

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**

Késia Virgínia Bezerra de Lima

**RESGATE SELETIVO:
Desarquivamento de Projeto de Lei**

**Brasília
2006**

Késia Virgínia Bezerra de Lima

**RESGATE SELETIVO:
Desarquivamento de Projeto de Lei**

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

Orientador: Fernando Sabóia Vieira

**Brasília
2006**

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: ____ / ____ / ____

Lima, Késia Virgínia Bezerra de.

Resgate seletivo [manuscrito] : desarquivamento de Projeto de Lei / Késia Virgínia Bezerra de Lima. -- 2007.

59 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. Processo legislativo, Brasil. 2. Projeto de lei, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

RESGATE SELETIVO: Desarquivamento de Projeto de Lei

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 2º Semestre de 2006.

Aluna: Késia Virgínia Bezerra de Lima

Banca Examinadora:

Fernando Sabóia Vieira

Luciana Botelho Pacheco

Brasília, 13 de março de 2007

Dedico este trabalho ao meu esposo, Claudio, e aos meus filhos, Tiago, Felipe e Vítor, por incentivarem em meu desafio de vida e por compreenderem os momentos de ausência.

Agradeço a meu orientador, Fernando, pelas explicações na a elaboração dessa etapa que concluo.

Agradeço, também, ao Moizes e aos colegas Ana Cristina, Ana Fátima, Paula e Paulo, pela colaboração nas pesquisas que pareciam intermináveis.

Resumo

Este trabalho expõe problema de desarquivamento de proposições ao final das legislaturas, e tem o objetivo de comparar a aplicação das regras de arquivamento e desarquivamento utilizadas pelo Senado Federal nas proposições desarquivadas na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados.

A monografia aborda os temas: processo legislativo, lei, princípios do processo legislativo, processo legislativo constitucional, fases da elaboração legislativa e processo legislativo na Câmara dos Deputados.

O estudo proporciona uma visão global dos trâmites legislativos, do recebimento ao arquivamento das proposições, e apresenta alguns problemas do desarquivamento de proposições, as quais retornam à tramitação na legislatura subsequente por meio de requerimento de desarquivamento apresentado pelos deputados reeleitos.

Ao final apresento os resultados obtidos com a aplicação das regras do Regimento Interno do Senado Federal nos projetos de lei desarquivados em 2003 na Câmara dos Deputados, e concluo favoravelmente pela adoção das regras de procedimento de desarquivamento utilizadas pelo Senado Federal em face dos resultados.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCP – Coordenação de Comissões Permanentes

CD – Câmara dos Deputados

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCJC – Comissão de Constituição Justiça e Cidadania

CEDI – Centro de Documentação e Informação

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CN – Congresso Nacional

CF – Constituição Federal

MP – Medidas Provisórias

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SILEG – Sistema de Elaboração Legislativa

SF – Senado Federal

SUMÁRIO

	Página
1	Introdução 09
2	Processo Legislativo 10
	2.1 – Lei 10
	2.2 – Princípios do Processo Legislativo 14
	2.3 – Processo Legislativo Constitucional 17
	2.4 – Fases da elaboração Legislativa 19
	2.5 – Processo Legislativo na Câmara dos Deputados 25
	2.6 – Arquivamento 38
3	Problemática de Desarquivamento 40
4	Objetivos 42
5	Metodologia 43
6	Quadro Comparativo – RICD e RISF 44
7	Dados de Pesquisa 48
8	Conclusão 56
9	Bibliografia 58

1 INTRODUÇÃO

Os procedimentos administrativos que envolvem a tramitação dos projetos de lei precisam estar atentos e preparados para as mudanças, no sentido de sobreviverem a estas e até mesmo no sentido da melhoria e agilidade dos processos.

A morosidade, o aumento dos custos e do tempo de tramitação e as repetições de trabalho, dentre outros fatores, tornaram-se elementos comuns durante a deliberação de projetos de lei na Câmara dos Deputados devido às solicitações feitas pelos Parlamentares para o desarquivamento de projetos, conforme preceitua o parágrafo único do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados-RICD: “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”.

Nesta monografia, através da observação do processo de arquivamento e desarquivamento dos projetos de lei, serão apresentados dados estatísticos consultados no Sistema de Elaboração Legislativa/SILEG, e a importância de uma reformulação das normas destes processos, com vistas a fornecer subsídios na solução dos problemas decorrentes destes procedimentos.

Considerando-se o modelo de processo de desarquivamento do Senado Federal, planeja-se comparar a eficácia das regras vigentes daquela Casa com os casos de desarquivamento de projetos de lei da Câmara dos Deputados, de forma a permitir uma maior agilidade, redução de custos, diminuição de repetição de trabalho, elevando assim a qualidade do processo.

2 PROCESSO LEGISLATIVO

2.1 – Lei

O estudo de Processo Legislativo deve ser iniciado discorrendo sobre lei.

O direito se exprime espontaneamente nas relações interpessoais. Com a organização política da sociedade surge o Estado. O Estado formado traz consigo os traços culturais, a idéia da consciência grupal e os ideais comunitários. Segundo Silva (2006, p.22) “... O Estado é, por excelência, o definidor dos direitos e das responsabilidades jurídicas; é a função mais alta que lhe é conferida”. O Estado rege-se por normas gerais que exprimem a característica do grupo, delimitam as ações entre os indivíduos, regulando as ações de direito individual, sem prejuízo para o bem coletivo (SILVA, 2006, p. 39).

Ferreira Filho (2001, p. 1), na obra *Do Processo Legislativo* inicia explicitando que “[...] o direito não é só norma. É também, como ensina mestre Miguel Reale, fato e valor”. Com razão, o direito não pode ser interpretado puro, deve ser avaliado dentro dos valores de uma sociedade. O direito positivado deve ser flexível de modo a ajustar-se com as transformações de uma sociedade.

O autor comenta que a lei deve indicar o justo, isto é a supremacia da lei, e designar a ordem do legislador, onde se exprime que os comandos dos legisladores devem ser observados, sejam eles justos ou injustos na avaliação da sociedade. A competição entre vários grupos, ou partidos pelo poder, faz com que seja necessária a regulação e a limitação das relações interpessoais, de forma que o Estado não se degenere numa guerra entre seus cidadãos.

O Estado indica o limite que quer conceder para determinado procedimento por meio da legislação, e atua como o tutor desse procedimento, emitindo normas gerais de conduta. A essas normas chamamos de Constituição. Com o passar do tempo, as atividades do Estado se ampliaram e, em consequência, a elaboração de leis que facilitasse ao executivo, no caso brasileiro, a consecução de seus objetivos dentro dos programas de governo também foi proliferada.

José Afonso da Silva, na obra *Processo Constitucional de Formação das Leis* (2006), conceitua lei como: “[...] a positivação das normas jurídicas difusas no meio sociocultural, acrescentando-se-lhes, com a força cultural do Poder, o *plus* da certeza e da obrigatoriedade.” (SILVA, 2006, p. 20). Segundo o autor, o Estado impõe a obrigação e o direito nas relações interpessoais. O processo de formação de lei é definido como: “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado.” (SILVA, 2006, p. 41).

O processo de formação de lei é um momento dinâmico onde as partes debatem a idéia, se opõem e contrapõem, com o objetivo de chegar a uma alteração na ordem jurídica preexistente.

Silva ressalta em sua obra que a iniciativa legislativa visa à lei no meio jurídico e não ao mero exame do projeto ou sua apresentação. É um ato para efetivar o processo de formação das leis. Ele explica o conceito de iniciativa legislativa como sendo:

O 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. (2006, p. 136).

Silva descreve os órgãos envolvidos e os agentes autorizados a participarem do processo, assim como os novos atores. Estes exercem influência no processo de elaboração de lei, como por exemplo, assistindo às reuniões de apreciação de projetos, oferecendo sugestões ou pareceres técnicos sobre determinado assunto, além de atuarem com pressões psicológicas nas votações de projetos de assuntos de interesse de uma classe específica.

O Processo Legislativo é um conjunto de atos coordenados com a clara intenção de uma meta ao final, que se apresenta na positivação do direito, em lei no sentido geral, abstrato, obrigatório e modificativo da ordem jurídica preexistente.

Para se alcançar essa meta “lei”, deve ser precedida de um conjunto de atos processuais legislativos, em que intervêm no processo várias pessoas ou órgãos estatais ou particulares, dentro da conformidade do regime constitucional vigente.

O processo legislativo é formal porque, primeiro, está subordinado a formalidades previstas na Constituição e nos regimentos internos das Câmaras Legislativas; e, segundo, porque é a representação do que se dá no entrechoque dos interesses sociais (SILVA, 2006). Segundo o autor, é observado que quanto mais divergentes são os interesses sociais, maiores serão as contradições do sistema social vigente, e mais acirrado será o debate das lutas no processo de formação das leis, uma vez que estas vão estabelecer os limites dos interesses em jogo.

Uma vez que a decisão é por maioria absoluta dos votos, existe uma disputa para coordenar os órgãos incumbidos da função legislativa. Relativamente quem possui a maior representação tem, em tese, a possibilidade de domínio.

No processo legislativo encontramos aspectos objetivos, que consistem nos atos processuais legislativos; e aspectos subjetivos, que consistem nos órgãos e pessoas desse processo.

De acordo com Silva (2006), o processo legislativo parlamentar serve para representar e resolver os conflitos de interesse representados nas Câmaras Legislativas, numa síntese do que vem a ser uma lei jurídica.

Entretanto, a lei obtida pela representação da maioria parlamentar nem sempre é a que a maioria do povo aspira. Desse ponto de vista decorre a afirmação de que grande parte da positividade das leis sustenta interesse das classes minoritárias que dominam o poder, se opondo, às vezes, aos interesses gerais da Nação.

As classes dirigentes, embora minoria, conseguem, pelo sistema eleitoral, impedir a representação, nos Parlamentos, da maioria do povo, fazendo a maioria parlamentar e conseqüentemente obtém uma legislação favorável. Em geral o conflito não cessa, e a lei atíça as contradições entre a ordem jurídico-formal e a ordem material vigente na sociedade. Geralmente os choques revolucionários são conseqüências desses conflitos.

Silva (2006) menciona que, estruturalmente, o processo parlamentar é similar aos processos administrativo e judicial, porque se apoiam na necessidade de debate e na exposição de idéias opostas, porém são diferentes em suas finalidades. O primeiro tem o objetivo na sanção da lei, o segundo, no governo e na administração; e o terceiro na solução de conflitos de interesses da coisa julgada.

Os elementos fundamentais do processo legislativo encontram-se na Constituição Federal: os órgãos incumbidos da legislação e a matéria legislativa, órgãos cooperadores da legislação, iniciativa, discussão, revisão, votação e aprovação ou rejeição, veto, e ainda o procedimento na feitura das leis. A parte dinâmica do processo legislativo, além de alguns princípios estabelecidos na Constituição, se encontra disciplinada nos regimentos internos do Congresso.

Na formulação de uma lei são necessários certos requisitos, sem os quais o ato jurídico não seria perfeito. A estes requisitos chamamos de pressupostos do processo legislativo. No constitucionalismo moderno o primeiro e mais importante pressuposto é a existência de órgãos específicos, que elaboram as leis, decorrente do princípio de distinção de funções, ou

separação de poderes. Essa doutrina foi apresentada por autores como Aristóteles e Montesquieu, que defendiam a separação das funções do Estado para uma perfeita ordenação de governabilidade, entre os poderes que hoje chamamos de executivo, legislativo e judiciário.

Segundo Silva (2006), Maurice Duverger apresentou nova doutrina em oposição à tese de Montesquieu. A doutrina de Maurice pregava que os órgãos estatais buscam a colaboração de poderes, que se caracteriza por três idéias essenciais: distinção dos poderes, colaboração funcional e dependência orgânica.

De acordo com Silva (2006), o predomínio que se estabeleceu foi o princípio de que a tarefa legiferante prevalece a um órgão específico, como pressuposto da existência do processo legislativo. Este órgão, em nosso sistema, se qualifica como qualquer das Casas do Poder Legislativo. Salientamos que existem atos legislativos, com força de lei, que se apresentam no início, sem o devido processo legislativo. É o caso dos decretos-lei e medidas provisórias.

O segundo pressuposto do processo legislativo é a proposição legislativa, que é o ato de alguém dirigido ao Parlamento, invocando sua atividade no sentido de ser produzido um ato legislativo (lei, decreto legislativo etc). Essa proposição é fundamentada por justificção escrita ou oral, iniciada por titular competente atribuído pela Constituição.

O terceiro pressuposto é a competência legislativa, que consiste na faculdade de ter competência para legislar sobre a matéria proposta. As representações do Poder Legislativo têm suas limitações sobre a apreciação de matérias, baseadas na repartição de competências relacionadas na Constituição.

O quarto pressuposto é a capacidade do proponente em apresentar uma proposição, titularidade da iniciativa legislativa. A Constituição outorga a iniciativa de apresentar proposição a diversos titulares. Estes, por sua vez, não podem apresentar matérias que extrapolem aqueles campos temáticos. Outra forma de avaliar esse pressuposto é a não apreciação pelo Parlamento, no caso brasileiro, quando a titularidade não for a prevista na Carta Magna.

2.2 - Princípios do Processo Legislativo

Toda norma tem seu alicerce baseado em princípios, o processo legislativo, nesse caso específico a elaboração de lei, tem padrão usual que se apresenta nas fases da elaboração da lei.

No sistema brasileiro existem princípios que caracterizam as fases de elaboração da lei. Segundo Silva, são eles: o da publicidade, o da oralidade, o da separação da discussão e votação, e da unidade da legislatura e o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares.

De acordo com Silva (2006, p.50), “Esses princípios, contudo, pertencem ao aspecto dinâmico do processo em causa. Informam a parte do processo que denominamos procedimento legislativo no qual se desenvolvem as fases da elaboração da lei.”.

Pelo princípio da publicidade entendemos que todas as deliberações das Casas do Congresso Nacional devem ser públicas. A publicidade dos atos pode ser garantida pela abertura ao público das reuniões deliberativas, o registro dos dados das reuniões em ata, antes de sua aprovação pelo Plenário correspondente, ou à consulta das publicações pela imprensa que oferece resumos ou extratos de atas.

A publicidade oficial dos atos legislativos se dá também com a publicação nos Diários do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Esse princípio recebe exceções decorrentes de determinações previstas no regimento interno da Casa, para que algumas deliberações sejam secretas. Nesse caso, o público não pode participar das sessões e tampouco tem acesso às atas, que são guardadas em sigilo, em envelope lacrado, etiquetado, datado e rubricado pelos membros da Mesa e encaminhado ao arquivo.

Pelo princípio da oralidade, Silva deduz que os debates devam ser feitos de viva voz. Nas Sessões do Plenário da Casa e nas Comissões a oralidade é um instrumento para o parlamentar apresentar sua posição favorável ou contrária à matéria, com direito à replica, quando for o caso, formular questões de ordem, requerer verificação de votação ou fazer discursos sobre matérias em destaque para o País.

O regimento interno da Câmara dos Deputados estabelece as normas para o debate da matéria em apreciação. Na fase de discussão, os debates ocorrem com grande intensidade

sobre temas conflitantes. Na fase de votação, os líderes orientam como a bancada deve proceder na votação das matéria.

Excepcionalmente, pode haver o envio de discurso para publicação sem ter sido pronunciado (SILVA, 2006). Em outros Parlamentos, como exemplo o Argentino, esta regra de excepcionalidade não é aceita pelo regimento, o orador faz o pronunciamento, podendo ler somente anotações, citações ou pequenos documentos relacionados ao assunto em debate. (artigo 179 do Reglamento de La Honorable Camara de Diputados de La Nación).

No princípio da separação da discussão e votação, Silva relata que estas duas fases são distintas. No Plenário, a fase de discussão compreende o recebimento de emendas, parecer de relator, discussão da matéria e destaque. Nas Comissões, a fase de discussão se distingue do Plenário no ponto que a discussão é feita sobre o parecer do relator à matéria. Nas duas situações, finda esta etapa, a matéria passa para a votação.

Na fase da votação, a matéria é encaminhada pelos líderes para orientar o voto. A finalidade maior desse princípio é o impedimento de nova discussão da matéria. O regimento interno da Casa normatiza que a discussão antecede a votação. Isso não impede que aprovado um requerimento para apreciação em separado das partes do projeto, seja a votação da matéria encaminhada repetidas vezes, o que pode confundir com nova discussão.

O princípio da unidade da legislatura pressupõe atuações independentes do Congresso e de suas Casas em cada legislatura. Desta forma, os trabalhos são conduzidos por uma Mesa nova, alteram-se também as composições das Comissões e finalizam-se os trabalhos de todo os projetos que não foram apreciados.

A legislatura equivale ao período de quatro anos e coincide com o período do mandato dos deputados federais. Os senadores possuem mandatos de oito anos e a renovação daquela Casa é de um terço e dois terços, alternadamente.

Ao início de legislatura, os deputados apresentam à respectiva Casa projetos de lei que visam a satisfação das necessidades que a sociedade sinaliza. Para que as Casas do Congresso Nacional executem a apreciação dessas matérias de forma isenta, é necessário que os projetos de lei da legislatura anterior sejam arquivados. Conforme expõe Silva “Assim se exonera a cada legislatura do peso morto das propostas que não puderam ser discutidas e votadas na legislatura anterior”. (2006, p.52)

O regimento interno da Câmara dos Deputados dispõe no artigo 105 sobre as normas para o arquivamento de matérias e excepciona as proposições com pareceres favoráveis de todas as comissões; já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; de iniciativa popular; de outro Poder ou do Procurador-Geral da República; que tenham tramitado pelo

Senado, ou dele originado.

No parágrafo único, do artigo 105, o regimento faculta ao autor o desarquivamento de matérias de sua autoria, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente. Por causa dessa prerrogativa, existe na Casa uma massa de projetos de lei, que sobrecarregam os trabalhos legislativos do novo parlamento, impedindo-o de aplicar esse princípio que busca a independência na deliberação de matérias, mais evidente quando da apreciação de projetos novos que, pela distribuição devam ser apensadas a projetos anteriores.

Outro princípio do processo legislativo é o exame prévio dos projetos por comissões parlamentares, consiste em exame prévio pela comissão competente cuja função é estudar as propostas legislativas, emitindo pareceres, que, em regra, são acolhidos pelo plenário. Concordam com essa premissa Celso Bastos e Figueiredo e Limongi:

De fato, a grande variedade de matérias a serem apreciadas determinou a criação desses organismos com competências específicas para estudar antecipadamente os projetos de lei que lhes sejam apresentados. É, por assim dizer, uma divisão de trabalho para facilitar a tarefa da Assembléia. (BASTOS, 1995, p.258)

A organização descentralizada do Poder Legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes em dois sentidos: primeiro, de forma que estas possam ser o *locus* de decisões especializadas de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho legislativo; (FIGUEIREDO E LIMONGI,2001, p. 56).

A Constituição de 1988 facultou às comissões a prerrogativa de aprovarem, definitivamente, determinadas matérias, na forma do regimento interno da Casa, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa, provido pelo Plenário.

Essa faculdade acrescentou: celeridade à apreciação da elaboração legislativa, uma vez que as matérias finalizam seus trâmites sem aguardar inclusão na Ordem do Dia do Plenário; especialização aos membros, pelo estudo mais aprofundado das matérias, além da facilidade de discussão em um colegiado menor; e maior notoriedade aos trabalhos das comissões, pois os debates das matérias mais polêmicas de interesse da sociedade passaram a ser acompanhados pela imprensa e pelos cidadãos.

2.3 - Processo Legislativo Constitucional

A Constituição Federal – CF de 1988 estabelece as regras gerais que dão os alicerces às leis do nosso país. Encontramos no Título IV Seção VIII as regras que tratam da Organização dos Poderes e Do Processo Legislativo, respectivamente.

O artigo 59 da CF elenca os tipos de lei que são apreciados pelo Parlamento: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Dessas proposições, as medidas provisórias não são leis no sentido formal, mas, editadas pelo Poder Executivo, tem força de lei, e deliberadas pelo Congresso Nacional resultam em lei.

O artigo 60 da CF dispõe sobre o Processo de Emendas à Constituição - PEC. Relaciona os titulares para propor a PEC, os casos de impedimentos circunstanciais – intervenção federal, defesa ou sítio, quorum de aprovação de três quintos dos votos dos respectivos membros, em dois turnos, e os impedimentos quanto à matéria – deliberação sobre: forma federativa de Estado, voto direto, secreto, universal e periódico, separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

O artigo 61 da CF trata da iniciativa das leis complementares e ordinárias. Sua apresentação cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, estes com um número mínimo de assinaturas de eleitores, nos casos previstos pela Constituição. Neste item, o constituinte restringiu matérias à competência privativa do Presidente da República.

No artigo 62 da CF encontramos as regras para a apresentação e apreciação das Medidas Provisórias, que, editadas pelo Poder Executivo, tem força de lei e obrigam o Poder Legislativo a deliberar sobre a matéria, pois se não apreciadas em quarenta e cinco dias, contados da publicação, sobrestarão a pauta de deliberação da Casa em que estiverem tramitando. A Medida Provisória - MP tem a votação iniciada na Câmara dos Deputados, o que não impede o início da discussão da matéria no Senado Federal antes da deliberação final pela Câmara dos Deputados.

O artigo 63 da CF apresenta as proibições de aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, com ressalva, e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público.

O artigo 64 da CF estabelece as normas para a urgência constitucional. Com este instituto, o Presidente da República recebeu um importante instrumento para agilizar a apreciação de projetos de sua autoria, interferindo no processo de elaboração das leis, dentro do Parlamento.

A urgência constitucional é a obrigatoriedade de deliberação das matérias de iniciativa do Poder Executivo pelo Plenário. Se após 45 (quarenta e cinco) dias não houver deliberação final da matéria, esta será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação dos demais itens constantes da pauta do Plenário. Segundo Horta, a urgência constitucional fortaleceu a iniciativa presidencial, na deliberação dos projetos de sua iniciativa:

A Constituição de 1988 fortalecem (sic) a iniciativa presidencial ao prever a solicitação de urgência, para apreciação de projetos de leis (sic) de iniciativa do Presidente da República (art. 64, § 1º) (HORTA, 1995, p.553)

Os artigos 65, 66 e 67 da CF dispõem sobre: a revisão de um projeto de lei pela outra Casa do Parlamento, em um só turno de discussão e votação, enviando à sanção ou promulgação, se a Casa revisora aprovar ou arquivando se o rejeitar; o encaminhamento de projeto de lei para sanção ao Presidente da República, que concordando com o resultado, o sancionará. No caso de não concordância com o projeto de lei, o Presidente tem a faculdade de vetá-lo, total ou parcial, encaminhando suas motivações do veto ao Presidente do Senado Federal, no prazo de quarenta e oito horas; e a regra proibitiva de deliberação na mesma legislatura de mesma matéria rejeitada mediante proposta ma maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Os artigos da CF citados acima, dentre outros, dispõem os fundamentos constitucionais da Organização dos Poderes e Do Processo Legislativo. Coube ao Regimento Interno da respectiva Casa o detalhamento das normas infraconstitucionais.

2.4 – Fases da elaboração Legislativa

A função legislativa se concretiza por meio de um complexo de atos, coordenados, que vão da iniciativa legislativa até a promulgação da lei, que é o resultado final.

O Processo Legislativo é um conjunto de atos coordenados com a clara intenção de uma meta ao final, que se apresenta na positivação do direito, em lei no sentido geral, abstrato, obrigatório e modificativo da ordem jurídica preexistente.

Para se alcançar essa meta “lei”, deve ser precedida de um conjunto de atos processuais legislativos, em que intervêm no processo várias pessoas ou órgãos estatais ou particulares, dentro da conformidade do regime constitucional vigente.

Segundo Ferreira Filho (2006, p. 189) há no processo de formação da lei três fases de elaboração legislativa: a introdutória, que indica a iniciativa; a constitutiva, que compreende a deliberação e a sanção; e a complementar, que consiste na promulgação e publicação.

José Afonso da Silva (2006, p. 276) apresenta classificação similar, demonstrando a existência de cinco fases: a) a introdutória ou da iniciativa; b) a de exame dos projetos nas comissões permanentes ou comissão especial; c) a das discussões do projeto em Plenário; d) a decisória; e) a revisória.

Embora esses dois autores tenham dado nomenclaturas diferentes, as fases do processo são idênticas. A introdutória é aquela onde se dá o início do procedimento legislativo. O ato do parlamentar de apresentar um projeto representa uma declaração de vontade, que deve ser formulado por escrito e articulado.

Neste ato se desencadeia um processo novo, de forma a alcançar um fim, qual seja, a positivação de uma nova norma no ordenamento jurídico existente. Em regra, este ato é de iniciativa simples, podendo ser praticado por qualquer deputado, individualmente, com a apresentação de projeto de lei. As vezes, entretanto, requer a iniciativa coletiva, como no caso de apresentação de proposta de emenda à Constituição ou de projeto de lei com matéria rejeitada na mesma sessão legislativa.

No artigo 61 da Constituição de 88, encontramos relacionados os titulares detentores de iniciativa de propor leis complementares e ordinárias, quais sejam: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, Presidente da República, Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, Procurador-

Geral da República e cidadãos.

De fato esses titulares detêm a iniciativa, porém existem limites de propositura. Ferreira Filho (2006, p.189) explica: “Costuma-se distinguir a propósito da iniciativa a iniciativa geral e a iniciativa reservada, ou privativa.”

Como o próprio nome define, a iniciativa reservada ou privativa é aquela em que a Constituição reservou matérias para determinados titulares apresentarem projetos e somente estes estão autorizados a apresentarem projetos desencadeando o ato de início do processo legislativo. A iniciativa geral é aquela que a Constituição não determinou restrições de iniciativa a um titular e pode ser proposta por qualquer membro do Poder Legislativo, bem como pelo Presidente da República.

Embora o texto do artigo 61 da CF enumere que o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Procurador-Geral da República tenham iniciativa, vários autores entendem que suas iniciativas são para as matérias reservadas já previstas pela Constituição.

A apresentação de proposta de lei complementar e ordinária pelos cidadãos, prevista no artigo 61 da CF, é exercida pela apresentação de projetos à Câmara dos Deputados subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em no mínimo cinco Estados, exigido em cada um deles a manifestação de três décimos de seus eleitores.

Cabe ao Presidente da Casa devolver ao autor a proposição que não estiver devidamente formalizada e em termos; ou se versar matéria: alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental (art. 137 do RICD). Dada a dificuldade inicial de conferir as condições estabelecidas pelo artigo 252 do RICD e com o intuito de dar celeridade à apreciação da matéria, a Câmara dos Deputados optou por solicitar a assinatura de parlamentar como autor para proceder a apreciação da matéria. Desta forma a matéria inicia o processo de apreciação, com o respaldo da sociedade.

Como exemplo das proposições encaminhadas pela iniciativa popular cito os projetos:

a) Projeto de Lei nº 4146/1993 – de autoria do Poder Executivo (Co-autor) Iniciativa Popular) – que “Da nova redação ao artigo primeiro da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que ‘dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo quinto, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências’” – Situação: Transformado na Lei Ordinária nº 8.930/1994;

b) Projeto de Lei nº 1517/1999 – de autoria do Deputado Albérico Cordeiro – que “Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral” Situação: Transformado na Lei Ordinária nº 9.840/1999;

c) Projeto de Lei nº 2710/1992 – de autoria do Deputado Nilmário Miranda – que “Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, e dá outras providências” – Situação: Transformado na Lei Ordinária nº 11.124/2005.

O Regimento Interno da CD dispõe, no artigo 101, que as proposições devem ser apresentadas na forma e nos locais determinados por Ato da Mesa; no Plenário da Casa ou perante Comissões, quando se tratar de matéria constante da Ordem do Dia, os requerimentos enumerados na alínea a do inciso I desse artigo; na Mesa, quando se tratar de iniciativa do Senado Federal, de outro Poder, do Procurador-Geral da República ou de cidadãos.

Para melhor entendimento desse trabalho, utilizaremos a definição de “Proposição” conceituada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.
§ 1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. (RICD,)

Na Câmara dos Deputados toda proposição é numerada, datada e despachada às comissões competentes a opinar pela matéria e publicada no Diário da Câmara dos Deputados. De acordo com o caput do artigo 101, toda proposição é apresentada por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos. A autenticação é feita por um sistema chamado “Autenticador”, a partir do documento original elaborado em processador de texto homologado pelo Centro de Informática da Casa. Como resultado desse novo sistema de autenticação, a proposição recebida é automaticamente disponibilizada para consulta, via *internet*, contribuindo para a publicidade dos atos legislativos da Casa.

A fase constitutiva de elaboração de lei abrange toda a deliberação da proposição. Nessa fase encontram-se todos os atos complexos da apreciação legislativa, de acordo com Ferreira Filho (2006, p. 192) “A fase da deliberação é propriamente constitutiva da lei, no sentido de que nela e por ela o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas. É indubitavelmente a principal do processo legislativo.”

Ferreira Filho (2006, p. 194)) comenta que a apreciação da proposição pelas Casas do Congresso Nacional, com a aprovação do projeto de lei, e pelo Executivo, com a sanção ou veto, completam esta etapa. Na Câmara dos Deputados, a proposição é apreciada, primeiramente, pelas Comissões e, posteriormente, pelo Plenário.

A Constituição acolheu a regra de apreciação das proposições conclusivamente pelas Comissões, isto é, sem a deliberação do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos

deputados nesse sentido. Desta forma, as Comissões têm a faculdade de apreciar definitivamente a matéria.

Na Constituição anterior, as comissões técnicas da Casa tinham a incumbência de estudar, examinar as proposições e apresentar pareceres que serviam de subsídios para a apreciação do projeto no Plenário da Casa. Na Constituição atual, às comissões foram acrescentadas prerrogativas de apreciar a matéria de forma definitiva, isto é, sem a deliberação do Plenário da Casa, salvo recurso.

Muito embora este dispositivo tenha fortalecido as prerrogativas das Comissões, além de instituir um modo célere à apreciação das matérias, nos termos do artigo 24 II do RICD, esse trâmite não é uma obrigação constitucional.

A existência das comissões é prevista mas em parte alguma se prescreve, na Constituição, o envio de qualquer projeto obrigatoriamente ao exame de comissão. Assim, esse exame não é imperativo constitucional, embora seja previsto pelos regimentos parlamentares. (FERREIRA FILHO, 2006, p. 193)

Ferreira Filho (2006) menciona, ainda, que é importante o exame do projeto por comissão com intuito de preparar uma decisão esclarecida e consciente. Com efeito, as comissões especializam seus componentes na apreciação de projetos relacionados a seus campos temáticos, com a realização de estudos sobre a mesma matéria repetidamente. Com o aprofundamento do conhecimento, os deputados se especializam no entendimento de matérias, complexas ou não, apresentando pareceres mais bem substanciados, para discussão pelo Plenário.

A fase da discussão do projeto, na opinião de Sampaio (1996, p.51) “[...] deveria ser exaustiva e acompanhada de amplo poder de emenda”, entretanto, explica o autor, vários fatores de ordem econômica, técnica, política, militar e ideológica modificaram essa afirmativa.

“A questão social, a pregação socialista, as críticas à democracia, as guerras especialmente as mundiais, e o crescente avanço tecnológico aumentaram o volume da legislação, ao mesmo tempo que a tornaram mais complexa, mais técnica e de elaboração mais rápida, para atender as necessidades prementes e cambiantes.” (SAMPAIO, 1996, p. 52)

Conclui o autor que, com essa alteração, o processo legislativo tende a acelerar-se, a simplificar a tramitação dos projetos de lei e a diversificar os atos de natureza legislativa.

O Regimento Interno da CD dispõe as regras para a tramitação das proposições, com intuito de dinamizar o processo. As matérias são discutidas pelas comissões de acordo com seu campo temático. O recebimento da matéria implica na distribuição para um deputado estudar o assunto e oferecer um parecer ao processo, isto é: um só parecer ao projeto ou ao projeto e às emendas recebidas neste órgão técnico, dentro do prazo regimental.

Na Comissão, o parecer do relator é submetido à discussão. Podem discutir a matéria o autor, o relator, membros da comissão e Líder, por quinze minutos, e deputados que não façam parte do corpo técnico, por dez minutos, facultada a apresentação de requerimento para encerramento de discussão, após falarem dez deputados (art. 57, VII do RICD).

No Plenário, podem usar da palavra os deputados que quiserem opinar sobre a matéria. Quando todos os pareceres forem favoráveis à matéria, a discussão deverá se iniciar com orador que a combata. A fase de discussão no Plenário não poderá exceder a quatro sessões, excetuados os projetos de código (§ 1º do art. 168, do RICD), poderá o Presidente regular o uso da palavra após a primeira sessão.

Encerrada a discussão, passa-se à fase de votação da matéria, que é precedida de encaminhamento de votação pelos líderes, os quais indicam a posição desejada para a bancada. Porém, o voto de cada deputado é acolhido ainda que contrarie a posição da bancada ou representação (§ 7 do art. 180, do RICD). Procedida a votação, o Presidente proclama o resultado dos votos.

Após aprovação definitiva das proposições pela Câmara ou por suas Comissões, serão encaminhados à sanção os projetos de lei complementar e ordinário; à promulgação, os de projeto de decreto legislativo; ou ao Senado Federal, os projetos em revisão.

A Constituição vigente facultou ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de sancionar ou vetar o projeto de lei. A sanção do Presidente da República pode ser tácita ou expressa, dentro de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Na hipótese do Presidente da República vetar o projeto de lei, parcial ou total, deverá encaminhar os motivos do veto ao Presidente do Senado Federal no prazo de quarenta e oito horas (art. 66 § 1º da CF), para conhecimento do Congresso Nacional. Segundo Silva (2006, p 225), “O principal e imediato efeito, decorrente do exercício do poder de veto, é o de suspender a transformação do projeto de lei, ou parte dele, em norma jurídica acabada e definitiva”.

A promulgação e a publicação encerram a fase complementar de elaboração de lei. Promulgação é o ato que se atesta que a lei está pronta. Segundo Silva (2006, p. 244) “A promulgação não passa de mera comunicação, aos destinatários da lei, de que uma lei foi criada com determinado conteúdo.”. Não se confunde aqui, essa comunicação, pois, a

promulgação comunica aos órgãos do Governo a existência de uma nova lei. Para dar conhecimento à sociedade a promulgação da lei é publicada. A publicação não faz parte das fases de elaboração da lei, que se encerra com a promulgação, é um ato que decorre da promulgação, que implica em dar ciência à sociedade no órgão adequado para que a lei possa atuar sua força e produzir seus efeitos.

Existe na Constituição Federal dispositivo que determina que a lei deve ser promulgada, dentro de quarenta e oito horas, pelo Presidente da República se a sanção for expressa ou tácita ou se o veto não for mantido pelo Congresso Nacional (art. 66, § 7º). É interessante saber que a promulgação é ato obrigatório, porém, o titular, para fazê-lo não o é, pois caso o Presidente da República não a promulgue, por força deste mesmo dispositivo, o Presidente do Senado Federal deverá promulgá-la, e se este não a fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado Federal fazê-lo.

2.5 - Processo Legislativo na Câmara

Abordaremos o fluxo de tramitação das proposições, especificamente o projeto de lei ordinário, na Câmara dos Deputados. O regimento interno incorpora matérias constitucionais e exerce a complementação dos dispositivos para elaboração legislativa.

O processo legislativo é formal porque, primeiro, está subordinado a formalidades previstas na Constituição e nos regimentos internos das Câmaras Legislativas; e, segundo, porque é a representação do que se dá no entrechoque dos interesses sociais. É observado que quanto mais divergentes são os interesses sociais, maiores serão as contradições do sistema social vigente, e mais acirrado será o debate das lutas no processo de formação das leis, uma vez que estas vão estabelecer os limites dos interesses em jogo.

A normatização constitucional do processo legislativo apresenta na hierarquia normativa suprema regras indispensáveis à eficácia da elaboração legislativa.

De acordo com Horta (2003, p. 535) “A constitucionalização de normas regimentais não desqualifica a importância do Regimento Interno como fonte subsidiária do processo legislativo.”. Segundo o autor, o regimento é o texto responsável pelo desdobramento das normas constitucionais, na sua função de relevante fonte do Direito Parlamentar. Nessa função o regimento assegura a eficiência do processo com regras que facilitam a organização dos trabalhos.

A iniciativa dos projetos na Câmara dos Deputados é regulada no artigo 109, § 1º do RICD, e atribuída ao Deputado, individual ou coletivamente; às Comissões e à Mesa; ao Senado Federal; ao Presidente da República; ao Supremo Tribunal Federal; aos Tribunais Superiores; ao Procurador-Geral da República; e aos cidadãos.

A regra geral é a apresentação das proposições no Plenário ou nas Comissões, quando se tratar de iniciativa de deputado - individual ou coletivamente - ou Comissões; ou à Mesa, quando se tratar de iniciativa do Senado Federal, de outro Poder, do Procurador-Geral da República ou de cidadãos. Após a apresentação da proposição à Casa, o Presidente tem a prerrogativa de devolver ao autor aquela proposição que não estiver devidamente formalizada e em termos; ou versar sobre matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental (artigo 137, § 1º do RICD), salvo recurso ao Plenário. O projeto é lido em Sessão e publicado no Diário da Câmara dos Deputados, determinada a

natureza do regime de tramitação urgente, com prioridade ou ordinária.

O regime de tramitação é o curso que o regimento indica para a apreciação do projeto. Segundo Silva (2006, p. 274) “tramitação é a ação de percorrer um caminho para a consecução de um fim, fim este que aqui é a aprovação do projeto de lei.” Isso indica que cada projeto tem um caminho a percorrer, tem seu curso próprio que se altera de acordo com a vontade das partes envolvidas no processo.

As matérias recebem a classificação de regime de tramitação urgente, quando a natureza da matéria for urgente, que são aquelas relacionadas com guerra, tratados internacionais, imunidades de deputados, mudança de sede de governo, ou por solicitação de urgência do Presidente da República a matérias de sua iniciativa, ou a requerimento de deputado, com apoio, deliberado pelo Plenário (artigo 151, I, alíneas a - o); de tramitação com prioridade, quando a iniciativa dos projetos for de outros Poderes, de Comissões Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos, além dos projetos que se destinam a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações, de lei com prazo determinado, de regulamentação de eleições, e suas alterações, de alteração ou reforma do Regimento Interno; ou de tramitação ordinária, que são todos os demais projetos não compreendidos nas hipóteses acima.

Após análise dessas formalidades iniciais, o Presidente distribuirá as matérias às Comissões, dentro de duas sessões, antes, porém, deve verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa. Em caso afirmativo, procederá a distribuição por dependência, determinando sua apensação, desde que a matéria não conste da Ordem do Dia, se sujeita à apreciação pelo Plenário da Casa; ou antes do pronunciamento da primeira ou única Comissão de mérito, se esta tramitar com apreciação conclusiva pelas Comissões (§ único do artigo 142 do RICD).

A regra geral de tramitação das proposições é a seguinte: distribuída para as comissões, a proposição é discutida e votada nas comissões, iniciando-se naquela que primeiro deva proferir parecer sobre o mérito, e, em seguida, a remessa do processo será feita diretamente de uma a outra comissão (art. 139 do RICD). Excetuam-se desse procedimento as matérias que serão apreciadas pelo regime de urgência, por terem uma regra especial de tramitação que abordaremos adiante.

Encerrada a fase de apreciação pelas comissões, as matérias são encaminhadas à Mesa e aguardam dois procedimentos diferentes: 1) Se tramitam sujeitas à apreciação conclusiva das Comissões, a proposição e respectivos pareceres são publicados e aguardam a inclusão na Ordem do Dia, para recebimento de recurso contra o poder conclusivo (art. 58 do RICD); 2) Se tramitam sujeitas à apreciação pelo Plenário da Casa, as matérias aguardam a inclusão na Ordem do Dia para apreciação pelo Plenário, o que inclui uma nova fase de discussão e votação da proposição pela composição geral dos membros da Casa (art. 59 do RICD).

No procedimento de distribuição, o Presidente manda verificar se existe matéria análoga ou conexas em tramitação na Casa. Em caso afirmativo, verifica a tramitação da proposição para saber se é possível proceder a apensação e determina a distribuição por dependência. O Presidente distribui a proposição às Comissões cuja competência estiver relacionada com o mérito; à Comissão de Finanças e Tributação, sempre que envolver aspectos financeiros ou orçamentários, para o exame da compatibilidade ou adequação financeira; e, obrigatoriamente, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e também apreciará o mérito da matéria, quando for o caso. Ocorrendo distribuição a mais de três comissões para analisar o mérito, o Presidente determinará a criação de Comissão Especial (artigo 149 do RICD).

O parlamento brasileiro, à moda de modelos europeus, aplicou o método de divisão dos trabalhos entre seus membros e constituiu comissões formadas por um número menor de deputados, com o intuito de estudar a matéria, examinar e apresentar pareceres como subsídios à deliberação do Plenário da Casa. Em nosso sistema, as comissões se dividem em permanentes e temporárias.

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são em número de vinte, de acordo com a alteração aprovada pela Resolução nº 20, de 2005. Os campos temáticos e as áreas de atividades estão relacionados no artigo 32 do RICD, que tende a seguir a divisão dos setores da administração pública. As comissões têm o caráter técnico e com o tempo se especializaram em suas temáticas.

As comissões recebem assessoria técnico-legislativa da Consultoria Legislativa da Casa, quando solicitada, por meio de pareceres técnicos ou científicos altamente qualificados, que subsidiam a deliberação das matérias em estudo. A sociedade civil também pode oferecer pareceres técnicos, que são apreciados pelos relatores, na apreciação das matérias.

Segundo Silva (2006) as comissões temporárias são aquelas constituídas para estudar determinadas matérias e se extinguem com o término da legislatura, ou antes, quando constituída para opinarem sobre determinada matéria, tenham preenchido os fins a que se destinam ou expirado o prazo previsto para sua duração.

Existe na Câmara dos Deputados a seguinte subdivisão das Comissões Temporárias: Especiais, Parlamentares de Inquérito e as Externas (art. 33 do RICD).

As Comissões Especiais são criadas para apreciarem as Propostas de Emendas à Constituição e Projetos de Códigos e as proposições que devam ser apreciadas por mais de três Comissões de mérito ou a requerimento de Líder ou de Comissão interessada para estudar um assunto específico.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são constituídas para averiguarem fato determinado e com prazo certo, quando nos remete a acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País.

As Comissões Externas são aquelas constituídas para cumprir missão temporária autorizada, implicando o afastamento do Parlamentar para representar a Câmara nos atos a que tenha sido convidada ou a que tenha de assistir.

Outra disposição importante observada na distribuição é o regime de apreciação da matéria: 1) sujeita à apreciação pelo Plenário da Casa; 2) sujeita à apreciação conclusiva das comissões (art. 24, I e II do RICD, respectivamente).

Na primeira hipótese, a matéria é apreciada nas comissões, porém a deliberação final é pelo Plenário da Casa. Na segunda hipótese, a Constituição de 1988 facultou às comissões a prerrogativa de aprovarem, definitivamente, determinadas matérias, na forma do regimento interno da Casa, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa, provido pelo Plenário. Esse poder foi denominado como poder conclusivo das Comissões e é expresso pelo § 2º do Artigo 58 da CF:

§ 2º Às Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD complementa o dispositivo da Constituição Federal, dispondo que os projetos de lei distribuídos às comissões, com a indicação de tramitação de acordo com o inciso II do artigo 24 do RICD, recebem deliberação com o caráter de apreciação final da matéria, desde que não haja recurso provido pelo Plenário contra a decisão dos colegiados. Apreciada a matéria conclusivamente pelas comissões, a matéria segue para o Senado, no caso de revisão; para a Presidência da

República, no caso de veto ou sanção; ou para o arquivo, no caso de parecer contrário à matéria. O fluxo de tramitação do projeto de lei com regime de tramitação conclusiva nas comissões é mais célere, uma vez que não necessita de nova deliberação – discussão e votação, pelo Plenário da Câmara.

A matéria deliberada pelas comissões, nos termos do inciso I do artigo 24 do RICD, ou na hipótese de provido o recurso do § 2º, art. 132 RICD, será encaminhada à Mesa com os pareceres e eventuais alterações – emendas ou substitutivos, e aguardará a inclusão na Ordem do Dia para nova apreciação. Após deliberação pelo Plenário, o projeto de lei, em sua redação final, como na hipótese anterior, é encaminhado ao Senado Federal, à Presidência da República ou ao arquivo, conforme o caso.

Na fase de deliberação pela Comissão, após o recebimento do projeto, o Presidente designa um membro do colegiado para relatar a matéria e, concomitantemente, é aberto um prazo de cinco sessões para o recebimento de emendas ao projeto, por qualquer deputado (art. 119, I do RICD). A distribuição das matérias aos deputados é uma prerrogativa do Presidente do Órgão Técnico.

Emenda é a faculdade de o deputado apresentar modificações à matéria em estudo, no prazo de cinco sessões da Câmara dos Deputados, efetivamente realizadas. Somente os projetos de lei com apreciação conclusiva (artigo 24, II do RICD) recebem emendas nas Comissões. Os projetos de lei sujeitos à apreciação pelo Plenário da Casa receberão emendas no Plenário, durante a discussão da matéria (art. 120 do RICD). As emendas recebidas no Plenário retornam às comissões para serem apreciadas ou, eventualmente, recebem o parecer no Plenário. As emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.

O relator ao elaborar o parecer ao projeto poderá utilizar o assessoramento da Consultoria Legislativa da Casa. O parecer do relator constará de relatório, onde se apresenta uma síntese da matéria e o voto ao projeto e às emendas, se houver. O relator ao se expressar será o mais objetivo possível, manifestando-se pela aprovação, sem emendas, com emendas ou com substitutivo; ou pela rejeição, total ou parcial, da matéria em exame.

As Comissões têm um prazo estipulado no artigo 52 do RICD para apreciar uma matéria: cinco sessões – quando se tratar de matéria em regime de urgência; dez sessões – quando se tratar de matéria em regime de prioridade; e quarenta sessões – quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária. O relator disporá da metade deste tempo, sendo-lhe facultado requerer a prorrogação de até a metade do tempo, exceto as matérias em regime de urgência, que será abordado oportunamente.

Os Presidentes das Comissões possuem prerrogativas regimentais, dentre elas, encontramos a de pautar as matérias para serem apreciadas na Ordem do Dia das Comissões. Entretanto, a Comissão, mediante requerimento subscrito pela terça parte de seus membros e aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição Plenária, poderá incluir matéria para apreciação imediata na Ordem do Dia da Comissão (art. 52, § 5º do RICD).

Regimentalmente, as reuniões deliberativas das Comissões – ordinárias ou extraordinárias - não podem coincidir com o mesmo horário da Ordem do Dia da Sessão ordinária ou extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional. Caso ocorra sobreposição de horário nas reuniões, qualquer deputado pode suscitar questão de ordem solicitando ao Presidente da Casa o cumprimento dos dispositivos regimentais(art. 46, § 1º do RICD).

Aberta a reunião de deliberação nas Comissões, os requerimentos e os projetos de lei são discutidos e votados. A discussão da matéria nas comissões é, sem dúvida, vista como uma fase importante.

Silva (2006, p. 104) afirma que há inconvenientes na ampliação dos poderes das comissões: o poder de persuasão dos deputados, interessados em discutir favoravelmente ou contrariamente à matéria, assim como o dos grupos de interesse, é de maior alcance nas comissões do que no Plenário, pois, com um número menor de componentes no colegiado, é mais fácil convencer os deputados a colher a posição desejada, e, conseqüentemente, gerar uma lei com prejuízo para o bem coletivo. A discussão da matéria no Plenário dificulta esse convencimento, devido ao número maior da composição plenária.

Durante a discussão da matéria, podem ser sugeridas alterações ao voto do relator, que com sua aquiescência, apresentará o novo relatório até a reunião seguinte (art. 57, XI do RICD). Finda a discussão da matéria, dá-se início ao processo de votação. Os Líderes podem encaminhar o voto à matéria a seus liderados, mas esse encaminhamento não deve ser confundido como nova discussão.

Iniciado o processo de votação, este só será interrompido por falta de quorum, uma vez que o esgotamento da hora não o interrompe, ou por coincidência com o horário da Sessão da Câmara ou do Congresso Nacional. Ao final da votação, o Presidente proclama o resultado e, neste momento, é facultado solicitar a verificação de votação por líder ou por deputado, este com o apoio de seis centésimos de seus pares.

O parecer do relator, se aprovado pelos membros do Órgão Técnico, é tido como Parecer da Comissão, e se não for adotado pelo Colegiado, este parecer passa a constituir voto em separado, e o novo parecer chamado *vencedor* será feito até a reunião seguinte pelo Relator Substituto, salvo se vencido ou ausente, caso em que o Presidente designará outro

deputado para fazê-lo.

Como exemplo deste procedimento cito a apreciação dos pareceres apresentados ao Projeto de Lei nº 740/2003, de autoria do Dr. Rosinha: em 01/10/2003, Relatora Deputada Kátia Abreu. Na mesma reunião, o parecer da relatora não foi acatado pelos membros e, em seguida, o Presidente do Colegiado designou o Deputado João Grandão, para redigir o parecer *vencedor*. Em 08/10/2003, na reunião ordinária da Comissão, o Relator, Deputado João Grandão, apresentou seu voto que, submetido à votação, foi rejeitado pelo Plenário. Na mesma reunião, o Presidente designou o Deputado Luis Carlos Heinze como relator, para redigir o novo parecer *vencedor*. Na reunião ordinária realizada em 22/10/2003, o parecer do Relator, Deputado Luis Carlos Heinze, foi aprovado contra os votos de poucos membros da Comissão.

Determina o regimento que, encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e os pareceres serão publicados e remetidos à Mesa, para a interposição de recurso contra a apreciação conclusiva (art. 58 do RICD); encerrada a apreciação, pelas Comissões, da matéria sujeita à apreciação pelo Plenário da Casa, ou na hipótese de provido o recurso contra a apreciação conclusiva, a proposição será encaminhada à Mesa e aguardará a inclusão na Ordem do Dia (art. 59 do RICD).

O recurso é a faculdade que o Deputado possui para apresentar um requerimento, desde que subscrito com o apoio de um décimo dos membros da Casa, solicitando que o Plenário aprecie a matéria. Quando o recurso é provido pelo Plenário, a matéria perde a conclusividade, isto é, transfere-se a decisão final sobre o mérito da matéria para o Plenário da Casa e os pareceres das comissões passam a constituir subsídios para essa apreciação, exceto os substitutivos das comissões que, na votação, têm preferência.

Outro procedimento que interfere no rito de apreciação das proposições é a urgência. No artigo 152 do RICD encontramos que a urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, exceto a publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias; os pareceres das Comissões ou do Relator designado; e quorum. Esse procedimento acelera a apreciação da matéria, de forma que vários mecanismos utilizados na apreciação da matéria tornam-se impedidos pelo regimento interno, exceto quando apresentado requerimento apoiado por uma parcela grande de deputados ou por líderes.

Existem dois tipos de urgência, além das matérias que tramitam neste regime quanto à natureza: i) requerimento de urgência, ii) urgência constitucional. O primeiro é requerido pelos líderes e o segundo, pelo Presidente da República § 2º, art. 64 CF. Aprovada a urgência, os projetos de lei passam a tramitar sujeitos à deliberação pelo Plenário da Casa, o que acarreta a perda do poder conclusivo das comissões sobre a matéria.

Outro rito de apreciação urgente é o chamado requerimento de urgência –urgentíssima (artigo 155 do RICD). Nele a apreciação da matéria é concluída muito mais abreviada, pois além de admitir a dispensa dos requisitos regimentais para deliberar, admite a inclusão na Ordem do Dia do Plenário da Casa para apreciação imediata, mesmo que já tenha iniciada a sessão, com ou sem os pareceres das Comissões, que o apresentarão em Plenário, muitas vezes oralmente. A publicação do projeto e das proposições acessórias e o quorum para deliberação não são dispensáveis. Conclui Silva (2006, p. 308) que “a urgência transforma o procedimento ordinário em procedimento sumário e a urgência urgentíssima em sumaríssimo.”.

O Poder Executivo interfere no processo de elaboração das leis, quando solicita a urgência prevista na Constituição (art. 64 da CF) para os projetos de sua iniciativa. A urgência constitucional é a obrigatoriedade de deliberação pelo Plenário das matérias de iniciativa do governo. Se após 45 (quarenta e cinco) dias não houver deliberação final da matéria, esta será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação dos demais itens constantes da pauta do Plenário. Segundo Horta, a urgência constitucional fortaleceu a iniciativa presidencial, na deliberação dos projetos de sua iniciativa:

A Constituição de 1988 fortalecem (sic) a iniciativa presidencial ao prever a solicitação de urgência, para apreciação de projetos de leis (sic) de iniciativa do Presidente da República (art. 64, § 1º) (HORTA, 1995, p.553)

A matéria passa a ter tramitação simultânea nas comissões, concomitantemente ao Plenário, desde que não iniciada sua discussão no Plenário. Iniciada a discussão da matéria, as comissões que não possuem parecer o apresentarão no Plenário, ressalvado o requerimento para apresentação de parecer, pelo prazo conjunto, não excedente, de duas sessões (§ 1º, art. 157 do RICD).

A alteração pontual quanto à tramitação com o regime de urgência é a celeridade de deliberação sobre as demais matérias e a transferência da decisão para o Plenário da Casa. O Poder Executivo quando utiliza essa prerrogativa abrevia o rito de apreciação processual. O efeito prático é a maior positividade da matéria em lei, quando de autoria do executivo, em detrimento das matérias de iniciativa de deputados ou outros postulantes. Os autores

Figueiredo e Limongi (2001) afirmam essa teoria no estudo, que apresentam em sua obra:

O Congresso, como foi dito anteriormente, rejeita apenas suas próprias leis. Dentre as leis sancionadas predominam as de origem do Executivo. As leis ainda não apreciadas no Senado e as rejeitadas, ao contrário, são em sua quase totalidade de origem do Legislativo. (2001, p.62)

Processo similar ocorre com a urgência requerida pelos Líderes. A deliberação final sobre a matéria é retirada das comissões e passa para o Plenário. Entretanto, esse procedimento não sobresta a pauta de votação da Casa, mas lhe dá a preferência sobre as matérias do mesmo grupo.

Se por força de aprovação de um requerimento de urgência, a matéria for incluída na Ordem do Dia da sessão imediata, sem pareceres das Comissões, estes serão apresentados na referida sessão pelo Relator designado pelo Presidente da Casa. Na impossibilidade de apresentá-los na referida sessão, os relatores podem solicitar prazo conjunto de duas sessões.

O procedimento de “Urgência – Urgentíssima” é a aplicação do dispositivo do regimento (art. 155 do RICD) que faculta a inclusão de matéria na Ordem do Dia, ainda que iniciada a Sessão, para discussão e votação imediata de proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, desde que apresentado e aprovado por maioria absoluta dos membros da Câmara.

Na utilização desse procedimento, a proposição é abruptamente retirada da discussão do colegiado menor, especializado em estudar a matéria em suas minúcias e lançado à discussão para um colegiado maior onde se depara com dificuldades para debater qualquer assunto em seus pormenores, ou seja, somente é viável o debate dos princípios gerais. Na opinião de Ferreira Filho (2001, p. 149) “disso decorrem freqüentes imperfeições nos textos aprovados que irão prejudicar a sua aplicação e, pior, não poderão ser corrigidos a não ser por outra lei (sic).”

Sabidamente, os deputados utilizam as regras regimentais a seu favor, na expectativa de finalizar o processo aprovando os projetos dentro dos termos esperados. Procedimentos como requerimento de adiamento de discussão ou votação, encerramento de discussão, votação por determinado processo, verificação de votação; muitos oradores para debater a matéria; levantamento de questões de ordem, são artifícios utilizados para esses fins.

Os Líderes dos Partidos compõem o Colégio de Líderes. Este colegiado, quando reunido, indica ao Presidente da Casa quais as proposições que gostariam que fossem apreciadas no mês subsequente. Com esse processo, as matérias que estão prontas, ou não, para inclusão na ordem do dia, se sobrepõem na primeira filtragem para deliberação.

Outro procedimento que desvia o curso de apreciação da matéria é a apensação de projetos. Como já explicitamos anteriormente, o Presidente ao receber um projeto verifica se existe em tramitação matéria análoga ou conexa, procedendo em caso afirmativo a apensação. Existem regras para viabilizar as apensações, de acordo com o § único do artigo 142 do RICD, a tramitação conjunta só pode ser deferida antes de a matéria entrar na Ordem do Dia, ou na hipótese de matéria com poder conclusivo, somente antes da única ou da primeira comissão apreciar o mérito. O artigo 143 do RICD dispõe que a proposição do Senado terá a precedência sobre a proposição da Câmara; e a mais antiga sobre as mais recentes proposições. A apreciação das matérias é feita conjuntamente na Ordem do Dia da mesma sessão, assim como deve ser considerado um só parecer da Comissão sobre as proposições apensadas (art. 143, III e 142, II).

Outro fator importante que merece destaque é a perda do poder conclusivo das comissões sobre a matéria, quando ocorrer apensação de projetos com natureza de tramitação diferente (Parágrafo único do art. 143 RICD). Neste caso, quando o Presidente da Casa, de ofício ou a pedido de deputado ou de comissão, determina a tramitação em conjunto, o regime especial de tramitação de um projeto estende-se aos demais apensados.

No processo legislativo, após a apreciação dos projetos pelas Comissões, as matérias seguem para o Plenário para finalizarem o processo nesta Casa. O órgão responsável recebe as matérias e as inclui na Ordem do Dia, para o recebimento de emendas. As proposições que tramitaram com o poder conclusivo previsto no artigo 24, II do RICD são incluídas na Ordem do Dia para receberem recurso contra o poder conclusivo.

Diferentemente das matérias com poder conclusivo, as proposições sujeitas à apreciação pelo Plenário recebem emendas posteriores à apreciação pelas Comissões. Por esta razão, as emendas recebidas retornam às Comissões constantes do despacho, para receberem pareceres, e só após essa apreciação, todo o processo está pronto para entrar na Ordem do Dia e ser deliberado pelo Plenário.

No Plenário, a matéria constante da Ordem do Dia tem a discussão iniciada. Os oradores se inscrevem no início da Sessão, indicando sua posição favorável ou contrária à matéria.

A Constituição impõe a apreciação da matéria pelas Casas do Congresso Nacional. Com o intuito de organizar os trabalhos, o regimento da Câmara ordenou como seria a concessão da palavra para os deputados debaterem sobre o assunto, de forma que algumas dificuldades fossem solucionadas com regras gerais de procedimento. Portanto, têm preferência no uso da palavra, em regra: autor da proposição, relator, autor de voto em

separado, autor de emenda, deputado contrário à matéria e deputado favorável à matéria em discussão. Na regra geral, o tempo de uso da palavra para cada orador é de cinco minutos, e poderá ser prorrogado pelo Presidente, com exceção às matérias em regime de urgência ou em segundo turno (§ 4º do art.174 do RICD). Não será concedida prorrogação de tempo se houver três ou mais oradores inscritos. (§ 5º do art. 174 do RICD).

A fase de votação em Plenário se inicia assim que o Presidente anuncia o término da discussão, desde que tenha em Plenário quorum para votar a matéria. Na hipótese de a matéria ser emendada durante a discussão, o parecer às emendas poderá ser proferido diretamente no Plenário, por delegação dos Órgãos Técnicos, sempre que possível pelos mesmos relatores da proposição principal junto às Comissões que deliberaram a matéria; ou as emendas seguirão para as Comissões, que após deliberarem sobre estas, enviarão os pareceres à Mesa para configurar na Ordem do Dia, observado a publicação dos pareceres das comissões e o interstício regimental (art. 180 do RICD).

Em geral, as matérias são votadas pelo processo simbólico, presente a maioria do colegiado da Casa. O Presidente solicita a manifestação dos deputados a favor ou contra a matéria.

O processo nominal é utilizado quando a matéria exige quorum especial de votação, casos das Propostas de Emenda à Constituição e dos projetos de lei complementar; quando deliberado pelo Plenário, a requerimento de deputado; ou quando houver pedido de verificação de votação.

A verificação de votação deve ser utilizada com prudência pelos deputados, pois, havendo procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação, por deliberação do Plenário, requerida por um décimo dos deputados, ou líderes que representem esse número (§ 4º do art. 185 do RICD). Este artigo evita que sucessivos requerimentos nesse sentido procrastine a deliberação dos projetos, aumentando o número de matérias pendentes de apreciação pelo Plenário.

O processo de votação por escrutínio secreto é realizado eletronicamente, onde se obtém os nomes dos deputados votantes e o resultado final. O processo é utilizado para deliberar sobre a suspensão de imunidades de Deputados, durante o estado de sítio, nos atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida; ou por deliberação do Plenário, requerida antes de iniciada a Ordem do Dia (art. 188 do RICD).

Outra forma de proceder a votação por escrutínio secreto é por cédulas, que será

utilizado quando o sistema eletrônico não estiver funcionando; no caso de perda de mandato de Deputado ou de suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Casa durante o estado de sítio; e para eleição do Presidente e demais membros da Mesa, do Presidente e dos Vice-Presidentes das Comissões, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional, dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho a República, e nas demais eleições (§ 1º e incisos do art. 188 do RICD).

Após a conclusão da votação do projeto em 1º turno, ele será encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a elaboração da redação final e, logo após, ao Plenário, para apreciação desta (art. 194 do RICD). Os projetos aprovados em 1º turno, sem emendas, serão dispensados da elaboração da redação final na CCJC, desde que não tenham erros de redação a corrigir.

Após a apreciação definitiva da proposição pela Câmara ou por suas Comissões será encaminhada em autógrafos à sanção, à promulgação ou ao Senado Federal, conforme o caso.

De acordo com Ferreira filho (2006), “De fato, a aprovação do Legislativo é o fruto da integração da aprovação de cada uma das casas do Congresso Nacional de per si.” Desta forma, as matérias aprovadas na Casa iniciadora seguem para a apreciação pela Casa revisora. Após a Casa revisora, se aprovado sem emendas, o projeto segue à sanção pelo Presidente da República, se aprovado com emendas, o projeto retorna à Casa iniciadora para apreciação destas, e se rejeitado, o projeto vai a arquivo.

A influência do Poder Executivo é novamente sentida na elaboração das leis com a sanção, conforme Ferreira Filho (2006, p. 194) “De fato, este mantém a intervenção do Executivo no aperfeiçoamento da lei, o que foi abandonado por outras Constituições contemporâneas. Essa Apreciação pode resultar no assentimento – a sanção – ou na recusa – o veto.”

A sanção pode ser tácita, quando o Presidente da República não quiser se manifestar sobre o projeto simplesmente deixa correr o lapso de tempo que poderia usufruir para o veto; ou expressa, quando o Presidente concorda com o texto aprovado pelo Congresso e assina a lei. Pela Constituição, o Poder executivo dispõe de quinze dias úteis para vetar o projeto de lei, por inconstitucionalidade, frente à Constituição; ou por ser contrário ao interesse público, neste caso o poder do Presidente da República é discricionário. O veto pode ser parcial ou total e deverá ser encaminhado os motivos deste ao Presidente do Senado Federal no prazo de quarenta e oito horas.

Sampaio (1996) menciona que encaminhado o veto parcial, devolve-se ao Congresso apenas a parte vetada, conclui-se daí que as demais partes constantes do projeto estão sancionadas e conseqüentemente serão promulgadas, significando sua conversão em lei.

2.6 - Arquivamento

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a possibilidade de arquivamento de matérias sujeitas à deliberação da Casa, no caso do nosso estudo os projetos de lei.

Silva (2006, p. 52) discorre em sua obra que ao final da legislatura todas as matérias recebidas para deliberação são arquivadas, salvo algumas exceções, o que pressupõe uma atuação independente entre os membros do Congresso, de uma e de outra legislatura. Segundo o autor, “Assim se exonera a cada legislatura do peso morto das propostas que não puderam ser discutidas e votadas na legislatura anterior.”.

Os projetos de lei podem ser arquivados por várias razões. As Comissões Permanentes, em razão do que dispõe o artigo 24 II, têm a faculdade de deliberarem definitivamente sobre algumas matérias, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa, provido em Plenário. As Comissões deliberam sobre a matéria discutindo e votando o parecer apresentado pelo relator designado. Quando todas as Comissões ao apreciarem um projeto de lei aprovam pareceres contrários, é aberto prazo para o recebimento de recurso. Se provido o recurso, a matéria perde a conclusividade e passa a tramitar sujeita à deliberação do Plenário da Casa. Se o recurso não for provido pelo Plenário, a matéria é definitivamente arquivada.

Outro caso de arquivamento de projetos de lei se dá quando a matéria recebe pareceres terminativos, em razão do que dispõe o artigo 54 RICD, pela inadequação financeira ou pela inconstitucionalidade da Comissão de Finanças e Tributação e da Constituição e Justiça e de Cidadania, respectivamente. Neste caso, o RICD abre prazo para recurso, por cinco sessões, que, provido, o Plenário da Casa deliberará somente sobre os pareceres terminativos. No caso de o Plenário rejeitar o parecer terminativo da Comissão, a matéria retorna à tramitação; na hipótese de aprovar o parecer terminativo, a matéria será definitivamente arquivada.

O objeto de estudo desta monografia se baseia nos procedimentos adotados pelo RICD para o desarquivamento de proposições. O artigo 105 do RICD dispõe que todas as proposições submetidas à deliberação da Câmara, e que ainda se encontrem em tramitação, serão arquivadas ao final da legislatura, bem como as que abram crédito suplementar, com

parecer ou sem eles, porém enumera algumas exceções, a saber:

- 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.

Ao final da legislatura, as proposições, com exceção das elencadas acima, são arquivadas. O Presidente publica, no Diário da Câmara dos Deputados, Ato da Mesa, no qual discrimina todas as matérias sujeitas ao arquivamento. A Coordenação de Comissões Permanentes - CCP solicita às Comissões a devolução dos projetos e procede ao arquivamento das matérias.

A CCP, entre várias funções, tem a atribuição de preparar a documentação de todo o projeto e dos seus apensados, se houver, e encaminhá-los ao arquivo no Centro de Documentação e Informação – CEDI, ao final de cada legislatura. Os documentos que fazem parte do processo são: projeto original, emendas, termos de recebimento de emendas, pareceres de relatores, substitutivo, emendas ao substitutivo, parecer às emendas apresentadas ao substitutivo, parecer da Comissão, emendas adotadas pela Comissão, Substitutivo adotado pela Comissão, votos em separado, requerimentos diversos (apensação/desapensação, alteração de regime de tramitação, urgência) dentre outros.

De acordo com o parágrafo único do artigo 105 RICD:

A proposição pode 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.

No final da 51ª Legislatura, em 31 de janeiro de 2002, foram arquivados 5.540 projetos de lei.

3 PROBLEMÁTICA DO DESARQUIVAMENTO

A observação do processo de desarquivamento de projetos de lei na Câmara dos Deputados apontou alguns aspectos importantes a serem discutidos.

Nos casos em que o projeto não tinha outros apensados, a tramitação seguia, após o desarquivamento, o rito normal de andamento do processo. Nos casos em que o projeto tinha vários apensados e os pedidos de desarquivamento, em relação a esses, não chegavam ao mesmo tempo, ocorria a desapensação do projeto solicitado e o encaminhamento dele às Comissões, ficando os demais arquivados.

Esse fato gerou algumas distorções, quanto aos pedidos de desarquivamento, que chegavam posteriormente, com envio de projeto para apensar a outros já tramitando nas Comissões. Por exemplo, quando o segundo projeto chegava à Comissão para apensar, a Comissão, muitas vezes, já havia deliberado sobre o primeiro projeto, caso em que os dois passavam a tramitar separadamente na nova Legislatura.

A solução encontrada pela Secretaria Geral da Mesa, naquele momento, foi a de desarquivar todo o bloco dos projetos apensados, para que estes fossem deliberados em conjunto, como na Legislatura anterior. Todavia, o desarquivamento de todo o bloco leva ao desarquivamento de projeto de lei cujo autor não foi reeleito, além de este projeto continuar, eventualmente, sendo chamado de “principal”. De tal forma que, com esse procedimento, o número de projetos que retorna à tramitação para deliberação por esta Casa elevou-se consideravelmente, acrescido dos projetos que são apresentados pelos novos deputados, a cada início de Legislatura.

Deve se salientar que é fato muito comum a apensação de projetos devido ao grande número destes fazendo referência a um mesmo assunto. Este desarquivamento em bloco de projetos apensados apresenta outro aspecto que chama a atenção: vários dos projetos de lei apensados possuem autores que não foram nem sequer reeleitos para seus mandatos. Esse fato da autoria pode ocorrer nos projetos com solicitação de desapensação. A Presidência deve avaliar cada pedido e definir nova distribuição para todos os projetos.

Outro problema observado é o desarquivamento de projetos de lei, recebendo a apensação de novas matérias. Paralelamente ao processo de desarquivamento, o Presidente verifica se existe em tramitação na Casa projeto de lei de matéria análoga ou conexa, em caso

afirmativo e na hipótese de estar o projeto em condições de ser apensado, dentro das regras regimentais, proceder-se-á a apensação e o envio dos projetos à Comissão, que retornam à tramitação desde o estágio em que se encontravam na legislatura anterior. Conforme determina o regimento, a matéria anterior tem preferência na apensação, salvo algumas exceções, muitas vezes defasada no mérito e tornando impraticável a apreciação do novo projeto.

Pode ocorrer pedido de apensação de projetos a outros. Recebido o requerimento, o Presidente solicita a tramitação de cada projeto constante do pedido para verificar se há tempo hábil para proceder à apensação. Se as matérias estiverem tramitando sujeitas à apreciação do Plenário, poderá ser feita a apensação antes de a matéria entrar na Ordem do Dia. Quanto às matérias que tramitam sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões haverá duas hipóteses: a) se não houver sido deliberada na primeira ou única comissão de mérito, pode ser efetuada a apensação; b) se a matéria foi aprovada pela primeira ou única comissão de mérito, não será possível efetuar a apensação e, neste caso, as duas proposições serão apreciadas separadamente (§ único do art. 142 do RICD) .

Os pedidos de desapensação de projetos de lei de outros também são analisados caso a caso. No caso de deferimento do requerimento de desapensação, em regra geral, as proposições retornam às comissões para serem apreciadas separadamente.

Outro aspecto considerável é a ocorrência sucessiva de arquivamento e desarquivamento dos mesmos projetos durante várias legislaturas. Isso decorre do fato de o regimento da Casa não delimitar tempo para apreciação final dos projetos, e alguns projetos, quando desarquivados, apresentam-se sem autores reeleitos, acrescentando uma massa de matérias de legislaturas anteriores ao novo parlamento.

Os procedimentos regimentais do desarquivamento de projetos de lei sobrecarregam os trabalhos da nova legislatura com matérias que não puderam ser discutidas e votadas na legislatura anterior. Essa sobrecarga recai não somente aos parlamentares, que apreciam a matéria, mas também aos servidores da Casa, que a cada início de legislatura analisam os requerimentos para subsidiarem as decisões do Presidente da Casa.

As regras atuais de arquivamento contribuem para um retardamento na continuidade dos trabalhos. A matéria constante do requerimento de desarquivamento proposto pelo deputado, requer um tempo para efetivar o deferimento do pedido e retomar a tramitação da matéria.

4 OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é comparar a dinâmica do desarquivamento de projetos de lei, em face das normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados com o desarquivamento pelas regras vigentes do Regimento Interno do Senado Federal.

A partir deste objetivo responderei aos seguintes questionamentos:

A criação de normas específicas baseadas naquelas já existentes no Regimento Interno do Senado Federal e adaptadas à realidade da Câmara dos Deputados pode solucionar ou minimizar os problemas identificados?

A racionalização do processo de desarquivamento dos projetos de lei pela Câmara dos Deputados pode diminuir os custos processuais e o número excessivo de projetos tramitando na Casa?

5 METODOLOGIA

Para realizar este trabalho, utilizou-se uma revisão de literatura, onde foi encontrado pouco material sobre o tema “desarquivamento de projetos de lei”, pois este assunto é muito pouco explorado.

Esta revisão gerou a fundamentação teórica, utilizando-se principalmente o livro *Processo Constitucional de Formação das Leis*, de José Afonso da Silva, professor titular aposentado da Universidade de São Paulo e Procurador do Estado de São Paulo.

Conforme Silva (2006):

“A legislatura tem a duração de quatro anos e corresponde ao período que vai do início do mandato dos membros da Câmara dos Deputados até o seu término. Segundo o autor, as deliberações legislativas devem iniciar e terminar em cada legislatura, não recaindo sobre a nova composição do Congresso a deliberação de projetos da legislatura anterior. Por este motivo, ao final de cada legislatura, são arquivadas todas as proposições, seja qual for o estado de sua deliberação, salvo algumas exceções previstas no regimento interno de cada Casa”.

Para dar consistência à fundamentação teórica fez-se necessário a identificação e a conceituação de alguns termos utilizados neste trabalho, pois os mesmos possuem uma vasta gama de significados e entendimentos de acordo com variados autores.

Após a fundamentação teórica passou-se à coleta de dados, realizada através da catalogação de todos os projetos de lei arquivados e desarquivados no período compreendido entre 2002 e 2003. Deste universo foram selecionados aqueles projetos que se enquadram em uma situação problema ou são causadores de um dos problemas levantados neste trabalho.

Foram comparados os artigos dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que tratam do tema de desarquivamento.

6 QUADRO COMPARATIVO
do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal
 Comparativo entre o art. 105 do RICD e o art. 332 do RISF

Art. 105 - RICD	Art. 332 - RISF
Art. 105. Finda a legislatura, arquivam-se 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:	Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:
I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;	IV – com parecer favorável das comissões;
II – Já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;	
III – que tenham tramitado pelo Senado , ou dele originárias;	I – originárias da Câmara ou por ela revisadas;
IV – de iniciativa popular;	
V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República;	
	II – de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos;
	III – apresentadas por Senadores no último ano de mandato;
	V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do CN;
	VI – as que tratem de matéria de competência privativa do SF;
	VII – pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no STF;
§ 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.	

Art. 105 - RICD	Art. 332 - RISF
	§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.
	§ 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

Abordaremos algumas observações entre as regras de arquivamento e desarquivamento de proposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ressaltamos que de acordo com os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional, todas as proposições submetidas à apreciação e que ainda se encontrem em tramitação serão arquivadas, bem como as que abram crédito suplementar, com parecer ou sem eles, serão arquivadas, salvo aquelas que se enquadram nos dispositivos relacionados no quadro acima.

O inciso I do artigo 105 do RICD nos apresenta uma similaridade com o inciso IV do artigo 332 do RISF, uma vez que as proposições que obtiveram pareceres favoráveis de todas as Comissões, não seriam arquivadas. Tem-se uma regra regimental para os projetos de lei que são apreciados pelas Comissões da Casa, não importando se sujeitos à apreciação pelo Plenário da Casa ou se sujeitos à apreciação conclusiva pelas Comissões. O trabalho das comissões ganha relevância ao não ser arquivada a proposição, uma vez que a matéria foi profundamente estudada pelos integrantes daqueles colegiados. Cabe lembrar que se a matéria for rejeitada, quanto ao mérito, após o recurso previsto no regimento, a matéria será arquivada definitivamente e não se enquadra no caso de desarquivamento da próxima legislatura.

O inciso II do artigo 105 do RICD, assim como o anterior, tem uma similaridade com o inciso IV do artigo 332 do RISF, pois excetua do arquivamento os projetos aprovados em turno único, em 1º ou 2º turno. A regra se aplica aos projetos de lei que tramitam pelas comissões.

O inciso III do artigo 105 do RICD encontra similaridade com o Inciso I do artigo 332 do RISF. Por esses incisos, as proposições originárias da outra Casa ou por ela revisadas não são arquivadas.

O inciso IV do Artigo 105 do RICD trata das proposições de iniciativa popular. A Constituição admite a iniciativa dos cidadãos, porém requer um apoio em quantidade muito significativa. Não seria razoável arquivar essas proposições que já tiveram que cumprir essa formalidade constitucional, subscrição de grande número de eleitores distribuídos em vários estados, quando se compreende que foi investido muito empenho e tempo para apresentar a proposição, e finda a legislatura proceder ao arquivamento do processo.

O inciso V do artigo 105 do RICD inibe o arquivamento das proposições de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Com este dispositivo a Câmara dos Deputados dá continuidade a tramitação das propostas que só podem ser apresentadas por esses titulares.

O parágrafo único dispõe sobre o requerimento de desarquivamento de proposições na legislatura seguinte. O requerimento deve ser apresentado pelo autor, no caso deputado reeleito, nos 180 primeiros dias da 1ª legislatura subsequente. O requerimento é deferido pelo Presidente da Casa, depois de recebida a análise da proposição. Se deferido, a matéria retorna à tramitação no estágio em que se encontrava.

O inciso II do artigo 332 do RISF excetua do arquivamento as proposições de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos. Desse modo o Senado Federal mantém em tramitação as proposições desses titulares evitando a descontinuidade da apreciação da matéria, e o envio de matéria ao arquivo.

O inciso III do artigo 332 do RISF, da mesma forma que o anterior, propõe a continuidade de apreciação de projetos apresentados no último ano da legislatura, em razão do escasso período de tempo decorrido entre sua apresentação e o fim da legislatura.

O inciso V do artigo 332 do RISF excetua do arquivamento as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, apresentadas por meio de projeto de decreto legislativo. A regra do Senado não possui correspondência idêntica na Câmara porque nesta última os PDC de autoria de deputado, que não se enquadre nas exceções dos incisos do art. 105, são arquivados.

O inciso VI do artigo 332 do RISF dispõe sobre as matérias de competência privativa do Senado Federal, excetuando-as do arquivamento. A Câmara optou pelo arquivamento da matéria se esta não se enquadrar nos incisos I e II do artigo 105 do RICD, ou seja, com pareceres favoráveis de todas as comissões ou aprovadas em turno único.

O inciso VII do artigo 332 do RISF determina o não arquivamento das matérias que apreciam o pedido de sustação de processo contra Senador, em andamento no Supremo Tribunal Federal.

O § 1º do artigo 332 do RISF aborda que a matéria deve ser arquivada se não concluir sua apreciação em duas legislaturas, entretanto, o dispositivo abre ressalva se houver recurso, provido pelo Plenário da Casa, de 1/3 dos senadores requerido até 60 dias do início da 1ª Sessão Legislativa Ordinária seguinte.

O § 2º do artigo 332 do RISF versa sobre o arquivamento definitivo das matérias que desarquivadas consoante o § 1º, não lograram conclusão em sua tramitação na legislatura seguinte.

7 DADOS DE PESQUISA

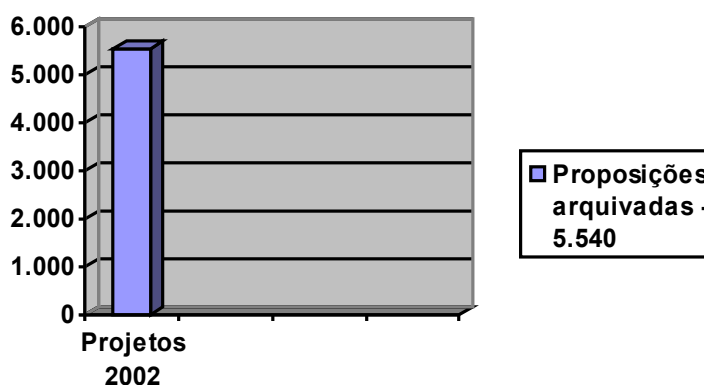
Com o objetivo de avaliar o impacto da aplicação das regras de desarquivamento de projetos de lei do Regimento Interno do Senado Federal no processo de desarquivamento das proposições da Câmara dos Deputados, no caso desta monografia dos projetos de lei, foram feitos levantamentos quantitativos das proposições.

A pesquisa foi feita na base de dados do Sistema de Informação Legislativa - Sileg. Foi levantado o total dos projetos de lei arquivados na última Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, ano de 2002, e o total dos projetos de lei desarquivados na 1ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura.

Com base nesses dados foi feita a aplicação dos incisos do artigo 332 do RISF nos projetos de lei desarquivados, no período regimental, por esta Casa na 1ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, ano de 2003.

1) Proposições arquivadas na 51ª Legislatura, ano de 2002:

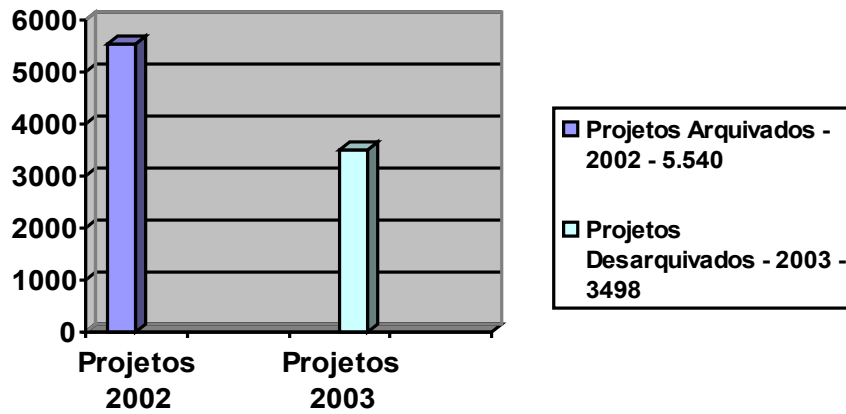
Gráfico 1



Total de Pls: 5.540 projetos

2) Projetos de Lei arquivados em 2002 e desarquivados em 2003:

Gráfico 2



Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

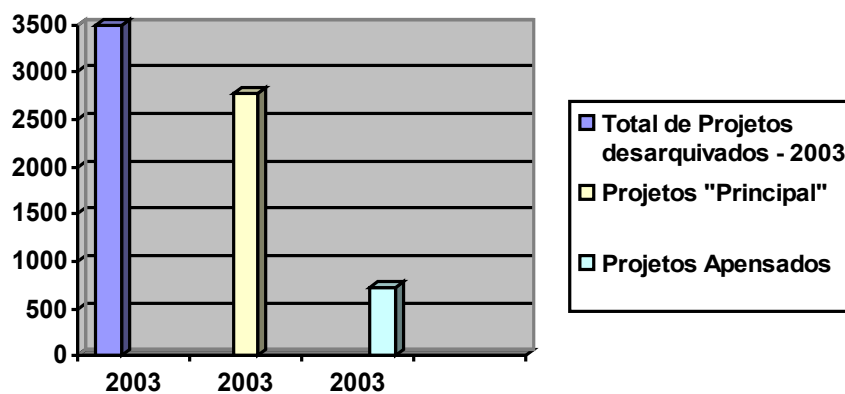
Total de Pls: 5.540 projetos arquivados

Total de Pls: 3.498 projetos desarquivados

(63,14% dos Pls arquivados - 5.540)

3) Projetos Desarquivados em 2003 – Composição:

Gráfico 3



Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

Composição:	Projetos Principal	2.772
	Projetos Apensados	726
	Total	3.498

- 4) Proposições da CD, que não seriam arquivadas se aplicada regra equivalente à do inc. II do art. 332 do RISF):

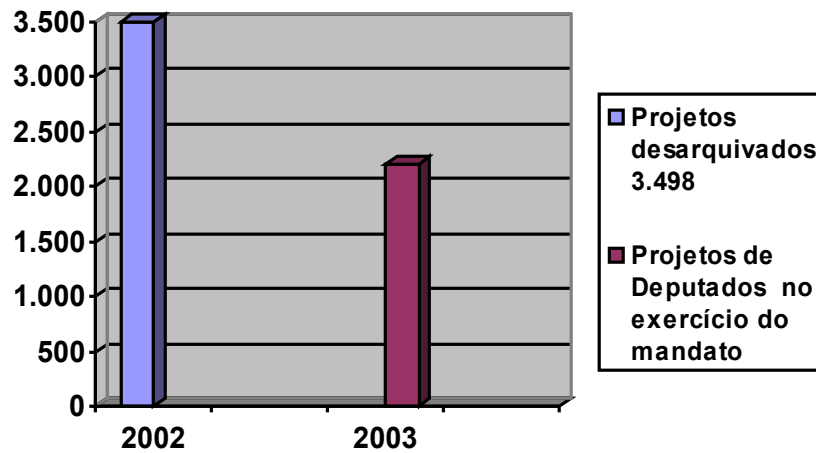


Gráfico 4

Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

Total de Pls: 2.200 projetos (62,89% do projetos desarquivados)

- 5) Proposições da CD que não seriam arquivados se aplicada regra equivalente ao inciso III do art. 332 do RISF:

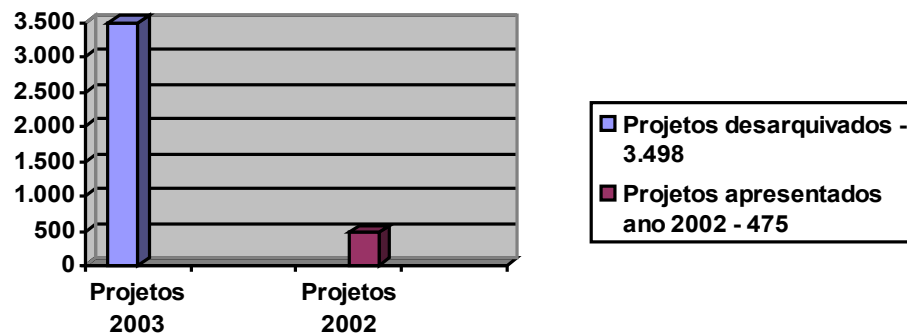


Gráfico 5

Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

Total de Pls: 475 projetos (13,57% dos Pls desarquivados – 3.498)

Composição: Projetos de autoria de deputados reeleitos..... 368

Projetos de autoria de deputados não reeleitos.... 107

6) Deputados não reeleitos para a 52ª Legislatura:

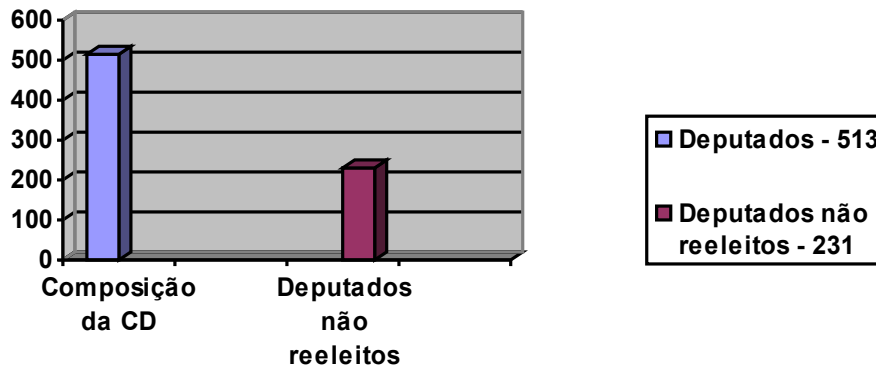


Gráfico 6

Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

Total: 231 Deputados

(45,02% do total dos Deputados – 513)

7) Proposições desarquivadas de Deputados não reeleitos na 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura:

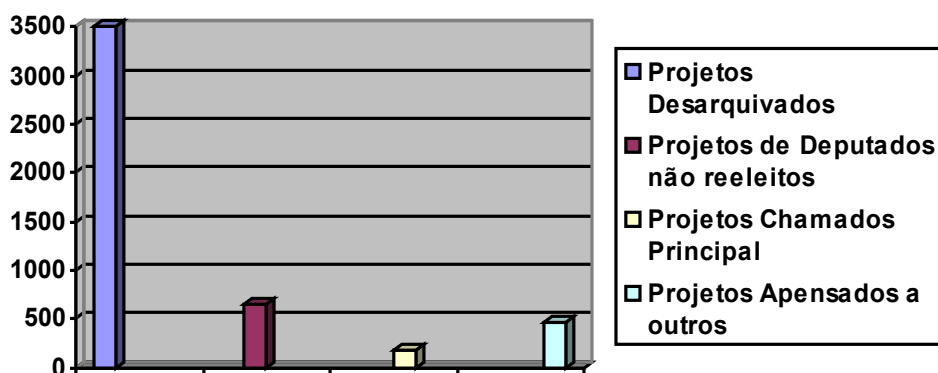


Gráfico 7

Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

Total: 649 projetos (18,55% do total dos projetos desarquivados – 3.498)

Composição: Projetos chamados de “Principal” 174 26,81%

Projetos apensados a outros 475 73,19%

8) Proposições da CD que seriam automaticamente arquivadas se aplicada a regra do § 1º do art. 332 do RISF;

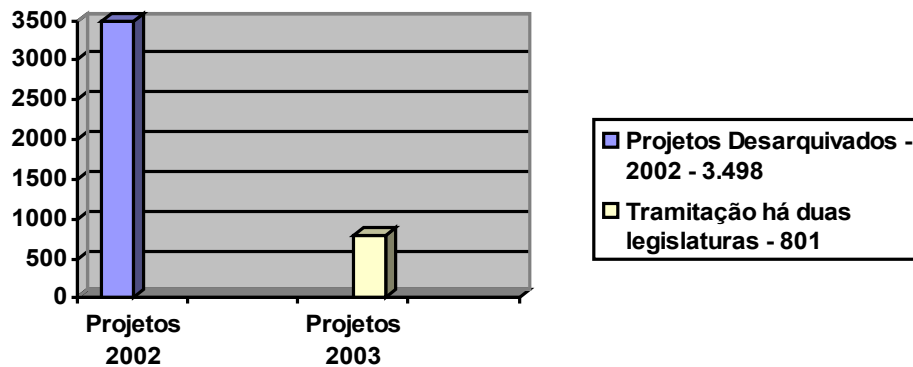


Gráfico 8

Fonte: Câmara dos Deputados - SILEG

Total de Pls: 801 projetos

(22,89% das proposições desarquivadas - 3.498)

Composição:

Projetos de autoria de deputados reeleitos 649

Projetos de autoria de deputados não reeleitos. 152

9) Aplicação do artigo 332 do RISF nas proposições desarquivadas da CD

Tabela 1

	<i>Proposições</i>	<i>Composição</i>	<i>Porcentagem</i>
Proposições que não deveriam ter sido arquivadas em 2002	2.307	Proposições de autoria de deputados reeleitos.....2200 Proposições de autoria de deputados não reeleitos.....107	65,95%
Proposições que não deveriam ter sido desarquivadas em 2003	1.191	Proposições de autoria de deputados não reeleitos..... 542 Proposições de autoria de deputados reeleitos em tramitação há mais de 2 legislaturas..... 649	34,05%
Total	3.498		100%

ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa foi realizada no Sistema de Informação Legislativa – SILEG, no período de julho de 2006 a dezembro de 2006, e restringiu-se aos projetos de lei, objeto de pesquisa desta monografia.

A pesquisa demonstrou o total de 5.540 projetos de lei arquivados na data de 31/01/2003, relativos à 51ª Legislatura (gráfico nº 01).

No gráfico nº 2 apresentamos o total de 3.498 projetos de lei desarquivados na 1ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, o que corresponde a 63,14% do total dos projetos de lei arquivados (5.540).

Aprofundando os dados da pesquisa, conforme demonstrado no gráfico 3, foi constatada a composição do total dos projetos desarquivados (3.498): 2.772 projetos de lei e 726 projetos apensados.

No gráfico nº 6 apresentamos o levantamento do total dos deputados que não foram reeleitos para a 52ª legislatura, resultando o total de 231 deputados.

Por meio deste levantamento, foi possível determinar os projetos de lei de autoria dos deputados não reeleitos (231) desarquivados na 52ª Legislatura, por estarem apensados a projetos de deputados eleitos para esta legislatura, que apresentaram o requerimento de desarquivamento das matérias. O total dessa pesquisa resultou em 649 proposições, apresentado no gráfico nº 7. Outra constatação nesse resultado foi a composição dessas proposições: 174 projetos são os chamados de “Principal” e 475 projetos são os apensados.

Após essas pesquisas, aplicamos a regra do inciso II do artigo 332 do RISF, com adaptação para o nosso caso: deputados federais. De acordo com esta regra, não seria procedido o arquivamento de projetos devido à permanência do deputado no exercício do mandato ou reeleito. Por conseguinte, quantificamos o total de 2.200 projetos de lei de autoria de deputados reeleitos (282), conforme demonstrado no gráfico nº 4.

No gráfico nº 5 aplicamos o dispositivo do inciso III do artigo 332 do RISF nos projetos desarquivados pela Casa. Neste caso, os projetos apresentados no último ano da legislatura não deveriam ser arquivados. Constatamos o total de 475 projetos de lei dentre os projetos desarquivados. Compõem esse número 368 projetos de autoria de deputados reeleitos

e 107 projetos de deputados não reeleitos.

No gráfico nº 8 apresentamos a aplicação do disposto no § 1º do artigo 332 do RISF, ou seja, as proposições da Câmara que deveriam ser automaticamente arquivadas por encontrarem-se em tramitação há duas legislaturas. Foram desarquivados 3.498 projetos de lei nessa legislatura. Aplicado o dispositivo, constatamos o total de 801 projetos de lei, o que equivale a 22,89% das proposições desarquivadas.

Na tabela nº 01 demonstramos as regras do artigo 332 do RISF aplicadas aos projetos de lei arquivados e desarquivados da Casa, ressaltando que a pesquisa incidiu somente no objeto de pesquisa desta monografia, ou seja, projetos de lei. Na pesquisa feita no sistema Sileg, foi constatado o total de 2.307 projetos de lei que não deveriam ter sido arquivados. Compõem esse total 2.200 projetos de lei de autoria de 282 deputados reeleitos para a 52ª Legislatura e 107 projetos de lei de autoria de deputados não reeleitos, porém apresentados no último ano da 51ª Legislatura (2002). Esse número corresponde à 65,95% do total dos projetos desarquivados (3.498). Os projetos de lei desses deputados reeleitos que estavam em tramitação há mais de duas legislaturas não foram computados nesse total pois, pela regra do Senado Federal, essas proposições são arquivadas.

Apresentamos, também nessa tabela, o total de 1.191 projetos de lei que não deveriam ter sido desarquivados na 1ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura. Esse total corresponde a 34,05% dos projetos desarquivados em 2003 (3.498). Compõem esse número 542 projetos de lei de deputados não reeleitos e 649 projetos de lei de autoria de deputados reeleitos, porém em tramitação há mais de duas legislaturas.

8 CONCLUSÃO

A análise que procedi no processo de desarquivamento de proposições da Câmara dos Deputados teve como base os projetos de lei desarquivados na 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura.

Ao iniciar o trabalho, tinha o objetivo de quantificar o total de projetos que não deveriam ser desarquivados na legislatura posterior, de forma a otimizar os trabalhos desta Casa.

Outra consideração importante é delimitar o que é satisfatório ou não, em termos percentuais, ou seja, qual a taxa considerada baixa ou alta, apurada nas pesquisas dos projetos de lei, aplicando as regras do Senado Federal em nossa base.

Acreditava que a regra de arquivamento definitivo das matérias em tramitação há duas legislaturas, utilizada pelo Senado Federal, seria suficiente para não retornar à tramitação uma massa de projetos desarquivados na próxima legislatura. O total apurado de 801 projetos equivale a 22,89% dos projetos desarquivados (3.498). Essa taxa pode ser considerada alta, pois implica que a Casa não precisaria dispor de recursos humanos e materiais para finalizar a apreciação das proposições que não conseguiram êxito em duas legislaturas.

Após as pesquisas, aplicando as regras de desarquivamento do Senado Federal nos projetos de lei desarquivados por esta Casa, constatei que o inciso II do artigo 332 do RISF contribuiria extraordinariamente com a otimização do processo de arquivamento de projetos, pois não seriam arquivados 2.307 projetos de lei de autoria de deputados que haviam sido reeleitos (2.200), além dos projetos de lei apresentados por deputados não reeleitos no último ano da 51ª Legislatura (107). Esse número equivale a 65,95% dos projetos desarquivados, uma economia processual de grande porte, pois a tendência da Casa é o desarquivamento de todas as proposições dos deputados reeleitos, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava. Com esse procedimento evita-se o lapso temporal entre o arquivamento e desarquivamento das matérias.

Outro ponto que merece atenção é o caso do desarquivamento de projetos com apensados. As regras vigentes do artigo 332 do RISF não são claras sobre esse procedimento. Seria recomendável a revisão do procedimento de desarquivamento de projetos de lei de deputados não reeleitos de forma a impedir o retorno desses projetos, principalmente os que

se encontram em tramitação há mais de duas legislaturas. Na 52ª Legislatura foram desarquivados 649 projetos de lei de deputados não reeleitos, o que equivale a 18,55% do total dos desarquivados (3.498). Desse número, 174 projetos são chamados de “Principal” e 475 são projetos apensados a outros, o que obriga a nova composição da Casa a deliberar sobre um montante de proposições, cujos autores não foram reeleitos para defender suas idéias.

Os dados levantados evidenciam a necessidade de alterações na regra de arquivamento e desarquivamento de proposições desta Casa. Além das alterações regimentais, visando alterações no artigo 105 do RICD, outras regulamentações poderiam ser implementadas, modificando os critérios para requerer o desarquivamento de proposições:

- a) individual, por proposição, e justificado.
- b) redução do período para apresentação do requerimento – 60 ou 90 dias;
- c) limite temporal de tramitação de duas legislaturas para apreciação de projeto de lei, salvo recurso aprovado pelo Plenário da Câmara, requerido por 1/3 dos Deputados, com prazo idêntico ao SF (dentro de 60 dias da 1ª Sessão Legislativa Ordinária);
- d) não admitir quando houver matéria regulamentada sobre o assunto.

Dessa forma, com a aplicação das regras de arquivamento e desarquivamento de proposições utilizadas pelo Senado Federal, acredito que será possível não só minimizar o custo operacional, mas também a tramitação de muitos projetos que perderam o sentido de seguir por perda da oportunidade, e, principalmente, impedir a descontinuidade da apreciação das matérias em trâmite, evitando o seu arquivamento e garantindo a celeridade nesse processo, o que beneficiaria não só a Casa, mas também a sociedade.

9 BIBLIOGRAFIA

ARGENTINA. Congreso. Honorable Câmara de Diputados de la Nación. **Reglamanto de la Honorable Câmara de Diputados de la Nación**: con las modificaciones introducidas hasta 7 de junio de 2006. Ciudad de Buenos Aires: Honorable Câmara de Diputados de la Nación, 2006. Disponível em: <http://www1.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=1197682834&infobase=regladip.nfo&softpage=browse_frame_pg42>. Acesso em: 27 jun. 2006, 22:00.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 26. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 7.ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal**: texto regimental com as alterações adotadas até a Emenda Constitucional n. 50/2006. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 04/07/2006

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 4º volume, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1995, 548 p. ISBN 85-02-01594-X.

FERREIRA FILHO, M.G. **Curso de Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. ISBN 85-02-05595-x

FERREIRA FILHO, M.G. **Do Processo Legislativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001. ISBN 85-02-01556-7

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro. FGV. 2001. 232 p. ISBN – 85-225-0291-9

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte. Del Rey, 1995.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte. Del Rey, 2003

PROJETO DE LEI: proposição. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Cenin. Sistema de Informação Legislativa. **Sileg**. Brasília, 2006. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acessos em: 04 jul.2006; 12 set. 2006; 24 out 2006; 08 nov 2006 e 12 dez. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2.ed. São Paulo: Malheiros. 2006, 373 p. ISBN 85-7420-703-9.