



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro

ROBERTA LYS DE MOURA ROCHAEL

A URGÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO

DO SENADO FEDERAL:

Normas reguladoras e prática na 54ª Legislatura

Brasília

2016

ROBERTA LYS DE MOURA ROCHAEL

A URGÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL:

Normas reguladoras e prática na 54ª Legislatura

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Processo Legislativo

Orientador: Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília

2016

Roberta Lys de Moura Rochael

A URGÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL:

Normas reguladoras e prática na 54ª Legislatura

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro - ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília, ____ de _____ de ____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza

Prof. Dr. Victor Marcel Pinheiro

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como escopo expor estudo acerca da maneira como tem sido usada a urgência no processo legislativo no Senado Federal. Inicialmente serão apresentados aspectos gerais do processo legislativo, dos tipos de procedimentos legislativos e da urgência. Após, serão expostas as regras que disciplinam a urgência constitucional e as urgências previstas no Regimento Interno do Senado Federal. Em seguida, serão exibidos dados relativos à forma como foram aprovados os projetos no Senado Federal durante a 54ª Legislatura. Por fim, passar-se-á às análises práticas decorrentes dos dados apresentados.

Palavras-chave: Processo legislativo. Prática legislativa. Urgência.

ABSTRACT

This final course assignment aims to expose a study about how urgency has been treated into the legislative process in the Senate. Initially, will be presented the general aspects of the legislative process, the types of legislative procedures and of the urgency. Following, this paper will expose the rules that govern the constitutional urgency and others urgencies established in the Rules of Procedure of the Senate. Next, will be displayed statistical data regarding how subjects were approved by the Senate during the 54th Legislature. Finally, will be made practical analysis as a result of the data presented.

Key-words: Legislative process. Legislative practice. Urgency.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| 1. PROCESSO LEGISLATIVO E URGÊNCIA | 9 |
| 1.1 Do Processo Legislativo | 9 |
| 1.2 Procedimentos Legislativos | 11 |
| 1.3 Da Urgência | 13 |
| 2. URGÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO – REGRAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS | 16 |
| 2.1 Urgência Constitucional | 16 |
| 2.2 Urgência Regimental | 24 |
| 3. PROJETOS APRECIADOS SOB O REGIME DE URGÊNCIA NA 54ª LEGISLATURA | 34 |
| 3.1 Projetos aprovados em 2011 | 34 |
| 3.2 Projetos aprovados em 2012 | 38 |
| 3.3 Projetos aprovados em 2013 | 41 |
| 3.4 Projetos aprovados em 2014 | 45 |
| 3.5 Quantitativo geral da 54ª Legislatura | 49 |
| 3.6 Tempo médio de tramitação na 54ª Legislatura | 52 |
| 4. ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA | 54 |
| 4.1 Projetos aprovados com urgência constitucional | 55 |
| 4.2 Projetos aprovados com urgência regimental | 58 |
| CONCLUSÃO | 66 |
| BIBLIOGRAFIA | 69 |

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito tem, como um de seus alicerces o devido processo legislativo, assegurado pela Lei Maior.

A solução dos conflitos que surgem diante dos diferentes interesses dos cidadãos revela-se como escopo para se alcançar a democracia. Para tanto, é necessária a construção de acordos políticos a fim de permitir a convivência pacífica entre os titulares desses interesses.

Tais acordos políticos ocorrem por meio das discussões e votações no Congresso Nacional, uma vez que os parlamentares representam os interesses dos cidadãos e dos Estados. Essa atuação constitui o *Processo Legislativo*.

A Constituição Federal de 1988 estabelece princípios e normas a serem observados na produção legislativa. Com o objetivo de aplicá-los na elaboração das leis, os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e o Regimento Comum do Congresso Nacional disciplinam uma sequência preordenada de regras para a tramitação das matérias legislativas.

A tramitação das proposições é o modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam, estabelecendo os procedimentos legislativos, que podem ser *ordinário, sumário, especial, abreviado ou concentrado*.

A *urgência*, que está inserida no cotidiano da sociedade, tem reflexo também no processo legislativo. As necessidades decorrentes das relações humanas nem sempre têm soluções disciplinadas no ordenamento jurídico e, diante de determinadas situações, a elaboração de normas para atender a essas necessidades podem se mostrar urgentes.

Nesse contexto surgem as urgências, previstas na Carta Magna e nos Regimentos das Casas Legislativas para, quando necessário, trazer celeridade ao processo legislativo, a fim de que se evite prejuízo.

A prática legislativa, contudo, tem demonstrado o uso recorrente da urgência. Diante disso, o presente trabalho busca apresentar as normas que a regulam e analisar a prática legislativa no Senado Federal, trazendo à baila estudo acerca dos Projetos de Lei da Câmara e do Senado, além dos Substitutivos e Emendas da Câmara a

Projetos de Lei do Senado – perfazendo um total de 957 projetos – aprovados na 54^a Legislatura.

1. PROCESSO LEGISLATIVO E URGÊNCIA

1.1 Do Processo Legislativo

A observância do devido processo legislativo consiste em elemento fundamental para o Estado Democrático de Direito, assegurado pela Constituição Federal de 1988.

A democracia pressupõe a busca pela solução dos conflitos que surgem diante dos diferentes interesses dos cidadãos. A resolução desses conflitos é feita através da construção de acordo político entre os diversos grupos que compõem a sociedade, permitindo a convivência civilizada entre os titulares desses interesses.

Esse acordo político ocorre mediante as discussões e votações dos parlamentares e partidos políticos, os quais representam os interesses dos cidadãos no Poder Legislativo. Essa atuação realiza o Processo Legislativo.¹

Alexandre de Moraes destaca que o Processo legislativo pode ser conceituado sob dois aspectos – o sociológico e o jurídico:

O termo processo legislativo pode ser compreendido nem duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.²

Assim, ao tempo em que serve ao desenlace dos conflitos emanados dos interesses diversos da sociedade, o processo legislativo consubstancia-se no conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando, nos termos do art. 59 da Constituição Federal, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.³

¹ ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes*. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 396.

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29. Ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 658.

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p. 524.

A Carta Magna estabelece princípios e normas expressas a serem observados na produção legislativa. Com o escopo de aplicá-los na elaboração das leis, os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e o Regimento Comum do Congresso Nacional delineiam um sistema complexo de regras procedimentais, disciplinando uma sequência preordenada para a tramitação das matérias legislativas.

Os princípios constitucionais que regem o processo legislativo também estão reproduzidos nos regimentos das Casas Legislativas do Congresso Nacional tanto de forma expressa quanto de forma esparsa.

O Regimento Interno do Senado Federal apresenta alguns destes princípios em seu Título XV – *Dos princípios gerais do processo legislativo*.⁴

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, contudo, não há previsão reservada expressamente para os princípios do processo legislativo, eles estão esculpados de forma esparsa em todo o texto regimental.⁵

A atribuição do legislador é de extrema responsabilidade, tendo em vista a força vinculante do resultado do processo legislativo e seu impacto direto na vida dos cidadãos:

*Nesse cenário, a tarefa do legislador, ao elaborar leis e outros atos normativos, é de extrema responsabilidade, já que o resultado dessa atividade irá gerar ato legislativo de caráter vinculante, que produz consequências no cotidiano social, gerando obrigações e direitos. É dessa forma que o Poder Legislativo se apresenta como um dos pilares da democracia.*⁶

Ademais, a inobservância das regras do processo legislativo previstas na Lei Maior tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo resultante. Essa inconstitucionalidade pode ser reconhecida pelo Poder Judiciário no exercício do controle difuso ou concentrado de constitucionalidade.⁷

⁴ BRASIL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 5 nov. 2016.

⁵ ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes*. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 399.

⁶ *Ibidem*. p. 397.

⁷ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 5. Ed. São Paulo: Método. 2010. p. 496.

Importante anotar que o Poder Executivo hodiernamente tem grande participação na elaboração das normas. Sobre ele recai a responsabilidade de, ao iniciar o processo legislativo de matéria constitucionalmente a ele atribuída, considerar todo este arcabouço para que a produção normativa seja coerente e consonante com a justiça social.

1.2 Procedimentos Legislativos

O processo legislativo é composto por etapas. A forma como estas etapas se realizam configura o *procedimento legislativo*. José Afonso da Silva leciona:

*Procedimento legislativo é o modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam. Diz respeito ao andamento da matéria nas Casas legislativas. É o que na prática se chama tramitação do projeto. [grifos do autor]*⁸

Os regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além do Regimento Comum do Congresso Nacional e normas conexas, detalham as regras para a instrução, discussão e votação das proposições legislativas.

Essa estruturação dos trabalhos define os ritos, a ordem e a forma em que as matérias serão apreciadas. O conjunto das regras relativas ao andamento das proposições durante o processo legislativo denomina, assim, a *tramitação*.⁹

No sistema brasileiro, é possível distinguir os procedimentos legislativos *ordinário*, *sumário* e *especial*. Alguns autores destacam, também, os procedimentos legislativos *abreviado* e *concentrado*.¹⁰

O *procedimento legislativo ordinário ou normal* é o procedimento comum destinado à elaboração das leis. É naturalmente mais demorado, comportando maior oportunidade para o exame, o estudo e a discussão do projeto. É o procedimento padrão para tramitação das leis ordinárias.¹¹

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p. 529-530.

⁹ ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes*. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 399.

¹⁰ NASCIMENTO, Cláudia Lyra. Curso de Processo Legislativo in *Instituto Legislativo Brasileiro*. Disponível em: < <http://saberes.senado.leg.br/> > Acesso em: Out. 2010.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* p. 530.

Os *procedimentos legislativos especiais* são os estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais, medidas provisórias, leis delegadas, leis complementares e leis financeiras.¹²

No que tange ao procedimento de tramitação das leis complementares, a única diferença do procedimento ordinário é a exigência de quórum qualificado para sua aprovação.

O rito de apreciação das leis financeiras – lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, plano plurianual e abertura de créditos adicionais – é também chamado de *procedimento concentrado*, o qual acontece quando das sessões conjuntas do Congresso Nacional. Além das matérias orçamentárias, são objeto deste tipo de procedimento os vetos presidenciais, as delegações legislativas e os projetos de resolução que visem a alterar o Regimento Comum.¹³

O *procedimento abreviado*, previsto no art. 58, § 2º, inciso I da Constituição Federal de 1988, diz respeito à competência das comissões de discutirem e votarem projetos de lei, dispensada a deliberação no Plenário. Ou seja, o projeto, uma vez lido em plenário, é despachado a uma ou mais comissões para apreciação e, das comissões, pode ir diretamente à Casa revisora sem passar pela deliberação do Plenário. Trata-se da deliberação terminativa das comissões, conforme denominação utilizada no Senado (na Câmara dos Deputados, utiliza-se a denominação “deliberação conclusiva”). Nesse caso, o projeto só será apreciado pelo Plenário se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

O Regimento Interno do Senado Federal aponta, em seu artigo 91, como matérias cuja tramitação dispensa a competência do Plenário: os projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvados projetos de código; os projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; e os projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal.

Além dessas matérias, conforme o § 1º do art. 91 do Regimento Interno, ouvidas as Lideranças, o Presidente do Senado pode conferir às comissões competência

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p. 531.

¹³ NASCIMENTO, Cláudia Lyra. *Curso de Processo Legislativo in Instituto Legislativo Brasileiro*. Disponível em: < <http://saberes.senado.leg.br/> > Acesso em: Out. 2010.

para apreciar terminativamente: tratados ou acordos internacionais; autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas; alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares; projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa; além de indicações e proposições diversas, salvo: a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno; b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição; e c) proposta de emenda à Constituição.

O *procedimento sumário*, por fim, é aquele que demanda urgência na tramitação da proposição legislativa. Essa urgência deve encontrar amparo na Constituição Federal ou nos regimentos das Casas Legislativas.¹⁴

1.3 Da Urgência

A urgência está inserida no cotidiano da sociedade. As relações humanas e as necessidades dela decorrentes dão ensejo a soluções que muitas vezes não estão disciplinadas no ordenamento jurídico. Especialmente na vida moderna, a urgência aparece nos mais variados sentidos e efeitos na rotina dos cidadãos.

O conceito de urgência, todavia, deve estar relacionado a *circunstância que, por ser muito delicada, séria ou grave, possui prioridade em relação às demais*.¹⁵

No âmbito do direito, a urgência também deve estar associada à exceção que demanda rapidez, sem a qual pode haver prejuízo. A Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Cármen Lúcia, leciona:

Urgência é conceito que suscita: a) ideia de rapidez além do ordinário e b) necessidade a demandar esta celeridade inconstada na feitura ou desempenho regular da situação de que se cuide.

Urgente é o que não pode esperar sem que prejuízo se tenha pelo vagar ou que benefício se perca pela lentidão do comportamento regular, demasiado lerdo para a precisão que emergiu.

No Direito, o conceito de urgência não refoge a estas ideias que se alocam na definição leiga da palavra. Também o conteúdo jurídico da

¹⁴ NASCIMENTO, Cláudia Lyra. Curso de Processo Legislativo *in Instituto Legislativo Brasileiro*. Disponível em: < <http://saberes.senado.leg.br/> > Acesso em: Out. 2010.

¹⁵ DICIO. *Dicionário On line*. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/urgencia/> >. Acesso em: 5 out. 2016.

palavra urgência contém quer o sentido de tempo exíguo e momento imediato, de um lado, quer a ideia de necessidade especial e premente, de outro.

Urgência jurídica é, pois, a situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente.¹⁶

A urgência no Poder Público abrange, assim, dois elementos: o primeiro diz respeito ao tempo para a prática legislativa, administrativa ou judicial, enquanto o segundo está relacionado à necessidade a ser suprida nesse prazo.

Além dos elementos tempo – pressa na qual o Poder público deve realizar a ação em detrimento do decurso que seria adotado na normalidade – e necessidade – que corresponde à situação concreta que demanda celeridade, a urgência deve ter sempre caracterizada a excepcionalidade:

(...) ao lado da situação regularmente prevista para o que se considera o desenvolvimento ordinário de funções estatais, a urgência impõe uma norma ou um comportamento público que subtrai, extraordinariamente, a aplicação daquela primeira substituindo-a por outra de maior tensão e força impositiva. Esta substituição somente terá legitimidade quando se manifestar a necessidade que altera a dinâmica temporal para a adoção do comportamento estatal, acelerando-o. Consequência imediata desta constatação é que a urgência jurídica é sempre situação transitória, precária, passageira.¹⁷

O texto constitucional demonstra a necessidade de que o ordenamento jurídico possibilite situações em que, face aos reclamos da sociedade, possam sobrevir comportamentos rápidos e especiais.

As competências dos poderes públicos, entretanto, possuem natureza vinculante, de modo que seu alargamento somente pode advir de situações expressamente previstas ou em condições de aceitabilidade jurídica.¹⁸

Nesse diapasão, a legitimidade da adoção de procedimentos de urgência deve ser executada dentro dos limites do respaldo normativo, a fim de que a urgência

¹⁶ ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. O conceito de urgência no direito público brasileiro. *Revista Trimestral de Direito Público*. Vol. 1. p. 233-254. Fórum: 1996. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2016/02/Conceito-de-urgencia-no-direito-publico-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016.

¹⁷ SILVA, DE PLÁCIDO E. *Vocabulário jurídico*. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 1987. 3. vol. p. 440.

¹⁸ ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. *Op. Cit.* p. 293.

não se torne algo rotineiro e autoritário, servindo como meio para burlar os procedimentos previamente estabelecidos.¹⁹

No que tange especificamente à urgência na tramitação de proposição legislativa – objeto deste trabalho, passar-se-á à merecida explanação mais detalhada no capítulo a seguir.

¹⁹ ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes*. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 409.

2. URGÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO – REGRAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS

O conceito de urgência, consoante já exposto, traz consigo as ideias de rapidez e necessidade, a fim de que se evite prejuízo.

Essa motivação aparece também quando tratamos de processo legislativo e, neste caso, ainda mais importante se mostra a análise de sua real necessidade, uma vez que dela resultarão leis que gerem o país.

A urgência no processo legislativo pode ser classificada quanto a sua fonte normativa, podendo ser constitucional ou regimental.

Tanto a previsão de urgência contida na Carta Magna, quanto as hipóteses contidas nos regimentos internos, têm como objetivo dar celeridade à tramitação de determinada proposição legislativa. Ambas diferem, entretanto, na forma e nos efeitos.²⁰

Faz-se mister, diante do escopo deste trabalho, passar-se à análise das disposições constitucionais e regimentais que disciplinam a urgência no processo legislativo.

2.1 Urgência Constitucional

O procedimento legislativo sumário de que trata a Constituição Federal de 1988, também chamado de *urgência constitucional*, está disciplinado nos §§ 1º a 4º do art. 64, *in verbis*:

Art. 64 (...)

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

²⁰ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. Poder constitucional e tramitação de urgência: Um estudo da produção legislativa brasileira de 1988 a 1994. *In Revista de Informação Legislativa*. Ano 40. Nº 159. Jul/Set 2003. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. p. 337.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.²¹

O Presidente da República pode solicitar, assim, urgência para os projetos de sua autoria, devendo, para tanto, expor os motivos que justificam sua solicitação:

Essa urgência, comumente denominada urgência constitucional, é aquela que permite que o Chefe do Poder Executivo a solicite em projeto de lei de sua autoria e iniciativa, com fundamento nos §§ 1º a 4º do art. 64 da Constituição Federal, e para exercer essa prerrogativa do presidente da República, para solicitar urgência em projetos de sua autoria, deverá haver justificação em sua mensagem que acompanha a propositura.²²

Nesta esteira, surge na doutrina celeuma relativa à obrigatoriedade de o Congresso Nacional “aceitar” a “solicitação” presidencial de urgência de que trata o § 1º do art. 64.

João Trindade Cavalcante Filho entende que o prazo estabelecido pela Constituição, para tramitação das matérias em regime de urgência solicitada pelo Presidente da República, deve ser obrigatoriamente observado pelas Casas do Congresso Nacional:

É de se perceber que não há obrigação alguma de que as Casas aprovem o projeto: apenas se exige que o votem num prazo determinado.²³

Gabriel Dezen Junior, de outro lado, defende a posição de que a solicitação de urgência do Chefe do Poder Executivo não é impositiva:

Ao contrário do que se pratica no Congresso Nacional, a urgência constitucional solicitada pelo Presidente da República não deveria ser tratada como impositiva ao Congresso, mas meramente como

²¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 out. 2016.

²² ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes*. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 414-415.

²³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. São Paulo: Juspodivm. 2012. p. 116.

*sugestiva, demandando, a nosso juízo, uma deliberação preliminar pela Casa acerca da sua aceitação ou não.*²⁴

O autor fundamenta seu posicionamento, em primeiro lugar, no fato de o legislador constituinte ter adotado a expressão “solicitar” ao invés da expressão “determinar”.

Além disso, o autor defende que uma leitura mais acurada do texto constitucional permite observar que, uma vez que a urgência constitucional presente no instituto impõe prazos apertados às Casas Legislativas, sob pena de sobrestamento da pauta, ao se entender a demanda presidencial como impositiva, estar-se-ia atribuindo, ao Chefe do Poder Executivo, forma de monopolizar os trabalhos legislativos, prejudicando diretamente os projetos de autoria parlamentar, ferindo, assim, a democracia e o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Corroborando esse entendimento a Ministra Cármen Lúcia, doutrinando que, inicialmente, pode parecer que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados não poderiam, no exercício de suas competências legislativas, apreciar a solicitação de urgência, de modo que se trataria de um conceito político entregue ao crivo exclusivo do Presidente da República.

Entretanto, consoante a Ministra, o entendimento de que a solicitação de urgência é impositiva não se coaduna com os princípios informadores da criação jurídico-normativa pelo Poder Legislativo:

(...) o processo legislativo insere-se na esfera de competências típicas do Poder Legislativo. Logo, o Congresso Nacional é senhor não apenas do conteúdo do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República encaminhado à Casa Congressual, como, ainda, do procedimento, e forma, a ser adotado.

Sendo a alteração da forma a se processar decorrente de alegação de urgência, politicamente concebida e afirmada pela autoridade competente a iniciar o processo legislativo, cabe ao Congresso Nacional, exercendo a sua competência legislativa, pronunciar-se, preliminarmente, sobre a solicitação de urgência. O contrário seria admitir que a tramitação do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República teria a forma definida fora do Poder Legislativo, o qual somente acataria a decisão sobre o exercício de sua competência nos moldes fixados sem a sua participação e apreciação. Tal interpretação não se compatibiliza com os princípios informadores da criação jurídico-normativa pelo Poder Legislativo. A competência constitucional do Presidente da República atém-se à iniciativa do

²⁴ DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Constituição Federal esquematizada em quadros*. Brasília: Alumnus, 2015. p. 897.

projeto de lei e à solicitação formulada e encaminhada ao Congresso Nacional. Quem solicita não obriga, requer. Quem recebe a solicitação não se constrange, decide. Previna-se, contudo, qualquer demasia do Congresso Nacional. Se a urgência solicitada pelo Presidente da República é motivada e demonstrada, como deve ser, claro fica que não se pode, por interesses pessoais, partidaristas ou de mera e renitente oposição, deixar de acatá-la. Neste caso, o não acatamento de razão constitucional de urgência de interesse público comprovado sujeita-se à apreciação do Poder Judiciário. É que se tem, de uma parte, um conceito constitucional e, de outra, uma situação concreta de aplicação da norma magna e de atendimento a interesse público concreto. Logo, o comportamento dos agentes políticos fica submetido ao crivo institucional, por se cuidar de verificação de dinâmica do sistema constitucional.²⁵

Não obstante esse entendimento possível, o Congresso Nacional tem adotado a prática de atender à solicitação presidencial, respeitando os prazos constitucionalmente estabelecidos, sob pena de sobrestamento da pauta. Assim, recebido projeto de iniciativa da Presidência da República acompanhado de mensagem que solicita a tramitação em urgência constitucional, as Casas Legislativas têm dado automaticamente tratamento à proposição nos termos dos parágrafos do art. 64 da Constituição Federal, independentemente de deliberação acerca da solicitação de urgência.

O Chefe do Executivo pode solicitar a urgência tanto quando da remessa da proposição ao Legislativo, quanto depois que o projeto já iniciou sua tramitação:

A prerrogativa do presidente da República para solicitar esse rito de urgência poderá ser exercida depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, e, uma vez solicitada, aplica-se, também nesse caso, o prazo de quarenta e cinco dias a partir do recebimento da solicitação.²⁶

A dinâmica apresentada pela Lei Maior define o prazo de até quarenta e cinco dias para que cada Casa Legislativa aprecie, sucessivamente, a matéria.

Por ser de iniciativa do Presidente da República, o projeto tem sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, a qual tem até quarenta e cinco dias para ultimar sua votação e enviá-lo ao Senado Federal.

²⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O conceito de urgência no direito público brasileiro. *Revista Trimestral de Direito Público*. Vol. 1. p. 233-254. Fórum: 1996. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2016/02/Conceito-de-urgencia-no-direito-publico-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016. p. 303 e 304.

²⁶ ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro*: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 415.

À Casa revisora é concedido o mesmo prazo. Caso, no Senado Federal, sejam aprovadas emendas ao projeto, estas devem ser apreciadas pela Casa iniciadora em até dez dias.

Se atendidas essas regras, o processo legislativo sumário ocorria, portanto, em até cem dias.²⁷

Segundo o § 4º do artigo 64 da Constituição, fica estabelecido, ainda, que, para contagem do prazo constitucional de tramitação das matérias em urgência, não se computam os recessos parlamentares.

Sobre a suspensão da contagem dos prazos da urgência constitucional durante o recesso parlamentar, João Trindade Cavalcante Filho apresenta interessante questão que, embora não seja tratada por muitos doutrinadores, merece destaque: *quais prazos do projeto que tramita em caráter de urgência devem ser suspensos?*²⁸

A partir de análise do texto constitucional é possível perceber a pertinência da questão: o § 2º do art. 64 estabelece os prazos de 45 dias para que as Casas legislativas apreciem, sucessivamente, o projeto. O § 3º, por sua vez, trata do prazo de dez dias para que a Casa iniciadora analise eventuais emendas apresentadas pelo Senado Federal. Em seguida, o § 4º prevê que *os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional*.

Assim, consoante interpretação literal do dispositivo, ficariam suspensos, durante o recesso parlamentar, apenas os prazos de 45 dias, de modo que o prazo de dez dias para apreciação das emendas continuaria a ser contado nesse período.

Alguns argumentos apresentam-se contra essa interpretação. O primeiro diz respeito ao fato de que todos os prazos do processo legislativo são suspensos durante o recesso, não havendo razão para que apenas este não se submetesse ao mesmo regime jurídico. O segundo argumento tem como subsídio o texto do § 3º segundo o qual, o prazo de dez dias nele previsto deve observar *quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior*, estabelecendo assim que ao prazo de dez dias deve-se dar o mesmo tratamento que é dispensado aos prazos de 45 dias.

²⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29. Ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 673.

²⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. São Paulo: Juspodivm. 2012. p. 117.

O autor desenvolve, ainda, tréplica aos argumentos apresentados: quanto à primeira consideração, pode-se afirmar que o decurso do prazo de dez dias durante o recesso justifica-se pela especificidade da urgência que caracteriza o projeto que tramita em urgência constitucional, além do fato de que a essência da proposição já foi aprovada nas duas Casas, não se mostrando razoável a Câmara dos Deputados entrar em recesso faltando apenas o último ato para que a matéria seja definitivamente aprovada. No que tange ao segundo argumento, este pode ser contestado ao se observar que a regra contida no § 4º é mais específica que a do § 2º, devendo, portanto, prevalecer.

A questão em epígrafe é interessante e pode ter efeitos práticos. A doutrina majoritária, todavia, não traz este debate à baila, limitando-se à afirmação genérica de que os prazos da urgência constitucional não correm durante os períodos de recesso parlamentar.

Na prática, todos os prazos, inclusive o de dez dias para apreciação das emendas, ficam suspensos durante o recesso parlamentar. Essa nos parece ser a medida mais acertada, especialmente ao se considerar a referência que o § 3º faz ao § 2º e, além disso, pela falta de previsão para que a Câmara dos Deputados continue a atuar durante o recesso, isoladamente.

Importante anotar, também, que a *urgência constitucional* estabelece prazos para que o Congresso Nacional aprecie a proposição legislativa, mas não determina a supressão de etapas para que a celeridade seja alcançada:

Outra questão interessante é que a tramitação, em si, não se altera: o projeto que tramita em caráter de urgência submete-se às mesmas fases previstas no procedimento comum ordinário, com as mesmas consequências jurídicas em caso de aprovação ou rejeição (a única diferença é mesmo a existência de um prazo para votação).²⁹

Essa afirmação encontra amparo em nível constitucional. Cabe salientar, todavia, que, em nível regimental, o art. 375 do Regimento interno do Senado Federal estabelece rito especial para a urgência de que trata o art. 64 da Constituição Federal. Exemplos disso são: a previsão de tramitação simultânea da matéria nas comissões; a existência de prazo para apresentação de parecer na comissão; e a definição de prazo para inclusão da matéria em Ordem do Dia.

²⁹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. São Paulo: Juspodivm. 2012. p. 116.

Caso os prazos constitucionais em tela não sejam cumpridos, não há mais a aprovação por decurso de prazo. Haverá o trancamento da pauta do Plenário da Casa descumpridora do prazo.³⁰

Cumpre destacar, ainda, que, da mesma forma que, a qualquer tempo, o Presidente da República tem a prerrogativa de solicitar o regime de urgência, não há impedimento para que ele retire a solicitação a fim de que o projeto volte a tramitar ordinariamente.³¹

Constitui o cerne do presente trabalho, além das urgências regimentais do Senado Federal, a urgência constitucional prevista nos §§ 1º a 4º do art. 64, ora examinada. Vale ressaltar, entretanto, que outras urgências no processo legislativo são apresentadas pela Carta Magna – o § 6º do art. 62, que trata das medidas provisórias, e o § 1º do art. 223, que trata da competência do Poder Executivo de outorgar e renovar concessão permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e imagens.

Em complemento às regras relativas à *urgência constitucional* disciplinadas na Lei Maior, o Regimento Interno do Senado Federal regulou o assunto em capítulo específico que trata *dos projetos com tramitação urgente estabelecida pela Constituição*:

Art. 375. Nos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, quando sujeitos à tramitação urgente (Const., art. 64, § 1º) e nos casos de apreciação de atos de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização para serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (Const., art. 223, § 2º), proceder-se-á da seguinte forma:

I - o projeto será lido no Período do Expediente e distribuído às comissões competentes, somente podendo receber emendas na primeira comissão constante do despacho, pelo prazo de cinco dias;

II - o projeto será apreciado, simultaneamente, pelas comissões, sendo feitas tantas autuações quantas forem necessárias;

III - as comissões deverão apresentar os pareceres até o vigésimo quinto dia contado do recebimento do projeto no Senado;

IV - publicado o parecer em avulso eletrônico, decorrido o interstício regimental, o projeto será incluído em Ordem do Dia;

³⁰ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. São Paulo: Juspodivm. 2012. p. 117.

³¹ ROSSET, Patrícia. *Processo legislativo e regime de urgência in Direito Constitucional Brasileiro: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes*. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 415.

V - não sendo emitidos os pareceres no prazo fixado no inciso III, aplicar-se-á o disposto no art. 172, II, d;

VI - o adiamento de discussão ou de votação não poderá ser aceito por prazo superior a vinte e quatro horas;

VII - a redação final das emendas deverá ser apresentada em plenário no prazo máximo de quarenta e oito horas após a votação da matéria;

VIII - esgotado o prazo de quarenta e cinco dias contado do recebimento do projeto sem que se tenha concluída a votação, deverá ele ser incluído em Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação sobre as demais matérias, até que se ultime a sua votação (Const., art. 64, § 2º).³²

Assim, o artigo 375 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece rito especial para a tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República sujeitos à urgência constitucional e, além disso, para os casos de apreciação de atos de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização para serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, previstos no artigo 223, § 2º, da Constituição Federal.

Consoante o artigo regimental sob exame, o projeto de lei de iniciativa do Presidente da República em regime de urgência constitucional, após sua leitura em Plenário, será distribuído às comissões competentes de forma simultânea. Será feito o número de autuações necessário para que as comissões constantes do despacho apreciem a proposição ao mesmo tempo, mas somente perante a primeira comissão constante do despacho, pelo prazo de cinco dias, poderão ser oferecidas emendas.

Até o vigésimo quinto dia contado do recebimento do projeto no Senado, as comissões deverão apresentar os pareceres, os quais deverão ser publicados em avulso eletrônico e, decorrido o interstício regimental, o projeto será incluído em Ordem do Dia.

Caso não sejam emitidos os pareceres no prazo de vinte e cinco dias, pelo disposto no art. 172, II, “d”, do Regimento Interno, a proposição será incluída em Ordem do Dia sem a instrução de parecer. Nessa hipótese, passados dez dias da inclusão

³² BRASIL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 5 nov. 2016.

em Ordem do Dia, sem que o projeto tenha sido apreciado, à matéria será dispensado o tratamento previsto no art. 336, II, do Regimento, independente de requerimento.³³

Após a apreciação, se houver emendas, a redação final deverá ser apresentada ao Plenário no prazo máximo de quarenta e oito horas após a votação do projeto. O adiamento de discussão ou de votação não poderá ultrapassar a vinte e quatro horas.

O dispositivo regimental reproduz, por fim, a regra constitucional segundo a qual esgotado o prazo de quarenta e cinco dias contado do recebimento do projeto sem que se tenha concluída a votação, deverá a matéria ser incluída em Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação sobre as demais proposições, até que se ultime a sua votação.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados também trata das regras de urgência constitucional em seu artigo 204.

No que se refere à ordem de apreciação das matérias em urgência oriunda do texto constitucional, deve ser observada a seguinte ordem: em primeiro lugar, as medidas provisórias a partir do 46º dia de sua vigência e, após, as matérias urgentes de iniciativa do Presidente da República com o prazo de tramitação esgotado. Deve ser aplicado também, dentro de cada grupo de matérias, o critério cronológico de antiguidade.³⁴

2.2 Urgência Regimental

A possibilidade, prevista na Carta Magna, de tramitação dos projetos sob o regime de urgência constitucional, por solicitação do Chefe do Poder Executivo, não impede que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal disciplinem outras formas de urgência.³⁵

³³ Parágrafo único do art. 353 do *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 5 nov. 2016.

³⁴ ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro*: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 440.

³⁵ DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Constituição Federal esquematizada em quadros*. Brasília: Alumnus. 2015. p. 897.

No Regimento Interno do Senado Federal, a urgência está sistematizada em capítulo específico que trata das hipóteses em que poderá ser requerida, da forma como será solicitada, além das regras de apreciação das matérias sob algum dos ritos regimentais de urgência.

2.2.1 *Hipóteses e Legitimidade*

O artigo 336 apresenta as hipóteses em que pode ser apresentado requerimento que solicite urgência para determinada proposição, *in verbis*:

Art. 336. A urgência poderá ser requerida:

I - quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública;

II - quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento;

III - quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer.³⁶

Assim, a urgência poderá ser requerida, no Senado Federal, em três casos: a) quando o projeto envolver perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública; b) quando se pretender a apreciação da proposição na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; ou, ainda, c) quando se pretender incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer.

Além das hipóteses previstas no art. 336, pode haver requerimento de urgência quando se tratar de pedido de autorização para realizar operações de crédito previstas nos artigos 28 e 33 da Resolução nº 43, de 2001, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

O Regimento, em seu artigo 338, estabelece a legitimidade para propor o requerimento de urgência.

Quando a urgência for solicitada em virtude de a proposição envolver perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública, os

³⁶ BRASIL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 5 nov. 2016.

legitimados para apresentarem o requerimento são a Mesa, a maioria dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número.

Para solicitar urgência a fim de que a apreciação da matéria ocorra na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento, este deve ser proposto por dois terços da composição do Senado, por Líderes que representem esse número ou, ainda, por alguma comissão permanente.

Se o requerimento de urgência tiver como objetivo incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer, são legitimados, para apresentar a solicitação, um quarto da composição do Senado, Líderes que representem este número ou comissão permanente.

No caso de solicitação de urgência referente a pedido de autorização para realizar operações de crédito previstas nos artigos 28 e 33 da Resolução nº 43, de 2001, a legitimidade para propor o requerimento é da Comissão de Assuntos Econômicos.

2.2.2 Leitura e Apreciação do Requerimento

O requerimento de urgência deve ser submetido à apreciação do Plenário.

O momento de sua leitura, durante a sessão, varia de acordo com a hipótese de urgência objeto do requerimento. No caso de solicitação de urgência relativa a matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública, o requerimento pode ser lido em qualquer fase da sessão, ainda que com interrupção de discurso, discussão ou votação. Nos demais casos, o requerimento será lido no Período do Expediente (art. 339 RISF).

No que tange à deliberação do requerimento, o regimento prevê momentos diferentes para cada uma das hipóteses previstas no artigo 336.

A solicitação de urgência relativa a matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública é submetida ao Plenário imediatamente após sua leitura.

Já o requerimento que pretende a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente a sua aprovação será apreciado após a Ordem do Dia da sessão em que se deu sua leitura.

O requerimento que solicita urgência para matéria pendente de parecer, por sua vez, é incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte a sua leitura.

Há algumas situações, contudo, em que o requerimento de urgência não será submetido à deliberação do Plenário.

A primeira situação, descrita pelo regimento, em que o requerimento não será objeto de apreciação pelo Plenário ocorre quando é apresentado requerimento de urgência com fulcro nos incisos II e III do art. 336 antes mesmo da publicação do avulso eletrônico da proposição respectiva.

Anteriormente, exigia-se a publicação e distribuição dos avulsos aos parlamentares. Acompanhando a hodierna velocidade da informação, a Resolução do Senado nº 39, de 2014, instituiu o avulso em formato eletrônico no âmbito dos procedimentos legislativos do Senado Federal, possibilitando que, para apreciação do requerimento de urgência em tela, seja suficiente apenas a disponibilização eletrônica do avulso da matéria objeto do requerimento. Assim, manteve-se a necessidade da publicidade e, ao mesmo tempo, foi conferida mais celeridade ao processo legislativo.

Não será submetido à apreciação do plenário, também, requerimentos de urgência em número superior a dois, na mesma sessão, não computados os casos do art. 336, I.

O requerimento que pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente será considerado prejudicado caso não haja número para sua votação (art. 342, RISF).

Importante anotar também que não há discussão quando da apreciação dos requerimentos de urgência. O Regimento, em seu artigo 343, prevê apenas o encaminhamento da votação, no qual poderão fazer uso da palavra, por cinco minutos, um dos signatários e um representante de cada partido ou de bloco parlamentar e, quando se tratar de requerimento de autoria de comissão, o seu Presidente e o relator da matéria para a qual a urgência foi requerida.

O encaminhamento se mostra importante a fim de que sejam explicitadas as razões que levaram à solicitação da urgência.

Cumpra salientar que não pode ser objeto de requerimento de urgência matérias que tramitam em caráter terminativo nas comissões (art. 91, incisos I e II, c/c parágrafo único do art. 336, RISF).

Uma vez lido o requerimento de urgência, é admissível a sua retirada mediante a solicitação escrita: do primeiro signatário, quando não se trate de requerimento de líderes; do Presidente da comissão, quando de autoria desta; ou, ainda, das lideranças que o houverem subscrito (art. 344, RISF).

Mesmo depois de aprovada a urgência, o Regimento Interno não descarta a possibilidade de que ela seja retirada. Ao contrário, há previsão regimental – no artigo 352 – de extinção da urgência.

A urgência pode ser extinta por duas razões: pelo término da sessão legislativa ou, nos casos do art. 336, II e III, até ser iniciada a votação da matéria, mediante deliberação do Plenário.

Assim, requerimento de extinção de urgência pode ser formulado, no caso do art. 336, II, pela maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número; no caso do art. 336, III, por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número; e, tanto num caso, quanto no outro, pela comissão requerente.

Importante anotar, ainda, que o Regimento Interno prevê alguns casos em que para considerar urgente proposições que envolvam perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública – *urgência urgentíssima* – não é necessário sequer a aprovação de requerimento.

Nesta esteira, são consideradas em regime de urgência automaticamente, independentemente de requerimento: matéria que tenha por fim autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; aprovar o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer dessas medidas (art. 353, inciso I, RISF).

Também são consideradas em regime de urgência independentemente de requerimento, mas com a tramitação prevista para o caso do art. 336, II, matéria que objetive autorização para o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentarem

do País; além das proposições sujeitas a prazo, quando faltarem dez dias para o término desse prazo (art. 353, inciso II e parágrafo único, RISF).

2.2.3 *Apreciação de Matéria Urgente*

A urgência pode ser conferida à proposição, portanto, em razão da matéria, em virtude da previsão constitucional ou devido a situações previstas no Regimento Interno. A urgência atribuída à proposição tem reflexo em sua tramitação tanto nas comissões quanto em Plenário.

Cabe aqui ressaltar que a urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, *quorum* para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal.³⁷

Nesse diapasão, Patrícia Rosset enfatiza a importância dos princípios legislativos, acentuando três procedimentos que não podem ser suprimidos, ainda que em virtude do regime de urgência, sob o risco de comprometer o devido processo legal:

*Quanto aos princípios que regem o processo legislativo e irradiam por todos os procedimentos de elaboração das normas, quando se analisa a matéria urgente, fica expressa e clara a vedação a subtração de três deles, o que denominamos: requisitos imprescindíveis e devem estar presentes na estrutura dos trabalhos, tanto nas reuniões das comissões quanto nas sessões do Plenário no rito de urgência. São eles: a veiculação da matéria como meio de dar ciência aos membros que compõem as Casas do Congresso Nacional, os pareceres sobre as proposituras e o quorum para deliberação. Todos eles decorrem do disposto como regra essencial pela Constituição Federal de 1988 no que se refere ao devido processo legislativo. [Grifo nosso]*³⁸

2.2.3.1 A urgência no âmbito das comissões

Tratamento especial é dispensado às matérias em regime de urgência, no âmbito das comissões, já a partir da disponibilização da pauta, pois a pauta dos trabalhos das comissões será disponibilizada em meio eletrônico no portal do Senado

³⁷ Art. 337 do Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 5 nov. 2016.

³⁸ ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro*: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 399.

Federal, com antecedência mínima de dois dias úteis, salvo em caso de urgência (art. 108, § 1º, RISF).

Depois de lido o relatório, há possibilidade de pedido de vistas durante o trabalho das comissões. O Regimento Interno destaca também para este momento tratamento especial às matérias urgentes:

Art. 132. (...)

§ 2º Estando a matéria em regime de urgência, a vista somente poderá ser concedida:

I - por meia hora, no caso do art. 336, I;

II - por vinte e quatro horas, nos casos do art. 336, II e III.

Assim, a vista será concedida, por meia hora, no caso da urgência de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública; e, por vinte e quatro horas, para as urgências que tem como escopo a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa à aprovação do requerimento ou a inclusão, em Ordem do Dia de matéria pendente de parecer. Ademais, a vista correrá em conjunto se for requerida por mais de um senador (art. 132, §4º, RISF).

Também com o fito de imprimir celeridade, o presidente pode distribuir, a membro suplente da comissão, proposição para relatar quando se tratar de matéria em regime de urgência (art. 84, § 2º, II, RISF).

As proposições submetidas à tramitação terminativa nas comissões não poderão ser apreciadas em regime de urgência.

O texto regimental foi cuidadoso ao excetuar desta regra os projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal, uma vez que quanto a estes a urgência já está prevista na própria Lei Maior.

No que tange às demais matérias reservadas à competência terminativa das comissões, estas serão objeto de urgência apenas se, encerrada a apreciação terminativa, comunicada ao Plenário e publicada no Diário do Senado Federal a decisão da comissão, no prazo de cinco dias úteis, for interposto recurso, subscrito por um décimo dos membros do Senado, a fim de que sejam apreciadas em Plenário (art. 336, parágrafo único, RISF).

2.2.3.2 A urgência em Plenário

Se a proposição urgente não tiver sobre ela parecer, este poderá ser proferido oralmente em Plenário, conforme o que disciplina o art. 140 do Regimento.

Caso o parecer conclua por requerimento, projeto ou emenda, deve ser remetido o texto por escrito, à Mesa, pelo relator (art. 141, RISF).

No caso da urgência prevista no inciso I do artigo 336 do Regimento Interno – matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública –, o parecer deverá ser apresentado ou proferido imediatamente após a concessão da urgência, para tanto o relator pode solicitar prazo não excedente a duas horas (art. 346, inciso I, RISF).

Já na hipótese de urgência para a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento, o parecer poderá ser lido (ou proferido oralmente quando houver motivo que justifique) até o momento da apreciação da proposição, ou seja, quando a matéria for anunciada na Ordem do Dia (art. 346, inciso II, RISF).

Aprovado requerimento para incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer, a matéria para a qual o Senado concedeu urgência será submetida ao Plenário na quarta sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência. O parecer sobre matéria urgente nestes termos deve ser apresentado no prazo compreendido entre a concessão da urgência e o dia anterior ao da sessão em cuja Ordem do Dia deva a matéria figurar (art. 346, inciso III, RISF), ou proferido oralmente caso haja justificativa.

Nestes dois últimos casos, encerrada a discussão, se for impossível o imediato início das deliberações por causa da complexidade da matéria, à Mesa será assegurado, para preparo da votação, prazo não superior a vinte e quatro horas (art. 345, parágrafo único, RISF).

Sobre a ordem de apreciação das matérias urgentes durante a Ordem do Dia, existem critérios descritos nos parágrafos do artigo 163 do Regimento Interno:

- ✓ As matérias de votação em curso devem ser apreciadas antes que as de votação não iniciada, as que estão em votação antes das que

estão em discussão, e as em discussão em curso antes das que a discussão ainda não foi iniciada; e

- ✓ Deve ser obedecida a precedência de antiguidade da urgência e não da matéria.

Vale salientar que não é obrigatória a inclusão, na Ordem do Dia de sessão deliberativa extraordinária, de matéria não ultimada na sessão anterior, ainda que em regime de urgência ou em curso de votação (art. 189, parágrafo único, RISF).

O regime de urgência tem reflexos, também, no processo de discussão e no encaminhamento de votação.

Na discussão e no encaminhamento de votação das proposições em regime de urgência relativa a perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública, só poderão usar da palavra, por metade do prazo previsto para as matérias em tramitação normal, o autor da proposição e os relatores, além de um orador de cada partido, segundo o artigo 347 do Regimento Interno.

Durante a discussão de proposição em regime de urgência pelas hipóteses contidas no artigo 336, os Senadores poderão fazer uso da palavra uma só vez, por dez minutos, limitada a palavra a cinco Senadores a favor e cinco contra (art. 14, inciso IV, RISF).

Já no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, o relator da comissão de mérito e os líderes de partido ou bloco parlamentar ou Senadores por eles designados poderão fazer uso da palavra uma só vez, por cinco minutos (art. 14, inciso VII, RISF).

A discussão nos projetos em regime de urgência não poderá ser adiada. Ademais, não será interrompido Senador discutindo matéria em regime de urgência para dar continuidade a votação de matéria sob o rito ordinário que estava suspensa (art. 279 c/c art. 305, RISF).

Caso seja apresentada emenda até ultimada a discussão de matéria em regime de urgência, serão adotadas providências específicas para cada tipo de urgência, consoante o artigo 348 do Regimento Interno do Senado, *in verbis*:

Art. 348. Encerrada a discussão de matéria em regime de urgência, com a apresentação de emendas, proceder-se-á da seguinte forma:

I - no caso do art. 336, I, os pareceres serão proferidos imediatamente, por relator designado pelo Presidente, que poderá pedir o prazo previsto no art. 346, I;

II - no caso do art. 336, II, os pareceres poderão ser proferidos imediatamente, ou, se a complexidade da matéria o indicar, no prazo de vinte e quatro horas, saindo, nesta hipótese, a matéria da Ordem do Dia, para nela figurar na sessão deliberativa ordinária subsequente;

III - no caso do art. 336, III, o projeto sairá da Ordem do Dia, para nela ser novamente incluído na quarta sessão deliberativa ordinária subsequente, devendo ser proferidos os pareceres sobre as emendas até o dia anterior ao da sessão em que a matéria será apreciada.

Em caso de regime de urgência com fulcro no art. 336, III, até o anúncio da votação de matéria, pode ser apresentado requerimento para a realização de diligência, a qual deve ocorrer no prazo máximo de quatro sessões (art. 349, RISF).

Se, quando da apreciação de matéria em regime de urgência, for aprovado substitutivo, o turno suplementar será realizado imediatamente após a aprovação, podendo ser concedido o prazo de vinte e quatro horas para a redação do vencido, quando houver (art. 350, RISF).

A redação final de matéria em regime de urgência não depende de publicação e será submetida à deliberação do Senado: no caso do art. 336, I, imediatamente após a apresentação, ainda que com interrupção de discussão ou votação; e, nos demais casos, em qualquer fase da sessão a juízo da Presidência (art. 351, RISF).

Por fim, o regime de urgência influencia, ainda, o tratamento dado às questões de ordem. Se houver recurso para o Plenário, após decisão da Presidência em questão de ordem sobre matéria em regime de urgência nos termos do inciso I do art. 336, ou com prazo de tramitação, é lícito a esta solicitar a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a matéria, quando se tratar de interpretação de texto constitucional. Nesse caso, o parecer deverá ser proferido imediatamente, podendo o Presidente da comissão ou o relator solicitar prazo não excedente a duas horas (art. 408 *caput* e § 3º, RISF).

3. PROJETOS APRECIADOS SOB O REGIME DE URGÊNCIA NA 54ª LEGISLATURA

A fim de apresentar o cotejo entre o que é definido pelas normas que disciplinam a urgência no processo legislativo e o que ocorre na prática quando da apreciação das matérias, a pesquisa do presente trabalho abarcou o levantamento de dados relativos aos Projetos de Lei do Senado (PLS), Projetos de Lei da Câmara (PLC), Substitutivos da Câmara dos Deputados a Projetos de Lei do Senado (SCD) e Emendas da Câmara a Projetos de Lei do Senado (ECD) aprovados na Legislatura passada, ou seja, de 2011 a 2014.

O exame realizado considerou o quantitativo de projetos aprovados, em decisão terminativa, pelas Comissões e, através do rito ordinário, urgência constitucional ou urgência regimental, pelo Plenário. Não foram, por tanto, computados os projetos rejeitados ou pendentes de votação. A pesquisa não abrangeu as demais proposições legislativas aprovadas, como propostas de emendas à Constituição, projetos de decreto legislativo e de resolução e medidas provisórias.

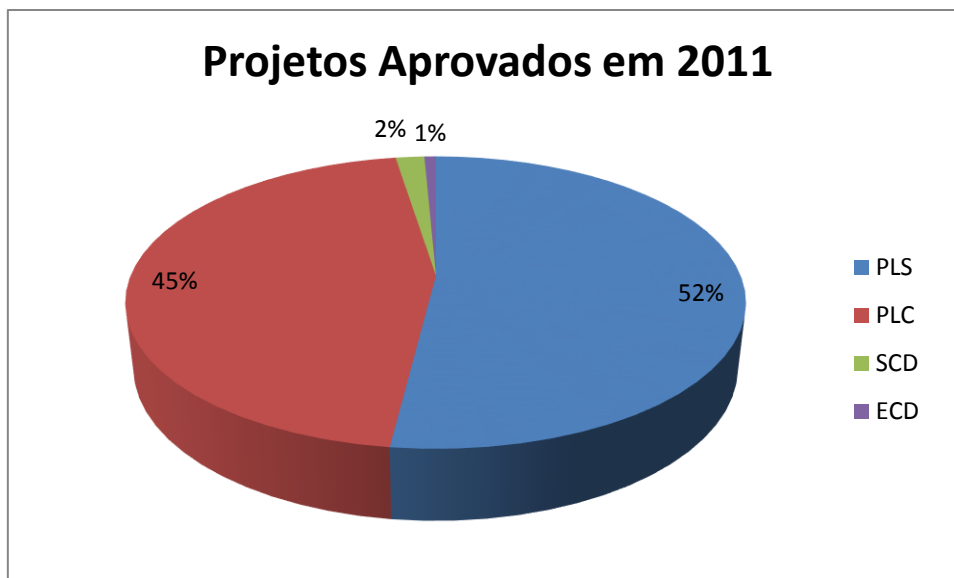
Na pesquisa foram analisados todos os projetos de lei aprovados em decisão terminativa pelas Comissões ou em Plenário, e não apenas aqueles transformados em norma jurídica.

Consoante dados extraídos de sistema mantido pelo Senado Federal³⁹, durante a 54ª Legislatura, foram aprovados no Senado 957 projetos de lei – incluídos neste cômputo os Projetos de Lei do Senado (PLS), os Projetos de Lei da Câmara (PLC), os Substitutivos da Câmara dos Deputados a Projetos de Lei do Senado (SCD) e as Emendas da Câmara a Projetos de Lei do Senado (ECD).

3.1 Projetos aprovados em 2011

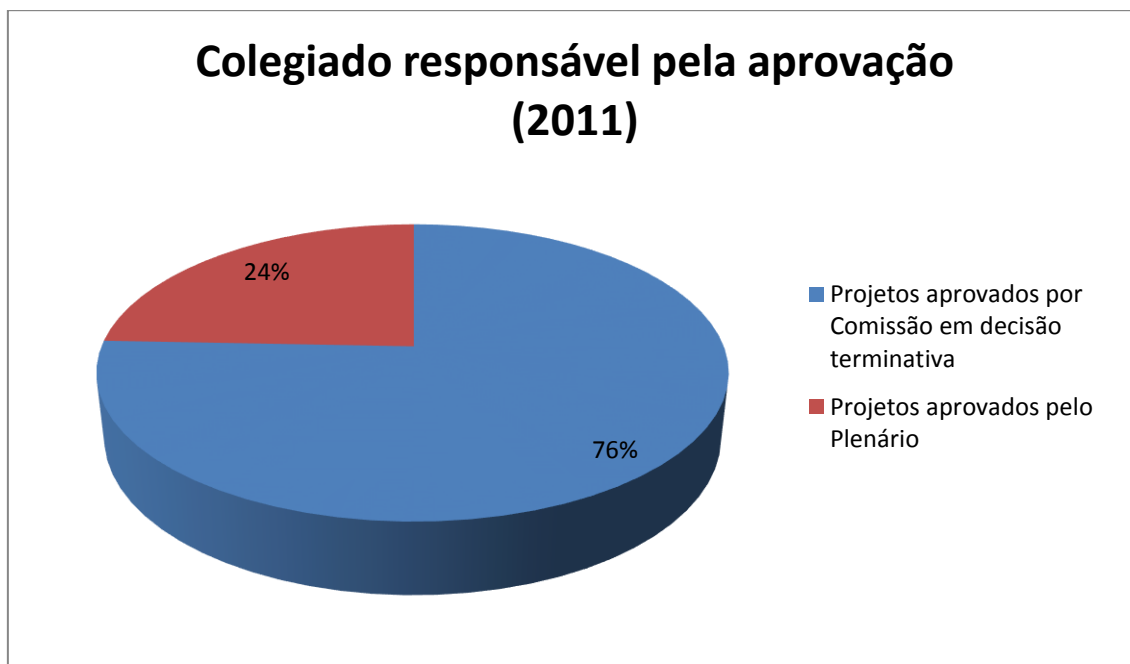
Em 2011 foram aprovados 279 projetos, distribuídos, por tipo, conforme o gráfico seguinte:

³⁹ Dados extraídos do sistema interno do Senado Federal denominado Arquimedes.



Foram aprovados, ao todo, 145 Projetos de Lei do Senado, 127 Projetos de Lei da Câmara, 5 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

Desse total, 211 projetos foram aprovados por Comissão em decisão terminativa e 68 foram aprovados pelo Plenário do Senado, perfazendo o percentual a seguir:

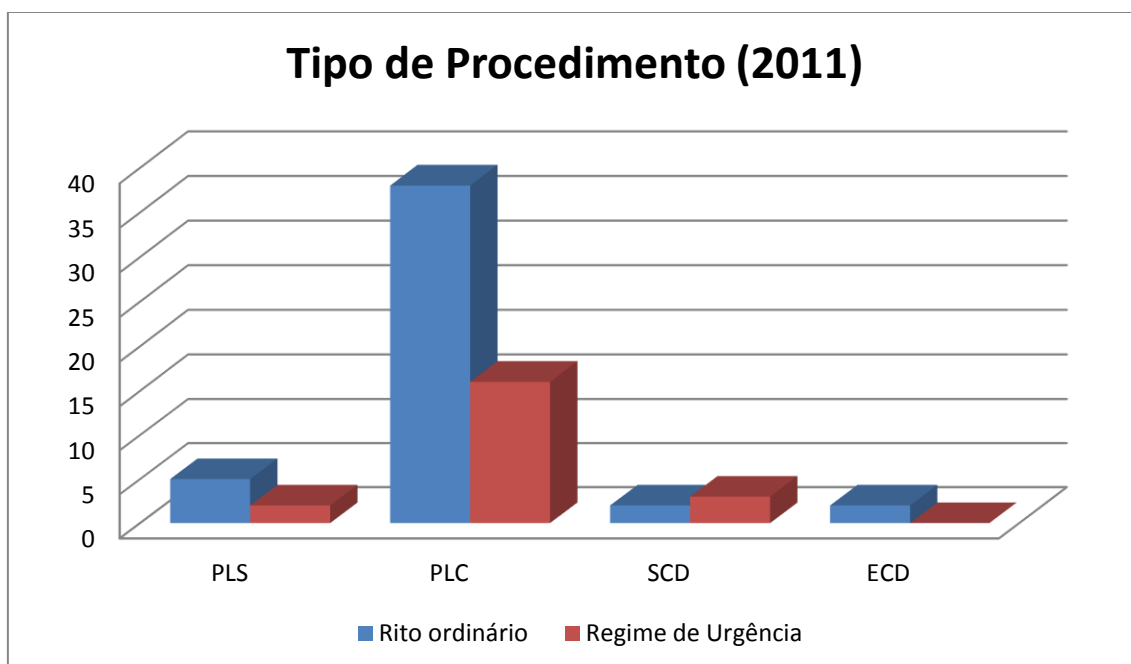


Os projetos foram aprovados em Plenário na seguinte proporção:



Assim, em 2011, foram aprovados, pelo Plenário da Casa, 7 Projetos de Lei do Senado, 54 Projetos de Lei da Câmara, 5 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

No que tange ao rito em que estes projetos foram aprovados pelo Plenário, ao se destacar os projetos aprovados em rito ordinário e os projetos aprovados em regime de urgência, foi revelado o seguinte:



Nesta esteira, foram aprovados, em rito ordinário, 47 projetos (5 Projetos de Lei do Senado, 38 Projetos de Lei da Câmara, 2 Substitutivos da Câmara a Projeto de

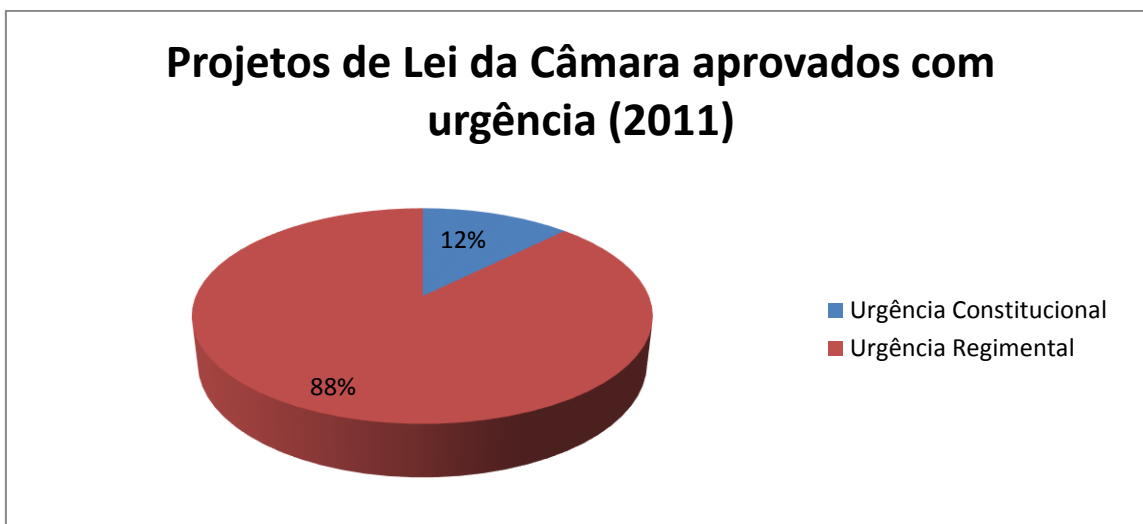
Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado) e, em regime de urgência, 21 projetos (2 Projetos de Lei do Senado, 16 Projetos de Lei da Câmara e 3 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado).

Total de projetos aprovados em rito ordinário e em regime de urgência:



Quanto à urgência conferida aos Projetos de Lei da Câmara, cumpre salientar que ela pode ter origem regimental ou constitucional, segundo a explanação apresentada nos capítulos anteriores.

A pesquisa evidenciou, nesse contexto, o quantitativo de projetos de lei da Câmara aprovados sob a urgência constitucional e sob o rito da urgência regimental:



Foram aprovados com urgência, em 2011, 16 Projetos de Lei da Câmara, sendo 2 sob o regime de urgência **constitucional** e 14 sob o regime de urgência **regimental**.

Considerando que a urgência conferida aos demais projetos (PLS, SCD e ECD) se trata da regimental, foram aprovados com urgência **regimental** ao todo 19 projetos.⁴⁰

Todos os projetos aprovados sob o regime de urgência regimental tiveram fundamento no inciso II, do art. 336 do Regimento Interno do Senado Federal.

3.2 Projetos aprovados em 2012

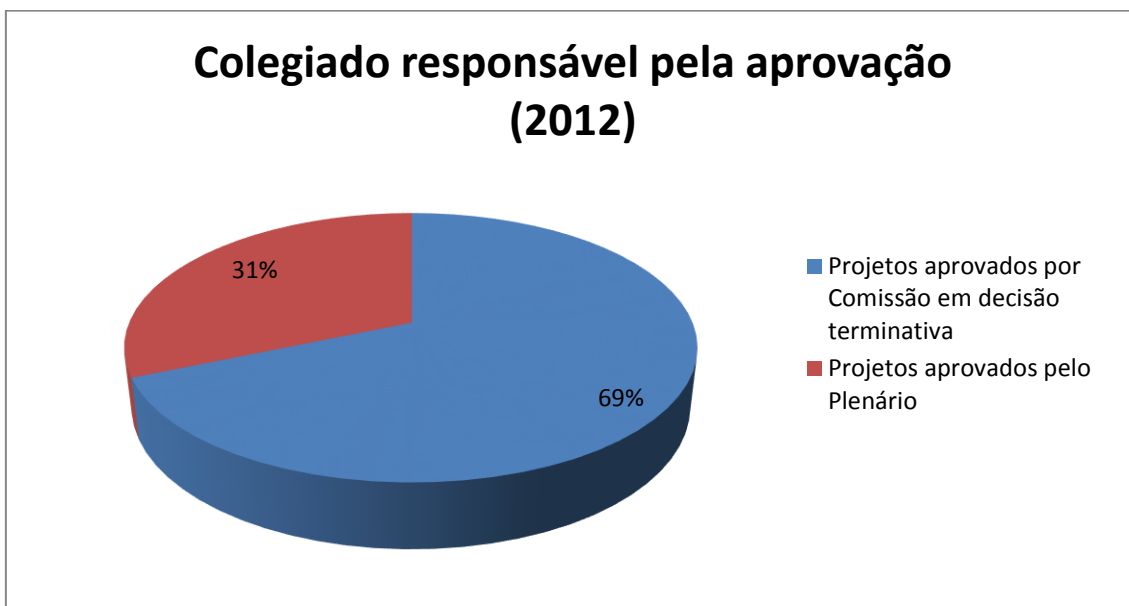
No ano de 2012 foram aprovados 245 projetos, distribuídos, por tipo, conforme o gráfico abaixo:



Ao todo foram aprovados 123 Projetos de Lei do Senado, 115 Projetos de Lei da Câmara, 5 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

⁴⁰ Não estão aqui considerados os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo aprovados com urgência regimental em 2011.

Desse total, 168 projetos foram aprovados por Comissão em decisão terminativa e 77 foram aprovados pelo Plenário do Senado, perfazendo o percentual a seguir:

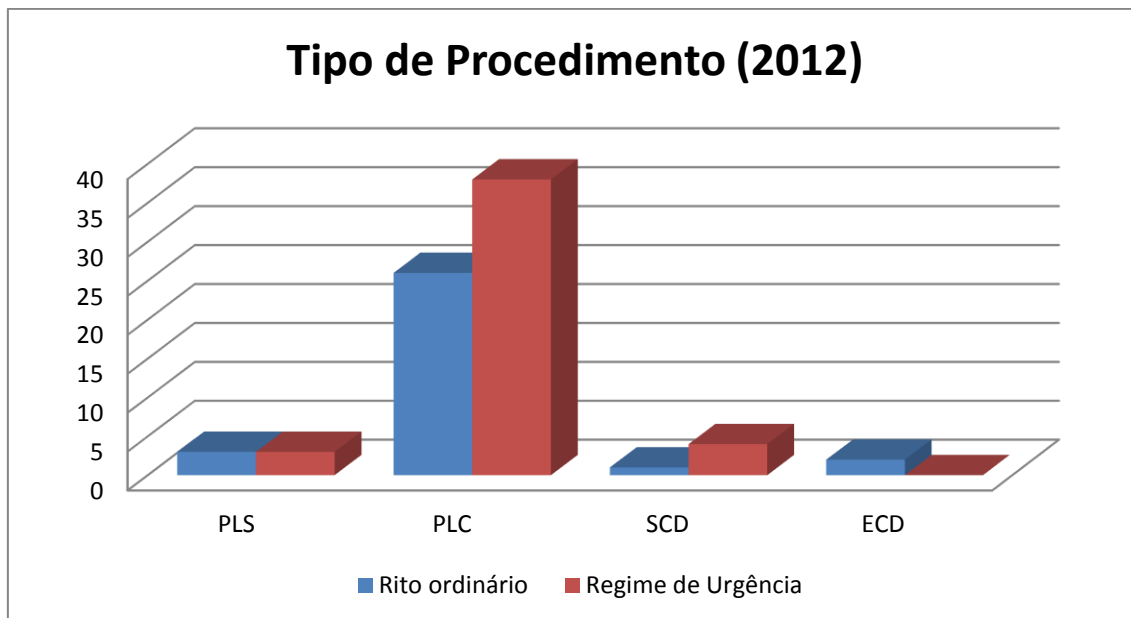


Os projetos foram aprovados em Plenário na seguinte proporção:



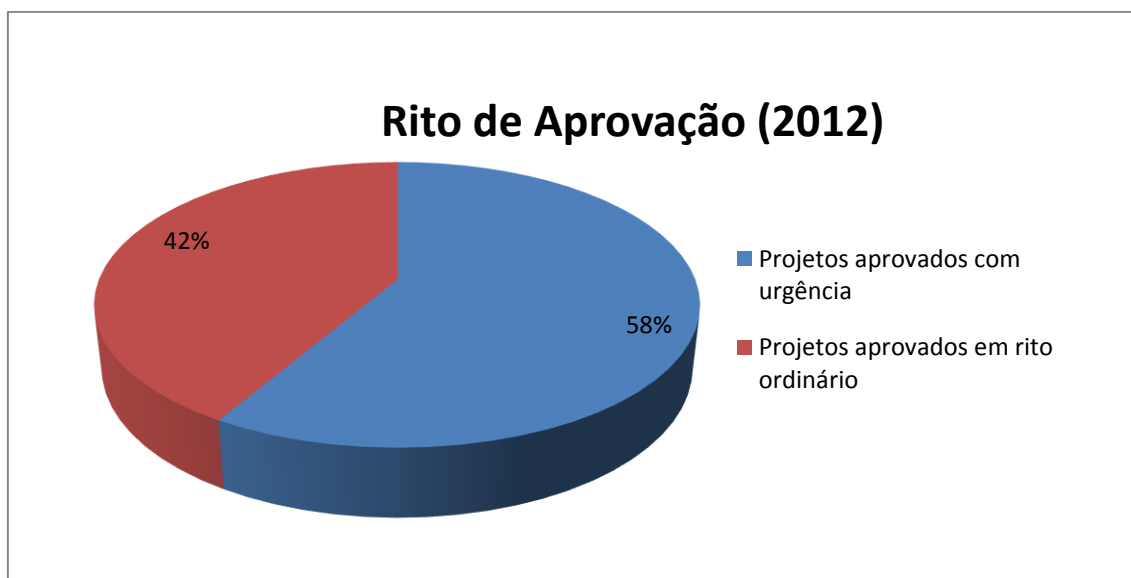
Foram aprovados, assim, pelo Plenário da Casa, 6 Projetos de Lei do Senado, 64 Projetos de Lei da Câmara, 5 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

No que se refere ao rito em que os projetos foram aprovados pelo Plenário, ao se destacar os projetos aprovados em rito ordinário e os projetos aprovados em regime de urgência, foi evidenciado que, diferente do que ocorreu em 2011, mais projetos foram aprovados com urgência do que ordinariamente:

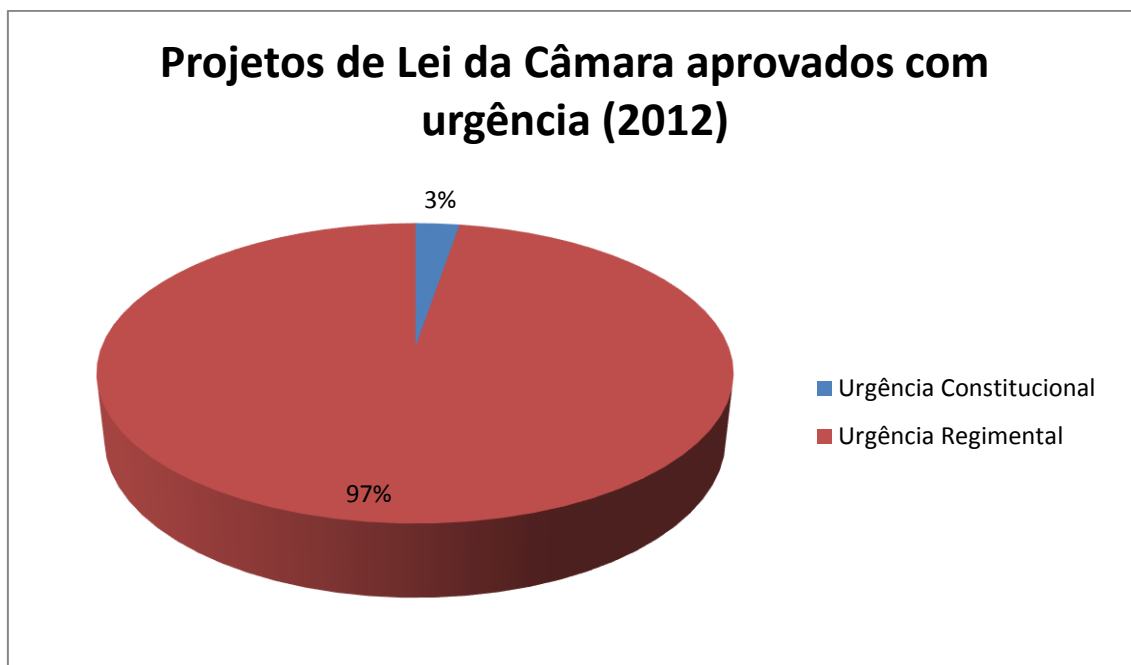


Nesta esteira, foram aprovados, em rito ordinário, 32 projetos (3 Projetos de Lei do Senado, 26 Projetos de Lei da Câmara, 1 Substitutivo da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado) e, em regime de urgência, 45 projetos (3 Projetos de Lei do Senado, 38 Projetos de Lei da Câmara e 4 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado).

Total de projetos aprovados em rito ordinário e em regime de urgência:



No tocante à urgência conferida aos Projetos de Lei da Câmara, considerando que pode ser de origem regimental ou constitucional, a pesquisa demonstrou o seguinte quantitativo:



Foram aprovados com urgência, em 2012, 38 Projetos de Lei da Câmara, sendo 1 sob o regime de urgência **constitucional** e 37 sob o regime de urgência **regimental**.

Considerando que a urgência conferida aos demais projetos (PLS, SCD e ECD) foi regimental, foram aprovados com urgência **regimental** ao todo 44 projetos.⁴¹

Dos projetos aprovados sob o regime de urgência regimental, apenas dois não tiveram fundamento no inciso II, mas no inciso III do art. 336, do Regimento Interno do Senado Federal.

3.3 Projetos aprovados em 2013

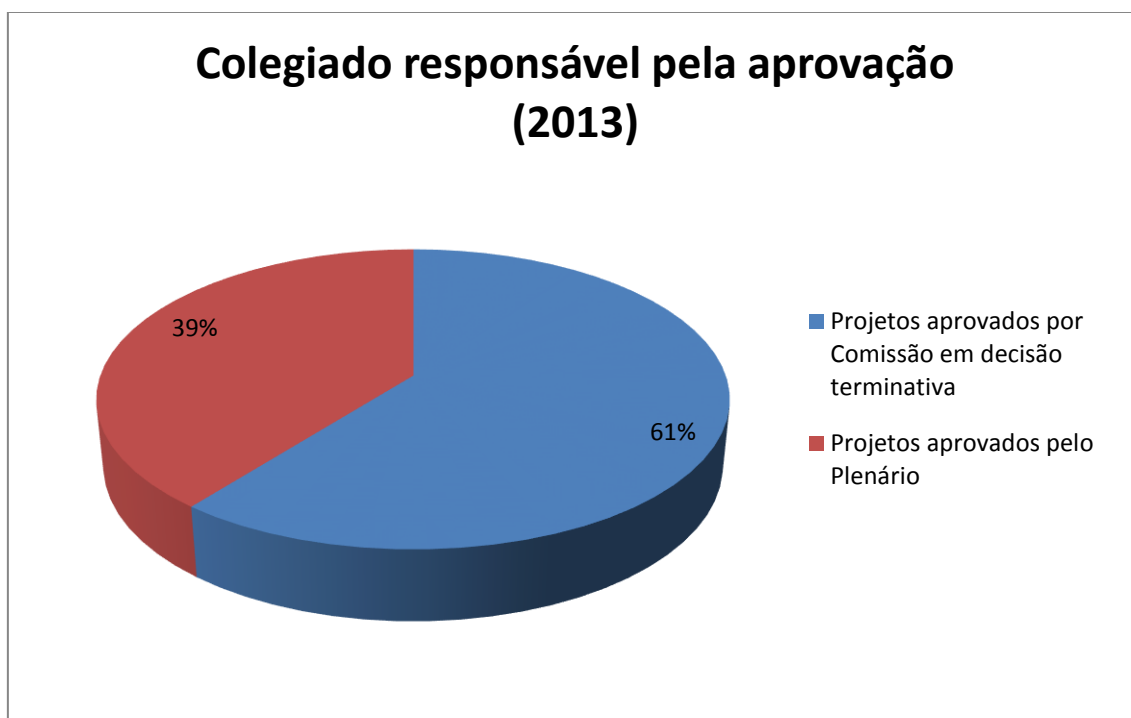
Já em 2013 foram aprovados 244 projetos, distribuídos, por tipo, conforme o gráfico abaixo:

⁴¹ Não estão aqui considerados os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo aprovados com urgência regimental em 2012.

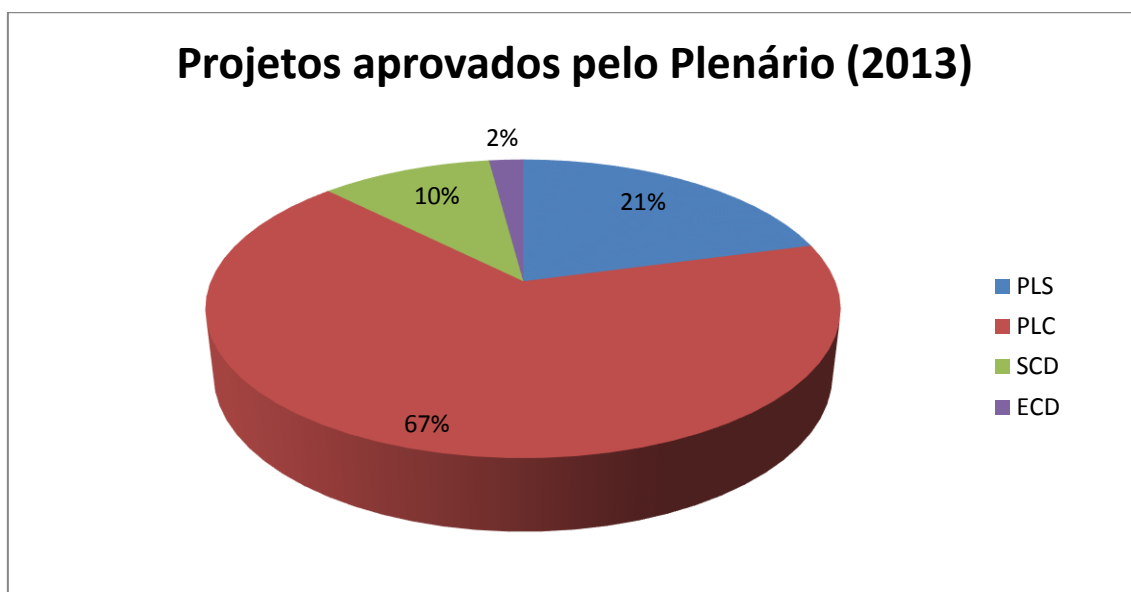


Ao todo foram aprovados 142 Projetos de Lei do Senado, 90 Projetos de Lei da Câmara, 10 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

Desse total, 148 projetos foram aprovados por Comissão em decisão terminativa e 90 foram aprovados pelo Plenário do Senado, como é possível observar abaixo:

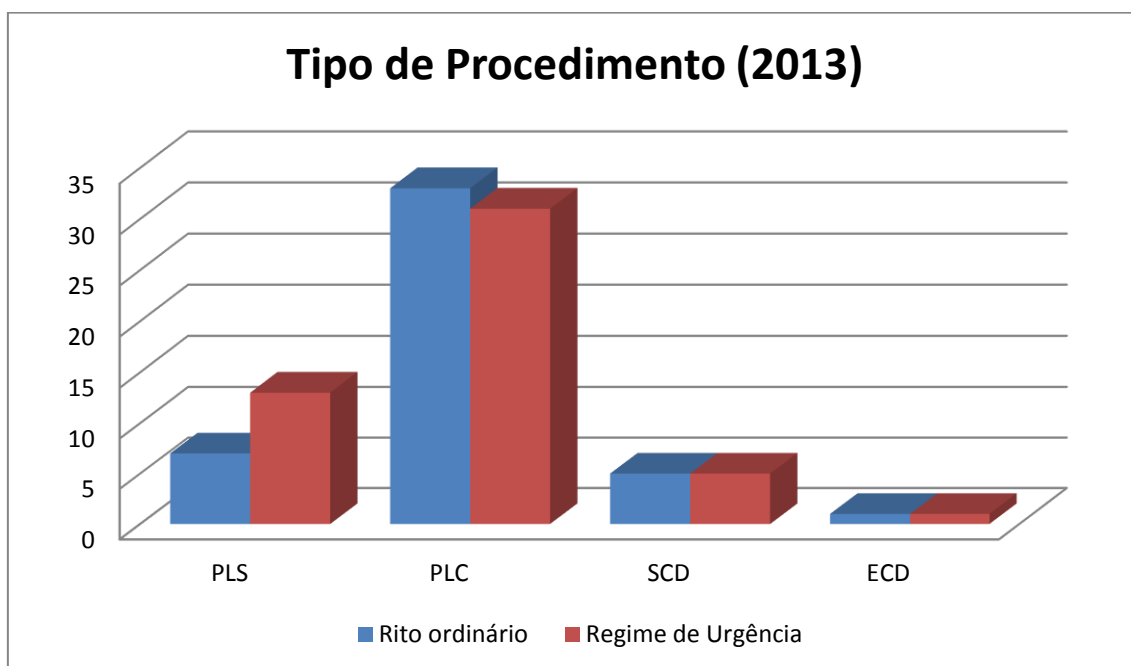


Os projetos foram aprovados em Plenário na seguinte proporção:



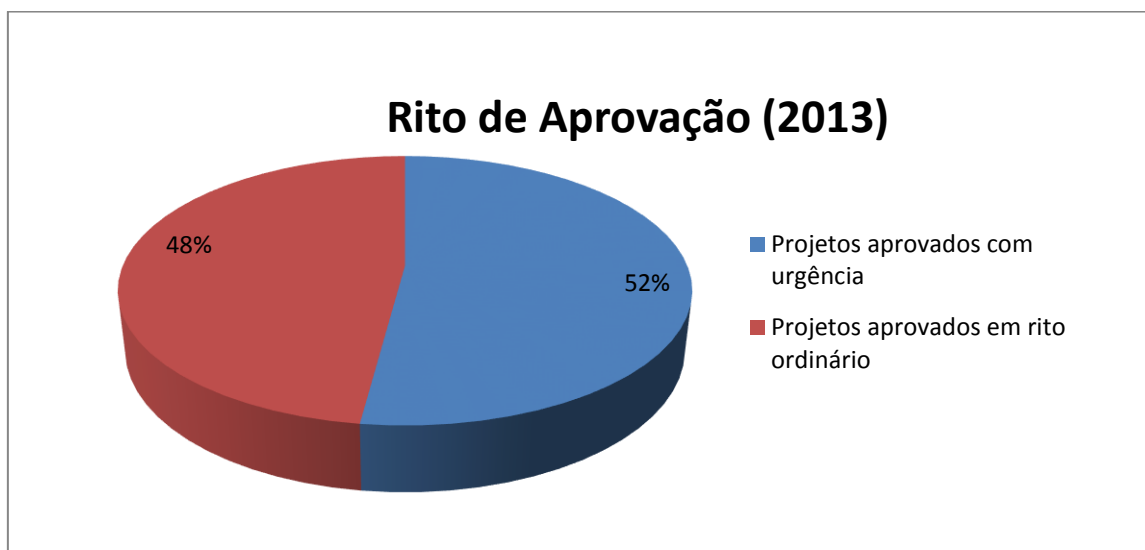
Foram aprovados, assim, pelo Plenário da Casa, 20 Projetos de Lei do Senado, 64 Projetos de Lei da Câmara, 10 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 2 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

Quanto ao rito em que os projetos foram aprovados pelo Plenário, ao se destacar os projetos aprovados em rito ordinário e os projetos aprovados em regime de urgência, foi evidenciado que, embora isto não tenha ocorrido individualmente em todas as espécies de proposições, considerando todos os tipos juntos, também em 2013, mais projetos foram aprovados com urgência do que em rito ordinário:

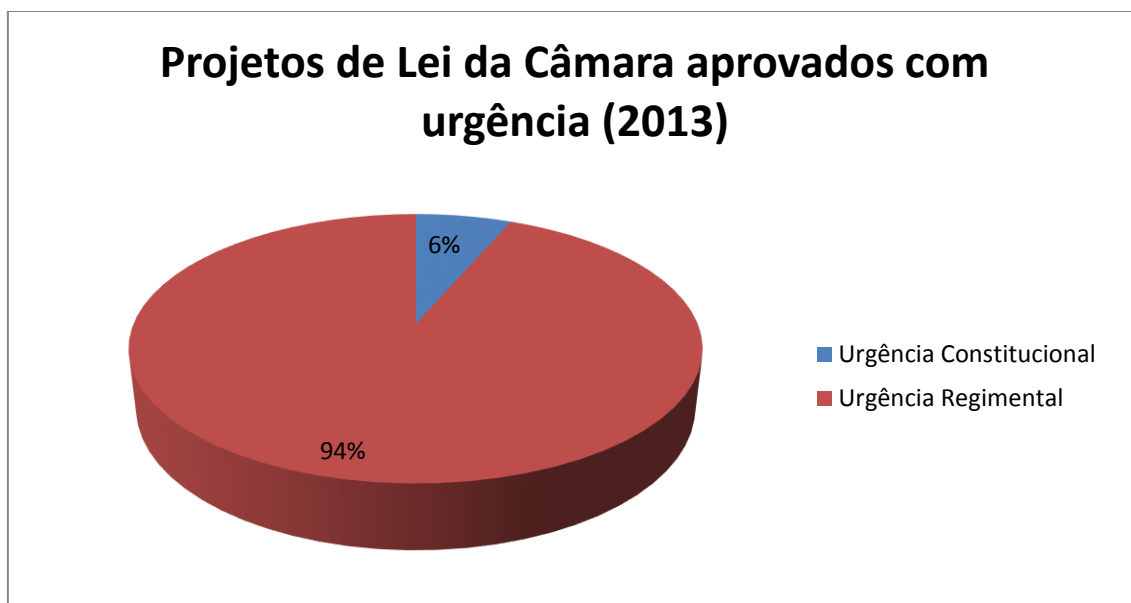


Nesta esteira, foram aprovados, em rito ordinário, 46 projetos (7 Projetos de Lei do Senado, 33 Projetos de Lei da Câmara, 5 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 1 Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado) e, em regime de urgência, 50 projetos (13 Projetos de Lei do Senado, 31 Projetos de Lei da Câmara, 5 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 1 Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado).

Total de projetos aprovados em rito ordinário e em regime de urgência:



No que tange à urgência conferida aos Projetos de Lei da Câmara, considerando que pode ser de origem regimental ou constitucional, a pesquisa demonstrou o seguinte quantitativo:



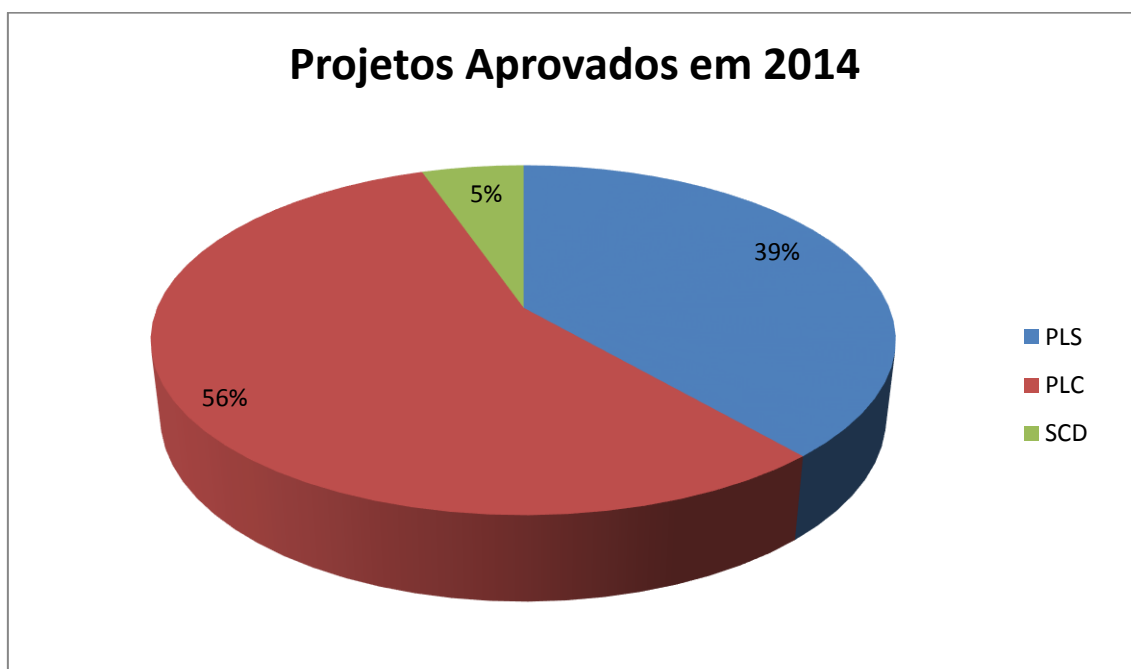
Foram aprovados com urgência, em 2013, 31 Projetos de Lei da Câmara, sendo 2 sob o regime de urgência **constitucional** e 29 sob o regime de urgência **regimental**.

Considerando que a urgência conferida aos demais projetos (PLS, SCD e ECD) foi regimental, foram aprovados com urgência **regimental** ao todo 48 projetos.⁴²

Dos projetos aprovados sob o regime de urgência regimental, apenas dois não tiveram fundamento no inciso II, mas no inciso I do art. 336, do Regimento Interno do Senado Federal.

3.4 Projetos aprovados em 2014

Em 2014, por fim, foram aprovados 189 projetos, distribuídos, por tipo, conforme o gráfico abaixo:

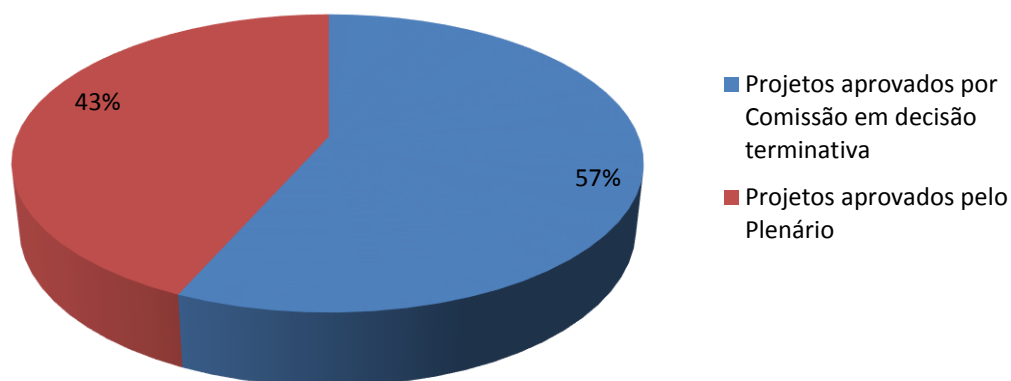


Ao todo foram aprovados 73 Projetos de Lei do Senado, 106 Projetos de Lei da Câmara e 10 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

Desse total, 107 projetos foram aprovados por Comissão em decisão terminativa e 82 foram aprovados pelo Plenário do Senado, conforme o percentual abaixo:

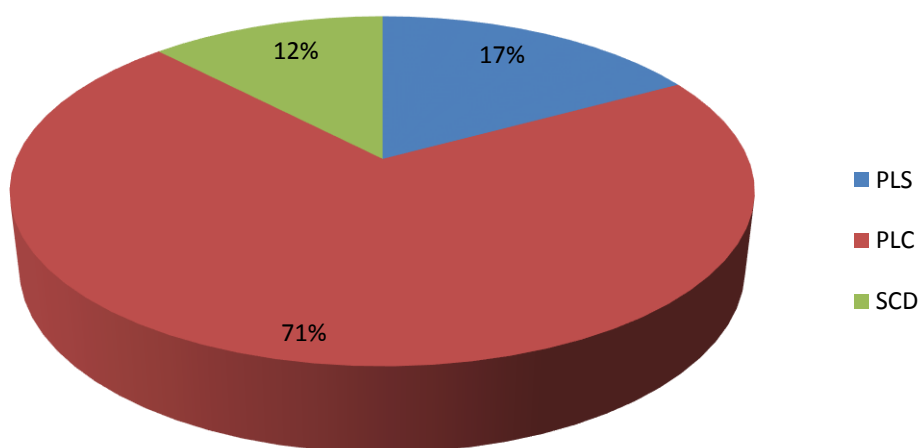
⁴² Não estão aqui considerados os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo aprovados com urgência regimental em 2013.

Colegiado responsável pela aprovação (2014)



Os projetos foram aprovados em Plenário na seguinte proporção:

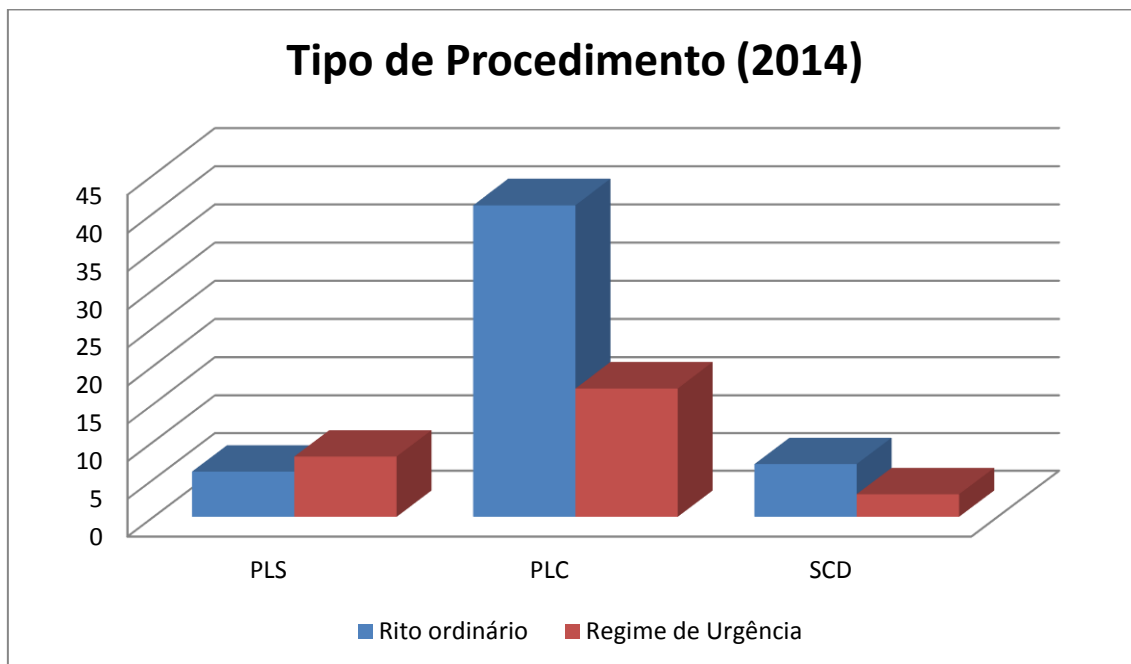
Projetos aprovados pelo Plenário (2014)



Foram aprovados, assim, pelo Plenário da Casa, 14 Projetos de Lei do Senado, 58 Projetos de Lei da Câmara e 10 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

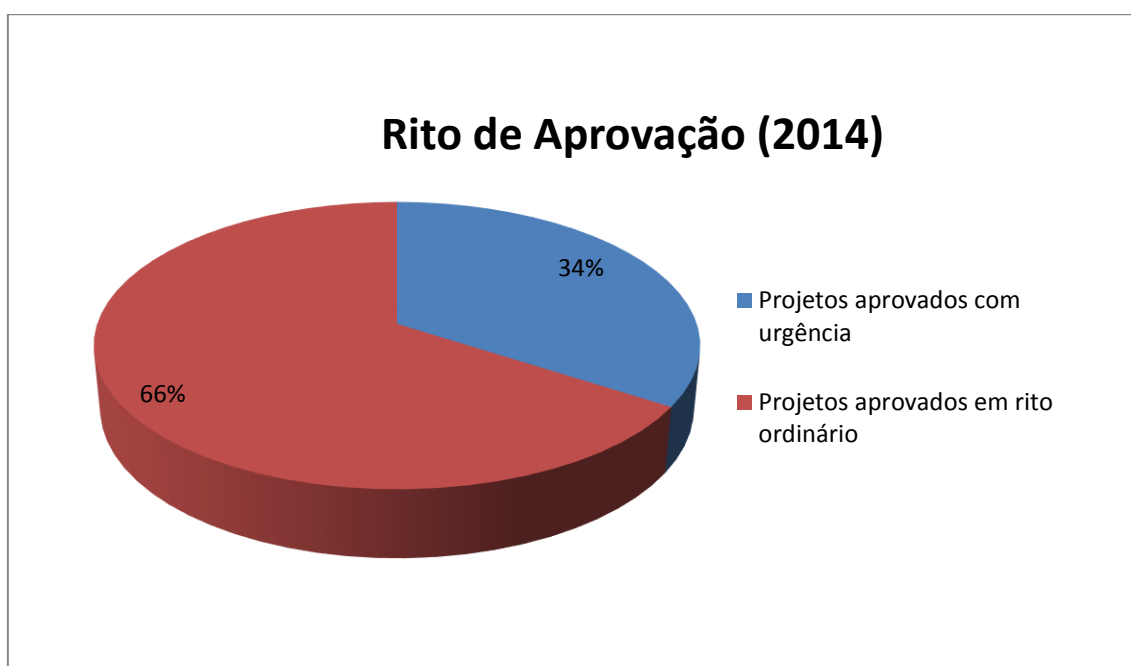
No que se refere ao rito em que os projetos foram aprovados pelo Plenário, ao se destacar os projetos aprovados em rito ordinário e os projetos aprovados

em regime de urgência, foi evidenciado que apenas quanto aos Projetos de lei do Senado foi aprovado maior número com urgência:

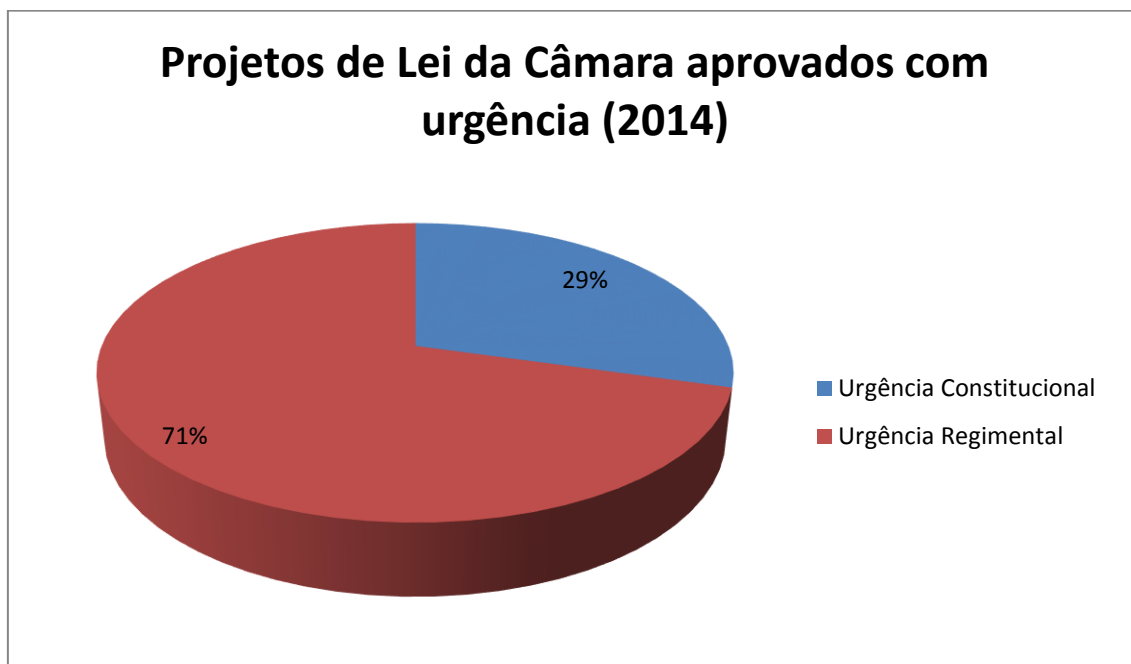


Assim, foram aprovados, em rito ordinário, 54 projetos (6 Projetos de Lei do Senado, 41 Projetos de Lei da Câmara e 7 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado) e, em regime de urgência, 28 projetos (8 Projetos de Lei do Senado, 17 Projetos de Lei da Câmara e 3 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado).

Total de projetos aprovados em rito ordinário e em regime de urgência:



Quanto à urgência conferida aos Projetos de Lei da Câmara, considerando que pode ser de origem regimental ou constitucional, a pesquisa demonstrou o seguinte quantitativo:



Foram aprovados com urgência, em 2014, 17 Projetos de Lei da Câmara, sendo 5 sob o regime de urgência **constitucional** e 12 sob o regime de urgência **regimental**.

Este foi o ano da Legislatura com maior número de solicitações, pela Presidente da República, de urgência para tramitação de projetos de sua autoria.

Considerando que a urgência conferida aos demais projetos (PLS, SCD e ECD) foi regimental, foram aprovados com urgência **regimental** ao todo 23 projetos.⁴³

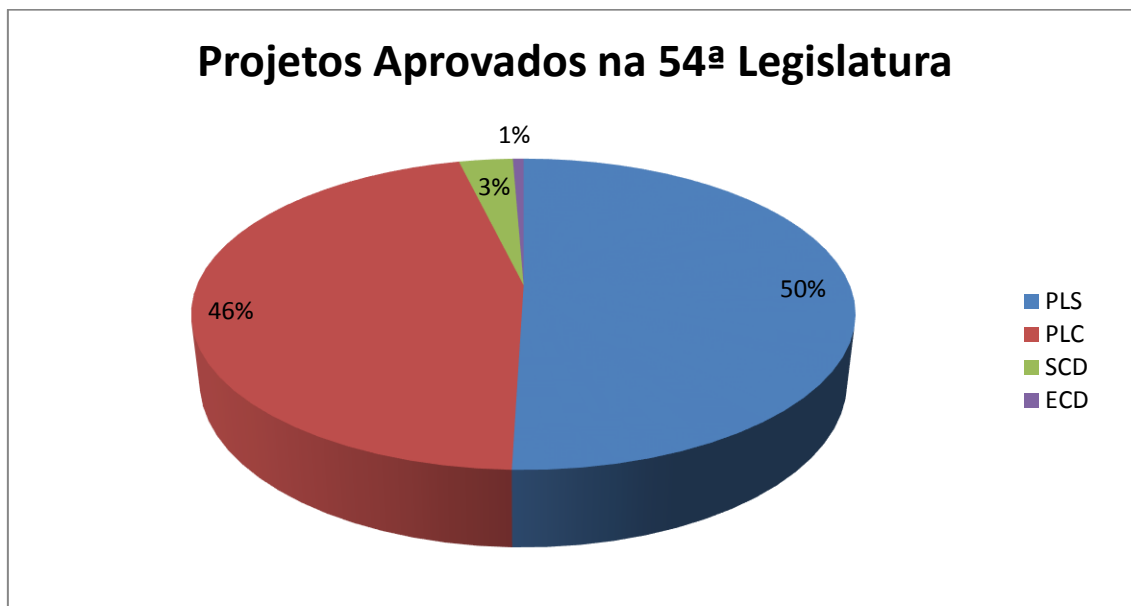
Dos projetos aprovados sob o regime de urgência regimental em 2014, cinco não tiveram fundamento no inciso II, mas no inciso III do art. 336, do Regimento Interno do Senado Federal.

É possível observar, ainda, que caiu, em 2014, o quantitativo total de projetos aprovados. Fator importante a ser considerado para a diminuição da produção legislativa é a presença de eleições nacionais no ano em tela.

⁴³ Não estão aqui considerados os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo aprovados com urgência regimental em 2014.

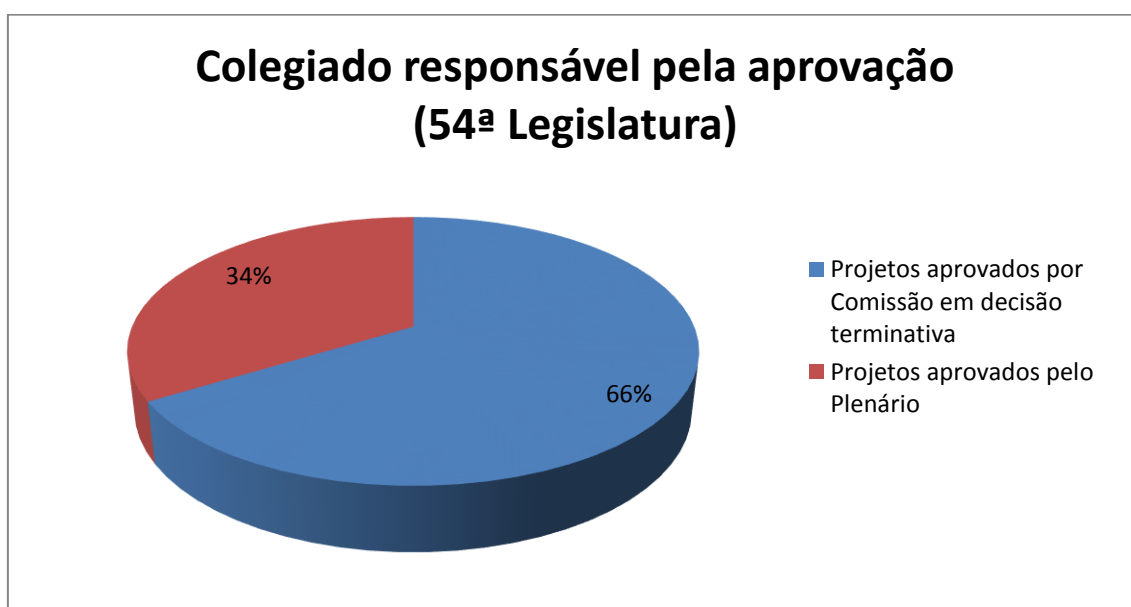
3.5 Quantitativo geral da 54ª Legislatura

Considerando o período de 2011 a 2014, foram aprovados 957 projetos, distribuídos, por tipo, conforme abaixo:

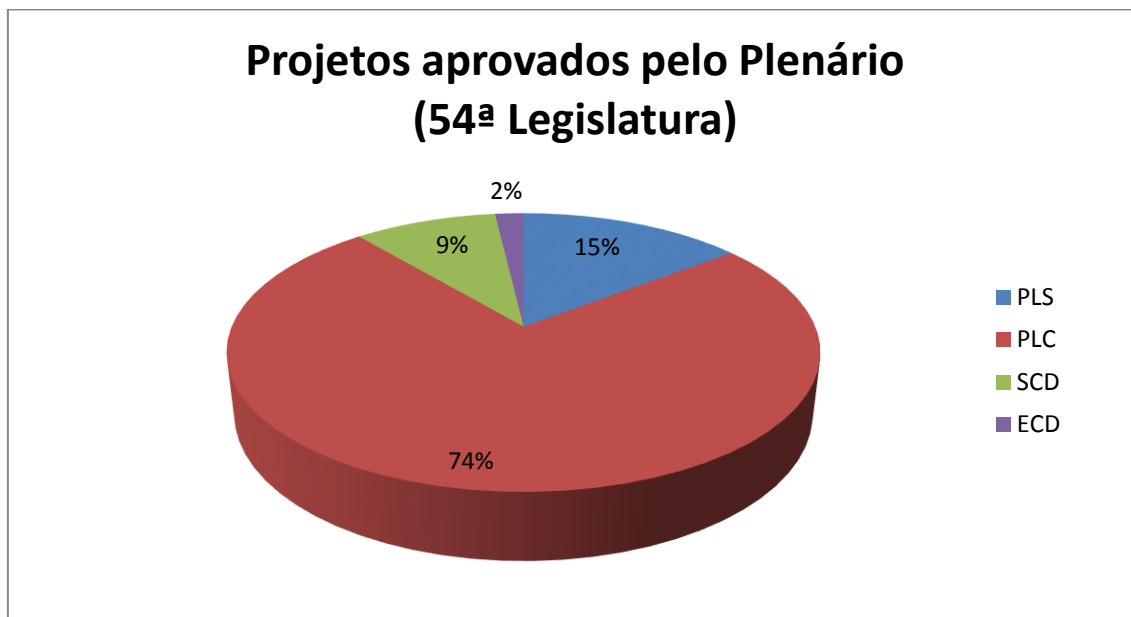


Ao todo foram aprovados 483 Projetos de Lei do Senado, 438 Projetos de Lei da Câmara, 30 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 6 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

Desse total, 634 projetos foram aprovados por Comissão em decisão terminativa e 323 foram aprovados pelo Plenário do Senado, conforme o percentual abaixo:

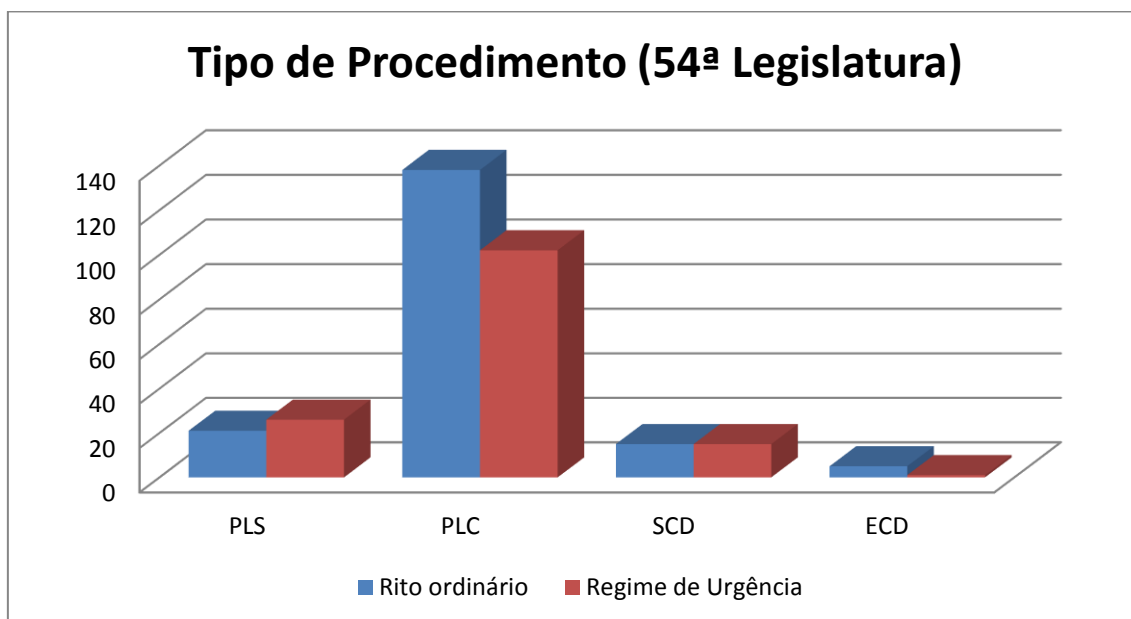


Os projetos foram aprovados em Plenário na seguinte proporção:



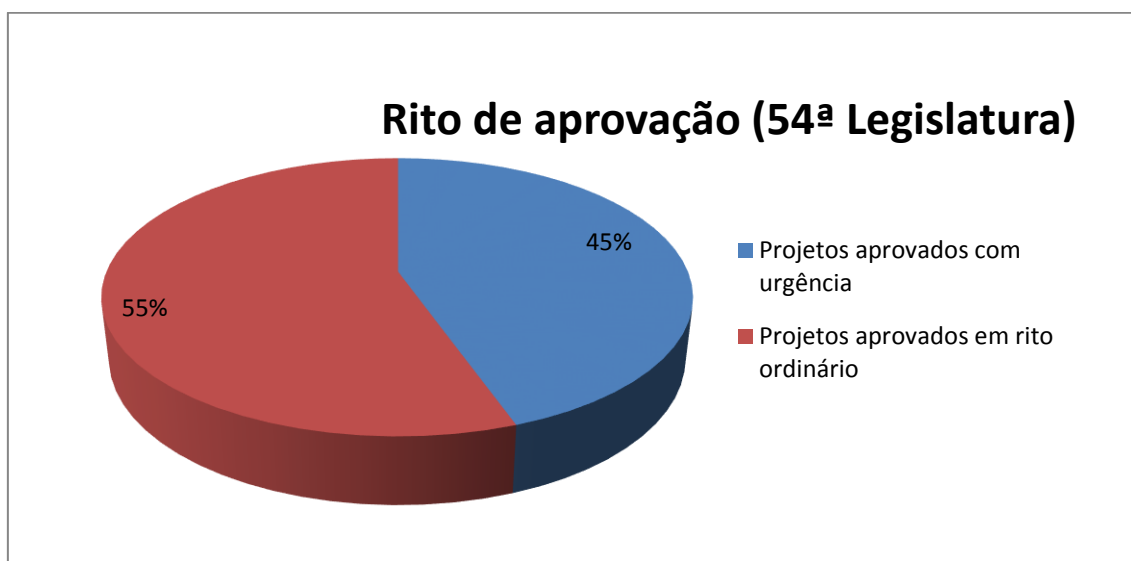
Foram aprovados, assim, pelo Plenário da Casa, 47 Projetos de Lei do Senado, 240 Projetos de Lei da Câmara, 30 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 6 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado.

No que se refere ao rito em que os projetos foram aprovados pelo Plenário, ao se destacar os projetos aprovados em rito ordinário e os projetos aprovados em regime de urgência, foi revelado o seguinte:

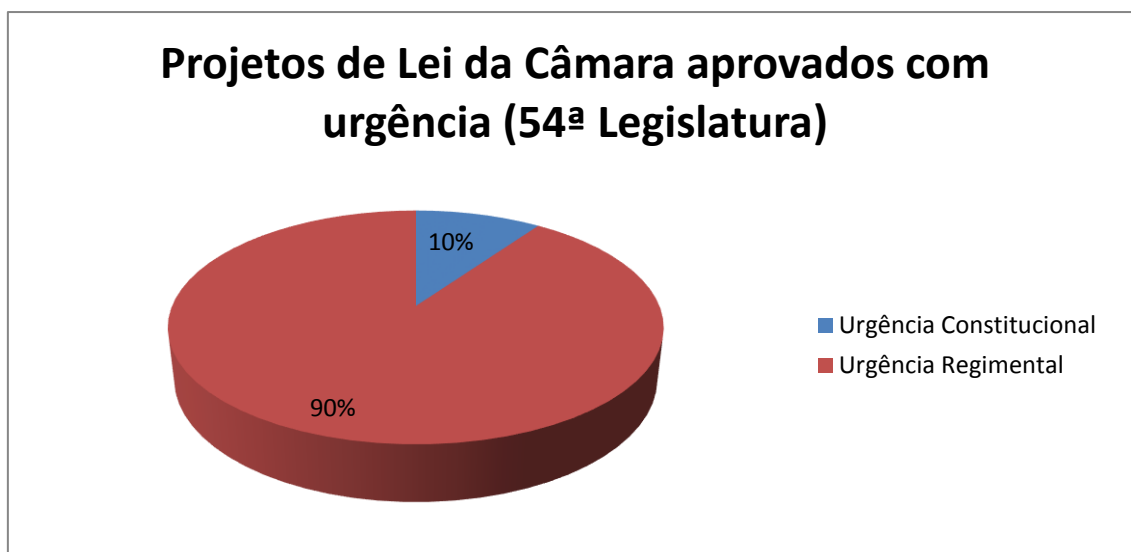


Assim, foram aprovados, em rito ordinário, 179 projetos (21 Projetos de Lei do Senado, 138 Projetos de Lei da Câmara, 15 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 5 Emendas da Câmara a Projeto de Lei do Senado) e, em regime de urgência, 144 projetos (26 Projetos de Lei do Senado, 102 Projetos de Lei da Câmara, 15 Substitutivos da Câmara a Projeto de Lei do Senado e 1 Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado).

Considerando juntos os tipos de projetos aprovados, portanto, grande parte dos projetos foi aprovada em regime de urgência:



No que se refere ao quantitativo de Projetos de Lei da Câmara, aprovados com urgência regimental ou constitucional, a pesquisa demonstrou o seguinte quantitativo:



Foram aprovados com urgência, na 54ª Legislatura, 102 Projetos de Lei da Câmara, sendo 10 sob o regime de urgência **constitucional** e 92 sob o regime de urgência **regimental**.

Considerando que a urgência conferida aos demais projetos (PLS, SCD e ECD) foi regimental, foram aprovados com urgência **regimental** ao todo 134 projetos.⁴⁴

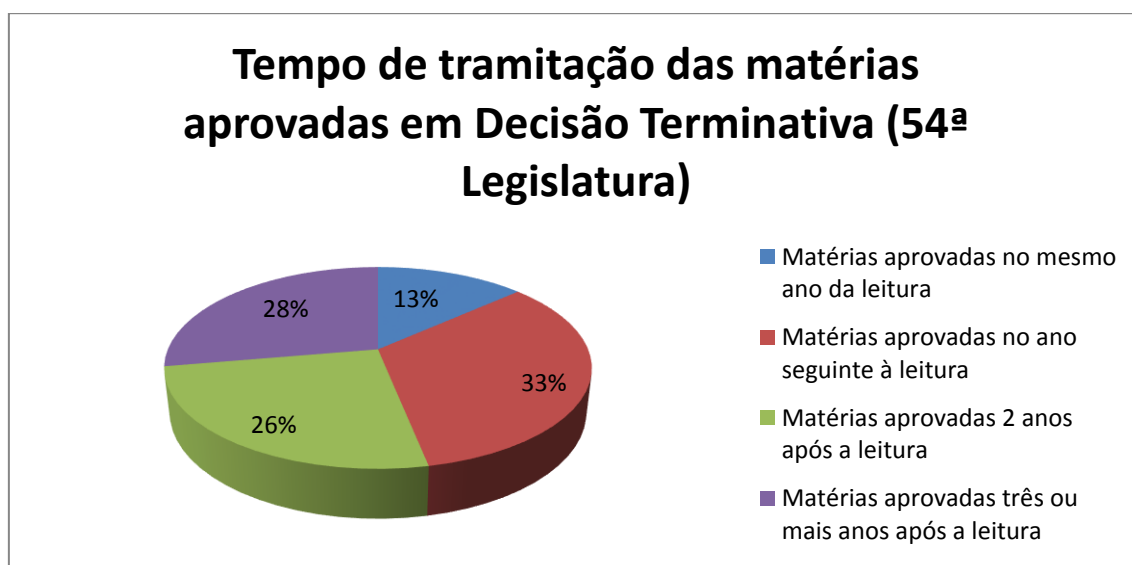
Dos projetos aprovados sob o regime de urgência regimental na 54ª Legislatura, nove não tiveram fundamento no inciso II, do art. 336, do Regimento Interno do Senado Federal (sete tiveram fundamento no inciso III e dois, no inciso I).

3.6 Tempo médio de tramitação na 54ª Legislatura

A presente pesquisa permitiu calcular o tempo médio de tramitação dos projetos aprovados na 54ª Legislatura. Os dados abaixo consideram como termo inicial de tramitação o ano de leitura da matéria e como termo final o ano da data de aprovação.

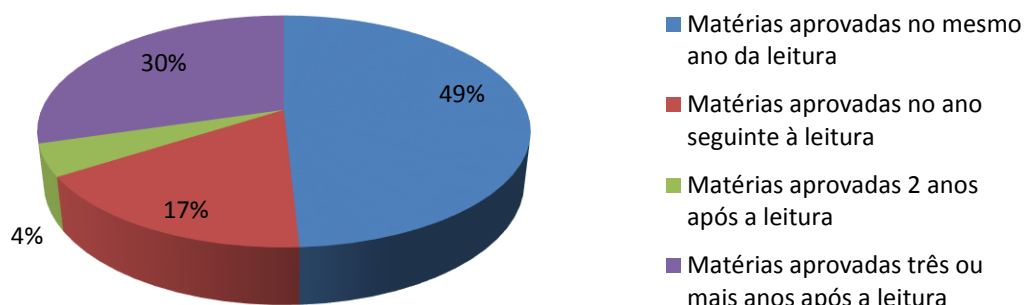
Os projetos foram separados por tipo de procedimento em que foram aprovados – ordinário, abreviado ou sumário – e, o tempo de tramitação, em matéria aprovada no mesmo ano da leitura, no ano seguinte, em dois anos e em três ou mais anos.

Foram revelados os seguintes resultados:

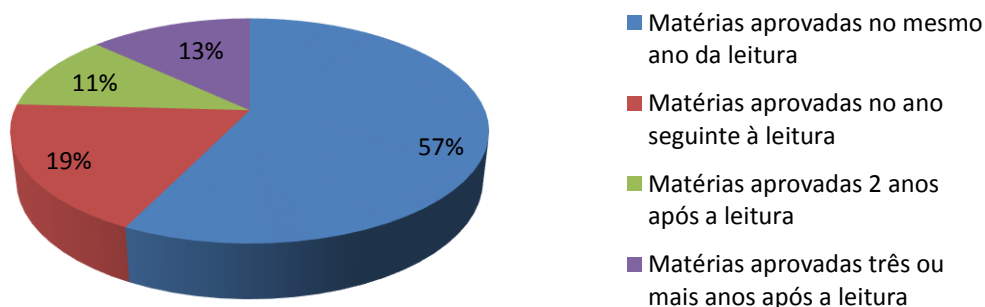


⁴⁴ Não estão aqui considerados os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo aprovados com urgência regimental na 54ª Legislatura.

Tempo de tramitação das matérias aprovadas em Rito Ordinário (54ª Legislatura)



Tempo de tramitação das matérias aprovadas em Regime de Urgência (54ª Legislatura)



Com relação às matérias aprovadas em regime de urgência, foi considerado o tempo de tramitação independentemente do momento em que foi solicitada a urgência.

No que tange às matérias aprovadas com urgência constitucional, as proposições normalmente já chegam ao Congresso Nacional com urgência e são, assim, aprovadas no mesmo ano de sua leitura. Com relação às matérias em regime de urgência regimental, a aprovação da maior parte das proposições ocorreu dentro do prazo regimental previsto para sua deliberação após a aprovação do requerimento. O último gráfico permite, portanto, ter uma ideia de quanto tempo após a leitura da matéria foi conferida a ela urgência regimental.

4. ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Os dados da presente pesquisa demonstram que, durante a 54ª Legislatura, o Senado Federal aprovou mais projetos de sua autoria que de iniciativa da Câmara ou de órgãos externos, como a Presidência da República. Dos 957 projetos aprovados, 483 tiveram origem no Senado.

Quanto ao procedimento legislativo em que tramitaram os projetos aprovados, 66% dos projetos foram objeto do procedimento abreviado, sendo aprovados pelas comissões em decisão terminativa, ao todo na 54ª legislatura, 436 projetos de lei do Senado e 198 projetos de lei da Câmara.

O inciso IV do § 1 do art. 91 do Regimento Interno diz que, aos projetos de lei da Câmara, será conferido procedimento abreviado, no Senado, caso sejam de iniciativa parlamentar e aprovados em decisão terminativa por comissão daquela Casa. Pelo que determina este dispositivo, poder-se-ia chegar à conclusão de que poucos seriam os Projetos de Lei da Câmara aprovados em decisão terminativa. Interessante observar aqui, contudo, que, conforme os dados supracitados, o percentual de Projetos de Lei da Câmara aprovados em decisão terminativa na 54ª Legislatura foi alto – 45% dos projetos de lei da Câmara aprovados nesse período. Parte destes projetos tramitou em procedimento abreviado por força do inciso V do § 1 do art. 91 do Regimento Interno que permite, ao Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, proposições diversas.

O alto percentual de matérias aprovadas em decisão terminativa denota a importância desse tipo de procedimento legislativo para desafogar as atividades do Plenário.

Ademais, considerando que as comissões são órgãos técnicos sobre assuntos específicos e que a sua composição, ainda que em menor proporção, retrata a composição da Casa, estas possuem maior conhecimento intrínseco aos projetos, restando desnecessário que todos os projetos sejam apreciados pelo Plenário.

A pesquisa demonstra que o procedimento legislativo abreviado tem cumprido a missão a que se propôs quando foi inserido no Regimento Interno, qual seja proporcionar praticidade e celeridade à produção legislativa.

A apreciação em Plenário de todas as matérias inviabilizaria o quantitativo de matérias aprovadas na 54ª Legislatura apresentado na pesquisa. Além disso, o período médio de aprovação dos projetos em rito terminativo revelado (72% em até dois anos) mostra-se satisfatório.

Resta clara, assim, a importância do procedimento abreviado na 54ª legislatura, através do qual a maior parte dos projetos foi aprovada, abrindo espaço para que outros projetos fossem aprovados mais rapidamente pelo Plenário.

No que tange aos projetos aprovados em Plenário, no que se refere à forma como foram apreciados, a pesquisa revelou que parcela muito significativa foi aprovada em regime de urgência – 45%, no total da legislatura.

O enorme número de projetos aprovados em regime de urgência foi ainda mais expressivo em 2012 e 2013, quando o percentual de matérias aprovadas sob o regime de urgência foi maior que o percentual de matérias aprovadas em rito ordinário.

Considerando todos os projetos aprovados em regime de urgência, no que se refere à origem da urgência, o percentual de projetos aprovados em regime de urgência regimental – 93,06% – foi bastante superior aos aprovados com urgência constitucional – apenas 6,94%.

Impende aqui análise mais aprofundada dos projetos aprovados com urgência.

4.1 Projetos aprovados com urgência constitucional

Durante a 54ª Legislatura, 10 projetos de iniciativa do Presidente da República foram aprovados no Senado em regime de urgência constitucional:

| Nome da matéria | Ementa | Data de início da tramitação no Senado | Data da aprovação pelo Plenário | Dias de tramitação |
|--------------------|--|--|---------------------------------|--------------------|
| PLC 78/2011 | Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC; altera as Leis nºs 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do | 06/09/2011 | 18/10/2011 | 43 |

| | | | | |
|--------------------|--|------------|------------|----|
| | Ensino Superior, 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM; e dá outras providências. | | | |
| PLC 79/2011 | Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. | 21/09/2011 | 23/11/2011 | 65 |
| PLC 2/2012 | Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - FUNPRESP-Exe, Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo - FUNPRESP-Leg e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário - FUNPRESP-Jud; altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. | 01/03/2012 | 28/03/2012 | 28 |
| PLC 81/2013 | Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. | 03/10/2013 | 19/11/2013 | 48 |
| PLC 82/2013 | Dispõe sobre a criação de Funções Comissionadas do DNIT - FCDNIT, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, e dá outras providências. | 03/10/2013 | 19/11/2013 | 48 |
| PLC 21/2014 | Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. | 26/03/2014 | 22/04/2014 | 28 |
| PLC 29/2014 | Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. | 01/04/2014 | 20/05/2014 | 50 |
| PLC 27/2014 | Cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS no âmbito do Poder Executivo federal, destinados ao Ministério da Cultura. | 01/04/2014 | 21/05/2014 | 51 |
| PLC | Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, | 01/04/2014 | 21/05/2014 | 51 |

| | | | | |
|--------------------|---|------------|------------|----|
| 28/2014 | para conceder porte de arma funcional. | | | |
| PLC 32/2014 | Reabre o prazo para requerimento da moratória e do parcelamento previstos no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - PROIES e dá outras providências. | 11/04/2014 | 28/05/2014 | 48 |

No quadro acima é possível observar os dez projetos de lei da Câmara dos Deputados aprovados sob o regime de urgência constitucional, a data de início do prazo de 45 dias conferido ao Senado para apreciação e a data de aprovação das matérias. A tramitação de apenas três projetos respeitou o limite constitucional de 45 dias.

Dos projetos de iniciativa da Presidência da República, todavia, é possível destacar casos em que, embora não tenha sido solicitada urgência constitucional pelo Chefe do Executivo, a tramitação foi muito rápida, o que denota, em alguma medida, a influência do Presidente da República na agenda legislativa, ainda que sem o uso da ferramenta constitucional.

Esse fenômeno pode ser observado, por exemplo, na tramitação do Projeto de Lei da Câmara 58, de 2014 (Projeto de “Lei da Palmada”), de iniciativa do Presidente da República, que iniciou sua tramitação no Senado em 29/05/2014 e foi aprovado seis dias depois, em 04/06/2014, sem a solicitação de urgência constitucional ou regimental, ou seja, tramitando sob o rito ordinário.

O Projeto de Lei da Câmara 128, de 2014, também de iniciativa do Presidente da República – que tinha como objetivo conceder auxílio especial e bolsa especial de educação aos dependentes dos militares da Marinha do Brasil falecidos no acidente ocorrido em fevereiro de 2012 na Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF) – teve sua tramitação iniciada no Senado em 20/11/2014 e foi aprovado em 11/12, tramitando sob o rito do procedimento legislativo ordinário. Neste caso, inclusive a instrução da matéria ocorreu em Plenário no mesmo dia da aprovação do projeto. Incluída como item extrapauta na Ordem do Dia, foi proferido parecer pelo Senador Humberto Costa, em substituição às Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Sociais, e, em seguida, aprovada a matéria.

Este exemplo demonstra que está se conferindo um regime de urgência sem a aprovação de requerimento, evidenciando forte poder de influência das Lideranças de apoio ao Governo na apreciação dos projetos.

Podem ser citados, ainda, como exemplos de projetos, de iniciativa do Presidente da República, que, mesmo em rito ordinário, tramitaram no Senado com celeridade os Projetos de Lei da Câmara n^{os} 72/2014, 47/2013, 112/2013, 34/2012 e 116/2012.

Vale destacar ainda, demonstrando, mais uma vez, possível influência do Chefe do Executivo na Agenda do Legislativo, que, dos 83 projetos de iniciativa da Presidência da República aprovados na 54^a legislatura, 34 foram aprovados sob o regime de urgência regimental.⁴⁵

Ainda sobre a urgência constitucional, como descrito no Capítulo 2 deste trabalho, não é vedado ao Chefe do Poder Executivo, uma vez solicitada a urgência constitucional para projeto de sua iniciativa, solicitar a retirada da urgência. Para se concretizar, todavia, a solicitação de retirada da urgência deve ser aprovada pelo Plenário. Assim ocorreu na sessão de 22/06/2010, em que o Plenário aprovou, através de votação simbólica, a retirada da urgência constitucional e o consequente retorno à tramitação em rito ordinário do Projeto de Lei da Câmara n^o 16/2010.

4.2 Projetos aprovados com urgência regimental

A urgência deveria ser algo extraordinário, entretanto, no que concerne aos projetos aprovados em regime de urgência regimental, destacou-se a grande quantidade de projetos aprovados sob este tipo de procedimento na legislatura (45%) e o fato de, em 2012 e 2013, terem sido aprovados, em Plenário, mais projetos com urgência do que em rito ordinário (58% e 52% respectivamente).

A urgência regimental tem se apresentado como ferramenta importante para os parlamentares que querem ver projetos de seu interesse apreciados com rapidez. A pesquisa evidenciou que, dos 134 projetos aprovados com urgência regimental na 54^a

⁴⁵ De iniciativa da Presidência da República, foram aprovados, em 2014, os Projetos de Lei da Câmara n^{os} 98/2013, 90/2014, em 2013, os Projetos de Lei da Câmara n^{os} 112/2012, 2/2013, 117/2012, 30/2013, 31/2013, 32/2013, 39/2013, 123/2012, 42/2012, 43/2013, 111/2013, 103/2012, em 2012, os Projetos de Lei da Câmara n^{os} 10/2012, 36/2012, 44/2011, 38/2012, 49/2012, 50/2012, 64/2012, 61/2012, 74/2012, 93/2012, 104/2012, 110/2012, 121/2012, 122/2012, 127/2012, e, em 2011, os Projetos de Lei da Câmara n^{os} 1/2011, 189/2010, 77/2011, 88/2011 e 134/2009.

Legislatura, 83 foram aprovados por força do inciso II, 7 foram aprovados por força do inciso III e 2 foram aprovados por força do inciso I, todos do artigo 336 do Regimento Interno.

O inciso I do artigo 336, descreve de forma clara hipótese em que será conferida urgência para os casos específicos em que houver *perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública*.

Nesse contexto, requereram a urgência constante do inciso I do art. 336 os Requerimentos n°s 644 e 716, ambos de 2013, para o Projeto de Lei do Senado n° 240, de 2013, e para as Emendas da Câmara ao Projeto de Lei do Senado n° 240, de 2013, respectivamente, que dispunham sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, alterando o Código Tributário nacional e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Na mesma sessão em que foi lido o Projeto de Lei do Senado n° 240, de 2013, na ordem do Dia foi aprovado requerimento de urgência e votada a matéria. O mesmo ocorreu com as Emendas da Câmara ao Projeto de Lei do Senado n° 240, de 2013, assim que foram recebidas no Senado.

Os requerimentos de urgência amparados pelo art. 336 inciso III, por sua vez, foram os Requerimentos n°s 225/2014, 539/2014, 614/2014, 737/2014, 1.051/2014, 632/2012 e 662/2012.

Os incisos II e III do artigo 336 têm como escopo acelerar a tramitação das matérias, sem fazer menção ao conteúdo dos projetos. Como já explicitado, o inciso II prevê a possibilidade de urgência para que projetos sejam aprovados na segunda sessão deliberativa após a aprovação do requerimento de urgência e o inciso III prevê a possibilidade de inclusão, na Ordem do Dia a quarta sessão deliberativa após a aprovação do requerimento de urgência, de projetos sobre os quais ainda não tenha sido proferido parecer.

Muitos projetos aprovados com fulcro nestes dois incisos, todavia, não o foram na segunda ou quarta sessão deliberativa seguinte à aprovação do requerimento, como prevê o Regimento, mas antes disso, evidenciando a utilização desses requerimentos para antecipar a apreciação dos projetos. A urgência prevista no inciso III é utilizada quando sobre a matéria ainda não há parecer e, para solicitá-la, é preciso quórum menor de iniciativa que para a urgência do inciso II. Assim, o menor grau de

consenso sobre a urgência também pode ser razão para a propositura de requerimento fundamentado no inciso III.

Dos 134 projetos aprovados sob o regime de urgência regimental, 68 foram aprovados antes do prazo regimental previsto para sua deliberação após a aprovação de requerimento de urgência, normalmente no mesmo dia da aprovação do requerimento ou na sessão seguinte. Desses 68 projetos, 4 foram aprovados por força de requerimento fundamentado no inciso III e 64, por força de requerimento fundamentado no inciso II, ambos do art. 336 do Regimento Interno.

Nesse diapasão, a pesquisa revelou que mais de 50% das matérias objeto dos requerimentos de urgência foram submetidas ao Plenário antes da sessão em que, regimentalmente, deveriam ser incluídas na Ordem do Dia.

Em outras palavras, 50% dos projetos objeto dos requerimentos de urgência foram aprovados pelo Plenário quebrando o interstício determinado pelo Regimento Interno. Ou seja, em metade dos casos de urgência, ocorreu a apreciação do projeto antes mesmo do prazo previsto regimentalmente para esse regime, que já é especial, de tramitação.

É possível inferir, a partir desse dado, que o acordo político sobre a aprovação da matéria era tão forte que permitiu votá-la antes do prazo regimental. Como o *quorum* para apresentar requerimento de urgência é alto (dois terços da composição do Senado ou Líderes que representem esse número, no caso do art. 336, II), ao apresentar o requerimento, o acordo para aprovar o projeto, provavelmente já estava construído. Apresenta-se a importância dos acordos entre as Lideranças.

Sobre este tema, o Senador Itamar Franco, na 15ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 23 de fevereiro de 2011, levantou a Questão de Ordem nº 1/2011, afirmando que o art. 304 do Regimento Interno do Senado Federal, invocado pela Presidência ao anunciar o Requerimento nº 106, de 2011, não trata sobre requerimento de urgência, mas de falta de *quorum* para deliberações. Asseverou também que, apesar de o Senador Romero Jucá ter afirmado haver acordo com as lideranças para a votação do PLC nº 1, de 2011, na sessão do dia seguinte, ele – Senador Itamar Franco – como Líder do PPS, não participou do referido acordo de lideranças. Afirmou, pois, que, considerando a situação descrita e o disposto nos arts. 345, inciso II, e 412, inciso III,

ambos do Regimento Interno, o requerimento não poderia ter sido votado e a matéria não poderia ser incluída em Ordem do Dia na sessão do dia seguinte.⁴⁶

Em resposta, o Presidente prestou esclarecimento sobre a tramitação do requerimento desde o seu recebimento pela Mesa, sua leitura, sua submissão ao Plenário em atendimento a acordo de lideranças e a concordância da Casa com a quebra de interstício para que o PLC fosse incluído em Ordem do Dia da Sessão seguinte:

*O SR. PRESIDENTE (José Sarney. Bloco/PMDB – AP) – Senador Itamar Franco, sabe V. Ex^a do apreço que tenho por V. Ex^a e do respeito por qualquer assunto levantado por V. Ex^a nesta Casa. Quero dizer que recebemos ontem o pedido de urgência, assinado pelo Líder, como poderia ter sido por qualquer Senador, que pode ser submetido à decisão de Plenário. Em seguida, eu submeti esse requerimento ao Plenário e ele foi aprovado por unanimidade, uma vez que não houve nenhuma manifestação contrária. Em seguida, recebi do Sr. Líder do Governo a comunicação de que os demais Líderes da Oposição, não todos, evidentemente, mas os que representam a maioria da Casa, pedia que a Mesa colocasse na reunião de hoje o pedido de urgência que tinha sido aprovado. **Evidentemente, o Regimento da Casa fala em 48 horas, mas esse interstício pode ser quebrado, desde que o Plenário se manifeste a favor.** Eu, em seguida, justamente para atender as lideranças e o acordo de líderes, submeti ao Plenário, uma vez que perguntei se havia alguma objeção de fazermos a votação na sessão de hoje. [grifo nosso]⁴⁷*

A questão de ordem apresentada demonstra a prática que vem sendo adotada em Plenário para a apreciação das matérias em regime de urgência: muitas vezes, o requerimento de urgência aprovado em Plenário é somado a acordo estabelecido entre as Lideranças para permitir que seja abreviado o interstício entre a aprovação do requerimento de urgência e a inclusão do projeto em Ordem do Dia. Conforme a decisão da Presidência da Casa sobre a questão de ordem em tela, o acordo entre os Líderes está resguardado pelo inciso III do artigo 412 do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada

⁴⁶ Questão de Ordem nº 1, de 2011. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/questiones-de-ordem/-/q/detalhe/2542>> . Acesso em: 4 nov. 2016.

⁴⁷ BRASIL. *Diário do Senado Federal*. Brasília. DF. Ano LXVI. N. 23. 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiarioPorNumero?datDiario=24/02/2011&tipDiario=1&numPaginaInicial=4739&numPaginaFinal=4742>> Acesso em: 15 nov. 2016.

*por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quorum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;*⁴⁸

Ocorre que, muito embora em alguns casos haja a manifestação dos Líderes quanto à inclusão da matéria na própria Ordem do Dia da sessão em que o requerimento foi aprovado ou na Ordem do Dia da sessão seguinte, segundo o dispositivo em epígrafe do Regimento Interno, seria necessária unanimidade em votação nominal de no mínimo três quintos dos membros da Casa.

Surge aqui celeuma referente à legitimidade da quebra do interstício regimental entre a aprovação do requerimento e a apreciação das matérias. O Regimento é claro ao exigir *quorum* qualificado de presença e unanimidade na votação para que a decisão dos Líderes prevaleça sobre norma regimental. Não se pode perder de vista, todavia, que o Senado é uma Casa de natureza política que concilia interesses.

No que se refere aos dados da pesquisa relativos ao tempo de tramitação das matérias, a pesquisa demonstrou que os projetos que passaram mais tempo tramitando foram os projetos submetidos à decisão terminativa. Apenas 13% das matérias que tramitaram em procedimento abreviado foram aprovadas no mesmo ano em que foram lidas. Já no que se refere às matérias em rito ordinário, 49% foi aprovado no mesmo ano da leitura. E, quanto às matérias em regime de urgência, 57% das matérias aprovadas, iniciou sua tramitação no mesmo ano.

À primeira vista, isso pode parecer um contrassenso, uma vez que a decisão terminativa das comissões consiste no *procedimento legislativo abreviado*. Todavia, uma análise percuciente dos dados apresentados permite observar que, embora muitos projetos sob o rito terminativo não tenham sido aprovados no mesmo ano de sua leitura, a maioria foi aprovada já no ano seguinte. Assim, os dados sob exame não demonstram ineficiência do rito abreviado, ao contrário, deixam claro o êxito dos outros tipos de procedimento – *sumário* e, surpreendentemente, *ordinário*.

Algumas razões podem ser apontadas para explicar o tempo de tramitação das matérias em procedimento abreviado como, por exemplo, o volume significativo de matérias sujeitas à decisão terminativa das comissões, o fato de esse

⁴⁸ BRASIL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 5 nov. 2016.

tipo de decisão demandar votação nominal, além do tempo dispensado pelas comissões à instrução das matérias em rito ordinário.

Nessa esteira, o rito abreviado se mostra bastante interessante, pois serve para, além de apressar a tramitação das matérias objeto deste tipo de procedimento, abrir espaço na pauta do Plenário permitindo que a tramitação de outras matérias também seja mais rápida.

Muito interessante se mostra, também, o dado de que grande número, praticamente a metade, dos projetos que tramitam pelo procedimento legislativo ordinário foram aprovados no mesmo ano em que foram lidos. Muitas vezes, inclusive, como nos exemplos citados acima, de maneira mais rápida que projetos em regime de urgência.

Essa rapidez na aprovação de projetos que tramitam ordinariamente pode ter diversas motivações, mas demonstra a força dos acordos de Lideranças para elaborar a agenda legislativa.

Na legislatura em epígrafe foram aprovados 179 projetos em rito ordinário, dos quais praticamente a metade foi aprovada com rapidez (49% no mesmo ano de sua leitura).

No rito ordinário as proposições deveriam ser deliberadas em Plenário somente após sua instrução pelas Comissões competentes. Mas a pesquisa permitiu observar que em alguns casos as matérias não estavam instruídas, sendo incluídas na Ordem do Dia como itens extrapauta em virtude de acordo das Lideranças. Mais uma vez aparece, assim, a força dos acordos políticos.

Em outros casos, os projetos em rito ordinário seguiram a tramitação cumprindo todos os passos regimentais e, ainda assim, foram aprovados no mesmo ano da leitura.

Nesse diapasão, o fato de quase a metade dos projetos em rito ordinário terem sido aprovados no ano de sua leitura denota a agilidade com que o Senado aprecia as matérias a ele submetidas.

A urgência regimental, por sua vez, aparece, nesse cenário, como importante instrumento utilizado pelos Senadores para trazer mais rapidez à apreciação de projetos considerados importantes no momento político e social.

A quebra de interstício entre a aprovação do requerimento de urgência e a apreciação do projeto retrata a sobreposição da vontade política às normas regimentais.

A urgência pode e deve ser utilizada pelos Senadores, na medida certa, para garantir celeridade a fim de que se possibilite a apreciação das necessidades da sociedade e dos Estados, pelos Senadores representados.

A partir dos dados apresentados no presente trabalho, entretanto, emana a reflexão sobre a pertinência de se utilizar a urgência para se alcançar rapidez na aprovação das matérias.

Parece-nos que o uso reiterado da urgência se dá com o objetivo de que toda a instrução da matéria seja feita em Plenário, abreviando sua tramitação nas comissões.

A tramitação – às vezes demorada – das matérias nas comissões tem estimulado os Senadores a solicitar urgência para as proposições a fim de tornar mais ágeis sua instrução e deliberação. A constituição de comissões especiais, como a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional – CEDN, constitui um exemplo claro desse objetivo.

Aos Senadores estão disponíveis importantes ferramentas para a apreciação dos projetos, dentre elas o tipo de procedimento legislativo a que o projeto será submetido. Não há procedimento mais vantajoso, mas o que melhor se adéqua ao que se deseja.

O procedimento legislativo abreviado é essencial para possibilitar a apreciação do grande número de projetos aprovados na Casa Alta do Congresso Nacional e o tem feito com eficiência.

Nas apreciações em Plenário, o acordo de Lideranças é imprescindível para organizar a pauta em consonância com os interesses dos cidadãos e a urgência é um instrumento importante na organização dos trabalhos, mas não deve e nem precisa ser banalizada.

Ante todo o exposto, a prática traz à tona a necessidade de ajuste das atuais modalidades de urgência, ou criação de nova modalidade, a fim de conciliar as

determinações do Regimento Interno com os acordos políticos muitas vezes exigidos para garantir a celeridade no atendimento dos anseios e necessidades dos cidadãos.

CONCLUSÃO

A urgência no processo legislativo pode ser constitucional ou regimental. A previsão de urgência disciplinada na Carta Magna está contida nos §§ 1º a 4º do art. 64, e diz respeito à possibilidade de o Presidente da República solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa, a fim de que tramitem em cada Casa Legislativa em até 45 dias.

O Regimento Interno do Senado Federal, por sua vez, apresenta outras formas de urgência. Segundo seu art. 336, a urgência poderá ser requerida, no Senado Federal, em três casos: a) quando o projeto envolver perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública; b) quando se pretender a apreciação da proposição na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; ou, ainda, c) quando se pretender incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer.

O presente trabalho trouxe, então, o cotejo entre o que é definido pelas normas que disciplinam a urgência no processo legislativo e o que ocorre na prática quando da apreciação das matérias.

A pesquisa considerou, para o levantamento de dados, os Projetos de Lei do Senado (PLS), os Projetos de Lei da Câmara (PLC), os Substitutivos da Câmara dos Deputados a Projetos de Lei do Senado (SCD) e as Emendas da Câmara a Projetos de Lei do Senado (ECD) aprovados na 54ª Legislatura.

Um panorama geral dos dados levantados na pesquisa revelou que foram aprovados no Senado 957 projetos, dos quais 66% dos projetos foram aprovados por Comissão em decisão terminativa e 34% foram aprovados pelo Plenário do Senado. Dos projetos aprovados em Plenário, 55% foram aprovados em rito ordinário e 45%, em regime de urgência.

O grande número de projetos aprovados em rito terminativo demonstrou a efetividade e importância do procedimento abreviado, tanto para conferir celeridade aos projetos aprovados em caráter terminativo pelas comissões quanto para deixar a pauta do Plenário mais livre para apreciar as demais matérias.

No que concerne às matérias aprovadas em Plenário, ficou evidenciada, ao se observar que praticamente a metade dos projetos em rito ordinário são aprovados

no mesmo ano de sua leitura, a excelente desenvoltura da atividade legislativa no Senado Federal.

Destacou-se, nesse contexto, a força dos acordos entre as Lideranças. Os consensos políticos tiveram reflexos tanto na aprovação de matérias em rito ordinário quanto na propositura de requerimentos de urgência.

A urgência, no que se refere ao quantitativo de Projetos de Lei da Câmara, foi consideravelmente mais presente na modalidade regimental que na constitucional.

É possível destacar, todavia, projetos de iniciativa da Presidência da República cuja tramitação foi muito rápida mesmo sem que tenha sido solicitada urgência constitucional pelo Chefe do Executivo, denotando, em alguma medida, a influência do Presidente da República na agenda legislativa.

A urgência regimental, por sua vez, a partir dos números apresentados, deixou de ser excepcionalidade e não está sendo praticada exatamente conforme definida no Regimento Interno.

A grande maioria dos projetos aprovados em regime de urgência regimental foi fundamentada no inciso II do art. 336 do Regimento Interno. Todavia, mais de 50% das matérias objeto dos requerimentos de urgência foram submetidas ao Plenário antes da sessão em que, regimentalmente, deveriam ser incluídas na Ordem do Dia.

É possível vislumbrar, a partir dos dados apresentados, que, muitas vezes, o grau de acordo entre as Lideranças é tão alto que, além de se alcançar o *quorum* exigido para propositura da urgência, o requerimento é logo aprovado pelo Plenário e, em seguida, é aprovado o próprio projeto, sem sequer a necessidade de se cumprir os prazos regimentais da urgência.

Surge, assim, discussão relativa à legitimidade da quebra do interstício regimental entre a aprovação do requerimento e a apreciação das matérias. O Regimento é claro ao exigir *quorum* qualificado de presença e unanimidade na votação para que a decisão dos Líderes prevaleça sobre norma regimental. Não se pode perder de vista, entretanto, que o Senado é uma Casa de natureza política, que concilia interesses.

Diante de aspirações e interesses sociais, as Lideranças têm se articulado para dar celeridade à apreciação de projetos, conferindo urgência para apreciação das matérias.

O uso contumaz da urgência, bem como sua utilização em desacordo com o que hoje prevê o Regimento Interno, conduz à conclusão de que a prática legislativa reclama a necessidade de ajuste nas modalidades de urgência, ou instituição de nova modalidade, para permitir aos Senadores conciliar as regras regimentais e os acordos das Lideranças imprescindíveis para responder aos anseios da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 out. 2016.

BRASIL. *Diário do Senado Federal*. Brasília. DF. Ano LXVI. N. 23. 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiarioPorNumero?datDiario=24/02/2011&tipDiario=1&numPaginaInicial=4739&numPaginaFinal=4742>> Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 5 nov. 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. São Paulo: Juspodivm. 2012.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Constituição Federal esquematizada em quadros*. Brasília: Alumnus. 2015.

DICIO. *Dicionário On line*. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/urgencia/>>. Acesso em: 5 out. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29. Ed. São Paulo: Atlas. 2013.

NASCIMENTO, Cláudia Lyra. Curso de Processo Legislativo in *Instituto Legislativo Brasileiro*. Disponível em: < <http://saberes.senado.leg.br/>> Acesso em: Out. 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 5. Ed. São Paulo: Método. 2010.

ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. O conceito de urgência no direito público brasileiro. *Revista Trimestral de Direito Público*. Vol. 1. p. 233-254. Fórum: 1996. Disponível em:< <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2016/02/Conceito-de-urgencia-no-direito-publico-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. Poder constitucional e tramitação de urgência: Um estudo da produção legislativa brasileira de 1988 a 1994. In *Revista de Informação Legislativa*. Ano 40. Nº 159. Jul/Set 2003. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência in *Direito Constitucional Brasileiro: Volume II: Organização do Estado e dos Poderes*. Clèmerson Merlin Clève, coordenador; coordenadora assistente Ana Lucia Pretto Pereira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014.

SILVA, DE PLÁCIDO E. *Vocabulário jurídico*. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 1987. Vol. 3.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. Ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

VARGAS, Denise. *Manual de Direito Constitucional*. São Paulo: RT. 2010.