



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

PABLO HENRIQUE TANCREDI DE OLIVEIRA

**AS URGÊNCIAS COMO FORMA DE ACELERAR O PROCESSO
LEGISLATIVO NO SENADO FEDERAL**

Brasília - DF

2016

PABLO HENRIQUE TANCREDI DE OLIVEIRA

**AS URGÊNCIAS COMO FORMA DE ACELERAR O PROCESSO
LEGISLATIVO NO SENADO FEDERAL**

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 e Funções do Legislativo/Processo
Legislativo/Direito Legislativo

Orientador: Prof. Rafael Silveira e Silva

Brasília - DF

2016

Pablo Henrique Tancredi de Oliveira

**AS URGÊNCIAS COMO FORMA DE ACELERAR O PROCESSO
LEGISLATIVO NO SENADO FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-
requisito para a obtenção de Certificado de
Conclusão de Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Rafael Silveira e Silva

Brasília, ____ de _____ de ____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Mestre Paulo Fernando Mohn

Dedicatória

A Jesus Cristo

A todos os que me apoiaram quando do concurso

Agradecimentos

Aos Professores

Ao Professor Orientador

Ao Senado

Aos servidores do ILB

Aos Colegas de Curso

Epígrafe

O que chega a ser objeto do nosso conhecimento torna-se, por isso mesmo, parte da nossa vida.

(João Paulo II)

RESUMO

O presente trabalho examina procedimento legislativo em regime de urgência. Tem por objetivo traçar um breve panorama constitucional sobre as matérias em regime de urgência com iniciativa do Presidente da República e analisar de forma mais detalhada como a urgência é tratada no Regimento Interno do Senado Federal. A elaboração das leis exige uma sensibilidade do legislador, pois o mesmo precisa estar conectado com a realidade vivida pela sociedade. O parlamentar que está atento ao que acontece na coletividade e se apodera de uma nova agenda poderá ter ganhos no cenário político. O estudo procura enfatizar como tal mecanismo pode ser utilizado pelos parlamentares na condução de uma agenda de interesse, com base em um estudo de caso atual.

Palavras-chave: Direito Legislativo. Processo Legislativo. Requerimento de Urgência. Urgência Constitucional. Urgência Regimental.

ABSTRACT

This paper examines the legislative procedure on matters of urgency. Its purpose is to outline a brief constitutional overview on matters of urgency from initiative of the President of the Republic and to analyze in a more detailed way how such institute is treated in the Internal Regulation of the Federal Senate. The elaboration of laws requires sensitivity of the legislator, so it must be connected with a reality lived by society. The parliamentarian who is aware of what happens in the community and establishes a new agenda could have gains in the political scenario. The study seeks to emphasize how such a mechanism can be used by parliamentarians in conducting an agenda of interest, based on a current case study.

Keywords: Legislative Law. Legislative Process. Matter of Urgency. Constitutional Urgency. Regimental Urgency.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. URGÊNCIA E SEUS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS	12
2.1 Do processo legislativo constitucional.....	12
2.2 Da urgência no processo legislativo.....	14
2.3 Da urgência constitucional	19
2.4 Das Medidas Provisórias.....	22
3. SENADO FEDERAL E A APLICAÇÃO DO MECANISMO DE URGÊNCIA.....	25
3.1 Da urgência no Regimento Interno do Senado Federal	25
3.2 Dos projetos com tramitação urgente estabelecida pela Constituição.	31
3.3 Da tramitação conjunta	33
3.4 Requerimentos de urgência e tramitação conjunta apresentados de forma concomitante.....	34
4. USO ESTRATÉGICO DA URGÊNCIA.....	37
4.1 Atribuições do parlamentar atuante: o <i>agenda holder</i>	40
4.2 O caso da urgência aplicada ao Projeto de Lei do Senado nº 618, de 201544	
5. CONCLUSÕES.....	57
6. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS	60

1. INTRODUÇÃO

As transformações e inovações na sociedade muitas vezes exigem uma intervenção rápida do legislador para adaptar o ordenamento jurídico à nova realidade. Em determinadas circunstâncias, o processo legislativo ordinário pode não atender a uma demanda urgente da coletividade, pois é um processo de médio a longo prazo. As regras constitucionais e institucionais vigentes contribuem para a abreviar a apreciação das propostas do Poder Executivo e dos parlamentares no Congresso Nacional.

O objetivo deste estudo é avaliar como os requerimentos de urgência previstos no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) têm sido utilizados para acelerar a tramitação de matérias na Casa, com ênfase especial na atuação de Senadores em agendas de seu interesse.

O problema passa por analisar o regime de urgência com outros mecanismos regimentais, como o da tramitação em conjunto, para abreviar e até mesmo delimitar a matéria que se tem interesse na aprovação.

Esse artifício, muitas vezes, retira das comissões permanentes o poder de definir sua agenda com matérias importantes e seu poder decisório instituído constitucionalmente. Esse é um ponto importante, pois nem sempre os prazos e requisitos regimentais são respeitados quando da apreciação de matérias em regime de urgência.

O estudo passa pela pesquisa bibliográfica, análise sobre a constitucionalidade e regimentalidade de tal instituto e um estudo de caso para analisar na prática como tem sido aplicado esse mecanismo.

A bibliografia ajudará, principalmente, no quesito de regime de urgência na Constituição Federal de 1988, instituto esse que tem caráter exclusivo para o Presidente da República. Será possível verificar as proposições em que são possíveis a apresentação de tal instrumento constitucional e a forma que o Congresso Nacional aprecia as proposições quando é solicitada a urgência pelo presidente.

No que se refere à regimentalidade, será analisado como o recurso do regime de urgência é tratado no Regimento Interno do Senado Federal. O RISF dispõe

de um capítulo próprio para tratar com minúcias sobre o assunto, especificando suas disposições gerais, o requerimento de urgência propriamente dito, a apreciação da matéria em regime de urgência, a extinção da urgência e ainda as que não necessitam de requerimento para tramitarem em regime de urgência.

A partir desse panorama, procuramos analisar a forma como se dá a tramitação e como os parlamentares têm usado a urgência por meio de um estudo de caso. O caso selecionado foi o projeto que trata do aumento de pena para estupro coletivo. Essa proposição foi escolhida justamente por ser uma matéria que inicialmente tinha sua tramitação terminativa e, por causa de um clamor social, foi aprovada a urgência para sua tramitação. Para tanto, o projeto teve de tramitar em conjunto com um projeto de lei da Câmara. Dessa forma, será possível verificar como o Plenário do Senado Federal tem usado a urgência quando existe o interesse em aprovar matérias que necessitam de uma tramitação mais célere e que não podem aguardar uma tramitação ordinária normal.

2. URGÊNCIA E SEUS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

2.1 Do processo legislativo constitucional

O processo legislativo constitucional é formado por um conjunto coordenado de disposições que têm a finalidade de elaboração de atos normativos primários que estão dispostos no art. 59¹, da Constituição Federal. O processo legislativo é assim definido por Canotilho et al. (2013):

O processo legislativo em sentido estrito é uma cadeia ou sequência de atos próprios do Poder Legislativo que estão normativa e especificamente interligados, tendo por objetivo realizar a tarefa primordial de um regime democrático: a promulgação de leis, que representa o retrato da produção democrática do direito.

Conforme apresentado, o objeto do processo legislativo é, a elaboração de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Dessa forma, todas essas são espécies normativas primárias, ou seja, retiram a sua validade diretamente da Constituição Federal. O processo legislativo está pautado como um dos pontos centrais do estado democrático de direito, conforme Canotilho et al. (2013):

O processo legislativo é o núcleo central do regime constitucional no Estado Democrático de Direito.

(...)

As sociedades modernas buscam, portanto, organizar-se através de um Direito que, guardando uma relação de complementaridade com uma “moralidade pós-convencional” e se autonomizando de uma

¹ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;
II - leis complementares;
III - leis ordinárias;
IV - leis delegadas;
V - medidas provisórias;
VI - decretos legislativos;
VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

“eticidade substancial”, pretende justificar-se através de um processo legislativo constitucionalmente estabelecido, em que forma jurídica moderna e princípio democrático interagem.

O processo legislativo é composto por três fases: a iniciativa (fase introdutória); a análise e instrução dos projetos nas comissões permanentes de cada Casa ou em comissão especial, as discussões do projeto em Plenário, a decisão e a revisão (fase constitutiva); e a fase final (atribuição de validade). Além dessas fases, no caso da ocorrência de emendas, que alterem o projeto, depois da revisão do projeto pela Casa a que caiba tal tarefa e do retorno do projeto à Casa iniciadora, haverá também a fase conclusiva de elaboração das leis, com os atos de sanção ou negativa de sanção, rejeição desta, promulgação e publicação da lei, pelo Poder Executivo. (CANOTILHO et al., 2013)

O desrespeito às regras do processo legislativo constitucional resulta em inconstitucionalidade formal da norma que foi gerada a partir do processo viciado. Pois o processo deve seguir o rito estipulado para cada espécie, para que os atores envolvidos na elaboração das leis saibam exatamente o momento de executar o seu trabalho no aprimoramento da legislação que está sendo proposta.

Porém, as regras do processo legislativo não estão dispostas apenas na Constituição, pois existe o processo legislativo regimental, que explicita de forma detalhada como cada proposição irá caminhar na Casa Legislativa, tais disposições estão previstas nos regimentos internos de cada Casa Congressual.

A propósito, o processo legislativo é a engenharia por meio da qual são elaboradas as disposições jurídicas constantes do art. 59 da Constituição. Em consequência, temos os procedimentos legislativos que são a sucessão de atos necessários para a elaboração das proposições citadas acima. É de suma importância saber distinguir o processo legislativo de procedimento legislativo, pois o procedimento é o trâmite coordenado para a produção de cada um dos atos normativos primários constantes da Constituição Federal de 1988.

Cumprir lembrar que os procedimentos legislativos são classificados em procedimento legislativo comum, que é destinado à elaboração de leis ordinárias e complementares; e o procedimento legislativo especial, que é destinado à elaboração

das demais espécies normativas primárias. Como o objetivo desse estudo é verificar como se dá o procedimento de acelerar a votação no procedimento comum, é preciso ressaltar que o mesmo se subdivide em três procedimentos.

O primeiro é processo legislativo ordinário, que é o procedimento mais completo, pois não temos prazos definidos para o encerramento das fases que envolvem a discussão e votação da matéria. Como não temos os prazos definidos, temos esse como o procedimento em que o estudo da proposição é mais aprofundado sobre os temas que estão sendo tratados na proposta de lei. Dele são, no entanto, excluídas as leis financeiras (plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e projetos de abertura de crédito adicional) e os de código.

O segundo é o procedimento legislativo sumário, que possui as mesmas fases procedimentais do ordinário, mas com disposições sobre prazo para o encerramento da discussão e votação. É aplicado aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, exceto os códigos, cuja mensagem de encaminhamento traga a solicitação presidencial no sentido de urgência ou para os casos em que essa solicitação ocorra com o projeto já em tramitação.

E, em terceiro, temos o procedimento legislativo abreviado, que consiste no procedimento que se aplica aos projetos de lei que, conforme disposição regimental de cada uma das Casas Congressuais, são eliminados a discussão e votação no Plenário da Casa. Dessa forma, as proposições aprovadas nas Comissões Permanentes não têm a obrigatoriedade de passar pelo Plenário. (CARVALHO, 2010)

2.2 Da urgência no processo legislativo

No processo legislativo, a urgência na tramitação de uma matéria é motivada pelo momento no parlamento e a realidade social a ele relacionada. Isto é, o Congresso precisa estar atento ao que acontece na sociedade e como isso pode gerar novos projetos. Por óbvio, o mesmo Congresso precisa estar em sintonia com a coletividade para ter a sensibilidade para utilizar o tratamento de urgência para determinadas matérias. Assim, a urgência impulsiona o legislador e define uma determinada pauta congressional.

A urgência é aplicada quando os meios ordinários não atendem à pauta legislativa, que precisa dar uma resposta rápida para determinada situação na sociedade ou uma situação imprevista que necessite de uma rápida intervenção dos parlamentares que compõem o Congresso Nacional. Portanto, a urgência está intrinsecamente relacionada com o anseio de se alcançar determinado fim, que, no caso do Congresso Nacional, seria uma nova legislação, pois a atuação legiferante deve estar relacionada com a vontade geral e em um curto espaço de tempo.

Assim preconiza Ferreria Filho (2012):

A lei devia ser a expressão da vontade geral, portanto da identificação do interesse comum, pela razão humana despida de preconceitos e perversões, ao qual a vontade de todos necessariamente haveria de tender. A expressão dessa vontade cabe à Nação, por seus órgãos que a representam. Tais órgãos, e sobretudo o Legislativo, se compõem, sem dúvida, de representantes da Nação, a cujos interesses exclusivamente devem servir, mas esses mandatários são eleitos pelo povo.

Dessa forma, a urgência é aventada quando a eficácia de determinada legislação não puder esperar ou se materializar após um período de médio a longo prazo de tramitação da proposta no Congresso Nacional. Pois, de um modo geral, os projetos precisam tramitar nas comissões permanentes de cada Casa até ter a sua apreciação pelo Plenário. De modo que a urgência é aplicada quando as Casas do Congresso Nacional necessitam dar uma resposta rápida para uma demanda social que não pode esperar um processo legislativo demasiadamente longo.

A urgência é uma das mais importantes instituições do Congresso Nacional brasileiro, já que é amplamente usada e representa um importante limite sobre o poder de agenda das comissões temáticas das Casas (PEREIRA e MUELLER, 2000).

É preciso primeiro pontuar esse poder de agenda das comissões. A Constituição Federal de 1988 introduziu mudanças importantes no processo legislativo brasileiro; uma delas é o poder dado às comissões da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal de aprovar matérias de forma conclusiva/terminativa² e assim dispensar a apreciação dessa matéria pelo plenário das Casas. Conforme consta do art. 58, 2º, I³, da Constituição (PINTO, 2009).

Sobre as comissões e seu campo de atuação podemos citar Canotilho et al. (2013):

As comissões parlamentares, segundo (...) são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de um número geralmente restrito de parlamentares, selecionados por eleição, nomeação ou designação, usualmente com base na sua formação e competência presumidas, e incumbidas, em princípio, de preparar e organizar o trabalho do Parlamento, particularmente na elaboração das leis. “A instituição das comissões corresponde a um princípio instintivo, espontâneo, e comumente adotado, de método e de organização do trabalho” (...). Nos parlamentos atuais, de composição numerosa, a organização em comissões racionaliza o trabalho, facilita a tomada de decisões em plenário, já que os assuntos vêm, em princípio, examinados por especialistas nas várias áreas dentro das quais atua o Poder Legislativo. (...) É que, como se disse, a composição do Legislativo é numerosa; em seu desempenho predomina a especialização nas várias áreas de interesse da comunidade; sua atuação é ampla e se estende quer na sua função legislativa própria, quer nas funções de fiscalização, de acompanhamento da ação executiva e de atendimento à participação popular nos seus reclamos; destarte parece inviável eliminar-se este método de organização

² Assim definido pelo Glossário Legislativo do Senado Federal: É aquela tomada por uma comissão, com valor de uma decisão do Senado. Depois de aprovados pela comissão, alguns projetos não vão a Plenário, são enviados diretamente à Câmara dos Deputados, encaminhados à sanção, promulgados ou arquivados. Só serão votados pelo Plenário do Senado se recurso com esse objetivo, assinado por pelo menos nove senadores, for apresentado ao presidente da Casa. Após a votação do parecer da comissão, o prazo para a interposição de recurso para a apreciação da matéria no Plenário do Senado é de cinco dias úteis.

³ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

.....
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

parlamentar, que, se bem estruturado, desenvolve um trabalho mais racional e mais especializado no âmbito parlamentar.

Como podemos analisar, as comissões são colegiados com número reduzido de parlamentares e distribuídas conforme a especialização do tema para qual foram criadas. Nessa arena de embate político, os senadores, muitas vezes, são designados conforme seu conhecimento ou afinidade com os assuntos pertinentes à comissão. Nas comissões as matérias são instruídas garantindo-se discussões técnicas e democraticamente encaminhadas.

Em linhas gerais, as comissões têm o papel de especializar e informar as matérias que serão debatidas no âmbito desse colegiado. É na comissão que o projeto pode ser melhor debatido e aprofundado os impactos que aquela proposta pode representar para a sociedade no caso de se tornar uma lei. O papel seria justamente de equilibrar as informações coletadas em um grupo reduzido de parlamentares e preparar a matéria para ser votada no Plenário da Casa. A comissão age para instruir a matéria, coletar informações e reduzir as incertezas sobre a proposta em debate para ser levada a votação no Plenário.

Conforme Pereira e Mueller (2000):

(...) as comissões são capazes de se especializar e adquirir informação a respeito dos projetos e também de decidir estrategicamente quanto desta informação será revelada ao plenário. O equilíbrio alcançado neste jogo indica que, exceto pelo custo de espera, todos os atores envolvidos preferem que não haja um pedido de urgência, pois assim a comissão pode obter e revelar informações, ajudando a reduzir a incerteza que prejudica a todos. (...)

Dado esse aspecto, levando-se em conta a necessidade do regime de urgência, sua aplicação termina por retirar das comissões boa parte do tempo de tramitação e de deliberação, dirigindo sua análise de forma predominante ao Plenário da Casa.

A urgência faz com que a matéria passe a ter uma tramitação muito mais rápida do que teria se estivesse submetida ao rito normal. Pois ela elimina prazos e

algumas outras formalidades que compõem o processo legislativo, mas três coisas não podem faltar: parecer, publicação e quórum necessário para aprovação (RISF, art. 337).

O regime de urgência pode derivar de determinação constitucional ou regimental. A urgência constitucional é aquela solicitada pelo Presidente da República para projetos de lei de sua iniciativa. Cada uma das Casas do Congresso Nacional dispõe de um prazo certo para apreciar a matéria. Do contrário, ficará trancada a pauta de deliberações legislativas da Casa onde se encontrar. Esses prazos ficam suspensos durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, como manda a CF/88. Ponto esse que será melhor tratado mais à frente.

O projeto no regime de urgência constitucional, além de ter prazo certo para ser aprovado, tem sua apreciação pelas comissões temáticas feita de forma simultânea. As emendas são apresentadas apenas na primeira comissão constante do despacho que determina em quais comissões o projeto irá tramitar. Se houver pedido de vista, esta só poderá ser concedida antes dos últimos dez dias de tramitação do projeto e pelo prazo de 24 horas (RISF, art. 132, § 3º). Em regra, a urgência regimental precisa ser provocada via requerimento, salvo certos casos previstos no RISF, onde a concessão de urgência é automática. O RISF traz exigências quanto ao quórum necessário para a apresentação dos requerimentos de urgência. Tema que também será debatido com mais profundidade no decorrer do estudo.

Portanto, ela pode ser constitucional, para matérias de iniciativa do Presidente da República, e regimentais, quando os parlamentares e demais órgãos explicitados no regimento podem apresentar pedido nesse sentido para acelerar a tramitação de matérias no âmbito de cada Casa congressual. Verifica-se, portanto, que as comissões temáticas de cada Casa do Congresso Nacional são o campo apropriado para a atuação parlamentar no momento de produzir boas legislações.

As comissões têm importância elevadíssima no processo legislativo, pois racionalizam o trabalho da Casa em grupos menores de senadores e preparam os projetos para deliberação no Plenário. Ponto importante a ser destacado é que as

comissões são divididas por assuntos e cada parlamentar procura participar das comissões em que possa produzir um trabalho com mais conhecimento pessoal.

Não raro, os projetos são distribuídos para análise de mais de uma comissão temática, principalmente aquelas matérias com assuntos mais complexos. Portanto, nas comissões o projeto vai sendo maturado, ou seja, vai sendo incorporado ao seu corpo aquilo que foi produzido durante as discussões. Porém, em alguns casos, as matérias podem tramitar em regime de urgência e, assim, ser limado o seu debate nas comissões para que seja apreciado diretamente no Plenário da Casa. Assim, abre-se mão do aspecto das especializações das comissões em favor de uma aplicação mais rápida da mudança posta em pauta.

Desta feita, retirar das comissões os debates, por meio de urgência, é tirar o caráter especializador desses órgãos. Contudo, como verificamos, não podemos negar que em muitos casos é necessária uma resposta rápida para uma nova legislação e o mecanismo apropriado para concretizar tal desejo é a urgência.

2.3 Da urgência constitucional

A Constituição Federal de 1988 elenca as matérias da iniciativa privativa do Presidente da República no seu art. 61, §1^o. Dessa forma, as proposições que são relacionadas nesse dispositivo constitucional somente podem ser objeto de projeto apresentado pelo Presidente da República. A Constituição delega, ainda, ao Presidente da República, a iniciativa privativa das leis orçamentárias. Sendo o mesmo

⁴ § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

obrigado a apresentar os projetos de lei que tratam essas matérias, na forma e nos prazos previstos na Constituição.

Como estamos em um sistema presidencialista de governo, vimos que a constituição de 1988 resguardou a iniciativa de algumas leis para o Presidente da República. Previu, também, em casos excepcionais, a aplicação de uma urgência, também chamada de procedimento legislativo sumário ou simplesmente sumariedade, para processos legislativos de sua iniciativa. Na prática, o Presidente envia o projeto de lei, via mensagem, e já apresenta, se assim entender, que aquele projeto tramite com urgência regimental. A mesma solicitação também poderá ser requerida com o projeto de sua autoria já tramitando no Congresso Nacional.

Tratando-se de um sistema presidencialista de governo, em que a vontade geral do Poder Executivo conforma-se a partir da eleição do Presidente da República, a Constituição previu alguns instrumentos que consubstanciam, em casos excepcionais, de uma sumariedade no processo legislativo. É nesse sentido que se criou a possibilidade de o Presidente da República pedir urgência nos processos que julgar relevantes. (CANOTILHO et al., 2013)

Destacamos que, de acordo com o Manual de Redação da Presidência da República:

“Os projetos de lei ordinária ou complementar são enviados em regime normal (Constituição, art. 61) ou de urgência (Constituição, art. 64, §§ 1º a 4º). Cabe lembrar que o projeto pode ser encaminhado sob o regime normal e mais tarde ser objeto de nova mensagem, com solicitação de urgência.

Em ambos os casos, a mensagem se dirige aos Membros do Congresso Nacional, mas é encaminhada com aviso do Chefe da Casa Civil da Presidência da República ao Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados, para que tenha início sua tramitação (Constituição, art. 64, caput)”⁵.

⁵ BRASIL. Presidência da República. Manual de redação da Presidência da República. Brasília: 2002.

Quando o presidente *solicita* urgência para um projeto de sua iniciativa, o projeto deverá ser apreciado pela Câmara dos Deputados no prazo de 45 dias, a contar do recebimento naquela Casa.

Sobre isso, Ferraz explica:

A “solicitação” da urgência é uma determinação que não poderá ser negada pelo Congresso. Talvez fosse mais didática a utilização da palavra *requisitar* em vez de solicitar, pois basta a vontade do Presidente da República para que tramite o projeto pelo procedimento sumário. (FERRAZ, 2007)

Sendo aprovado, o projeto será remetido para apreciação do Senado Federal, que terá igual prazo para apreciar a matéria. O prazo total constitucional é de 90 dias para deliberação nas duas casas legislativas. Porém, caso o Senado Federal faça alterações no texto que foi remetido pela Câmara dos Deputados, as emendas deverão ser apreciadas pela Câmara no prazo de 10 dias, assim, o prazo total que o Congresso teria para manifestar sobre um projeto com urgência solicitada pelo presidente da república seria de 100 dias. Percebe-se aqui a diferença entre o processo legiferante normal para criação de leis ordinárias e complementares e o urgente: a existência de prazos para cada Casa do Congresso Nacional se manifestar.

Esse é o cenário perfeito criado para que o presidente possa aprovar uma legislação que considere urgente, mas nem sempre as casas legislativas conseguem ou têm a intenção de aprovar um projeto nesse curto espaço de tempo. Nesse caso, se a Câmara e o Senado não se manifestarem sobre o projeto apresentado sob o regime de urgência nos prazos estabelecidos na Constituição Federal, 45 dias em cada uma, todas as demais deliberações legislativas ficarão sobrestadas na casa em que estiver tramitando o projeto, também chamado de trancamento de pauta, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação da matéria com solicitação de urgência constitucional solicitada pelo presidente.

Essa é uma medida que foi instituída em nosso ordenamento jurídico como forma de pressionar os parlamentares a votarem tais projetos. Pois com o trancamento de pauta as proposições de iniciativa parlamentar não poderão ser

deliberadas. Em razão disso, os parlamentares tendem a votar logo a matéria em regime de urgência solicitado pelo Presidente da República e, assim, liberar a pauta do Plenário para votar as matérias de interesse da Casa que estava com trancamento instituído.

Todavia, a sumariedade não é aplicável aos projetos de código nem seus prazos correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional. Tais disposições constam do art. 64 da Constituição Federal⁶.

Cumprir destacar que a urgência constitucional não se confunde com urgência regimental. Pois cada Casa congressional tem seu regimento próprio e neles estão previstas normas próprias para abreviar o processo legislativo. Assunto esse que será tratado em momento oportuno.

2.4 Das Medidas Provisórias

Como vimos, a medida provisória é ato normativo primário. A medida é editada pelo Presidente da República no caso de relevância e urgência⁷. A medida já tem força de lei desde a sua edição, mas o Presidente deve submetê-las de imediato ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação. Caso este esteja de recesso, não há a necessidade de convocação extraordinária para a análise da proposta e seus prazos ficam suspensos.

Ademais, conforme o art. 62, §1º, da CF⁸, a medida provisória não pode ser usada para veicular qualquer tipo de matéria, em virtude da existência de

⁶ Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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.

⁷ Constituição Federal: art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

⁸ § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
b) direito penal, processual penal e processual civil;

limitações constitucionais expressas à sua edição. Com relação à matéria orçamentária, há uma exceção à vedação de que medida provisória disponha sobre esta, trata-se da possibilidade de abertura de créditos extraordinários.

Uma vez editada a medida provisória, esta deverá ser submetida, de imediato, para deliberação do Congresso Nacional, onde terá o prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta, para ser apreciada. Lembrando que esses prazos não correm durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. A MP será apreciada por uma comissão mista, composta de senadores e deputados, que apresentará um parecer favorável ou não à sua conversão em lei. Após a deliberação da comissão, a proposta será enviada para o discussão e votação pelo Plenário das Casas Legislativas. A votação é iniciada, obrigatoriamente, pela Câmara dos Deputados

Caso a medida provisória seja aprovada sem alteração do seu texto original, o Presidente do Senado Federal a promulgará, remetendo-a para publicação. Aqui não há que se falar em sanção ou veto do Presidente da República, pois a medida foi aprovada nos termos propostos por ele.

Caso a medida provisória seja rejeitada ou perca sua eficácia por decurso de prazo, diante da não apreciação pelo Congresso Nacional no prazo constitucionalmente estabelecido, o mesmo editará um decreto legislativo, no prazo de sessenta dias, disciplinando como ficarão as relações jurídicas dela decorrentes. Caso não seja editado o decreto, as relações jurídicas surgidas no período continuarão regidas pela medida provisória.

Em sendo introduzidas alterações no texto original da medida provisória, esta passará a tramitar como projeto de lei de conversão, e nesse caso, o texto encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto. Pois ocorreram

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
III - reservada a lei complementar;
IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

modificações no texto enviado por aquele Poder e, assim, deverá ocorrer a sua aquiescência ou não quanto ao projeto.

Ponto importante a ser observado é que e a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Nesse caso, ficarão sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que a medida provisória estiver tramitando. Sendo assim, depois 45º dia sem apreciação, a medida provisória entrará em regime de urgência e trancará a pauta da Casa Legislativa em que estiver tramitando, sobrestando a votação das demais matérias. Essa medida não interrompe a contagem do prazo para a conclusão do processo legislativo da medida provisória.

3. SENADO FEDERAL E A APLICAÇÃO DO MECANISMO DE URGÊNCIA

3.1 Da urgência no Regimento Interno do Senado Federal

Toda vez que o Senado Federal decidir apreciar uma matéria sob seu exame, de forma sumária, poderão ser propostos requerimentos de urgência. Apesar de regras expressas, é possível verificar que por conveniência parlamentar os procedimentos podem não ser seguidos de forma rígida. O Glossário Legislativo do Senado Federal assim define o regime de urgência:

“É utilizado para apressar a tramitação e a votação das matérias legislativas. A urgência dispensa interstícios (ver verbete), prazos e formalidades regimentais, e pode ser requerida nos seguintes casos: quando se trata de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender calamidade pública; para apreciar a matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; e para incluir matéria pendente de parecer na ordem do dia (ver verbete). A urgência pode ser solicitada pelos senadores, por comissões técnicas e pelo presidente da República”⁹.

Esse tipo de expediente pode ser requerido conforme o art. 336¹⁰ do Regimento Interno do Senado Federal.

A primeira hipótese é aplicada quando se trata de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública. Essa hipótese poderá ser proposta pela Mesa do Senado Federal, pela maioria absoluta do Senado (41 senadores) ou líderes que representem esse número.

⁹ SENADO FEDERAL. Glossário Legislativo. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>

¹⁰ 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.

Parágrafo único. As proposições referidas no art. 91, I e II, reservadas à competência terminativa das comissões, não poderão ser apreciadas em regime de urgência, salvo se da decisão proferida houver recurso interposto por um décimo dos membros do Senado para discussão e votação da matéria pelo Plenário.

O requerimento será lido imediatamente, em qualquer fase da sessão, ainda que com interrupção de discurso, discussão ou votação e submetido à deliberação do Plenário imediatamente.

A segunda hipótese será usada quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento. Nesse caso o requerimento pode ser feito por comissão, por 2/3 do Senado (54 senadores) ou líderes que representem esse número. O requerimento será lido no período do expediente¹¹ da sessão plenária e submetido à deliberação do plenário após a ordem do dia¹². Antes de ser submetido à deliberação, deverá ser publicada no avulso eletrônico a proposição. Além disso, neste caso, o requerimento será considerado prejudicado se não houver número para a votação.

Porém, projetos têm sido aprovados na mesma sessão em que o requerimento de urgência foi aprovado. Vejamos um exemplo.

No dia 1º de novembro de 2016, o Projeto de lei da Câmara nº 24, de 2016, que define como patrimônio cultural imaterial do Brasil o Rodeio, a Vaquejada e expressões decorrentes, foi aprovado na Comissão de Educação - CE, Cultura e Esporte e no mesmo dia pelo Plenário do Senado Federal e, em consequência, encaminhado à sanção presidencial. Conforme consta do detalhamento da ação legislativa da proposição¹³, foi encaminhado à publicação o Parecer nº 877, de 2016-CE, cujo relator foi o Senador Otto Alencar, favorável à matéria. Foi aberto o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas perante a Mesa do Senado Federal. Porém, a matéria foi apreciada na Ordem do Dia, extrapauta, em regime de urgência, nos termos do Requerimento nº 799, de 2016, que foi aprovado nesta oportunidade. A discussão da proposta foi encerrada, sem apresentação de emendas perante a

¹¹ Assim definido pelo Glossário Legislativo do Senado Federal: É a primeira parte das sessões deliberativas do Senado. Com duração de duas horas, esse período destina-se à apresentação de proposições, comunicações enviadas à Mesa, leitura de ofícios e outros documentos recebidos pela Casa, pronunciamentos e comunicações inadiáveis. Também são feitas nesse tempo manifestações de pesar, comemorações e homenagens.

¹² Assim definido pelo Glossário Legislativo do Senado Federal: Ocorre após a primeira parte da sessão – destinada à leitura do expediente e pronunciamentos. O principal critério para inclusão de matéria na ordem do dia é sua antiguidade e importância. As matérias que dependem de exame das comissões só podem ser incluídas na pauta do Plenário depois de emitidos os pareceres dos relatores. Há, no entanto, casos em que entram projetos na ordem do dia sem o devido parecer, na hipótese de a comissão não ter se manifestado no prazo regimental ou quando a matéria tramita em regime de urgência. Durante a ordem do dia, as comissões ficam impedidas de se reunir.

¹³ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/125802>

Mesa e o projeto provado em sequência. Como podemos verificar, a matéria de que trata o projeto não é umas das situações na qual o projeto poderia ser apreciado no mesmo dia.

A terceira hipótese tem aplicação quando se pretenda incluir em ordem do dia o projeto pendente de parecer. Já nessa hipótese a comissão pode solicitar 1/4 da composição do Senado (21) ou líderes que representem esse número. O requerimento será lido no período do expediente e submetido à deliberação do plenário na sessão deliberativa seguinte, incluído em ordem do dia. Antes de ser submetido à deliberação, deverá ser publicada no avulso eletrônico a proposição.

Resolvendo um questionamento sobre a publicação do avulso em 2011, o presidente do Senado esclareceu que o avulso da proposição é diferente de avulso de parecer. Decidiu que a expressão "proposição respectiva" a que se refere o art. 341, I¹⁴, do Regimento Interno do Senado Federal, trata da matéria principal e não de pareceres. Porém, o art. 337, do RISF, dispõe que "a urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quórum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal".

O Regimento Interno do Senado Federal ainda prevê a urgência para as seguintes matérias, independente de requerimento:

Tramitação de acordo com as regras aplicadas ao inciso I do art. 336:

a) 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;

b) aprovar o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer dessas medidas.

Tramitação de acordo com as regras aplicadas ao inciso II do art. 336:

¹⁴ Art. 341. Não serão submetidos à deliberação do Plenário requerimentos de urgência:
I - nos casos do art. 336, II e III, antes da publicação do avulso eletrônico da proposição respectiva;

a) matéria que objetive autorização para o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentarem do País;

b) proposições sujeitas a prazo, quando faltarem dez dias para o término desse prazo.

São legitimados para apresentar o requerimento de urgência, conforme o Regimento Interno do Senado Federal: a Mesa (somente nas hipóteses do inciso I); senadores; líderes e comissão (somente nas hipóteses do inciso II e III).

Além desses legitimados para solicitar a urgência, a Comissão de Assuntos Econômicos poderá requerer a urgência quando se trata de pedido de autorização para realizar operações de crédito previstas nos arts. 28 e 33 da Resolução nº 43, de 2001¹⁵.

Contudo, há vedação regimental expressa, dentre outras situações, para o deferimento do pedido de urgência quando houver matéria sujeita a decisão terminativa das comissões, conforme disposto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, nos casos de projetos de lei ordinária de autoria de senador, ressalvado projeto de código e 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. Salvo se da decisão proferida em caráter terminativo da comissão for apresentado um recurso, formulado por um décimo dos membros do Senado Federal, para levar a discussão e votação da matéria para o plenário.

A urgência aprovada dispensará à matéria, durante toda a tramitação, os interstícios, prazos e formalidades regimentais. Porém, não serão dispensados na

¹⁵ Art. 28. São sujeitas a autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I - de crédito externo;

II - decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;

III - de emissão de títulos da dívida pública;

IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

Parágrafo único. O Senado Federal devolverá ao Ministério da Fazenda, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução.

.....
Art. 33. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito de que trata esta Resolução não poderão ser apreciados em regime de urgência, salvo quando proposto pela Comissão de Assuntos Econômicos.

urgência os pareceres, o quórum para deliberação e a distribuição de cópias da proposição principal.

O projeto que tiver a urgência aprovada será submetido ao plenário imediatamente após a concessão da urgência, no caso do art. 336, I; na segunda sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência, incluída a matéria na ordem do dia, no caso do art. 336, II; e na quarta sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência, na hipótese do art. 336, III.

Com mais de uma urgência deferida, a precedência é definida pela maior antiguidade da urgência e não pela antiguidade da proposição.

Nos casos dos arts. 336, II e III se ao esgotar a discussão tornar-se impossível o imediato início das deliberações, por conta da complexidade da matéria, a mesa terá até 24 horas para se preparar para a sessão.

Como forma de acelerar o andamento da matéria em regime de urgência, o RISF dispõe que na discussão da proposição em regime de urgência, será permitido o uso da palavra, uma só vez, por dez minutos, limitada a palavra a cinco Senadores a favor e cinco contra. Da mesma forma, será permitido o uso da palavra, no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, uma só vez, por cinco minutos, o relator da comissão de mérito e os líderes de partido ou bloco parlamentar ou Senadores por eles designados¹⁶.

Com a matéria em regime de urgência, o parecer deverá ser apresentado imediatamente, e sempre de forma oral, nas hipóteses do art. 336, I, podendo o relator solicitar prazo não excedente a duas horas. Esse prazo de duas horas em nada interfere no normal funcionamento da sessão, que continuará ocorrendo.

¹⁶ Art. 14. O Senador poderá fazer uso da palavra:

IV - na discussão da proposição em regime de urgência (art. 336), uma só vez, por dez minutos, limitada a palavra a cinco Senadores a favor e cinco contra;

(...)

VII - no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência (art. 336), uma só vez, por cinco minutos, o relator da comissão de mérito e os líderes de partido ou bloco parlamentar ou Senadores por eles designados;

Quando a matéria for anunciada na ordem do dia, no caso do art. 336, II, caso haja motivo justificado, o parecer será oral.

E no prazo compreendido entre a concessão da urgência e o dia anterior ao da sessão em cuja ordem do dia deva a matéria figurar, quando se tratar de caso previsto no art. 336, III, caso haja motivo justificado, o parecer será oral.

Estando a matéria em regime de urgência e recebendo emendas, a tramitação dessas não vai para a análise das comissões, uma vez que os pareceres serão proferidos direto em plenário e não pelas comissões.

No caso do inciso I do art. 336 RISF, o Presidente designa um relator e os pareceres sobre as emendas são proferidos imediatamente, podendo ser dado ao relator o prazo de duas horas.

No caso do inciso II do art. 336 do RISF, os pareceres sobre as emendas poderão ser proferidos imediatamente. Se a complexidade da matéria o indicar, poderá ser concedido o prazo de 24 horas, após o qual a matéria retorna à ordem do dia.

Na hipótese do inciso III do art. 336 do RISF, 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. Como podemos verificar, mesmo com o regime urgência aprovado, a matéria ainda constará em quatro sessões plenárias antes de ser votada. Isso porque, nessa hipótese, nem com parecer a matéria estava instruída nas comissões. É o momento para os senadores que não eram membros da comissão pela qual tramitava a matéria tomarem conhecimento da proposição. Apenas nesse caso poderá ser realizada diligência para instruir o projeto, pelo prazo máximo de 4 sessões. O requerimento pode ser apresentado até ser anunciada a votação.

Caso seja aprovado substitutivo integral em turno único, o turno suplementar será realizado imediatamente após a aprovação, podendo ser concedido o prazo de 24 horas para a redação do vencido, quando houver.

A redação final dessas matérias urgentes não depende de publicação e será submetida ao plenário, no primeiro caso (inciso I), imediatamente após a apresentação, ainda que precise interromper a discussão ou votação. Nos demais casos (incisos II e III), a redação final será apresentada a juízo do presidente, em qualquer fase da sessão.

Caso não haja mais o interesse em apreciar uma matéria em regime de urgência, a mesma será extinta no término da sessão legislativa ou, no caso dos incisos II e III, poderá haver requerimento para retirada da matéria do regime de urgência até ser iniciada a votação da mesma, mediante deliberação do plenário. É preciso ressaltar que na hipótese do inciso I não há a possibilidade de ser requerido o fim da urgência. Na hipótese do inciso II, a urgência poderá ser retirada pelas comissões ou pela maioria dos membros do Senado Federal ou líderes que representem esse número. Na hipótese do inciso III, a urgência poderá ser retirada pelas comissões ou por um quarto da composição do Senado Federal ou líderes que representem esse número.

3.2 Dos projetos com tramitação urgente estabelecida pela Constituição.

Como a Constituição Federal de 1988 estabelece os casos em que os projetos de iniciativa do Presidente da República poderão tramitar em regime de urgência, o RISF estabelece um capítulo específico para tratar do tema.¹⁷

¹⁷ CAPÍTULO III

DOS PROJETOS COM TRAMITAÇÃO URGENTE ESTABELECIDADA 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;
- 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;

Nos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, quando sujeitos à tramitação urgente, conforme art. 64, § 1º, da CF, 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(art. 223, § 2º, da CF), assim que recebido pelo Senado, o projeto será lido no Período do Expediente e distribuído às comissões competentes, somente podendo receber emendas na primeira comissão constante do despacho inicial, pelo prazo de cinco dias. Nesse caso as emendas serão apresentadas conforme o art. 375, I, RISF

O projeto será apreciado, simultaneamente, pelas comissões, sendo feitas tantas autuações quantas forem necessárias. As comissões deverão apresentar os pareceres até o vigésimo quinto dia contado do recebimento do projeto no Senado. Não sendo emitidos pareceres nesse período e por ser matéria com prazo, o mesmo poderá ser incluído na Ordem do dia¹⁸. Nesse caso, o projeto emendado voltará à Ordem do Dia na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente, salvo se o encerramento da discussão se der no penúltimo dia do prazo ou da sessão legislativa, hipótese em que a matéria terá a mesma tramitação prevista para o caso do art. 336, II, do RISF. Com a deliberação das comissões, o parecer será publicado em avulso eletrônico, decorrido o interstício regimental, o projeto será incluído em Ordem do Dia. O adiamento de discussão ou de votação dessas matérias não poderá ser aceito por prazo superior a vinte e quatro horas. A redação final das emendas deverá ser apresentada em plenário no prazo máximo de quarenta e oito horas após a votação do projeto. 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, conforme o art. 64, § 2º, da CF, visto anteriormente.

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).

¹⁸ Art. 172. A inclusão em Ordem do Dia de proposição em rito normal, sem que esteja instruída com pareceres das comissões a que houver sido distribuída, só é admissível nas seguintes hipóteses:

II - por ato do Presidente, quando se tratar:

d) de projetos com prazo, se faltarem vinte dias para o seu término.

O RISF ainda dispõe que terão a tramitação prevista no art. 336,II, e independentemente de requerimento, as proposições sujeitas a prazo, quando faltarem dez dias para o término desse prazo. Analisando esses dispositivos, é possível concluir que a matéria que detém prazo para deliberação, constará da pauta a partir do trigésimo quinto dia, conforme dispõe o parágrafo único do art. 353, do Regimento Interno¹⁹.

3.3 Da tramitação conjunta

Quando houver projetos em curso no Senado Federal regulando a mesma matéria, poderá ser requerida a tramitação em conjunta das proposições²⁰. A tramitação conjunta é uma forma de racionalizar o processo legislativo para que não fiquem tramitando pela Casa proposições que tratem do mesmo assunto; assim, as matérias tramitam junto justamente para ter uma única tramitação sobre determinado tema.

Sendo aprovado o requerimento de tramitação em conjunto, as matérias que tratam do mesmo tema são apensadas. Um projeto terá precedência sobre os demais apensados para uma melhor forma de deliberação. Terá precedência o projeto oriundo da Câmara dos Deputados sobre o do Senado Federal; e o mais antigo sobre o mais recente, quando for originário da mesma Casa legislativa. De qualquer forma, a proposta será incluída, em série, com as demais, na ordem do dia, e com relatório único, conforme o disposto no art. 268 do RISF²¹. Ponto importante a ser destacado é que o regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe sejam apensadas. Em todos os casos as proposições apensadas serão incluídas

¹⁹ Art. 353. São consideradas em regime de urgência, independentemente de requerimento: (...)

Parágrafo único. Terão, ainda, a tramitação prevista para o caso do art. 336, II, independentemente de requerimento, as proposições sujeitas a prazo, quando faltarem dez dias para o término desse prazo.

²⁰ Art. 258. Havendo em curso no Senado duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, é lícito promover sua tramitação em conjunto a partir de requerimento de comissão ou de Senador, mediante deliberação da Mesa, salvo as que já foram objeto de parecer aprovado em comissão ou que constem da Ordem do Dia.

²¹ Art. 268. Quando a comissão, no mesmo parecer, se referir a várias proposições autônomas, o original dele instruirá o processo da proposição preferencial, sendo aos demais anexadas cópias autenticadas pelo respectivo Presidente.

conjuntamente na Ordem do Dia da mesma sessão que serão deliberadas. O Glossário Legislativo do Senado Federal assim define a tramitação em conjunto:

É quando duas ou mais matérias legislativas com conteúdos similares ou que tratam de um mesmo assunto passam a tramitar em conjunto na pauta das comissões ou do Plenário. A tramitação conjunta é feita a partir da solicitação de um parlamentar.

3.4 Requerimentos de urgência e tramitação conjunta apresentados de forma concomitante

Como vimos, o requerimento de urgência não poderá ser requerido para matéria com caráter terminativo perante as comissões permanentes do Senado Federal. De outra forma, na hipótese de tramitação conjunta, verificamos que o regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe estejam apensadas. O Plenário do Senado Federal tem aprovado, na mesma sessão, requerimentos que são apresentados de forma concomitante com pedido de urgência e tramitação conjunta que envolva a mesma matéria. Esses requerimentos são aprovados com o intuito de acelerar o processo legislativo de algum projeto ou até mesmo levar para o debate no Plenário do Senado Federal matérias que tramitem em decisão terminativa perante as comissões temáticas. Isto é, com a tramitação em conjunto aprovado a matéria perde o caráter terminativo e assim passa a ser deliberado pelo Plenário do Senado Federal.

Tal procedimento, de apresentar requerimento de forma concomitante, já foi objeto de Questão de Ordem²² no Plenário do Senado Federal. Apresentado na 121ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 15/07/2015²³, como Questão de Ordem do Senado Federal 5/2015:

Descrição:

²² Assim definido pelo Glossário Legislativo do Senado Federal: É utilizada pelo senador para suscitar, em qualquer fase da sessão, dúvida a respeito de interpretação ou aplicação do regimento em caso concreto, relacionada com a matéria tratada na ocasião. A questão é decidida pelo presidente da sessão, com recurso ao Plenário. No caso de recurso, a Presidência pode solicitar audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), quando se tratar de interpretação de texto constitucional, cabendo ao Plenário a deliberação final sobre o assunto.

²³ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2713>

Os Senadores Aloysio Nunes e José Agripino formulam questão de ordem para contestar a possibilidade de apresentação simultânea de requerimento de urgência em matéria terminativa das comissões e de requerimento de tramitação em conjunto. O Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado, indefere a questão de ordem ao fundamento de que, de acordo com o Regimento Interno do Senado, o requerimento de tramitação conjunta deverá ser deliberado durante a Ordem do Dia e o de urgência somente após a Ordem do Dia. Sendo assim, por uma questão de precedência regimental na organização da sessão, necessariamente, quando for deliberada a urgência, ela não mais será terminativa e logo poderá ser apreciada em regime de urgência. Por essas razões, entende não haver impedimento na apresentação de requerimento de urgência de matéria terminativa concomitante a requerimento de tramitação conjunta que extingue o caráter terminativo da proposição sobre a qual se requer urgência. O Senador Ronaldo Caiado apresenta recurso à Comissão de Constituição e Justiça contra a decisão do Presidente. O Senador Renan Calheiros acata o recurso e submete a decisão à apreciação do plenário, asseverando que não vai à CCJ por não se tratar de matéria constitucional. O Plenário ratifica a decisão da presidência.

Decisão:

O requerimento de urgência em matérias terminativas nas comissões pode ser apresentado concomitantemente ao requerimento de tramitação em conjunto, visto que a tramitação em conjunto extingue o caráter terminativo da proposição sobre a qual se requer a urgência.

Como podemos constatar, o Plenário do Senado Federal ratificou a decisão do Presidente do Senado Federal na Questão de Ordem que questiona a apresentação concomitante de requerimento de tramitação conjunta e requerimento de urgência. Ficou decidido que, de acordo com o Regimento Interno do Senado, o requerimento de tramitação conjunta deverá ser deliberado durante a Ordem do Dia e o de urgência somente após a Ordem do Dia. Sendo assim, a urgência em matérias terminativas nas comissões pode ser apresentado concomitantemente ao requerimento de tramitação em conjunto, pois a tramitação em conjunto extingue o caráter terminativo do projeto sobre a qual se requer a urgência. Porém, nada ficou

decidido sobre quantas sessões a matéria com regime de urgência deverá aguardar para ser deliberada; sendo assim, deve-se seguir o rito normal regimental para cada tipo de matéria com urgência deferida e as sessões para cada uma.

4. USO ESTRATÉGICO DA URGÊNCIA

Conforme estudado em momento anterior, o procedimento legislativo de urgência decorre de mecanismos regimentais que asseguram deliberação instantânea sobre matérias submetidas à apreciação das Casas do Congresso Nacional. No Senado Federal tal mecanismo é constante do art. 336 e seguintes, do Regimento Interno. Nele, todas as formalidades regimentais, entre elas os prazos, com exceção das exigências de quórum, pareceres e publicações, são dispensadas. No Senado, dessa forma, quando se trata de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou calamidade pública, ou simplesmente quando se pretende incluir a matéria em pauta das sessões deliberativas, aplica-se o procedimento de urgência. (CARVALHO, 2010)

Ademais, verificamos que as comissões são órgãos colegiados internos às Casas Legislativas, formadas por grupos de parlamentares, em um número determinado no respectivo Regimento Interno. As Comissões atuam tanto na função legislativa quanto na função fiscalizadora. O modo de trabalho no Legislativo é baseado fundamentalmente na arena de debate das comissões, na medida em que a estrutura das discussões e deliberações, na organização interna de tarefas, encontra nas comissões a base da atuação parlamentar. Pois seria impossível que todos os senadores discutissem e participassem, com a mesma intensidade e profundidade, de todas as deliberações e sobre todos os assuntos. (FERRAZ, 2007)

O Regimento Interno do Senado Federal prevê que o Senado terá comissões permanentes e temporárias. Atualmente, as comissões permanentes, além da Comissão Diretora, são as seguintes: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); Comissão de Assuntos Sociais (CAS); Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE); Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI); Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); Comissão Senado do Futuro; e Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG).

Dentro do jogo da elaboração das leis, o parlamentar sabe que tem um campo fértil para fazer prosperar a sua carreira política e um dos momentos que o mesmo tem para fazer essa atuação se dá no momento em que um determinado projeto está sob análise da comissão que ele faça parte. Saber o momento exato para intervir em determinada matéria é de suma importância para ganhos políticos junto ao seu eleitorado ou a determinados grupos que represente dentro do parlamento. Essa intervenção pode se dar por meio de relatorias, solicitação de informações, proposta de audiências públicas para debater matérias, emendas para aprimorar os projetos, enfim, o parlamentar dispõe de vários mecanismos regimentais para atuar de forma destacada nas matérias de seu interesse.

Por iguais razões, o instrumento de urgência é visto como um poderoso mecanismo para o parlamentar ter ganho político no momento da tramitação de matérias. Acelerar a tramitação de uma matéria é retirar das comissões o seu poder de apreciação e, assim, levar logo para o Plenário a matéria que se deseja uma rápida aprovação. O parlamentar que está atento ao melhor momento para acelerar certas matérias pode ter ganhos expressivos junto à coletividade. Pois nem sempre a sociedade está disposta a aguardar um processo mais lento para a ação legiferante do Congresso Nacional, quando estes desejam que suas demandas sejam resolvidas de forma mais célere. Assim, certo é que sempre serão vistos com bons olhos aqueles parlamentares que estão antenados com as necessidades urgentes da população.

Como visto, não só os congressistas dispõem desse mecanismo para acelerar as matérias de seu interesse. Vale lembrar que o Presidente da República pode solicitar urgência para as matérias de sua iniciativa. Ademais, as Medidas Provisórias também são matérias de iniciativa do Presidente e entram em regime de urgência após decorrido um certo lapso temporal. Mas nem sempre o Presidente usa do artifício das medidas provisórias quando pretende tratar de assunto importante e, da mesma forma, solicitam urgência para que tais projetos tramitem em regime de urgência. Vejamos um exemplo.

No dia 6 de outubro, de 2015, o Presidente da República encaminhou a Mensagem n. 378/2015, com o seguinte teor "Submete à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que 'Dispõe sobre as medidas relativas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, que serão realizados no Brasil, e altera a Lei nº

12.035, de 1º de outubro de 2009, que institui o Ato Olímpico, no âmbito da administração pública federal'. Apelidada de Projeto de Lei Geral das Olimpíadas.

Por se tratar de matéria com iniciativa externa do Congresso Nacional a sua tramitação teve início pela Câmara dos Deputados²⁴, e passa a tramitar como Projeto de Lei n. 3221/2015. A matéria foi encaminhada às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Esporte e Constituição e Justiça e de Cidadania. Em razão da distribuição por mais de três Comissões de mérito, foi determinada a criação de Comissão Especial para apreciar a matéria. A Proposição ainda teria a sua apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Tal matéria era de suma importância para o Executivo, pois tratava das medidas relativas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, com relação à proteção especial temporária e do regime especial de registro de marcas; captação de imagens, sons e serviços de radiodifusão; sanções civis e penais; acesso e permanência nos locais oficiais; responsabilidade civil da União pelos danos às entidades organizadoras; solução das controvérsias entre a União e as entidades organizadoras mediante conciliação; prestação de serviço voluntário; operação dos aeroportos em tempo integral. Por isso, em 16/12/2015, o Presidente apresenta a Mensagem nº 540/2015, na qual solicitava a urgência ao Projeto de Lei nº 3.221/2015. No dia 24/02/2016, o Plenário da Câmara dos Deputados concluiu a votação da matéria.

Em 29/02/2016 a matéria foi recebida no Senado Federal e passou a tramitar como Projeto de Lei da Câmara nº 2, de 2016. A matéria teve tramitação com prazo determinado de quarenta e cinco dias, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição, combinado com os arts. 122 e 375 do Regimento Interno, e foi determinado que seria apreciada simultaneamente pelas CCJ, CCT e CE, podendo somente receber emendas perante a primeira Comissão pelo prazo único de cinco dias úteis. No dia 7/04/2016 a matéria foi apreciada e aprovada pelo Plenário do

²⁴ Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Senado Federal e no dia 11/05/2016 foi transformada em norma jurídica, sendo sancionada como Lei 13.284, de 2016.

Portanto, podemos verificar que o projeto de lei com urgência solicitada pelo Presidente da República tem o poder de acelerar o processo legislativo e, assim, ser capaz de resolver, com um procedimento mais célere, a demanda do Governo que exige uma resposta do Congresso Nacional em um curto espaço de tempo.

A seguir, vamos analisar como os congressistas podem ganhar espaço quando são os protagonistas de determinadas demandas nas Casas legislativas, mesmo quando essas agendas são pautas pelo Presidente da República. Conforme visto, o Poder Executivo tem uma forte influência na pauta do Congresso Nacional, mas, mesmo assim, os parlamentares têm mecanismos para ganhar projeções nas suas carreiras políticas dentro da arena das produções legislativas.

4.1 Atribuições do parlamentar atuante: o titular da agenda (o *agenda holder*)

Historicamente o Executivo tem sido o principal legislador no nosso ordenamento jurídico. É o Poder que mais tem êxito na aprovação de novas legislações. Essa premissa vem de regras constitucionais que permitem uma exclusividade ao Chefe desse Poder a iniciativa de determinadas leis, como as leis orçamentárias, Medidas Provisórias e a possibilidade de solicitar urgência para projetos de sua iniciativa. Isso tem colaborado para essa preponderância sobre o Legislativo no momento de sacramentar a sanção de uma nova lei. Esse conjunto de fatores colabora para que o Executivo tenha o poder de estipular a agenda legislativa do Congresso Nacional.

Conforme Silva e Araújo (2013):

A preponderância do Executivo sobre o Legislativo tem origens históricas e costuma ser explicada por regras constitucionais que asseguram ao presidente da República a exclusividade na apresentação de projetos de lei relativos à organização da administração federal em senso estrito e ao orçamento, a possibilidade de adoção das medidas provisórias, bem como o poder de solicitar urgência da tramitação de determinadas matérias. Esses

instrumentos são reforçados pela capacidade de centralização do processo decisório pelos líderes dos partidos da coalizão majoritária dentro do Congresso. Um conjunto interligado de fatores permite que o presidente da República molde ou até mesmo defina a agenda legislativa.

Podemos citar Ferreira Filho (2012):

A principal manifestação da preponderância do Executivo no Estado contemporâneo está na sua crescente interferência no processo legislativo e até no seu estabelecimento como outro Poder Legislativo.

No esquema clássico, como se viu anteriormente, só lhe cabia o poder de veto, sendo-lhe recusada a iniciativa. E o poder de veto era-lhe conferido apenas como garantia, para que não fosse tragado pelo Legislativo. Hoje, não só conta ele com a iniciativa, como, em verdade, é dele que provém o impulso inicial da grande maioria das leis promulgadas. Mais ainda, pela generalização da delegação de poderes, legisla. E, em certas Constituições, como a francesa de 1958, tem um campo próprio, dentro do qual só a ele cabe editar normas jurídicas, sendo vedada a ingerência do Parlamento nesse terreno. Essa interferência que chega a uma verdadeira apropriação do poder de legislar (...).

Como o poder de agenda vem de um ente externo, o parlamentar precisa encontrar formas de sobrevivência no Congresso Nacional. Saber como encampar essas agendas é importante para o ganho de expressão nacional, no seu nicho eleitoral e até mesmo o ganho de força partidária. O parlamentar que conduz bem uma agenda será procurado para conduzir novos embates na arena política. Um termo apresentado por Silva e Araújo (2013) foi elaborado para mencionar esses agentes políticos: titulares da agenda (*agenda holders*). E assim definem o parlamentar que assume esse papel:

O parlamentar que assume o papel de titular da agenda não o faz apenas quando é relator. Pode ser o próprio autor que acompanha a tramitação de sua proposição legislativa, participando ativamente das discussões e negociações, e servindo de ponte ao(s) relator(es) ao longo do processo. Também pode ser o parlamentar no exercício de

função similar à relatoria, como a coordenação de um grupo de trabalho ou, ainda, o parlamentar especializado que se consolida como negociador em tema determinado.

Entendem os autores que os parlamentares que reúnem experiência na vida política e capacidade de articulação, dentro ou fora das Casas congressuais, tem maior possibilidade de se estabelecer como titular da agenda e fortalecer as suas carreiras no campo político. (SILVA e ARAÚJO, 2013).

Os autores ilustram que não só os autores da proposição têm ganhos políticos e repercussão. Mostram mais do que isso. É importante ser protagonista na condução das discussões. Dessa forma, ser *agenda holder* é importante pois também a produção de leis pode trazer ganho e capital político.

Não obstante, os estudos ressaltam que há parlamentares com estratégia nacional (qualificação atribuída à dedicação à esfera da produção de leis) e que também são bem-sucedidos.

O político precisa de uma forma de ganhar destaque na atuação dentro do parlamento, pois, como vimos, o Executivo exerce um papel protagonista muito forte na iniciativa e aprovação das leis, atuando como um verdadeiro definidor de agenda do Congresso Nacional. O parlamentar que consegue executar o papel de *agenda holder* será colocado em um papel de destaque e relevância. Essa situação trará ganhos junto aos seus eleitores e ao seu grupo partidário. Sendo o articulador do processo decisório, o *agenda holder* assume papel de destaque e isso o torna um referência junto aos atores que citamos acima e com grupos organizados que se mobilizam em torno de determinado projeto que o titular da agenda está a frente. Assim colaboram (SILVA e ARAÚJO, 2013):

O reconhecimento de sua atuação na aprovação de uma proposta legislativa, seja como autor ou como relator, coloca o político em uma posição de destaque frente aos eleitores, assim como em relação ao seu grupo partidário (coalizão governamental/oposição) ou temático (frentes parlamentares formalizadas ou grupos de interesse organizados vinculados ao parlamentar).

Dessa forma, torna-se relevante fazer parte dos processos decisórios dos projetos de lei, não apenas no âmbito dos plenários das casas

legislativas mas também nas comissões, especialmente quando o parlamentar está à frente de determinada proposição legislativa, responsabilizando-se pelas negociações em torno do texto e servindo de ponto de referência para grupos organizados, enfim, aquele que está cuidando da matéria em tramitação.

Nesse âmbito, ganha significado o conceito de titular da agenda, entendido como o parlamentar que, em determinadas matérias, centraliza articulações políticas entre os demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes do empresariado e da sociedade civil organizada, em atuação que tende a ter repercussões relevantes nos textos legais produzidos.

Cabe dizer que a centralização das negociações políticas das proposições legislativas em debate não ocorre apenas no exercício da função de relatoria.

Nem todos os relatores conseguem assumir efetivamente o papel de titular da agenda e há outros tipos de atores que podem ter esse tipo de atuação, como parlamentares na coordenação de grupos de trabalho, alguns autores de proposições legislativas ou parlamentares especializados tematicamente que se firmam como negociadores.

Salienta-se que o parlamentar que exerce o papel de *agenda holder* tem grande probabilidade de obter um relacionamento mais estreito com o Poder Executivo, pois ele pode despertar o interesse do governo justamente pela forma de conduzir o processo legislativo. Nesse cenário pode ocorrer a apropriação da agenda²⁵ do Legislativo pelo Executivo.

O parlamentar que conseguir tirar proveito da apropriação conseguirá ganhos políticos e um peso maior para negociações futuras. Assim, o fenômeno da apropriação é uma oportunidade de aquisição de mais recursos políticos e com reflexos significativos em termos de carreira política (SILVA e ARAÚJO, 2013).

²⁵ A apropriação é verificada pelo fato de que muitos projetos de lei ou medidas provisórias do governo são inspirados em propostas que tramitam no parlamento, contrariando a noção do senso comum de que as matérias de interesse do Executivo se originaram exclusivamente dos órgãos da administração pública. (SILVA e ARAÚJO, 2013)

Por fim, precisamos salientar que o titular da agenda atua em diferentes momentos no processo legiferante. É inegável que os atores que constroem esse tipo de carreira serão procurados com mais frequência para exercerem relatorias de grandes temas pautados no Congresso Nacional. Mas, existem atores que também são especializados na articulação política dos debates e os parlamentares que se destacam por atuarem, com especialização, em determinados assuntos e, assim, tornam-se referência no momento de desenvolver o processo legislativo dos assuntos que dominam.

4.2 O caso da urgência aplicada ao Projeto de Lei do Senado nº 618, de 2015

No dia 16 de setembro, de 2015, a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), então procuradora da mulher no Senado Federal, apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 618, de 2015²⁶.

O projeto promove uma única alteração no Código Penal e cria o art. 225-A, assim redigido: “Nos casos dos arts. 213 e 217-A deste Código, a pena é aumentada de um terço se o crime é cometido em concurso de duas ou mais pessoas.”, chamado de “estupro coletivo”.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 618, DE 2015

Acrescenta o art. 225-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever causa de aumento de pena para o crime de estupro cometido por duas ou mais pessoas.

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 225-A:

“Estupro coletivo

²⁶ <http://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/procuradora-da-mulher-do-senado-apresenta-projeto-que-aumenta-pena-em-caso-de-estupro-coletivo>

Art. 225-A. Nos casos dos arts. 213 e 217-A deste Código, a pena é aumentada de um terço se o crime é cometido em concurso de duas ou mais pessoas.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.²⁷

O Código Penal já trata, no art. 226, I²⁸, com maior gravidade os crimes contra a dignidade sexual praticados por mais de uma pessoa. Porém, a previsão de aumento é muito reduzida, aumento de um quarto da pena, e genérica.

A parlamentar assevera que, somente no mês de maio de 2015, no Estado do Piauí, quatro adolescentes foram vítimas de “estupro coletivo”, sendo que uma delas morreu em razão das agressões sofridas; ainda, no Estado do Rio Grande do Norte, no mês de agosto de 2015, três casos de “estupro coletivo” foram amplamente noticiados pela mídia.

São cada vez mais corriqueiros no Brasil os casos de estupros cometidos por mais de um agente, os chamados “estupros coletivos”. Esse tipo de crime causa extrema repugnância, uma vez que, além da violência física praticada, a própria dignidade da mulher é atingida, causando, na maior parte das vezes, traumas irreversíveis.

Somente no mês de maio deste ano, no Estado do Piauí, quatro adolescentes foram vítimas de “estupro coletivo”, sendo que uma delas morreu em razão das agressões sofridas. Já no Estado do Rio Grande do Norte, no mês de agosto, três casos de “estupro coletivo” foram amplamente noticiados pela mídia. A covardia, a frieza e falta de compaixão dos estupradores nessas situações surpreende, pois não hesitam em violentar vítimas incapazes de oferecer qualquer resistência.

Não se pode mais tolerar tamanha brutalidade. É preciso punir, de maneira diferenciada e exemplar os responsáveis por esses delitos. Nesse sentido, apresentamos projeto que cria causa de aumento de

²⁷ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123183>

²⁸ Art. 226. A pena é aumentada:

I – de quarta parte, se o crime é cometido com o concurso de 2 (duas) ou mais pessoas;

pena específica para os crimes de estupro e estupro de vulnerável, quando praticados por duas ou mais pessoas.

No mesmo dia, conforme despacho inicial, a matéria foi lida em Plenário e remetida à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ, para análise em decisão terminativa²⁹ da matéria, conforme art. 122, II, "c", do RISF, onde poderia receber emendas pelo prazo de cinco dias úteis, após sua publicação e distribuição em avulsos³⁰. Pois o RISF dispõe que é competência da CCJ discutir e votar as matérias de competência da União em matérias de direito penal³¹.

No dia 17 de setembro, de 2015, a matéria constou a sobre a Mesa da Comissão e ficou aguardando abertura de prazo para apresentação de emendas e posterior distribuição. O prazo para apresentação de emendas passou a constar do dia 18 a 24 de setembro do mesmo mês. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental e a matéria passou a aguardar a designação do relator a partir do dia seguinte ao prazo final de emendamento.

Vale ressaltar que a matéria não contém vício de inconstitucionalidade formal, por tratar de matéria de direito penal, cuja competência para legislar é da

²⁹ Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I - projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código;

³⁰ Art. 122. Perante as comissões, poderão apresentar emendas:

I - qualquer de seus membros, em todos os casos;

II - qualquer Senador:

a) aos projetos de código;

b) aos projetos de iniciativa do Presidente da República com tramitação urgente (Const., art. 64, § 1º);

c) aos projetos referidos no art. 91.

§ 1º No caso do inciso II, o prazo para a apresentação de emenda contar-se-á a partir da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, sendo de vinte dias úteis para os projetos de Código e de cinco dias úteis para os demais projetos.

§ 2º No avulso eletrônico da Ordem do Dia consignar-se-á a existência de projetos em fase de recebimento de emendas, com a indicação da comissão que deverá recebê-las, do prazo e do número de dias transcorridos.

³¹ Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

.....

II - ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente as seguintes:

.....

d) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, espacial, marítimo e penitenciário;

União, por qualquer membro do Congresso Nacional, por força dos arts. 22, I³² e 48, *caput*³³, da Constituição Federal de 1988.

Após a apresentação do presente PLS pela autora, o mesmo ficou sem sua tramitação caminhar na CCJ por oito meses, mas a sociedade brasileira assistiu estarecida a novos episódios de estupros coletivos. Em maio de 2016, uma menina, de apenas dezesseis anos, foi violentada por diversos homens em uma comunidade do Rio de Janeiro/RJ; notícias falam em mais de 30 estupradores. Na mesma semana do ocorrido, em Bom Jesus/PI, uma adolescente de dezessete anos foi violentada por cinco homens.

No caso da menina estuprada por trinta homens, há outro elemento que causa ainda mais choque e repulsa. O crime bárbaro foi filmado, e não satisfeitos, após compartilhado na rede mundial de computadores, foi visto por milhares de pessoas. Fator importante nessa divulgação é que as imagens permanecerão por tempo indefinido sob domínio público. A exposição social da vítima viola sua dignidade, provoca dor e revitimização perpetua no tempo, e não podemos esquecer dos julgamentos morais baseados em preconceitos de gênero sem levar em conta a sua situação de vítima de um crime.

Diante da reprovabilidade da conduta nos estupros perpetrados por diversas pessoas, o Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ, Senador José Maranhão, designa Relatora da matéria a Senadora Simone Tebet, no dia 30/05/2016. Matéria que até então aguardava a designação de relator desde a sua apresentação.

No dia 31/05/2016 a matéria foi encaminhada à Secretaria-Geral da Mesa para atender a solicitação constante do OF. SF/673/2016, da Presidência do Senado Federal, referente a requerimento para tramitação em conjunto do PLS nº 618, de 2015, com o PLC nº 6, de 2016, que dispõe que o poder público divulgará um número telefônico exclusivo para a comunicação de ocorrência de violência contra a

³² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

³³ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

mulher, conforme requerimento 390, de 2016³⁴, assinado por líderes partidários. Lido e aprovado o Requerimento, o PLS 618/2015 perde o caráter terminativo e assim sai da CCJ e pode ser deliberado pelo Plenário do Senado Federal.

Conforme analisado sobre as comissões, essa arena é o campo fértil para a atuação parlamentar e a retiradas das matérias das comissões faz com que o senador não tenha a condição de instruir a matéria de forma mais adequada. A matéria perde o caráter informador das comissões no processo legislativo, sem contar que não tem a atuação do parlamentar com a afinidade temática com o assunto. A sociedade é eliminada da discussão e participação da matéria, pois quando ela se encontra na comissão é o momento que a sociedade pode influenciar na matéria por meio dos parlamentares que compõem a comissão. Sobre a maturação das leis podemos citar FERREIRA FILHO (2012):

Contudo, essa multiplicação é, antes de mais nada, fruto de sua transitoriedade. A maioria das leis que aos jorros são editadas destinase a durar como a rosa de Malherbe l'espace d'un matin...

Em vez de esperar a maturação da regra para promulgá-la, o legislador edita-a para, da prática, extrair a lição sobre seus defeitos ou inconvenientes. Daí decorre que quanto mais numerosas são as leis tanto maior número de outras exigem para completá-las, explicá-las, remendá-las, consertá-las... Feitas às pressas para atender a contingências de momento, trazem essas leis o estigma da leviandade.

Essa mudança incessante das leis "repercute sobre todas as relações sociais e afeta todas as existências individuais. Ela as afeta tanto mais quanto nelas se põe mais arrojo, quanto a elas mais se dá ambição, quanto se pensa fazê-las mais livremente. O cidadão, aí, já não está protegido por um direito certo, pois a Justiça segue as leis cambiantes. Não mais está ele garantido contra os governantes cuja audácia lhes permite legislar segundo seu capricho. As desvantagens ou vantagens que uma lei nova pode produzir ou trazer são tais que o

³⁴ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125980>

cidadão aprende a tudo temer ou a tudo esperar de uma alteração legislativa”

Em sequência, na mesma sessão, é encaminhado à publicação e aprovado o Requerimento nº 384, de 2016, que solicita urgência para o PLS 618/2015. Apreciados na Ordem do Dia, como itens extrapauta, os PLS 618/2015 e PLC 6/2016, passam a tramitar em regime de urgência. Seguindo a Ordem do dia, é proferido o Parecer nº 524, de 2016-PLEN, com a relatoria Senadora Simone Tebet, em substituição às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa; e de Constituição, Justiça e Cidadania, concluindo favoravelmente ao PLS 618/2015 com as Emendas nºs 1 a 3-PLEN, na forma que apresenta. A discussão é encerrada e o projeto é aprovado, ressalvadas as emendas. Em seguida são aprovadas, em globo, as Emendas nºs 1 a 3-PLEN. O PLC 6/2016 é prejudicado com a aprovação do PLS 618/2015 e a matéria é remetida à Câmara dos Deputados. A matéria será tida por prejudicada, e assim, será arquivada, em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação, ou seja, aprovação ou rejeição de outra proposição de mesma matéria.

Outro ponto que merece uma análise é sobre a matéria para qual foi utilizada para retirar o caráter terminativo da proposição sobre a qual queriam deliberar de forma urgente. Como podemos constatar, o PLC 6/2016 simplesmente funcionou como uma matéria para que a tramitação terminativa do PLS 618/2015 fosse extinta. Assim a matéria foi encaminhada para votação. Acontece que o PLC 6/2016 acabou por sendo prejudicado e, dessa forma, o PLS 618/2015 continuou com a sua tramitação. Tal procedimento é utilizado para que a matéria seja considerada prejudicada e, assim, ser encaminhada para o arquivo, de outra forma, no caso de rejeição, a mesma deveria ser votada.

Nesse sentido, é verificado que o RISF muitas vezes é flexibilizado para que determinadas matérias possam ser aprovadas de forma urgente. O consenso no Plenário tem se mostrado um forte ponto de equilíbrio para que essas matérias sejam aprovadas no mesmo dia em que o requerimento que solicita a urgência é apreciado.

Na consequência dos fatos é possível constatar como é importante a participação dos parlamentares que estão atentos às demandas da sociedade. Como vimos, a apropriação da agenda pode se dar de várias formas. Aqui é possível verificar

a atuação da líder partidária Lídice da Mata na apresentação do requerimento de tramitação conjunta, com o qual conseguiu retirar o caráter terminativo da matéria. Essa manobra regimental é de suma importância para conseguir levar a matéria para o Plenário do Senado e assim conseguir a urgência desejada para a deliberação da proposta.

É possível verificar, ainda, a movimentação com líderes partidários para a apresentação do requerimento de urgência das matérias, nos termos do art. 336, inciso III, do RISF, ou seja, quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer.

Nesse caso, a matéria deveria ser apreciada na quarta sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência. Além disso, precisamos destacar, mais uma vez, que nas comissões as matérias são amadurecidas com os debates entre os parlamentares e audiências públicas com a participação da sociedade. Reconhecemos, no entanto, que em certas situações, determinadas matérias necessitam ser aprovadas de uma forma mais célere, mas é com esse objetivo que o RISF prevê que as matérias podem ser retiradas das comissões para tramitarem de forma urgente no Plenário. Mas vimos que as matérias contam de duas a quatro sessões plenárias para serem deliberadas, a depender da situação em que ela se encontre. Esse prazo é dado para que todos os senadores tenham conhecimento de que tal matéria está tramitando em regime de urgência e que será votada em Plenário.

Porém, precisamos destacar a atuação da senadora Simone Tebet que teve a sensibilidade de encampar a proposta do aumento de pena para o estupro coletivo e ainda incluir em seu relatório a figura típica específica para os agentes que divulguem por qualquer meio, inclusive por meio de sistema de informática ou telemático, fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cenas de estupro. Pois hoje já existe crime em relação à divulgação de cena de sexo explícito ou pornográfica no art. 241-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA), mas trata-se de figura típica que se destina unicamente à proteção de crianças e adolescentes.

Dos debates que aconteceram no Plenário do Senado, podemos verificar como a senadora agiu de forma atenta para a demanda que a sociedade queria uma resposta urgente.

Trata-se de um projeto da Senadora Vanessa Grazziotin que nem sequer estava na Ordem do Dia de hoje, nem na pauta da Comissão de Constituição e Justiça. É um projeto do final do ano passado, para o qual ainda não havia sido designada a relatoria. Quando aconteceu o episódio lamentável não só do Rio de Janeiro, mas do Piauí, nós solicitamos a relatoria. Tenho condições – independentemente de estar inscrita ou não – de defender esse projeto. E eu não tenho dúvida de que esse é apenas um dos inúmeros passos que podemos dar em relação a essa barbárie.

É importante nós deixarmos muito claro aqui, Sr. Presidente, que o crime de violência contra a mulher, seja sexual ou não, seja doméstico ou esteja acontecendo nas esquinas deste País, é um crime atentatório contra a humanidade. É uma questão cultural, não só brasileira, mas mundial. Porém, nós já temos uma das leis mais avançadas do mundo, graças à sensibilidade do Congresso Nacional. Poucos países têm a lei do feminicídio. Poucos países têm uma lei como a Lei Maria da Penha, graças à iniciativa das Deputadas e Senadoras, com a participação de todos os Deputados e Senadores.

Portanto, Sr. Presidente, a minha fala aqui é apenas inicial, para agradecer a V. Ex^a e dizer que estamos preparadas para relatar – independentemente de o parecer estar pronto por escrito – a qualquer hora. E é fundamental darmos uma resposta à sociedade.

Estupro no Brasil sempre foi crime. Infelizmente, o nosso Código Penal é de 1940 e não previa o crime de estupro coletivo, quando provocado por mais de uma pessoa. Agora, a partir desse projeto, nós poderemos dar uma resposta a esses jovens que não apenas cometeram essa barbárie, mas tiveram a coragem de rir ao ir à delegacia. Nós, mulheres, sentimos como se fosse uma bofetada na cara, quando vimos aqueles jovens chegando, totalmente descolados, rindo, achando que sairiam impunemente, depois de terem divulgado, em rede social, essa barbárie.

A senadora percebeu o vácuo normativo para os casos de cenas de estupro que sejam livremente divulgadas pelas redes sociais, causando prejuízos severos e permanentes para a honra e imagem das vítimas dos crimes contra a dignidade sexual que sejam maiores de dezoito anos.

Em seu relatório a senadora consignou que:

A divulgação do estupro e, a partir desse momento, sua virtualmente eterna permanência na internet, não gera apenas prejuízos morais à vítima, a exemplo de um xingamento ou de uma mera depreciação pessoal. A divulgação perturbará seu convívio familiar, desestabilizará suas relações sociais, deixará sequelas em futuros relacionamentos amorosos e na imagem que a vítima buscará construir a respeito de si mesma. O estigma de mulher estuprada – e os inevitáveis e cruéis julgamentos morais daqueles que buscam justificar o estupro a partir do comportamento da vítima – a acompanhará por toda a vida, pois o conteúdo que está na rede dificilmente será eliminado de forma permanente.

Dessa forma, o projeto foi aprovado com a seguinte redação:

Redação final do Projeto de Lei do Senado nº 618, de 2015.

Acrescenta os arts. 218-C e 225-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de divulgação de cena de estupro e prever causa de aumento de pena para o crime de estupro cometido por duas ou mais pessoas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 218-C:

“Divulgação de cena de estupro

Art. 218-C. Oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar ou divulgar por qualquer meio, inclusive por meio de

sistema de informática ou telemático, fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de estupro:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.”

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 225-A:

“Estupro coletivo

Art. 225-A. Nos casos dos arts. 213 e 217-A deste Código, a pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se o crime é cometido em concurso de duas ou mais pessoas.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Conforme analisado em tópicos anteriores, o Senado Federal tem admitido a apresentação dos requerimentos de tramitação em conjunto e concomitantemente o requerimento de urgência, por serem deliberados em momentos diferentes da Sessão Plenária. Porém, mesmo sendo deliberados em momentos diferentes da sessão, verificamos que a matéria em regime foi votada no mesmo dia que o requerimento que solicitou a urgência, mas como visto, a flexibilização tem acontecido no Plenário e, assim, é possível a aprovação dessas matérias consensuais.

Porém, como verificamos no caso em estudo, não foram respeitadas as sessões que a matéria deveria esperar para ser deliberada. Mas, tal situação não seria o suficiente para concluir pela inconstitucionalidade formal do projeto, conforme divisão de matérias regimentais citadas por estudioso, e assim, consideram o caráter dinâmico dos regimentos (AMORIM, 2015):

Nesse sentido, Temistocles Martines assevera ser impossível reduzir a um fundamento jurídico único a variedade de normas regimentais. Para tanto, propõe uma classificação de tais normas em três grandes grupos: a) normas de direta referência em disposição constitucional (fundamento constitucional); b) normas que regulam relações entre as Câmaras e seus

membros (poder de supremacia especial); c) normas que estabelecem a organização interna da Câmara (típico poder de regulamentação interna conferido a todo e qualquer órgão estatal). Contudo, somente a algumas deles se poderá atribuir caráter de normas jurídicas, tais como as normas de execução das disposições constitucionais e, entre as normas de supremacia especial, somente às concernentes ao poder disciplinar. Ademais, careceriam de juridicidade as normas de polícia interna e de organização intestina do Parlamento (SILVIO, 1968, p. 26-29).

Salientamos que o parlamentar necessita estar atento para as demandas da sociedade, mas há de se ter um certo controle na produção legiferante, principalmente nas matérias urgentes, pois a produção em larga escala das leis e suas posteriores alterações podem gerar uma certa instabilidade social e jurídica. Vejamos Ferreira Filho, 2012:

Crise da lei? Crise legislativa? A referência a essas crises poderá talvez intrigar o leigo, ou o observador desatento e superficial. Como falar em crise da lei, em crise legislativa, quando são tantas as leis, quando a cada instante novas leis se promulgam em toda parte?

(...)

Por um lado, essa multiplicação é fruto da extensão do domínio em que o governante se intromete, em razão das novas concepções sobre a missão do Estado. A lei é hoje onipresente. Não há campo da atividade humana, não há setor da vida humana, onde não esteja o governo a ditar regras. Seja para garantir a liberdade artística contra a cegueira da censura, seja para fixar as dimensões dos armários postos à disposição do operário...

(...)

Essa mudança incessante das leis “repercute sobre todas as relações sociais e afeta todas as existências individuais. Ela as afeta tanto mais quanto nelas se põe mais arrojo, quanto a elas mais se dá ambição, quanto se pensa fazê-las mais livremente. O cidadão, aí, já não está

protegido por um direito certo, pois a Justiça segue as leis cambiantes. Não mais está ele garantido contra os governantes cuja audácia lhes permite legislar segundo seu capricho. As desvantagens ou vantagens que uma lei nova pode produzir ou trazer são tais que o cidadão aprende a tudo temer ou a tudo esperar de uma alteração legislativa”.

Com isso, o mundo jurídico se torna uma babel. A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora.

Dos debates na sessão plenária que aprovou o projeto é possível verificar como a senadora Simone Tebet teve uma boa atuação e percepção quanto à urgência que a matéria demandava. Vejamos a fala do Presidente do Senado, Renan Calheiros:

E é muito importante também – na linha do que nós dizíamos aqui inicialmente – que nós aprovemos hoje, Senadora Simone Tebet, o requerimento de urgência, que é Relatora desse projeto importantíssimo, para que votemos hoje aqui, numa resposta cabal, urgente do Senado Federal, que demonstrou aqui, pelos projetos citados, antecedentes no sentido da melhoria institucional das políticas públicas de defesa da mulher contra a violência e, sem dúvida nenhuma, uma resposta contundente, mais uma vez, que o Senado dá a este caso que, na última semana, chocou o País.

E nós não temos palavras para adjetivar esse crime brutal. Eu falo do estupro coletivo de uma jovem de 16 anos.

Então, é muito importante que o Senado Federal, neste momento em que o País inteiro presta atenção ao que nós fazemos aqui, dê essa resposta veemente, definitiva, demonstrando mais uma vez o seu compromisso com esse tema.

Em outro momento da sessão, é possível ver a fala da senadora Vanessa Gazziotin elogiando a liderança da senadora Simone Tebet na Comissão Mista de Combate à Violência contra as Mulheres, momentos antes da aprovação da matéria:

Estávamos até agora, sob a direção da Senadora Simone Tebet, em reunião da Comissão Mista de Combate à Violência contra as Mulheres, de que participaram não só Parlamentares, mas várias mulheres empresárias e trabalhadoras. Saímos todas de lá em caminhada até a Câmara, onde entramos no plenário. Lá, a Deputada Luiza Erundina, que é membro da Mesa Diretora, fez uma fala, e nos dirigimos para cá.

Dessa forma, como comentado em momento oportuno, o parlamentar que exerce o papel de agenda *holder* com eficiência tem retornos políticos expressivos. Com a parlamentar que direcionou os debates para aprovação da matéria analisada não foi diferente, pois, conforme verificamos, ela teve a sua atuação eleogiada por diversos senadores em Plenário. E, como verificado, esses ganhos não se resumem dentro do Congresso Nacional, pois têm reflexos junto aos seus eleitores e aos grupos que representa na arena política.

5. CONCLUSÕES

Esta pesquisa buscou analisar o procedimento legislativo de urgência e como isso pode impactar no processo legislativo nas Casas do congresso Nacional. Foi possível verificar que tal mecanismo está previsto constitucionalmente para matérias que tenham iniciativa do Presidente da República e sua previsão no Regimento Interno do Senado Federal, para uso dos Senadores.

Como vimos, o processo legislativo é conjunto de procedimento pré-ordenados pela Constituição Federal e pelos Regimentos Internos das Casas Congressuais, com o objetivo de elaborar novas normas jurídicas.

Foi possível verificar que o processo legislativo ordinário pode demandar um tempo demasiadamente longo para a elaboração de uma lei. Mas que isso não necessariamente seja considerado como morosidade do Parlamento, pois em algumas vezes a matéria passa por um processo de aprimoramento e isso demanda um certo tempo de tramitação nas Casas Congressuais.

Foi possível perceber que em determinados momentos a sociedade necessita de uma intervenção rápida do legislador para ajustar a legislação pátria a novas realidades, pois a humanidade é dinâmica e está em constante evolução. Assim, o parlamentar precisa estar atento a essas novas demandas e como agir para que o Congresso apresente uma resposta em um tempo razoável para a demanda que surgiu.

Conforme estudado, o agente que está atento a essas novas demandas poderá ficar à frente desses embates, chamados de *agenda holders*, e assim ter ganhos em diversas arenas do campo político.

Verificamos que o procedimento de urgência no Regimento Interno do Senado Federal é detalhado e contém normas específicas para esse mecanismo. Saber como usar tal artifício é importante para fazer uma proposição andar de forma mais célere. Da mesma forma, foi possível perceber que nem sempre tais detalhamentos são seguidos quando se tem a intenção e a maioria para aprovar determinada matéria.

Analisamos que o processo legislativo de produção de uma nova legislação deve ser maturada e equilibrada, sem contudo, estar atendo para as situações que demandam uma atuação legiferante congressional mais célere.

A flexibilização de normas regimentais em face de normas regimentais pode levar à questionamentos sobre a aplicação do regimento e embates políticos, como as Questões de Ordem. Pois nem sempre todos os parlamentares desejam que certas matérias sejam discutidas e votadas com o aporte desse mecanismo.

No entanto, quando se verifica amplo apoio e a nítida percepção de uma maioria na casa legislativa favorável à tramitação mais célere, os mecanismos institucionais de deliberação pelas comissões acabam por ser inviabilizados.

Acelerar uma matéria nem sempre é transformar em uma boa norma jurídica, pois, caso assim fosse, não teríamos essa produção enorme de leis em nosso ordenamento. Sendo assim, tal mecanismo deve ser usado com parcimônia para que as comissões temáticas tenham o tempo hábil para instruir a nova legislação que está sendo proposta, pois como vimos os parlamentares e as comissões dispõem de diversos instrumentos para aprimorar a matéria que está sendo debatida.

Diante o exposto, conclui-se que o procedimento de urgência é instrumento válido e institucionalizado no processo legislativo, tendo em vista respeitar a vontade da maioria no sentido de abreviar a tramitação de uma matéria. Dessa forma, observamos a necessidade de uma revisão do Regimento Interno do Senado Federal, de forma a melhor disciplinar que matérias com grande relevância social e amplo/notório apoio parlamentar possam ter a sua discussão e votação na mesma sessão em que foi conferido o caráter de urgência, conferindo-se economia processual ao diminuir possíveis excessos de questionamentos que acontecem nas deliberações das matérias que não respeitam as sessões que deveriam esperar para a sua deliberação em definitivo pelo Plenário do Senado Federal.

Concluindo, foi possível perceber que o Presidente da República tem uma parte significativa na definição da agenda legislativa no Brasil. Por sua vez, a arena de produção legislativa é um campo fértil para que os parlamentares possam ter ganhos políticos na atuação da agenda pautada no Congresso Nacional. O Congressista atuante e que sabe usar bem os procedimentos dentro do processo

legislativo com certeza se fortalecerá junto aos demais parlamentares, nos grupos que representa e junto aos seus eleitores. Em arremate, é inegável que, quando usado da forma a atender uma demanda positiva da coletividade, o procedimento de urgência traz ganhos significativos na seara da produção legiferante brasileira.

6. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas. RIL, Vol. 52, nº 208. 2015.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. Presidência da República. Manual de redação da Presidência da República. Brasília: 2002.

CÂMARA FEDERAL. Glossário Legislativo. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/glossario>.

CANOTILHO et. al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 5. Ed. Ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASSEB, Paulo Adid. Processo Legislativo: Atuação das Comissões permanentes ou temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRAZ, Sérgio Valladão. Curso de direito legislativo: direito parlamentar e processo legislativo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS, Vol. 15, nº 43. 2000.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. Institutos e processos do legislativo brasileiro: uma análise comparada e histórica. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009.

SENADO FEDERAL. Glossário Legislativo. Disponível em:
<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>

_____. Regimento Interno.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely M. V. G. Titulares da agenda e carreiras políticas. Revista Brasileira de Ciência Política, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 285-311.

_____. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agendas holders no congresso brasileiro. Revista de sociologia e política, v. 21, 48. Brasília, dezembro de 2013, pp. 19-50.