguintes situações: retirado pelo autor (44); devolvido ao autor (69); transformado em norma jurídica (83); aguardando retorno do Senado Federal (03); vetado totalmente (05); arquivado por qualquer dispositivo regimental, exceto o art. 105 (464) e arquivado definitivamente pelo art. 105 em 1999 (290). (Tabela 4 e Gráfico 4))

Tabela 4. Situação dos projetos de lei apresentados em 1995 em 30/01/2003

Identificados	1.403
<i>Retirados pelo autor</i>	44
<i>Devolvidos ao autor</i>	69
<i>Transformados em norma jurídica</i>	83
<i>Aguardando retorno do Senado Federal</i>	3
<i>Vetado Totalmente</i>	5
<i>Arquivados (exceto pelo art. 105 do RICD)</i>	464
<i>Arquivados definitivamente pelo art. 105 em 1999</i>	290
Em tramitação em 30/ 1 / 2003	445

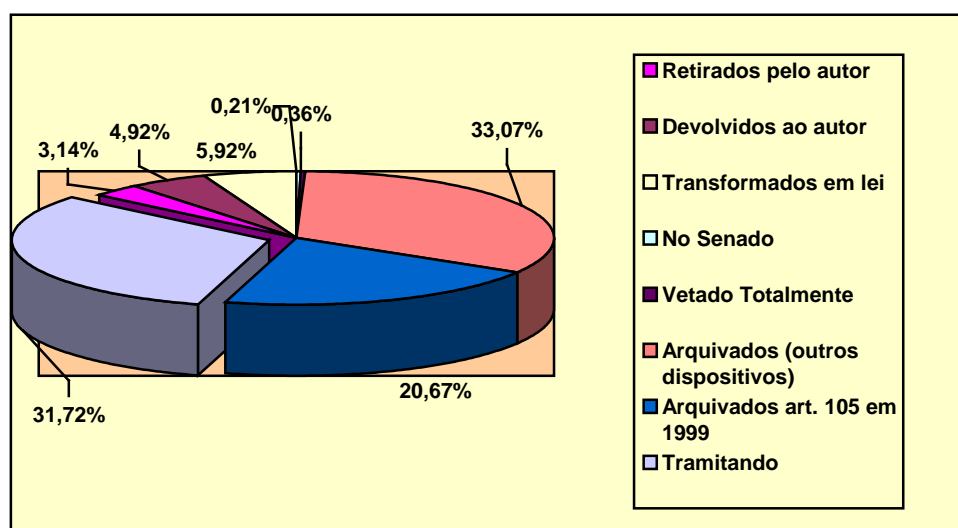


Gráfico 4 - Projetos de lei de 1995 na véspera do arquivamento de 2003.

Em 2003, foram arquivados 207 projetos (49,67%) dos 445 projetos de lei de 1995 em tramitação em decorrência do término da 51ª Legislatura (1999/2003). A seguir,

foram desarquivados 134 projetos (65%), dos quais 73 (35%) permaneceram arquivados definitivamente. (Tabela 5 e Gráfico 5).

Tabela 5. Movimentação dos Projetos de Lei de 1995 em 2003 (art. 105 RICD)

<i>Tramitando em 30/1/2003</i>	445
<i>Arquivados pelo art. 105 em 2003</i>	207
<i>Desarquivados pelo art. 105 em 2003</i>	134
<i>Arquivados definitivamente em 2003</i>	73

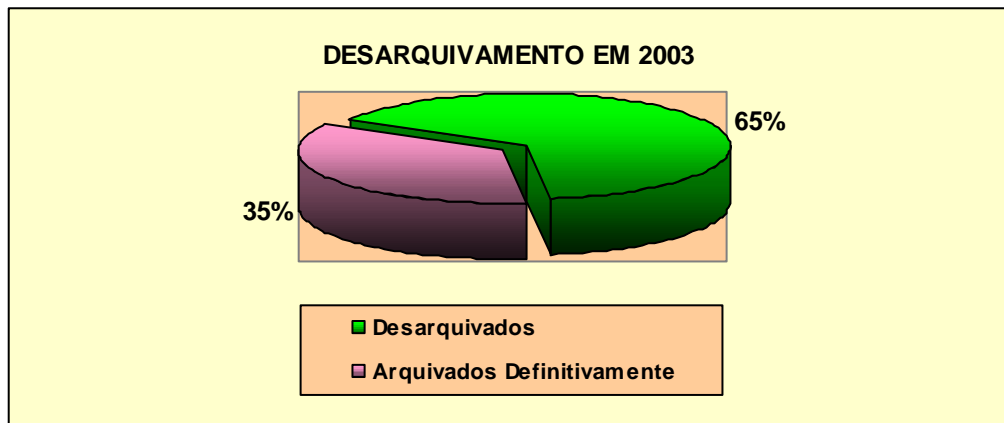


Gráfico 5 - Movimentação dos projetos de lei de 1995 ao final da 51ª Legislatura (2003).

O percentual de projetos de lei de 1995 arquivados definitivamente pelo art. 105 em 1999 (44%) em relação ao total de projetos de lei arquivados com base em outros dispositivos regimentais (56%).

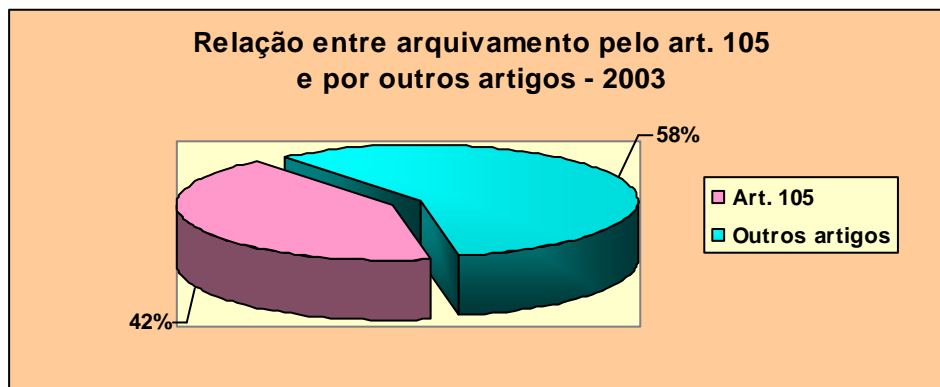


Gráfico 6 - Relação entre arquivamento pelo art. 105 e por outros artigos - 2003

Até o mês de janeiro de 2007, haviam sido transformados em norma jurídica, 88 projetos de lei de 1995. Durante a 50ª Legislatura, 71 projetos de lei de 1995 (5,06%) se tornaram leis. A seguir, na 51ª Legislatura, esse número caiu para 12 projetos (0,85%) e, na 52ª Legislatura, para 5 projetos de lei(0,35%). (Gráfico 6)

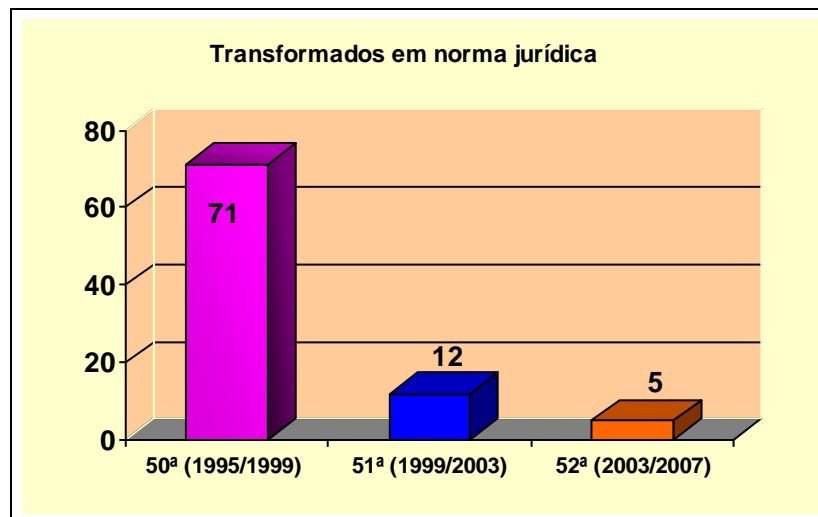


Gráfico 7 – Projetos de Lei de 1995 transformados em norma jurídica por legislatura.

O Gráfico 8 mostra que, no desarquivamento de 1999, dos 350 projetos de lei desarquivados, 261 projetos de lei, 74,57%, eram de autoria de deputados reeleitos. Na legislatura seguinte, em 2003, dos 134 projetos de lei desarquivados, 88 pertenciam a parlamentares na mesma condição, ou seja, 65,67%.

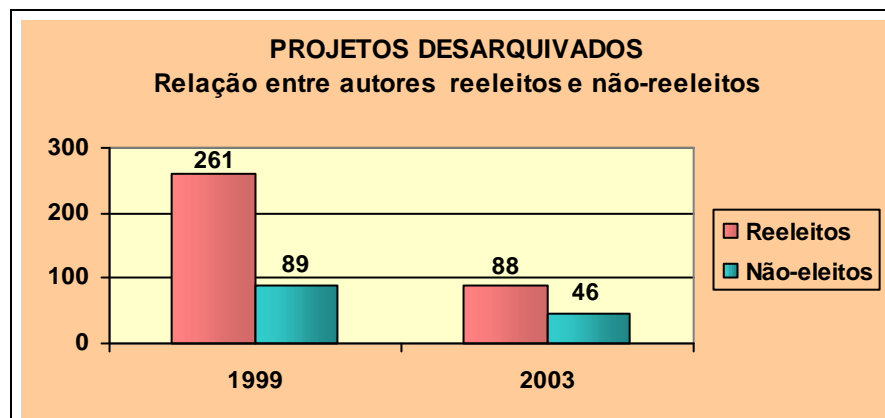


Gráfico 8 – Desarquivamento – Relação entre autores reeleitos e não-eleitos

O Gráfico 9 demonstra que, dos projetos de lei de 1995 arquivados, inicialmente pelo art. 105, apenas 46% fica definitivamente arquivada no ano de 1999. Na legislatura seguinte, em 2003, 35% desses projetos são arquivados definitivamente.

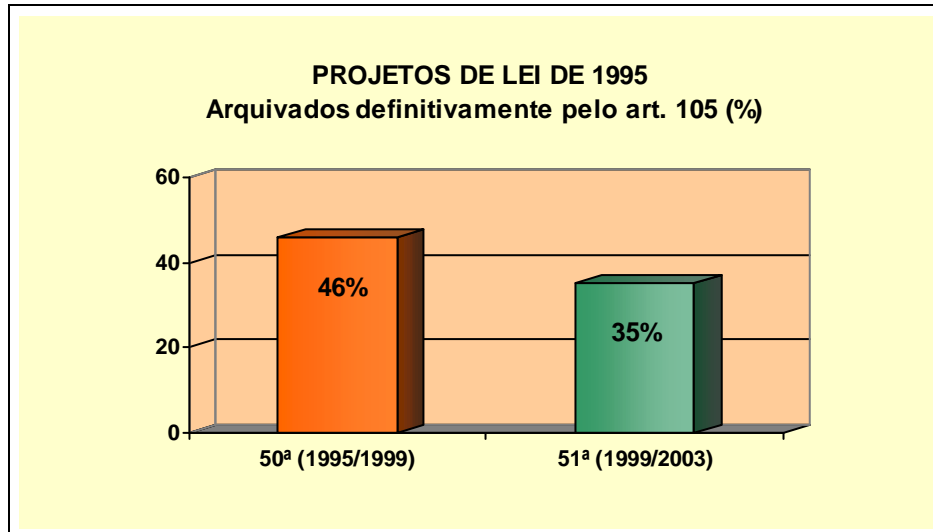


Gráfico 9 - Percentual de projetos de lei de 1995 permanentemente arquivados por legislatura. (art. 105)

3.3 Análise dos dados e conclusões

A primeira legislatura na qual os projetos analisados tramitaram (50ª Legislatura – 1995/1999) foi um importante período de triagem legislativa. Nota-se que nesse interstício estão concentrados os maiores números de projetos de lei devolvidos ao autor; projetos de lei retirados pelo autor e projetos de lei arquivados com base em outros dispositivos do Regimento Interno que não o artigo 105. (*Tabela 1*)

A Tabela 2 mostra que, na 50ª Legislatura (1995/1999), foram devolvidos ao autor 69 projetos de lei, enquanto que na 51ª Legislatura (1999/2003), Tabela 4, não houve variação desse quantitativo. A concentração das devoluções na primeira legislatura deve-se ao exame preliminar ao qual os projetos estão sujeitos após sua apresentação à Mesa Diretora. Aqueles devolvidos de vícios previstos no artigo 137 do Regimento Interno – projetos que não estejam devidamente formalizados; ou que versem sobre matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental – são liminarmente devolvidos. Como o exame se dá logo no início do processo, é natural que todos os casos contabilizados tenham ocorrido na legislatura em que foram apresentados.

Outra forma de triagem que se destaca na 50ª Legislatura é a retirada de tramitação de projetos de lei por seus autores. Este ato indica que algum fato novo, após a apresentação do projeto, levou o parlamentar a declinar de sua prerrogativa. Provavelmente, está associado à pressão de segmentos da sociedade que não se interessam pelas mudanças propostas e que atuam junto aos autores e suas lideranças partidárias, no sentido de interromper tais projetos. Tendo em vista que geralmente se trata de uma reação negativa ao projeto de lei e que esta se dá após a publicidade do projeto, a prevalência ocorre na primeira legislatura, onde se registraram 38 casos. Durante a legislatura seguinte, houve o acréscimo de apenas 6 casos. (*Gráficos 1 e 4. Tabelas 2 e 4*)

O volume de projetos de lei transformados em norma jurídica é outra peculiaridade da 50ª Legislatura. Das 88 leis originárias dos projetos analisados, 80,68% nela adquiriram essa condição. Nas duas legislaturas seguintes, esse percentual diminuiu de maneira considerável - 13,64% e 5,68%, respectivamente. Desta vez, ocorre uma triagem positiva, sendo notória a celeridade conferida à tramitação dos projetos que de fato se tornarão leis. Certamente, a proximidade entre os fatos que motivam a apresentação do projeto de lei e o convencimento dos demais parlamentares de sua pertinência é aspecto que concorre para sua aprovação. Por outro lado, à medida que o tempo passa, os projetos não apreciados

perdem a oportunidade de o serem. Relegados, dão lugar a outros mais novos, que atendam as contingências momentâneas. *(Gráfico 7)*

Dentre os filtros legislativos, o arquivamento de projetos de lei é a principal ferramenta para execução da triagem legislativa. Em 1999, foi responsável por 44% dos casos de arquivamento e, em 2003, por 42%. Em ambas as legislaturas, o volume de projetos arquivados definitivamente por esse artigo ficou próximo do somatório de projetos de lei arquivados com base em outros dispositivos. Demonstra-se, assim, a importância do arquivamento de proposições ao final da legislatura como filtro legislativo. *(Gráficos 3 e 6)*

O artigo 105 do RICD foi, dentre os dispositivos que determinaram o arquivamento dos projetos de lei, o que conseguiu atingir o maior número de proposições. Percebe-se, contudo, que o raio de ação desse artigo poderia ser maior, se o texto não fosse tão permissivo, facilitando o desarquivamento de número significativo de projetos. Em 1999, no prazo de 180 dias previsto pelo Regimento Interno, foram desarquivados 54% dos projetos de lei, pelo artigo 105. Em 2003, esse número subiu para 65%. Significa que mais da metade dos projetos recém-arquivados são desarquivados logo em seguida. Anula-se, assim, parte do trabalho realizado pela Casa para arquivar estes projetos e, em seguida, gera-se outra demanda para analisar os requerimentos de desarquivamento que sucedem.

Ao examinar a autoria dos projetos desarquivados, percebe-se que grande parte pertence a deputados que lograram a reeleição. Em 1999, os projetos de autores reeleitos representaram 75,58% do total de projetos desarquivados; em 2003, 65,68%. Significa que os próprios autores, na legislatura seguinte, tiveram a oportunidade de pleitear o desarquivamento de seus projetos. Sendo assim, os projetos de 1995 de autoria de deputados não-eleitos, foram desarquivados em virtude de se encontrarem apensados a outro projeto desarquivado. Representam, portanto, a minoria desses projetos.

3.5 Comentários acerca de alterações propostas

Em vista dos dados obtidos, é possível, neste momento comentar algumas das normas propostas em projetos de resolução que tramitam na Câmara dos Deputados. Usou-se como referência o Projeto de Resolução 279, de 2006, na forma do Substitutivo⁸ apresentado pela Mesa Diretora, não só porque foi o que, até hoje, mais próximo esteve da aprovação final, mas também, porque é rico em detalhes, reunindo em si o conteúdo de outros projetos com o mesmo fim. Antes de cada comentário, serão reproduzidos os trechos do projeto referentes a cada um deles.

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido apresentadas e ainda se encontrem em tramitação, bem como todos os recursos, com pareceres ou sem eles salvo os projetos:

.....

Mantendo o enunciado geral em vigor, o caput do projeto determina o arquivamento de todas as proposições em tramitação na Câmara ao término da legislatura e, a seguir, regulamenta as exceções.

Art. 105.

I – de competência conclusiva das comissões e que já tenham sua apreciação ultimada, com todos os pareceres favoráveis;

Ficam ressalvadas as proposições de competência conclusiva das comissões com todos os pareceres favoráveis. A nova redação esclarece a polêmica em torno do sentido de pareceres favoráveis das comissões aqui apresentada, já que expressamente determina que a apreciação deverá estar ultimada. Fica claro, assim, que deverão estar aprovados os pareceres pela adequação financeira e orçamentária pela Comissão de Finanças e Tributação, bem como o de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

⁸ Vide Anexo A - Inteiro teor do Substitutivo da Mesa ao Projeto de Resolução 279/2006

Art. 105.

 II – que já tenham sido aprovados em Plenário, em turno único;

Seguindo a linha de preservar apenas proposições que estejam próximas do término da tramitação, no que se refere àquelas sujeitas à apreciação do Plenário, o projeto mantém ativas as já apreciadas em turno único de votação. O legislador suprimiu, neste ponto, as proposições aprovadas em primeiro e segundo turno. Quanto às aprovadas em primeiro turno, de fato seu trâmite ainda está longe do término. No entanto, as matérias aprovadas em segundo turno deveriam ser tratadas tal como as aprovadas em turno único, pois, a partir deste ponto se encontram em situação semelhante.

Art. 105.

 III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originários.

As proposições de iniciativa extraparlamentar também sofrem alterações com a proposta de resolução. Todas elas se tornam proposições arquiváveis pelo término da legislatura. Permanecem ativos apenas projetos que tenham tramitado no Senado, ou dele originários, da mesma forma como na norma em vigor.

Art. 105.

 § 1º A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, dentro dos primeiros sessenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

A redução do prazo de cento e oitenta dias para os primeiros sessenta dias da legislatura subsequente, provavelmente não refletirá no número de proposições desarquivadas, uma vez que os autores apenas deverão observar o novo prazo e maior parte das proposições desarquivadas pertencem a autores reeleitos. Ficam prejudicados apenas deputados suplentes que tomarem posse após o decurso do prazo. Atualmente, em decorrência da extensão do prazo, há proposições que têm suas tramitações suspensas por praticamente toda uma sessão legislativa. A medida, portanto, é eficaz para o processo legislativo, pois fará com que a situação das proposições arquivadas – se ficam definitivamente nessa situação ou se tornam a

tramitar - seja definida com maior brevidade. Desta forma, a redução do prazo seria interessante para a racionalização do processo legislativo.

§ 2º Às proposições de iniciativa coletiva aplicar-se-á o disposto no § 1º, desde que o requerimento seja firmado pela metade mais um dos seus subscritores, que estejam no exercício do mandato.

Este caso se aplica especialmente ao desarquivamento de propostas de emenda à Constituição. Visa manter a representatividade da proposta na nova legislatura.

§ 3º Quando for requerido, nos termos do § 1º, o desarquivamento de proposição apensada a outra, a Mesa examinará os autos do processo, podendo dar novo despacho, a fim de adequar a tramitação da matéria.

Esse parágrafo diz respeito às proposições apensadas. Explicou-se, anteriormente, que todas as proposições constantes de um mesmo processo, ou seja, que tramitam apensadas, são desarquivadas mediante requerimento que se reporte a qualquer delas. Nesse processo, uma proposição recebe o *status* de “proposição principal” que, em regra, é a proposição mais antiga do grupo, exceto se houver proposição de autoria do Senado Federal, caso em que será considerada a proposição principal. As demais proposições são denominadas “apensadas”. Desta maneira, caso a proposição principal venha a deixar de tramitar, será necessária uma adequação do encaminhamento a ser dado ao processo - a definição de uma nova proposição principal. Este procedimento já é adotado pela Mesa. A aprovação do dispositivo, apenas regulamentaria um procedimento existente.

§ 4º A representação encaminhada contra a conduta de deputado federal por suposta falta de decoro parlamentar poderá ser desarquivada, a qualquer tempo, mediante requerimento do Representante, desde que apresente fato novo que guarde conexão ou continência com os fatos aduzidos anteriormente.

O projeto prevê, ainda, regulamentação especial para as representações. Não se tratou aqui, desta espécie propositiva. Por ser um tema polêmico, deve ser abordado em outro estudo, juntamente com os pedidos de desarquivamento de requerimentos de criação de comissões parlamentares de inquérito - CPIs.

§ 5º Ao fim de duas legislaturas, todas as proposições em curso serão automática e definitivamente arquivadas, inclusive os projetos de código, as que tenham

side objeto de desarquivamento e as referidas nos incisos I a III do caput deste artigo.

Finalmente, um dos mais importantes parágrafos, determinando que após duas legislaturas todas as proposições sejam arquivadas, incluindo projetos de código, proposições com todos os pareceres favoráveis das comissões, e as oriundas do Senado. Este parágrafo torna a norma da Câmara semelhante à do Senado e evita que sejam feitos desarquívamentos sucessivos.

4 Considerações finais.

Este trabalho teve como objetivo fornecer subsídios que pudessem contribuir para a melhoria dos mecanismos legislativos usados no arquivamento das proposições no fim da legislatura.

Para chegar a esse fim, foi necessário rever o processo legislativo dos projetos de lei, analisando a trajetória dessa espécie de proposição ao longo das legislaturas. Observou-se, especificamente, os diversos tipos de filtros legislativos, dentre os quais se encontra o arquivamento de proposições.

Esses filtros se tornam necessários no processo legislativo brasileiro pelo fato de não haver normas que limitem a iniciativa legislativa parlamentar. Atuam, pois, como um mecanismo de triagem, excluindo do cenário legislativo proposições sem capacidade técnica ou política de se sustentarem.

Nessa função, destacou-se a primeira legislatura em que os projetos analisados tramitaram. A trajetória da maior parte desses projetos ali se definiu. Constatou-se que nesse período houve, em relação às legislaturas seguintes, a prevalência de projetos retirados de tramitação pelo autor, projetos devolvidos ao autor, transformados em norma jurídica e arquivados por motivos diversos, exceto pelo artigo 105.

O artigo 105, em comparação com outras formas de arquivamento, destacou-se como importante filtro legislativo. Entretanto, teria melhor desempenho se não fosse a permissividade em relação ao desarquivamento de proposições, já que aproximadamente a metade volta a tramitar.

Um dado considerado importante e contrário ao que se previu quando se projetou este trabalho, diz respeito aos autores dos projetos desarquivados. Acreditava-se que o procedimento adotado pela Mesa de desarquivamento de blocos de proposições apensadas, era o principal responsável pelo volume desse tipo proposições. Conclui-se, no entanto, que as proposições desarquivadas não o são porque estão apensadas a outros projetos, mas sim porque seus autores são competentes para pleitear este ato.

Nesse sentido, é recomendável que haja a adequação do artigo 105 visando impedir o arquivamento de projetos de lei cujos autores sejam reeleitos. Procedimento similar é adotado no Senado Federal. O uso da norma na Câmara dos Deputados não provocará alteração no número de proposições em tramitação, apenas tornará o processo mais econômico administrativamente, regulamentando uma situação que já existe.

Outra recomendação se refere à redução do prazo para que os autores requeiram o desarquivamento das proposições. O prazo atual de 180 dias é muito extenso, permitindo que a situação das proposições arquivadas permaneça indefinida por muito tempo. Os dados referentes ao desarquivamento de proposições após o término da 52ª Legislatura (2003/2007), inclusive, não foram incluídos neste estudo devido a vigência do referido prazo.

Quanto aos projetos que foram transformados em lei, não houve relação destes com o volume de proposições desarquivadas. Detém-se, pois, que o tempo de atividade de um projeto de lei é inversamente proporcional às chances de este vir a se tornar uma norma. Por conseguinte, o desarquivamento apenas posterga o encerramento da tramitação da maioria desses projetos, já que não há imposição regimental que estabeleça prazos para a tramitação se encerrar.

Fica claro, assim, que é necessário estabelecer prazo para a tramitação de projetos de lei e outras proposições. A adoção de um prazo de duas legislaturas para que se ultime a tramitação desses projetos não atingiria negativamente muitos projetos, uma vez que ficou demonstrado que a maioria se tornou lei ainda na primeira legislatura de tramitação. Há de se considerar, entretanto, que algumas proposições são mais polêmicas e requerem um prazo maior para serem deliberadas.

Para solucionar esse impasse, sugere-se adotar a opção de se aumentar o limite do prazo para três legislaturas ou, em se mantendo o prazo de duas legislaturas, criar uma exceção para que o desarquivamento seja feito mediante apoio qualificado.

Este trabalho consistiu em singela contribuição ao estudo da eficiência de um dos mecanismos de triagem legislativa – o arquivamento de proposições ao fim da legislatura. Limitou-se à análise de projetos de lei apresentados em uma sessão legislativa e, por isso, certamente há outros aspectos que devem ser estudados. Dados sobre proposições com tramitação especial, como Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Código, seriam interessantes. Igualmente, seria um estudo sobre o desarquivamento de representações e requerimentos para a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, assunto discutido em diversas Questões de Ordem apresentadas à Mesa. Enfim, espera-se que tenha sido despertado o interesse para o tema e que os dados aqui relatados sejam de utilidade para pesquisas futuras.

Referências

- BALIEIRO, Hilton Silva. *Processo Legislativo: arquivamento de proposições na Câmara dos Deputados*. Revista de Doutrina e Jurisprudência, Brasília, p. 37-44, mai.-ago, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Granda. *Comentários à Constituição do Brasil*. 4º volume – tomo I. 3.ed. atual. - São Paulo: Saraiva, 2002, 643 p. ISBN 85-02-03674-2.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. 26. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.
- BRASIL. Congresso Nacional. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 7. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília, DF: Senado Federal, 2003.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2006. 396 p. ISBN 85-02-05595-X.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. - São Paulo: Saraiva.1992.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2002, 303 p. ISBN 85-02-03927-X.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2005, 342 p. 85.309.1031-1.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. atual. – São Paulo: Atlas, 2005. ISBN 85-224-3989-3.
- PACHECO, Luciana Botelho. *O poder conclusivo de apreciação das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar*. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. 56 p.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo Legislativo*. 2. ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos – Belo Horizonte, 1996. 206 p. ISBN 87-7308-127-0.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2006. 921 p. ISBN 85-7420-740-3.
- SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. – São Paulo: Malheiros, 2006. 373 p. ISBN 85-7420-703-9.
- VIEIRA, Fernando Sabóia. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação*. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. 88 p.

**SUBSTITUTIVO AO
PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 279, DE 2006**

Dispõe sobre o desarquivamento de proposições da Câmara dos Deputados, no início da legislatura.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º O art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido apresentadas e ainda se encontrem em tramitação, bem como todos os recursos, com pareceres ou sem eles salvo os projetos:

I – de competência conclusiva das comissões e que já tenham sua apreciação ultimada, com todos os pareceres favoráveis;

II – que já tenham sido aprovados em Plenário, em turno único;

III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originários.

§ 1º A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, dentro dos primeiros sessenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

§ 2º Às proposições de iniciativa coletiva aplicar-se-á o disposto no § 1º, desde que o requerimento seja firmado pela metade mais um dos seus subscritores, que estejam no exercício do mandato.

§ 3º Quando for requerido, nos termos do § 1º, o desarquivamento de proposição apensada a outra, a Mesa examinará os autos do processo, podendo dar novo despacho, a fim de adequar a tramitação da matéria.

§ 4º A representação encaminhada contra a conduta de deputado federal por suposta falta de decoro parlamentar poderá ser desarquivada, a qualquer tempo, mediante requerimento do Representante, desde que apresente fato novo que guarde conexão ou continência com os fatos aduzidos anteriormente.

§ 5º Ao fim de duas legislaturas, todas as proposições em curso serão automática e definitivamente arquivadas, inclusive os projetos de código, as que tenham sido objeto de desarquivamento e as referidas nos incisos I a III do caput deste artigo.

Art. 2º Este Projeto entra em vigor em 2 de fevereiro de 2007.

Sala de Reuniões da Mesa, em 29 de novembro de 2006

Deputado **JOSÉ THOMAZ NONÔ**

Primeiro Vice-presidente

Relator