



CÂMARA DOS DEPUTADOS **PETIÇÃO DIGITALIZADA**

Of. n. 382/SGM/P/2017

Brasília, 3 de maio de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro GILMAR MENDES
Supremo Tribunal Federal
Praça dos Três Poderes
70175-900 - Brasília/DF

Referente: **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.685. Informações da Câmara dos Deputados (art. 12 da Lei n. 9.868/1999).**

Senhor Ministro,

Trata-se da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.685, proposta pela Rede Sustentabilidade, com vistas à declaração de inconstitucionalidade formal da Lei n. 13.429/2017 e, sucessivamente, à declaração de inconstitucionalidade material do mesmo diploma legal, por violação aos artigos 1º, III; 5º, *caput*; 7º, XXXII; 37, *caput* e II; e 170, *caput*, todos da Constituição Federal.

Sustenta que o Projeto de Lei n. 4.302/1998, apresentado na Câmara dos Deputados em 19 de março de 1998 pelo Poder Executivo, foi objeto de pedido de retirada de tramitação pelo Presidente da República em 19 de agosto de 2003 e, desde então, “decorridas mais de três legislaturas, (...) ficou adormecido nos escaninhos do Congresso Nacional, sem que o requerimento de retirada fosse atendido ou lido pela Mesa da Câmara dos Deputados” (fl. 4).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Assevera que “essa perenidade incondicionada de proposições antiquíssimas resulta em desconexão flagrante entre a representação parlamentar e a vontade popular, de onde o Poder Legislativo extrai sua autoridade delegada”, sob a alegação de que “o Senado que chancelou essa medida não possui autoridade para validar uma medida aprovada nos dias de hoje, pois sofreu mudanças radicais em sua composição, e a proposição não foi aprovada dentro de seu escopo temporal, na legislatura de origem” (fl. 14).

Argumenta, assim, que as proposições de uma legislatura não podem se prolongar para as subseqüentes de modo ilimitado e desproporcional “para que o anacronismo dessa desconexão eleitoral não fraude a vontade soberana do povo” (fl. 14), tendo em vista que a representação democrática é um processo dinâmico. Admitir isso, segundo o Autor, seria violar o regime democrático e o Estado de Direito.

Aduz que a proposição, “embora não declarada a sua prejudicialidade, como era de se esperar, face a desistência de seu autor, tanto não atraia a atenção do Poder Legislativo (que provavelmente a reputava extinta) que, em abril de 2015, a Câmara debruçou-se sob nova proposta, de autoria parlamentar do ex-deputado Sandro Mabel (PMDB-GO), com idêntico escopo, aprovando-a em plenário, e, em 27/05/2015, remetendo-a ao Senado Federal, para o regular processo de revisão” (fl. 4), onde tramita até hoje.

Alega, ainda, em relação ao Projeto de Lei n. 4.302/1998, que “todos os atos processuais que se seguiram a 19 de agosto de 2003, data da sua retirada pelo Poder Executivo, se deram em manifesta inobservância à independência dos Poderes e às suas conseqüentes repercussões sobre a disciplina do processo legislativo, em especial no tocante à liberdade de iniciativa e retirada por parte dos Poderes da República”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É o breve relatório.

Considerando o disposto no art. 103, § 3º, da Constituição da República, cumpre a esta Presidência prestar as informações que se seguem.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade decorrente da tramitação do Projeto de Lei n. 4.302/1998 por várias legislaturas, o Autor omite que o arquivamento de proposições se encontra regido pelo RICD. O art. 105 do Regimento dispõe:

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

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

O Autor parece ignorar, portanto, que o preceito sugerido por ele de que “as proposições de uma legislatura não podem se prolongar para as subsequentes” já se encontra consagrado no texto regimental. As exceções à regra do arquivamento ao final da Legislatura, contudo, amparam o procedimento da Câmara dos Deputados, que não pode determinar o arquivamento de texto que já tenha tramitado pelo Senado Federal, nem de proposição de autoria de outro Poder. Este dispositivo regimental nunca teve sua validade questionada, e goza, como qualquer norma jurídica em vigor, de presunção de constitucionalidade. Ao permitir que a matéria continuasse



CÂMARA DOS DEPUTADOS

tramitando, desde 2003, a Câmara dos Deputados nada mais fez do que cumprir à risca o que determina o Regimento, em seu art. 105, III e V, sem qualquer tipo de manobra ou chicana.

Outrossim, cumpre destacar que o fato de a Casa ter apreciado em 2015 proposição de teor semelhante ao Projeto de Lei n. 4.302, de 1998, é irrelevante no contexto dos autos. Se os Deputados Federais à época da aprovação do projeto que hoje tramita no Senado como PLC n. 30, de 2015 entendiam que aquela decisão acarretava a prejudicialidade do Projeto de Lei n. 4.302, de 1998, poderiam ter requerido à Presidência da Casa que assim o declarasse. O art. 163 do RICD estabelece que "consideram-se prejudicados: I - a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado, ou rejeitado, na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal". Entretanto, nenhum requerimento objetivando a declaração de prejudicialidade do projeto foi apresentado durante aquela sessão legislativa. Isso demonstra que a irresignação decorre simplesmente da derrota política sofrida em Plenário na apreciação do Projeto de Lei n. 4.302, de 1998, e não da convicção de que o princípio da separação dos poderes teria sido malferido por esta Presidência e por seus antecessores, alguns deles, inclusive, do mesmo partido do Presidente da República que solicitou a retirada da matéria, ao permitirem que o Projeto seguisse tramitando regularmente.

Registre-se, por oportuno, que questionamento idêntico foi ventilado sem sucesso na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), pela Deputada Maria do Rosário, na Reunião de 13 de dezembro de 2016. Naquela oportunidade, a Deputada solicitou que o Projeto de Lei n. 4.302, de 1998, fosse declarado "prejudicado", em razão da Mensagem Presidencial encaminhada em 2003. A CCJC, todavia, prosseguiu na deliberação da matéria, por entender improcedente a alegação da Deputada.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ademais, impende salientar que a retirada de proposição é regida pelo Regimento da Câmara dos Deputados (RICD) em seu art. 104, onde se lê:

Art. 104. A retirada de proposição, em qualquer fase do seu andamento, será requerida pelo Autor ao Presidente da Câmara, que, tendo obtido as informações necessárias, deferirá, ou não, o pedido, com recurso para o Plenário.

§ 1º Se a proposição já tiver pareceres favoráveis de todas as Comissões competentes para opinar sobre o seu mérito, ou se ainda estiver pendente do pronunciamento de qualquer delas, somente ao Plenário cumpre deliberar, observado o art. 101, II, b, 1. [...]

§ 5º As proposições de iniciativa do Senado Federal, de outros Poderes, do Procurador-Geral da República ou de cidadãos aplicar-se-ão as mesmas regras.

Como é possível observar da leitura do texto regimental, o deferimento ou indeferimento do requerimento de retirada depende de uma decisão do Presidente da Casa ou do Plenário. Se ainda não houver sido proferido nenhum parecer favorável à matéria, caberá ao Presidente decidir; por outro lado, competirá ao Plenário resolver sobre o requerimento caso a matéria já esteja instruída com parecer favorável de qualquer das Comissões incumbidas de apreciar seu mérito. Nos termos do § 5º do art. 104, essa regra aplica-se tanto às proposições de iniciativa dos parlamentares quanto àquelas iniciadas por "outros Poderes", entre os quais se inclui o Poder Executivo.

Nesse diapasão, fica claro da leitura desse dispositivo que a decisão sobre um requerimento de retirada de proposição depende sempre da manifestação de um órgão da Câmara, seja o Presidente, seja o Plenário. E, mesmo quando o requerimento é despachado diretamente pelo Presidente da Casa, cabe recurso ao Plenário, que, nos termos regimentais, é a instância soberana para decidir se uma determinada matéria deve ou não continuar



CÂMARA DOS DEPUTADOS

tramitando. Por essa razão, mesmo que o Presidente defira um requerimento de retirada formulado pelo Poder Executivo, pela via do recurso, o Plenário pode ser chamado a pronunciar-se de forma definitiva sobre a questão. Uma vez apresentada uma proposição, o destino dela – diferentemente do que sugere os Impetrante – não está mais exclusivamente nas mãos de seu autor.

Nesse sentido, é emblemático o caso do Projeto de Lei n. 3.846/2000, de autoria exatamente do Poder Executivo. O projeto em questão dispunha sobre a Ordenação da Aviação Civil e criava a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Em novembro de 2001, o Presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados a Mensagem n. 1.268/2001, por meio de que solicitava a retirada da matéria. Como o projeto não havia recebido pareceres favoráveis de nenhuma Comissão de mérito até aquele momento, o Presidente da Casa deferiu o pedido. Insurgiu-se contra tal decisão, valendo-se do disposto no caput do art. 104 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o então Deputado Pedro Valadares, por meio de recurso interposto em 20 de novembro de 2001 (Recurso n. 192/2001). O recurso foi admitido e submetido ao Plenário, que lhe deu provimento em 19 de junho de 2002. Em razão dessa decisão, o Projeto de Lei n. 3.846/2000 seguiu seu trâmite normal, tendo, inclusive, sido convertido na Lei n. 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

O exemplo demonstra de maneira cabal que o requerimento de retirada de uma proposição pelo Poder Executivo não tem o condão de fulminar a tramitação da matéria independentemente da manifestação de quaisquer órgãos da Casa. Pelo menos desde o advento da Constituição de 1988, nunca uma Mensagem Presidencial requerendo a retirada de proposição de autoria do Poder Executivo foi atendida de forma automática, independentemente de despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. E, por diversas vezes, a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

solicitação do Poder Executivo foi submetida ao Plenário antes de ser atendida, pois já se encontrava instruída com parecer favorável, como atesta a tramitação das Mensagens n. 594/2010, 335/2011, 57/2011, 57/2013, 442/2016 e 471/2016, todas solicitando a retirada de proposições e deferidas apenas após aprovação pelo Plenário.

A iniciativa legislativa é o ato por meio do qual os agentes legitimados pela Constituição Federal propõem ao Congresso Nacional a conversão em lei de um determinado projeto, "o ato por que se propõe a adoção de direito novo" (Ferreira Filho, Processo Legislativo, 4ª ed. 2001, São Paulo: Saraiva, p. 206). Uma vez exercida a prerrogativa de iniciar a tramitação de uma proposição, passa a ser do Poder Legislativo (de seus órgãos, nos termos dos Regimentos Internos das Casas), observadas as limitações constitucionais, em particular as restrições à apresentação de emendas, a decisão sobre o destino da matéria. O Congresso poderá rejeitá-la, aprová-la, modificá-la ou mesmo retirá-la de tramitação. O princípio da separação dos poderes, invocado pelo Autor, embasa, inclusive, o argumento oposto ao sustentado na inicial. Exatamente porque, em primeira linha, cabe ao Congresso Nacional a tarefa de legislar, principalmente em temas nos quais a iniciativa é concorrente, apresentada uma proposição, apenas com a autorização de um órgão do Poder Legislativo é possível retirá-la de tramitação.

É importante ressaltar, ainda, que o Projeto de Lei n. 4.302, de 1998, não veicula matéria de iniciativa privativa do Presidente da República. Em outras palavras, não se está discutindo uma matéria que depende da iniciativa do Poder Executivo para tramitar.

Demais disso, cabe registrar que a não submissão do requerimento de retirada ao Plenário é incapaz de acarretar prejuízo à tramitação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

da matéria e tampouco de ensejar um vício de inconstitucionalidade formal. Se a vontade do Plenário da Câmara dos Deputados fosse não deliberar sobre o Projeto de Lei n. 4.302, de 1998, a maioria dos Deputados e Deputadas poderia ter obstruído os trabalhos, negando quórum para a votação. Poderia até mesmo ter rejeitado a proposição. O fato é que o Presidente da Câmara dos Deputados não tem o poder de obrigar o Plenário a votar algo que este não deseje votar, pois há instrumentos políticos e regimentais que o impediriam de fazê-lo.

Há, não obstante, uma razão de ordem constitucional para a não submissão do requerimento de retirada pendente desde 2003 ao Plenário. De acordo com o entendimento esposado pela Presidência da Câmara ao decidir a Questão de Ordem n. 277, de 2017, matéria aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional não pode mais ser retirada pelo autor. A interpretação constitucionalmente adequada do § 5º do art. 104 do RICD deve excluir de seu âmbito material projeto que já conte com o assentimento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nesse caso, há matéria vencida no processo legislativo. Em outras palavras, ainda que a Câmara rejeitasse o substitutivo do Senado, o projeto seguiria à sanção presidencial. Não é possível que se atribua a um parlamentar ou a qualquer outro agente constitucionalmente legitimado para iniciar o processo legislativo, mormente em matéria de iniciativa comum, o poder de suprimir unilateralmente do âmbito de deliberação do Congresso matéria já aprovada por suas duas Casas. Seria atribuir à iniciativa um valor jurídico que ela certamente não tem.

Por essa razão, ainda que o art. 104 do RICD mencione que o requerimento poderá ser apresentado “em qualquer fase do seu andamento”, não parece razoável supor que seja facultado ao Presidente da República, por uma decisão própria, suprimir do Congresso Nacional matéria já aprovada pelas duas Casas, principalmente quando esta mesma autoridade já dispõe do poder



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de veto sobre a proposição, decisão esta que, posteriormente, só poderá ser revertida pela manifestação da maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Comunico, por fim, que a ficha de tramitação completa do Projeto de Lei n. 4.302/1998 está disponível no sítio eletrônico <www.camara.leg.br>.

Estas são as informações que tinha a prestar a Vossa Excelência.


RODRIGO MAIA
Presidente