



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO**

**BRUNO CAMPELO LOPES DOS SANTOS**

**IMPACTO DA APLICAÇÃO DA URGÊNCIA NA APROVAÇÃO DE MATÉRIAS NO  
PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**BRASÍLIA**

**2017**

**BRUNO CAMPELO LOPES DOS SANTOS**

**IMPACTO DA APLICAÇÃO DA URGÊNCIA NA APROVAÇÃO DE MATÉRIAS NO  
PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do Especialista em Processo Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Aldenir Brandão da Rocha.

**BRASÍLIA**

**2017**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Santos, Bruno Campelo Lopes dos.

Impacto da aplicação da urgência na aprovação de matérias no plenário da Câmara dos Deputados [manuscrito] / Bruno Campelo Lopes dos Santos. -- 2017.

62 f.

Orientador: Aldenir Brandão da Rocha.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Medida provisória, aspectos políticos, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. 4. Poder executivo, Brasil. I. Título.

CDU 340.135(81)

## RESUMO

O sistema brasileiro com três poderes independentes e harmônicos pressupõe, para o bom funcionamento, um relacionamento equilibrado entre eles. Considerando os poderes Executivo e Legislativo, a pauta de uma Casa Legislativa é um caminho fundamental para o governo implantar suas políticas. Nesse contexto, o trabalho propõe uma análise de impacto do conjunto de proposições que são aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados mediante aplicação do regime de urgência, em relação às que são apreciadas após passarem pela análise das Comissões para as quais foram distribuídas. Para tanto, faz-se uma análise das condições que conduzem determinada matéria a poder ser incluída na Ordem do Dia do Plenário e a relevância da atuação dos principais atores envolvidos para o alcance desse fim. O objetivo é avaliar a influência desses critérios políticos no processo de composição e aprovação de matérias da pauta, apreciada pelos Deputados, e relacioná-lo ao poder de agenda do Executivo e, conseqüentemente, à gestão do país.

**Palavras-chave:** Urgência. Critérios Políticos. Pauta. Ordem do Dia do Plenário. Poder de Agenda.

## ABSTRACT

The Brazilian system is based on three powers that should work in an independent and harmonious way. Considering the Executive and Legislative powers, an agenda of a House of National Congress is an essential tool for the government to be able to implement its politics. In this context, the present work makes an impact analysis of the set of legislative propositions that are approved by the Plenary Assembly of the Chamber of Deputies through urgent consideration, compared to those that follow the regular criteria defined by the Internal Regulation of the respective House, which establishes that, before, a proposition shall be examined by the Committees to which it was attributed. To do this, this work presents a study of the conditions that enable certain matters to be included in the Plenary Assembly's Order of the Day and also an analysis of the acts performed by the main stakeholders necessary to achieve this aim. The objective is to evaluate the political criteria influence in the process of plenary session agenda composition and approval of matters examined by the Deputies and verify the relation to the Executive's power of agenda and the effects on the country's governability.

**Keywords:** Urgency. Political Criteria. Agenda. Plenary Assembly. Order of the Day. Power of Agenda.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	11
1.1 JUSTIFICATIVA E OBJETO DA PESQUISA.....	15
1.2 OBJETIVOS .....	16
1.2.1 OBJETIVO GERAL .....	16
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	18
2.1. A ROTA DAS PROPOSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	18
2.2. PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO .....	19
2.3. PROCESSO LEGISLATIVO SUMÁRIO .....	23
2.4. PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL.....	24
2.5. ORDEM DO DIA DO PLENÁRIO .....	25
2.6. ESTRUTURA DA PAUTA DE UMA SESSÃO PLENÁRIA .....	26
2.7. CONDIÇÕES REGIMENTAIS PARA QUE UMA MATÉRIA ESTEJA PRONTA PARA PAUTA DE UMA SESSÃO DELIBERATIVA .....	28
2.8. EFEITOS DO REGIME DE URGÊNCIA NA TRAMITAÇÃO.....	30
2.8.1. ASPECTOS POLÍTICOS IMPLÍCITOS NA URGÊNCIA DO ART. 155 RICD.....	31
2.8.2. O PAPEL DOS LÍDERES NA DEFINIÇÃO DAS URGÊNCIAS .....	32
2.9. A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....	34
3 METODOLOGIA .....	37
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA .....	39
4.1. MATÉRIA VOTADA X PROPOSIÇÕES APROVADAS EM PERÍODOS DE UMA LEGISLATURA .....	40
4.2. PROPOSIÇÕES PAUTADAS E APROVADAS EM PLENÁRIO MEDIANTE CRITÉRIOS POLÍTICOS .....	43
4.3. RESPOSTAS AOS PROBLEMAS DE PESQUISA .....	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	53
6 REFERÊNCIAS .....	59
ANEXO A – CONSULTAS FEITAS À BASE DO SILEG.....	62

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo Legislativo Ordinário.....	20
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Critérios que fazem com que uma proposição esteja apta para ser pautada no Plenário da Câmara dos Deputados .....	30
Tabela 2 – Número de PLs aprovados devido à aprovação prévia de Requerimentos de Urgência na 53ª Legislatura .....	40
Tabela 3 – Proposições Aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados .....	41
Tabela 4 – Tipos de Proposições Aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados, desconsiderando todos os Requerimentos .....	47
Tabela 5 – Autores das Proposições Aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados, desconsiderando os Requerimentos .....	48
Tabela 6 - Percentual de Proposições Aprovadas em Plenário mediante aprovação de Requerimento de Urgência .....	55



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proposições Principais Aprovadas em Plenário X Proposições Aprovadas a partir da alteração do Regime de Tramitação mediante Requerimento de Urgência Aprovado.....	42
Gráfico 2 – Percentual, por Período Pesquisado, de Proposições Aprovadas em Plenário a partir da Urgência Aprovada .....	42
Gráfico 3 – Requerimentos de Urgência Aprovados X Proposições Aprovadas em Plenário mediante Aprovação de Requerimento de Urgência .....	45
Gráfico 4 – Proposições Aprovadas em Plenário mediante Aprovação de Requerimento de Urgência sem ter, no momento da Aprovação da Urgência, os Pareceres de todas as Comissões previstas .....	46
Gráfico 5 – % de Influência do Executivo na Pauta de Proposições Aprovadas na Câmara dos Deputados .....	49
Gráfico 6 – % de Influência do Executivo na Pauta de Proposições Aprovadas na Câmara dos Deputados considerando o conjunto de matérias passível de aplicação da Urgência do art. 155 do RICD.....	50

## LISTA DE SIGLAS

CCJC	COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA
CD	CÂMARA DOS DEPUTADOS
CE	COMISSÃO ESPECIAL
CRFB	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CFT	COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
CPI	COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
DOU	DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
DPU	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
LDO	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LNDB	LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO
LOA	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
MPU	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MPV	MEDIDA PROVISÓRIA
MSC	MENSAGEM DO EXECUTIVO
PDC	PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
PEC	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
PL	PROJETO DE LEI
PLP	PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR
PPA	PLANO PLURIANUAL
PRC	PROJETO DE RESOLUÇÃO
REC	RECURSO
REQ	REQUERIMENTO
RICD	REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
RISF	REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL
RC	REGIMENTO COMUM (CONGRESSO NACIONAL)
SF	SENADO FEDERAL
SILEG	SISTEMA DE INFORMAÇÕES LEGISLATIVAS
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) prevê a existência de três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Estes devem ser independentes e conviver sem que haja uma subordinação entre eles. Ou seja, não deve haver, conforme estabelecido pela Carta Magna, um poder superior ao outro.

No Brasil, no entanto, o Executivo, embora não tenha a ação de legislar como função típica, historicamente legisla consideravelmente. Inicialmente por meio dos conhecidos decretos-lei introduzidos no ordenamento jurídico nacional por Getúlio Vargas no período do Estado Novo, e mais recentemente, pós Constituição de 1988, pelas medidas provisórias (MP) que, pelo regime de prazo a que se submetem, invadem as pautas das Casas Legislativas com altos índices de aprovação, conforme Limongi (2006). Tal fato evidencia a utilização pelo Executivo de seu poder de agenda que, por meio de prerrogativas constitucionais, exerce forte influência na pauta do Legislativo. Entende-se por poder de agenda, conforme Figueiredo & Limongi (1999), a capacidade de certo ator do processo, nesse caso o Poder Executivo representado pelo chefe de governo, determinar não só que propostas serão apreciadas pelo Congresso, mas também quando o serão. Esse poder, associado ao apoio de uma maioria parlamentar, é o que possibilita as condições políticas para o governo implementar suas ações.

Essa postura de imposição de agenda acaba por impactar diretamente a produção legislativa, sobretudo por meio de medidas provisórias. Ou seja, o processo legislativo voltava-se para atender demandas do governo. Nesse cenário, o Legislativo trabalha mais para responder às demandas do Executivo, o que faz com que esse mesmo Legislativo atue como um mero coadjuvante das políticas públicas. Vale ressaltar que a edição de uma MP pelo Presidente da República pressupõe a existência de relevância e urgência, conforme art. 62 da CRFB (BRASIL, 1988).

Entretanto, embora tais requisitos sejam de natureza política como destaca Sampaio (2007), eles são controláveis pelo Congresso Nacional. Na prática, porém, tal exame tem sido uma mera formalidade a ser cumprida, sem que nenhuma medida provisória tenha sido rejeitada pelo critério de admissibilidade no período estudado. Tal fato é evidenciado pelos dados publicados pelo Palácio do Planalto<sup>1</sup>: no período de 2011 a 2014 foram 145 MPs publicadas, das quais 108 foram

---

<sup>1</sup> Informações disponíveis em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>

convertidas em lei, 36 delas tiveram a vigência encerrada e 1 foi revogada pela Lei nº 12.409, de 2011. No período de 2015 a 2017, até o dia 23/06/2017, foram publicadas 118 MPs, sendo que 67 foram convertidas em lei, 23 tiveram a vigência encerrada até a data supracitada, 4 delas foram revogadas por outras MPs e 23 ainda estão em tramitação nas Casas Legislativas.

O fato de as MPs serem expedidas pelo Presidente da República e nascerem já com força de lei e aplicabilidade imediata desde a sua publicação, por si só já configura uma situação que afeta a relação entre os poderes Legislativo e Executivo. As razões apontadas para o uso desse instrumento são, sobretudo, a agilidade de sua produção de efeitos e a relativa morosidade do Legislativo para discutir e aprovar projetos pelas vias ordinárias, o que agrega ao Executivo um motivo para a imposição de agenda ao Congresso que, conforme o cenário político, faz deste o principal ator do processo legislativo.

Entretanto, esse cenário mudou nos últimos anos, a partir de vários fatores: a decisão do então Presidente da Câmara Michel Temer sobre a questão de ordem nº 411, em março de 2009, segundo a qual as pautas são trancadas apenas nas sessões ordinárias, pois em sessões extraordinárias, nada impede que a Câmara vote outras proposições fora do campo temático das MPs, tais como: emendas à Constituição, lei complementar, decreto legislativo e/ou resolução; a decisão do STF sobre os vetos presidenciais que, a partir dessa posição da Suprema Corte, estabeleceu a ordem de apreciação dos mesmos. Caso existam vetos não apreciados em até 30 dias do recebimento pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, nenhuma outra matéria poderá ser votada antes que se votem, em sessão conjunta do mencionado colegiado, os vetos que estejam trancando a pauta; a Emenda Constitucional 86/2015 que torna impositiva, a partir de março de 2015, a execução do orçamento relacionada a Emendas Parlamentares; a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2012, a respeito da ADI 429 e a posse da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para os primeiros dois anos da atual Legislatura (2015-2019), tendo como Presidente o então Deputado Eduardo Cunha.

A decisão do STF sobre a ADI 429 estabeleceu que as medidas provisórias terão de observar, em sua tramitação, o rito previsto pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), especificamente o previsto em seu artigo 62, parágrafo 9º, que prevê a necessidade de parecer de uma Comissão integrada por Deputados e Senadores. A partir de tal decisão, todas as MPs apreciadas pelo Parlamento terão que possuir parecer dessa Comissão Mista e não mais como

era a prática anterior, que permitia sua tramitação apenas com parecer do relator em substituição à referida Comissão, quando esgotado o prazo para sua apreciação pela respectiva instância.

A Mesa Diretora da Câmara eleita para o biênio 2015-2017 se notabilizou pela postura do então presidente Deputado Eduardo Cunha, no que se refere à pauta de votação em Plenário, levando à essa, muitas propostas da Casa e não apenas aquelas de interesse direto do governo. Soma-se a isso a conjuntura de instabilidade econômica vivida pelo país, sobretudo após as eleições presidenciais de 2014. A soma desses fatores alterou substancialmente as relações políticas e, conseqüentemente, a relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Em meio a esse cenário, sobreveio, em maio de 2016, a suspensão do mandato do então Deputado Eduardo Cunha que culminou, posteriormente, na sua cassação por quebra de decoro parlamentar, o que levou a necessidade de novas eleições para o cargo de Presidente da Casa para o mandato transitório até que concluísse o período da então Mesa Diretora, do primeiro biênio da 55ª Legislatura.

Tal transição foi materializada com a eleição do Deputado Rodrigo Maia para Presidência da Câmara dos Deputados. Nessa mesma conjuntura, Michel Temer assumiu a Presidência do país em razão do afastamento definitivo da então Presidente Dilma Rousseff, em decorrência do processo de *impeachment*. Essa mudança brusca e simultânea na chefia do Executivo e da Câmara Federal modificou novamente a relação entre os poderes em questão, o que despertou o interesse pelo presente estudo sobre essa correlação de forças, tendo como uma de suas premissas a afirmação de que a autonomia legislativa aumentou na gestão do Deputado Eduardo Cunha, se comparada a outros presidentes, incluindo o presidente eleito para substituí-lo, o Deputado Rodrigo Maia.

Uma das formas de se avaliar tal correlação está no grau de influência do Executivo na agenda do Legislativo. Para efeito desse trabalho, o foco resume-se à agenda deliberativa da Câmara dos Deputados, tendo em vista que a agenda a ser deliberada pelo Plenário se constitui em uma das principais etapas decisórias do processo legislativo, pois é a instância máxima a que está sujeita uma proposição.

O processo legislativo é deflagrado a partir de uma iniciativa, por um dos legitimados constitucionalmente a fazê-la, com o intuito de transformá-la em norma e inseri-la no ordenamento jurídico nacional. No entanto, tais proposituras necessitam trilhar uma rota nas respectivas Casas Legislativas para atingir a condição de apta a ser incluída na pauta de deliberações do Plenário de cada uma das Casas Legislativas. Tendo como contexto a Câmara dos Deputados, determinadas

iniciativas abreviam este caminho para serem pautadas, mitigando regras regimentais a partir de acordos políticos estabelecidos.

O § 3º do art. 86 do RICD (BRASIL, 1989) estabelece que as proposições para serem incluídas na pauta do Plenário necessitam preencher determinadas condições regimentais. Dentre elas, destaca-se a necessidade de parecer das Comissões a que foram distribuídas. Contudo, essa regra é minimizada nas matérias que tramitam em regime de urgência, para as quais são dispensadas diversas formalidades regimentais, exceto parecer de Comissão ou de Relator designado em substituição à Comissão, publicação e quórum mínimo para deliberação.

O projeto em tela busca avaliar os critérios regimentais exigidos para que uma proposição possa ser pautada no Plenário da Casa. Dentro desse conjunto de critérios, o estudo visa avaliar o impacto dos critérios políticos subjacentes que conduzem matérias, por meio de requerimentos de urgência e acordos prévios no Colégio de Líderes, à essa mesma pauta. Entende-se por critérios políticos o uso, pelos Deputados, do instrumento de urgência para que determinadas matérias que não atendiam, naquele momento, às condições para integrarem a Ordem do Dia do Plenário, possam fazer parte desta pauta e serem apreciadas antes de outras que estariam anteriormente em tal condição.

Uma vez que se tenha o real peso da utilização desse mecanismo no que é aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, pretende-se analisar o impacto dessa relação no que é deliberado pela Câmara e eventuais influências na gestão do país. Para realizar tal pesquisa, serão utilizados dados da produção legislativa de legislaturas anteriores em comparação com dados da legislatura corrente, obtidos a partir de trabalhos publicados e, principalmente, extraídos do Sistema de Informações Legislativas (SILEG) da Câmara dos Deputados.

O trabalho possui como delimitação temporal o período de 01/02/2011 a 31/01/2017, período este marcado pela 54ª Legislatura e pelos dois primeiros anos da 55ª Legislatura. A escolha desse período vem ao encontro do objetivo de demonstrar a variação da influência do Executivo na Câmara dos Deputados considerando, primeiramente, a 54ª Legislatura, com duas gestões alinhadas com o governo, em seguida o período da gestão do Deputado Eduardo Cunha, caracterizado pelo rompimento da Presidência da Casa com o Palácio do Planalto, e, posteriormente, o período de conclusão do mandato do referido parlamentar após seu afastamento pelo STF, em que as coalizões foram restabelecidas e o governo voltou a possuir a maioria ao seu

favor na Casa Legislativa, a partir da entrada de Michel Temer na Presidência da República em função do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Roussef.

## 1.1 JUSTIFICATIVA E OBJETO DA PESQUISA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece os critérios para que determinada proposição possa ser considerada pronta para compor a Ordem do Dia de uma sessão plenária. Entende-se por Ordem do Dia o conjunto de matérias previstas em pauta publicada com o fito de que sejam apreciadas ao longo de determinada sessão pelos parlamentares da Casa.

Entretanto, algumas matérias que são de competência do Plenário mas, que naquele momento, ainda estariam pendentes de análise por alguma Comissão para a qual foi distribuída, têm na urgência o meio para serem inseridas na Ordem do Dia do Plenário, desde que seja proposto requerimento de urgência pela maioria absoluta da composição da Câmara Federal ou de Líderes que representem esse número, conforme art. 155 RICD, e seja aprovado pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados. Na prática, porém, é comum acordo informal que permita a votação simbólica para tais requerimentos. O critério subjacente a tal requerimento é que a proposição verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional. Como se trata de um conceito aberto, sujeito a um juízo mais político do que técnico, abre precedentes para uma ação interpretativa do cenário político, que varia conforme o contexto do momento, tornando determinada matéria mais oportuna de ser discutida. Durante sobretudo o período dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, o pedido de urgência feito no Legislativo significou atender os interesses do Executivo, conforme afirma Pereira e Muller (2000). Tal fato evidencia, uma vez mais, a utilização do poder de agenda do Poder Executivo ao impor sua pauta de interesse ao Legislativo.

No entanto, estudos existentes não contemplam períodos recentes, notadamente de 2011-2016. Daí o propósito do presente estudo voltar-se para esse período. Dessa forma, o trabalho se propõe a avaliar a relação entre proposições pautadas na Ordem do Dia do Plenário, seja por critérios regimentais ordinários, seja pela transformação do regime de tramitação para urgência,

analisar a atuação do Colégio de Líderes e o impacto de tal relação na agenda deliberativa da Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, na governabilidade.

Com base nesse contexto, o principal problema de pesquisa a ser explorado pelo trabalho em tela é avaliar se de fato há uma relevância desses critérios dito políticos na Ordem do Dia em comparação aos critérios que, normalmente, tornam uma proposição pronta para pauta. Considera-se critério político a aplicação da urgência em matérias que ainda não teriam todas as condições necessárias para integrarem e serem deliberadas pelo principal colegiado da Câmara dos Deputados. Feita essa análise, o presente trabalho busca entender a força do poder de agenda do Executivo no que é aprovado no Plenário.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 OBJETIVO GERAL**

Analisar o impacto do uso da urgência na definição das matérias que são deliberadas na Câmara dos Deputados e a influência dessa ação no poder de agenda do Executivo e, conseqüentemente, na governabilidade do país.

### **1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Medir o percentual de proposições que passam a tramitar em regime de urgência na Casa, mediante aprovação de Requerimento de Urgência ou pedido de Urgência Constitucional pelo Executivo, comparada àquelas que estão prontas para pauta do Plenário conforme os demais critérios regimentais;

- Avaliar os critérios regimentais exigidos para que determinada proposição esteja pronta para ser pautada para Ordem do Dia;



- Avaliar a relação da atuação do Colégio de Líderes sobre o que é deliberado em Plenário;
- Relacionar os itens apreciados e aprovados em Plenário com a agenda do Executivo no período analisado.

### **1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO**

O presente trabalho encontra-se estruturado em 4 capítulos, seguido de um tópico de considerações finais. O 1º capítulo consiste nessa introdução ao tema abordado, na apresentação do problema a ser explorado e dos objetivos almejados. O capítulo seguinte refere-se ao referencial teórico, voltado para o público iniciante no assunto, e tem o intuito de embasar a pesquisa e fazer uma revisão da literatura sobre assuntos correlatos. O terceiro capítulo apresenta a metodologia adotada para o projeto. O quarto capítulo traz os dados da pesquisa e uma análise de tais dados frente ao contexto em que estão inseridos. Por fim, têm-se as considerações finais nas quais se expõe os principais achados do trabalho em face dos objetivos pretendidos.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. A ROTA DAS PROPOSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

O processo legislativo tem sido objeto de diversos estudos acadêmicos. Segundo Ferreira Filho (2012), o processo legislativo se confunde com o processo normativo de se produzir normas gerais e abstratas. Conforme o citado autor, “essa formação apresenta uma fase introdutória, a iniciativa, uma fase constitutiva, que compreende a deliberação e a sanção, e a fase complementar, na qual se inscreve a promulgação e também a publicação.” (FERREIRA FILHO, 2012, p.162). Para Silva (2015), processo legislativo é o conjunto de atos preordenados que são realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos. Tais atos seriam: a iniciativa legislativa; emendas; votação; sanção e veto; promulgação e publicação.

A CRFB (BRASIL, 1988) estabelece em seu art. 59, que o processo legislativo consiste no processo de elaboração de emendas à Constituição, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

No plano prático, o processo legislativo se orienta por regras estabelecidas, por meio dos regimentos internos das Casas Legislativas para que determinada proposição possa ser apresentada, discutida e deliberada nas Comissões temáticas até tornar-se apta à pauta de deliberações do Plenário. O conceito de proposição, conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), é toda e qualquer matéria que possa ser deliberada nessa Casa Legislativa. Para efeito desse estudo, serão consideradas apenas aquelas que possam ser transformadas em normas. Para tanto, deverá se submeter ao conjunto de regras que constitui o processo legislativo.

O processo legislativo possui diferentes ritos que definem as regras que determinada matéria estará sujeita ao longo de sua tramitação. Conforme o RICD (BRASIL, 1989), uma matéria poderá estar submetida aos seguintes ritos:

- urgente: para o caso das urgências presumidas definidas no art. 151, I do RICD, urgências constitucionais ou urgência estabelecida por deliberação do Plenário;
- prioridade: estabelecido em função da natureza da matéria;

- ordinário: rito definido de forma residual para os casos de matérias que não se enquadrem nos ritos supracitados;

- especial: rito definido em função do tipo da matéria a ser apreciada, casos de proposta de emenda à Constituição, projetos de iniciativa do Presidente da República com solicitação de urgência, projetos de Código, projetos de Consolidação, matérias de natureza periódica, projetos de reforma do Regimento Interno, processos contra o Presidente da República, comparecimento de Ministro de Estado e participação na Comissão Representativa do Congresso Nacional e no Conselho da República.

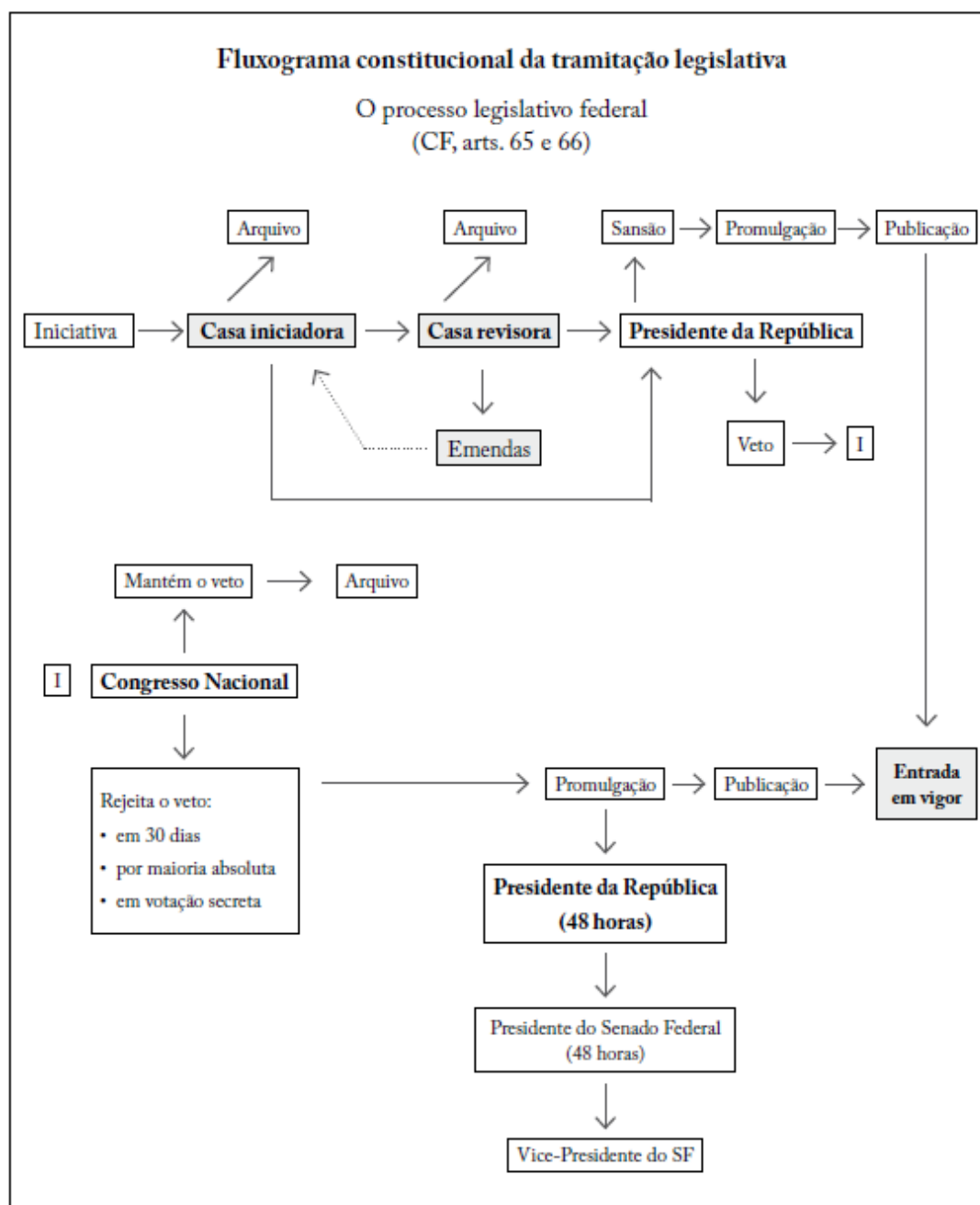
Do ponto de vista constitucional, a CRFB (BRASIL, 1988) estabelece, quanto à sequência de procedimentos, três espécies de processos legislativos: Ordinário, Sumário e Especial.

## **2.2. PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO**

O Processo Legislativo Ordinário, segundo Silva (2015), tem por finalidade a elaboração das leis ordinárias, mas com regras que são aplicáveis de maneira geral aos demais tipos de processos legislativos: especial e sumário. Tais leis, segundo Moraes (2016), são normas gerais e abstratas caracterizadas por abranger um conteúdo amplo. Conforme Ferreira Filho (2012), o Processo Legislativo Ordinário compreende três fases distintas: a fase introdutória marcada pela iniciativa que consiste na apresentação do projeto de lei; a fase constitutiva marcada pela discussão e votação parlamentar acerca daquele projeto de lei; a fase complementar, que consiste na sanção, promulgação e publicação.

De acordo com Silva (2015), o processo legislativo ordinário é o procedimento comum e mais demorado. Tal procedimento se desenvolve em cinco fases: introdutória; de exame do projeto nas Comissões permanentes; de discussões; decisória; revisória. Para Silva (2015), a fase constitutiva definida por Ferreira Filho (2012) deve ser detalhada em quatro etapas, que envolve a análise das Comissões ao projeto, a discussão e a deliberação em Plenário e toda a etapa de revisão pela outra Casa Legislativa, a qual o projeto não fora iniciado.

Como recurso didático para uma melhor compreensão dessas fases, apresenta-se, a seguir, um fluxo ilustrativo de cada uma das etapas.



**Figura 1 - Processo Legislativo Ordinário**  
Fonte: Câmara dos Deputados

A fase introdutória ou de iniciativa, como mostrada na Figura 1, compreende segundo Silva (2015), a apresentação do projeto por seus legitimados, conforme art. 61 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e sua posterior distribuição às Comissões competentes, de acordo com o art. 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (BRASIL, 1989), considerando, a título de exemplo, a Câmara dos Deputados como Casa Iniciadora de acordo com a Figura 1, uma vez

que esta será o Senado Federal apenas se o projeto for apresentado por Senador ou por Comissão da referida Casa Legislativa.

A iniciativa das leis, complementares e ordinárias, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, caso dos projetos de iniciativa popular que, de acordo com o art. 61, § 2º da Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), poderá ser exercida mediante projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com no mínimo 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

A fase de exame do projeto é a etapa que as Comissões analisam o projeto e emitem pareceres favoráveis ou contrários à sua aprovação, admitindo-se, para os casos de projetos conclusivos, emendas e mesmo substitutivos ao projeto original. Corresponde à fase de análise das Comissões realizada na Casa Iniciadora. Ressalta-se que, de acordo com o art. 58, I, § 2º da CRFB (BRASIL, 1989), cabem às Comissões discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, na forma do Regimento. Trata-se do poder conclusivo das Comissões, instituto que teve como paradigma o modelo italiano das Comissões deliberantes, que tinham o poder de decidir sobre determinados projetos sem a participação do colegiado principal. O objetivo principal seria dar mais dinâmica ao processo legislativo, acelerando a tramitação de matérias que dispensasse a deliberação do Plenário por meio da descentralização do processo de formação das leis. De acordo com Ferreira Filho (2012), seria uma espécie de delegação *interna corporis*, a qual o Plenário de cada Casa Legislativa confere às Comissões, ressalvada a hipótese de recurso ao Plenário.

Os projetos de lei apreciados conclusivamente pelas Comissões estão sujeitos a recursos ao Plenário, no prazo de cinco sessões de sua publicação por iniciativa de um décimo dos membros da Casa. Em caso de provimento de tal recurso, a matéria passa a ser de competência do Plenário.

Esse poder conclusivo das Comissões tem sido a principal via para a maioria dos projetos de autoria parlamentar, como destaca Pacheco (2004). A principal razão desse fato, conforme o mesmo autor, explica-se pelo poder de agenda do Executivo, que faz com que o Plenário tenha que priorizar os projetos de iniciativa e de interesse do governo. Outro fator relevante é o foro mais específico que cada Comissão se constitui, o que permite uma discussão mais ampla sobre os assuntos ali debatidos.

Conforme Saboia (2005), as Comissões promovem a participação da sociedade nos debates parlamentares, principalmente por serem especializadas e terem um contato mais próximo com segmentos da sociedade que possuam interesse nas matérias. Ademais, é nessa fase de exame pelas Comissões que as proposições passam pelo processo de negociação política, o que faz com que o Plenário, quando é o caso, receba um produto mais maduro para ser deliberado, fundamentado com pareceres e estudos técnicos.

A terceira fase, conforme a classificação de Silva (2015), compreende a discussão da matéria em Plenário. Nessa etapa, poderão ser apresentadas emendas durante a discussão, conforme art. 120, RICD (BRASIL, 1989), por qualquer Deputado ou Comissão.

A fase decisória é marcada pela votação da matéria em si. Esta pode ser feita de forma global ou em partes, por meio dos requerimentos de destaque que permitem que determinados trechos do projeto sejam votados separadamente.

O objetivo da fase decisória é deliberar sobre o projeto em questão que, se aprovado, deverá ser remetido à Casa Revisora que analisará o projeto pelas mesmas fases supracitadas. Trata-se da fase revisória. Na hipótese de a Casa em questão já ser a revisora do projeto e o tenha aprovado sem emendas, este será remetido à sanção do Presidente da República. Caso o projeto tenha retornado da Casa Revisora, ele será remetido à sanção após deliberação da Casa que iniciou o projeto, tendo sido aprovadas ou rejeitadas as emendas propostas ao projeto encaminhado para revisão. Considera-se, para efeito de exemplificação do fluxo conforme a Figura 1, o Senado Federal como Casa Revisora. Se o projeto for rejeitado em qualquer uma das Casas, este será arquivado, de acordo com o art. 65 Constituição Federal (BRASIL, 1988), e a matéria em questão somente poderá ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, mediante proposta de maioria absoluta de qualquer uma das Casas (BRASIL, 1988, art. 67).

A sanção se caracteriza pela aquiescência do Presidente da República ao projeto encaminhado pelo Legislativo que o promulgará e publicará a lei dele resultante (BRASIL, 1988, art. 66). Caso não concorde com o projeto encaminhado à sanção, o Presidente da República poderá vetá-lo, no todo ou em parte, comunicando os motivos do veto ao Presidente do Senado Federal que o submeterá à análise do Congresso Nacional. Se o veto for mantido, a lei permanece com o (s) veto (s) imposto (s) pelo Executivo. Se o veto for rejeitado pela maioria absoluta dos membros das duas Casas que compõem o Congresso Nacional, o projeto encaminhado à sanção, sem os vetos, é promulgado e publicado pelo Presidente da República, conforme § 7º do art. 66 da CRFB

(BRASIL, 1988). Tais etapas são demonstrados na Figura 1, a partir da atividade que o projeto aprovado nas Casas Legislativas chega à Presidência da República.

A fase complementar abrange a promulgação e a publicação da lei. A promulgação assegura que a lei pode ser executada. Conforme Silva (2015), a promulgação produz dois efeitos: dar conhecimento aos fatos e atos geradores da lei e indicar, até que os tribunais se pronunciem em contrário, que a lei é válida, pode ser executada e é obrigatória. De acordo com o art. 67, § 7º da CRFB (BRASIL, 1988), o Presidente da República deve promulgar a lei no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, prazo este que deve ser contado da sanção ou da comunicação ao Congresso da rejeição do veto. Caso o Presidente da República não se manifeste dentro no prazo citado, caberá ao Presidente do Senado Federal promulgar a lei. Na hipótese do Presidente do Senado Federal também não se manifestar no mesmo prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a promulgação deverá ser realizada pelo Vice-Presidente do Senado Federal.

A publicação, regida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LNDB) (BRASIL, 1942), consiste, de acordo com Ferreira Filho (2012), na comunicação da existência e do conteúdo do ato normativo. Tal comunicação é dirigida a todos os que deverão cumprir o respectivo ato. O texto deverá ser publicado no Diário Oficial da União (DOU) e o Presidente da República é considerado o responsável pela referida ação. Após ser publicada, a lei entrará em vigor em todo o território nacional, quarenta e cinco dias após a data de sua publicação, conforme a LNDB (BRASIL, 1942). No entanto, caso o texto da lei determine a data do começo de sua vigência, esta será considerada como válida para que a lei comece a vigorar.

### **2.3. PROCESSO LEGISLATIVO SUMÁRIO**

Conforme Ferreira Filho (2012), o processo legislativo sumário está previsto no art. 64 da CRFB (BRASIL, 1988) e refere-se à possibilidade de o Presidente da República solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa. Se o fizer, este deverá ser apreciado pela Câmara dos Deputados em até quarenta e cinco dias contados do seu recebimento. Uma vez aprovado na Câmara, o Senado Federal terá os mesmos quarenta e cinco dias para apreciá-lo. Caso este apresente alguma emenda ao projeto, terá a Câmara, como Casa Iniciadora, dez dias corridos para

apreciar somente as alterações propostas sob a forma de emendas pela Casa Revisora, conforme § 3º do art. 64, combinado com o art. 65, ambos da CRFB (BRASIL, 1988). Na hipótese de alguma das Casas não se manifestar no seu prazo de quarenta e cinco dias, todas as demais deliberações legislativas da Casa em questão ficarão sobrestadas até que se conclua a votação do projeto, com exceção das que possuam prazo constitucional determinado. Finalizada a apreciação do projeto, se aprovado, seguirá à sanção.

Tais prazos não são contados durante os períodos de recesso do Congresso Nacional e não se aplica a projetos de Códigos.

## **2.4. PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL**

Trata-se dos procedimentos legislativos estabelecidos para a elaboração das demais espécies normativas previstas no art. 59 da CRFB (BRASIL, 1988), ou seja, espécies distintas de leis ordinárias. Neste, de acordo com Ferreira Filho (2012), a finalidade é a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Aplica-se também às leis orçamentárias, matérias de competência do Congresso Nacional. Entende-se por leis orçamentárias, de acordo com o art. 166 da CRFB (BRASIL, 1988), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a lei orçamentária anual (LOA) e leis de abertura de créditos adicionais. Quanto às leis complementares, conforme ressalta Silva (2015), esta possui o mesmo processo de formação das leis ordinárias distinguindo-se apenas pela exigência de quórum especial para aprovação, maioria absoluta de cada uma das Casas Legislativas.

O RICD (BRASIL, 1989) define, em seus art. 201 a 225, os procedimentos que compõem os ritos para apreciação de matérias sujeitas a disposições especiais. Dentre as matérias supracitadas estão propostas de emenda à Constituição, projetos de iniciativa do Presidente da República com solicitação de urgência, projetos de código, tomada de contas do Presidente da República, entre outras. Entretanto, o rito especial definido no RICD (BRASIL, 1989) não corresponde diretamente ao processo legislativo especial. A diferença mais explícita pode ser demonstrada justamente no processo de tramitação dos projetos de iniciativa do Presidente da



República com solicitação de urgência. Conforme o RICD (BRASIL, 1989), tais projetos possuem características especiais de tramitação e devem ser tratadas em um rito específico com regras diferentes, por exemplo, de projetos de iniciativa dos Deputados. Já do ponto de vista constitucional, tais projetos, se produzirem leis ordinárias, serão enquadrados no processo legislativo ordinário.

## 2.5. ORDEM DO DIA DO PLENÁRIO

O estágio final do processo na Casa Legislativa consiste na possível deliberação da proposição em Plenário. Para tanto, esta necessita ser inserida na Ordem do Dia da Sessão Plenária. Entende-se por Ordem do Dia, conforme RICD art. 82-86 (BRASIL,1989), a fase da sessão plenária ou da reunião de Comissão destinada à discussão e à votação das proposições em pauta. O fato de uma matéria compor a Ordem do Dia é uma condição necessária para que seja deliberada, porém não é suficiente.

O RICD assegura ao Presidente da Casa, como destaca Nascimento (2008), um grande poder na definição dos itens que irão compor a Ordem do Dia do Plenário. Embora espalhadas por todo o texto regimental, essencialmente as principais atribuições estão estabelecidas no art. 17, I, alíneas “s”, “t” e “u” do RICD (BRASIL, 1989).

Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

I- quanto às sessões da Câmara:

.....s)

organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados;

t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento;

u) convocar as sessões da Câmara;

.....

Como bem destaca Nascimento (2008), o Presidente da Casa é quem designa a Ordem do Dia das sessões plenárias da Câmara dos Deputados. Esta, em tese, seria organizada com base em uma agenda mensal e tendo o Colégio de Líderes como uma instância consultiva. No entanto, embora o Regimento mencione a oitiva dos Líderes, nada impõe ao Presidente qualquer obrigação no sentido de vincular-se ou limitar-se à agenda proposta pelo colegiado mencionado. Ele tem a prerrogativa de pautar qualquer matéria, independente de um acordo prévio. Ademais, segundo Nascimento (2008), a inclusão em pauta de recursos contra suas decisões depende da sua concordância. Não há previsão regimental que obrigue a inclusão em pauta de recursos contra a decisão da Presidência. Em casos mais polêmicos, tem sido comum a opção de Deputados pela judicialização da questão, recorrendo ao Supremo Tribunal Federal.

Porém, tanto o Presidente da Câmara dos Deputados quanto o Presidente do Senado Federal possuem alguns limites constitucionais para definição da pauta em suas respectivas Casas, limites esses relacionados às urgências constitucionais com prazo vencido, conforme art. 62, § 6º, e art. 64, § 2º da CRFB (BRASIL, 1988). O RICD também estabelece limites ao poder do Presidente de pautar determinada matéria. Trata-se de um conjunto de condições para que uma proposição esteja em condições de ser incluída na Ordem do Dia do Plenário. São critérios que levam em consideração diversas situações que ocorrem ao longo do ciclo de vida de uma proposição, como o § 3º do o art. 86 do RICD, que estabelece que as proposições somente entrem na Ordem do Dia do Plenário se estiverem em condições regimentais e com os pareceres aprovados e publicados das Comissões a que foram distribuídas.

## **2.6. ESTRUTURA DA PAUTA DE UMA SESSÃO PLENÁRIA**

De acordo com o RICD (BRASIL, 1989), a pauta de uma sessão deliberativa pode ser estruturada em até 6 grupos, a saber:

### **Grupo 1**

- **Matéria sobre a Mesa** – Incluem as proposições acessórias, em geral requerimentos previstos no RICD, que necessitam de deliberação prévia à deliberação da proposição principal,

além de mensagens do Executivo para solicitação ou cancelamento de urgência conforme art. 64 da Constituição Federal (BRASIL, 1988);

- **Recursos** – Abrange os recursos apresentados contra decisão conclusiva ou terminativa de Comissão a algum projeto de lei, bem como contra a decisão do Presidente da Casa de devolução de proposição ao autor. Conforme o § 2º do art. 132 do RICD (BRASIL, 1989), se aprovado, o projeto objeto do recurso terá que ser apreciado em Plenário e será pautado de acordo com a intenção do Presidente da Casa;

### **Grupo 2**

- **Urgência Constitucional** – Corresponde aos projetos que atendam aos requisitos de urgência previstos na Constituição Federal, urgência do art. 62 § 6º da CRFB (BRASIL, 1988), e as medidas provisórias, urgência do art. 64 da CRFB (BRASIL, 1988). Tal seção, assim como todas as outras subsequentes, divide-se em fase de Discussão e Votação, com precedência de deliberação dos itens que se encontram na etapa de votação;

### **Grupo 3**

- **Urgência Regimental** – Corresponde aos projetos que possuem natureza urgente, conforme art. 151, I, alíneas “a” a “j” do RICD, ou que tiveram seu regime alterado para urgentes devido à aprovação de requerimentos com base nos artigos 155 e 154 do RICD. Dessa forma, divide-se em: Urgência Art. 155 do RICD, Urgência Art. 154 do RICD, Urgência Art. 151, I do RICD. Nesse grupo encontra-se o foco do presente trabalho, que identifica a relevância das matérias aprovadas na Ordem do Dia que chegaram à pauta por meio da Urgência Art. 155 do RICD;

### **Grupo 4**

- **Prioridade** – Corresponde aos projetos que possuem o regime de tramitação Prioridade, conforme art. 151, II do RICD (BRASIL, 1989). Estes dispensam algumas exigências regimentais para serem incluídas na pauta logo após os projetos em regime de Urgência. Tais exigências envolvem os prazos para exame da matéria pelas comissões e para elaboração da redação final que passam a ser de 10 e 5 sessões respectivamente, enquanto no regime ordinário é de 40 e 10 sessões respectivamente. Abrange os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos e projetos de leis complementares e ordinárias para regulamentar dispositivo constitucional, assim como projetos de lei com prazo determinado, projetos para regulamentação

de eleições e alterações e projetos para alteração ou reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;

### **Grupo 5**

- **Matéria Sujeita a Disposições Especiais** – Refere-se aos itens que possuem regras específicas para deliberação, como quórum diferenciado e/ou dois turnos para discussão e votação. Trata-se de espécies normativas regidas pelo processo legislativo especial, como as propostas de emenda à Constituição, ou pelo processo legislativo sumário. Divide-se em Discussão (em 1º Turno), Discussão em 2º Turno, Votação (em 1º Turno) e Votação em 2º Turno. Os projetos em 2º turno possuem precedência em relação aos itens em 1º turno ou em turno único;

### **Grupo 6**

- **Ordinária** – Corresponde aos projetos que possuem o regime de tramitação Ordinária, conforme art. 151, III do RICD (BRASIL, 1989). Trata-se dos projetos que não se enquadram nas classificações anteriores. Estes devem respeitar todas as exigências regimentais e, dessa maneira, possuem prazos mais dilatados para deliberação tanto nas Comissões, quanto no Plenário.

## **2.7. CONDIÇÕES REGIMENTAIS PARA QUE UMA MATÉRIA ESTEJA PRONTA PARA PAUTA DE UMA SESSÃO DELIBERATIVA**

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece um conjunto de condições para determinada proposição, ao longo do processo legislativo, possa figurar na pauta de uma sessão plenária. As condições são as apresentadas na tabela abaixo:

<b>Critério Regimental</b>	<b>Explicação</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser de competência do Plenário;</li> <li>- Possuir os pareceres publicados dos órgãos técnicos aos quais foi distribuída;</li> <li>- Ter cumprido os interstícios previstos.</li> </ul>	<p>Regra geral estabelecida pelo § 3º do art. 86 do RICD (BRASIL, 1989). Tratam-se de matérias que não podem ser apreciadas conclusivamente pelas Comissões, conforme art. 24, II, alíneas “a” a “f” do RICD (BRASIL, 1989) e já receberam pareceres em todas as Comissões as quais foram determinadas por despacho da Mesa Diretora.</p>

<b>Critério Regimental</b>	<b>Explicação</b>
Ter a forma de apreciação conclusiva pelas Comissões, art. 24. II do RICD (BRASIL, 1989), porém tenham sido objeto de recursos apresentado e provido pelo Plenário, de acordo com o § 2º, I do art. 58 da CRFB (BRASIL, 1988) e com o § 2º do art. 132 do RICD (BRASIL, 1989).	Nesse caso, a matéria teve recurso apresentado por um décimo dos membros da Casa no prazo de cinco sessões posteriores à publicação no Diário da Câmara dos Deputados do projeto e tal recurso foi aprovado.
Ter Requerimento de Urgência aprovado em Plenário ainda que a matéria esteja pendente de parecer de alguma Comissão para a qual foi distribuída.	Trata-se do caso que o uso da urgência alçou a proposição à fase de discussão, como preconiza o art. 155 do RICD (BRASIL, 1989).
Ter sido avocada ao Plenário, em conformidade com o § 6º do art. 52 do RICD (BRASIL, 1989).	Situação prevista para o caso de determinada matéria estar na última Comissão prevista e tenha seu prazo para análise finalizado. Tal fato pode ocorrer mediante requerimento apresentado por Deputado, por decisão do Presidente, que comanda a pauta do Plenário, ou nos casos de matérias de natureza urgente, conforme define o art. 151, I do RICD (BRASIL, 1989).
Ter parecer terminativo de Comissão com recurso provido em Plenário, conforme 144 do RICD (BRASIL, 1989).	Nessa situação, o recurso em Plenário avoca um projeto que fora encerrado por decisão de alguma Comissão de admissibilidade ao qual a matéria foi distribuída. No caso da Câmara, essa Comissão seria a CCJC ou a CFT.
Ter a forma de apreciação conclusiva, art. 24, II do RICD (BRASIL, 1989), com todos os pareceres das Comissões para as quais foi distribuída, contudo possui pareceres divergentes declarados após despacho do Presidente.	Trata-se da hipótese prevista no art. 24, II, alínea “g” do RICD (BRASIL, 1989).
Ser Medida Provisória com parecer da Comissão Mista, identificada após o recebimento pela Câmara dos Deputados da mensagem do Presidente da República.	Uma vez apresentado o parecer da Comissão Mista, a Medida Provisória entra para apreciação do Plenário podendo trancar a pauta de sessões ordinárias da Câmara, se seu prazo já superou 45 dias desde sua publicação.
Ser matéria caracterizada como urgência constitucional em consonância com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).	Para os casos definidos como urgência constitucional, a proposição estará apta a integrar a Ordem do Dia do Plenário.
Ser TVR de não-renovação ou de permissão/concessão, conforme Parecer 9/1990 da Comissão de Constituição e Justiça da Casa	Serão conhecidas necessariamente pelo Plenário, ou seja, independentemente de recurso, e somente se terá como aprovada a decisão se forem obtidos a maioria de dois quintos, em votação nominal.

<b>Critério Regimental</b>	<b>Explicação</b>
Ser TVR de outorga ou renovação sujeitos à apreciação conclusiva nos termos do Parecer 9/1990 da Comissão de Constituição e Justiça da Casa, porém com recurso provido em Plenário.	Nesse caso, as TVRs serão apreciadas pelo Plenário na hipótese de interposição do recurso do § 2º do art. 132 do RICD (BRASIL, 1989). Refere-se ao mesmo recurso de um décimo dos deputados, utilizado contra parecer conclusivo das Comissões.
Ser de autoria de Comissão Mista, conforme art. 143 do Regimento Comum (BRASIL, 1999).	Nesse caso, a proposição recebe o despacho “Submeta-se a Plenário” e pode ser incluída na Ordem do Dia do Plenário.
Ter despacho “Submeta-se à Plenário”.	Tal situação prevê uma decisão prévia na qual o órgão encaminha diretamente ao Plenário para deliberação. Aplica-se ao caso de Comissões Mistas, como o critério acima, e também à hipótese do § 6º do art. 52 do RICD (BRASIL, 1989).
Ser apensada a uma proposição que atenda a um dos critérios listados acima.	Nesse cenário, a proposição passa a tramitar em conjunto com a proposição a qual foi apensada, conforme art. 142 do RICD (BRASIL, 1989).

*Tabela 1 – Critérios que fazem com que uma proposição esteja apta para ser pautada no Plenário da Câmara dos Deputados*

## **2.8. EFEITOS DO REGIME DE URGÊNCIA NA TRAMITAÇÃO**

Em conformidade com o art. 152 do RICD (BRASIL, 1989), a aplicação da urgência sobre determinada matéria provoca os seguintes efeitos: suprime o poder conclusivo e os interstícios, restringe o poder de emenda, reduz prazos, não permite vistas ao projeto e abrevia o tempo de discussão. Mantém-se, no entanto, os requisitos de publicação e distribuição, parecer das Comissões e quórum para deliberação para que determinada proposição possa figurar na pauta do Plenário e, desse modo, possa ser discutida e votada.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) estabelece, em seu artigo 153, a possibilidade da urgência requerida, por meio do instrumento do Requerimento de Urgência e também elenca matéria de urgência por natureza, segundo o art. 151, I, alíneas “a” a “j” do RICD (BRASIL, 1989).

Dentre as urgências requeridas, interessa ao escopo do presente estudo aquela sedimentada no art. 155 do RICD, conhecida como urgência “urgentíssima”, termo que não consta no

Regimento, mas que se consagrou na praxe legislativa, em razão do seu uso com grande frequência para atribuir mais agilidade ao processo.

Tal rótulo se justifica pelo fato da proposição poder, entre outras coisas, ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, após aprovado tal requerimento. O pressuposto para sua apresentação é que o objeto da urgência verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, como descrito no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989).

Outra característica que o difere das demais urgências regimentais é o quórum para apresentação, que é de maioria absoluta da composição da Câmara dos Deputados, ou de Líderes que representem esse número. Para ser aprovado, também exige a concordância da maioria absoluta dos membros da Casa. Portanto, como se trata de um quórum especial, deveria utilizar o processo nominal de votação. No entanto, devido a uma decisão da Presidência constante da questão de ordem nº 88/2007, o referido instrumento poderá ser deliberado pelo processo simbólico, desde que haja unanimidade no Plenário.

Por fim, tem-se ainda como ponto que o distingue das outras urgências regimentais, o fato de não haver limite quantitativo quanto ao número de requerimentos dessa mesma espécie já aprovados, razão pela qual existem várias matérias que tramitam sob esse rito.

### **2.8.1. ASPECTOS POLÍTICOS IMPLÍCITOS NA URGÊNCIA DO ART. 155 RICD**

Apesar do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) estabelecer critérios para que uma proposição possa estar pronta para pauta, determinadas proposições abreviam este caminho por meio da urgência. Sucede que os pressupostos para atribuição da urgência a uma proposição presumem a relevância e inadiável interesse nacional, que é um conceito aberto que envolve uma elevada carga de valor político.

Nesse cenário, o critério avaliado possui um caráter subjetivo, o que faz com que seja definido por razões políticas que, de acordo com a ocasião que seja analisado, tornam determinada matéria mais relevante para apreciação. Nesse contexto, inserem-se os critérios políticos e a

utilização do poder de agenda do Poder Executivo como fator a ser considerado. Esse poder de agenda se apóia na força do Executivo como proponente de políticas públicas e na atuação mais preocupada do Legislativo em se manter no poder. Shugart & Carey (1992) ao propor o modelo do Segredo Ineficiente busca explicar essa influência do Executivo e os consequentes critérios políticos utilizados para compor a agenda do Congresso Nacional.

De acordo com Amorim Neto & Santos (2003), a lógica do modelo de Shugart & Carey (1992) parte do princípio que os partidos são controlados por líderes locais, isto é, nomes fortes e influentes em seus estados. Tais líderes necessitam de um sistema eleitoral que facilite a manutenção dessa autonomia e de um Executivo capaz de controlar fortemente a pauta do Congresso com uma intensa produção legislativa. Nesse contexto, os líderes atuam, conforme destacou Amorim Neto & Santos (2003), como lobistas perante o Executivo federal com o objetivo de maximizar as transferências de recursos para seus respectivos estados e municípios e, dessa forma, direcionar para seus distritos eleitorais recursos da União que serão revertidos em projetos locais que lhes trarão votos e, como consequência, benefícios para as cidades contempladas.

Com base nessa dinâmica, o Executivo procura construir a sua base de apoio no Congresso. Dessa maneira, as suas propostas podem ser aprovadas com poucas alterações e com agilidade, enquanto poucos projetos de autoria dos deputados passam na Câmara, devido ao baixo interesse em discuti-los e aprová-los. Ademais esses poucos projetos aprovados possuem baixo impacto e têm como foco atender especificamente suas bases eleitorais.

### **2.8.2. O PAPEL DOS LÍDERES NA DEFINIÇÃO DAS URGÊNCIAS**

Um elemento fundamental na definição da matéria que deva ser alçada ao regime de urgência é a atuação do Colégio de Líderes, composto por todos os líderes, inclusive os da Maioria, da Minoria, do Governo, além da representação feminina. Nessa instância, são discutidos grande parte dos pedidos de urgência e as propostas de agenda dos trabalhos legislativos. Nesse colegiado, as matérias são discutidas e os líderes se manifestam, posicionam-se sobre os assuntos, oferecem sugestões, negociam e cobram ações do Presidente, em busca de um consenso para o que será



deliberado em Plenário. Não havendo esse consenso, cabe ao Presidente avaliar se mantém ou se adia a votação de determinado item da pauta.

Conforme destacado por Figueiredo (2012), se o Presidente encaminhar a matéria, objeto do impasse mencionado, para deliberação durante a Ordem do Dia, a atuação dos líderes será fundamental para a aprovação ou não do respectivo texto. Eles serão os *players* que irão conduzir as negociações e manobras regimentais em Plenário, objetivando construir acordos sem ocasionar conflitos com os membros de sua bancada. Nesse contexto, de acordo com Figueiredo (2012), o Presidente passa a ser o ator mais interessado no sucesso das negociações, uma vez que quanto maior for o número de proposições apreciadas de forma mais célere, melhor será o conceito desse Presidente perante a opinião pública e, conseqüentemente, melhor a sua imagem não somente perante seu reduto eleitoral, mas também frente ao eleitorado nacional, dada a visibilidade do cargo.

No entanto, não há um comando impositivo que obrigue o Colégio de Líderes atuar. Este é convocado conforme a necessidade dos trabalhos legislativos e, sobretudo, conforme o perfil do Presidente da Casa no momento. Embora o Presidente possa não consultar a referida instância, saber construir os acordos com os líderes é muito importante para o sucesso de sua gestão. Os líderes, como apresentado por Figueiredo (2012) com base no RICD, regulam o funcionamento das comissões, indicando os membros de seu partido ou bloco que as compõem e podendo alterá-los sempre que entender como necessário, como prevê o art. 10, VI do RICD (BRASIL, 1989), além de terem o papel de aproximar os Deputados e as diversas autoridades do Poder Executivo. Não obstante, possuem uma série de ações, atribuídas regimentalmente, que interferem na dinâmica do Plenário, como por exemplo a solicitação de urgência na tramitação de projetos (art. 154, II do RICD e art. 155 do RICD), a solicitação de votação nominal de proposição (§ 3º do art. 185 do RICD) e a dispensa de discussão de proposição com todos os pareceres favoráveis (art. 167 do RICD).

Dado o contexto, um Colégio de Líderes atuante pode ser o caminho mais simples para o Executivo impor sua agenda à Câmara dos Deputados, principalmente na definição do que poderá ser considerado urgente e receber prioridade na apreciação.

Dessa maneira, tem-se a base da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no contexto brasileiro. Porém, no caso do Brasil, o modelo marcado por um multipartidarismo exacerbado e pela essencialidade de se estabelecer coalizões, faz com que esse relacionamento não

seja linear e sofra instabilidades provocadas principalmente por atores influentes e decisivos nesse cenário, como o Presidente da República e os Presidentes das Casas Legislativas. Tal fato tem como reflexo imediato a forma como se estabelece a agenda legislativa e a Ordem do Dia do Plenário.

## **2.9. A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil tem como ponto de partida a forma de atuação dos partidos políticos no sistema e esta é explicada, de acordo com Santos (2002), pelo conceito de “presidencialismo de coalizão”. Este, conforme Abranches (1988) refere-se à combinação do sistema de governo presidencialista, representação proporcional de lista aberta e com base em coligações e ao sistema partidário muito fragmentado. Tal contexto faz com que o chefe de governo, o Presidente da República, para implementar sua agenda de políticas públicas, implante uma política clientelista, por meio da distribuição de ministérios e cargos entre membros dos partidos que compõem a sua base, com o intuito de obter em troca o apoio de uma maioria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Trata-se das formas adotadas pelo governo para obtenção de maiorias.

Conforme define Sérgio Abranches, o presidencialismo de coalizão teria a seguinte definição:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco, cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, nem sempre explícita e coerentemente fixado na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Na esteira da definição apresentada por Abranches (1988), para manter sua governabilidade, o Presidente da República obrigatoriamente teria que estabelecer coalizões, ainda que o partido ao qual estivesse vinculado fosse majoritário. Como destaca Limongi (2006), a

sustentação do governo passaria não somente pelo critério partidário, mas também pelo federalismo, uma vez que as coligações eleitorais são definidas por estados. Desse modo, o poder de influência dos governadores tem impacto direto nas coalizões. Na mesma linha, afirma Abranches:

A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas o partidário-parlamentar, mas também o regional. (ABRANCHES, 1988, p.22).

Dessa maneira, tem-se uma característica singular do regime presidencialista no Brasil: a base de apoio do governo é formada pelo critério partidário e, dada à heterogeneidade social do país, também pelo critério regional. De acordo com Limongi (2006), as coalizões caracterizam as principais dificuldades enfrentadas pelo Presidente da República para governar.

Nesse cenário, o centralismo decisório da estrutura de poder das Casas Legislativas é essencial para que o Executivo implemente o seu poder de agenda. A Câmara dos Deputados está organizada de forma centralizada, na qual a figura do Presidente dispõe de muitos poderes. As proposições a serem discutidas e aprovadas dependem em grande parte da atuação do Colégio de Líderes. Este, conforme Figueiredo & Limongi (2001), atua na estruturação da pauta dos trabalhos e agiliza o processo legislativo, em especial as propostas originárias do Executivo e do Judiciário.

Os líderes operam, sobretudo, por intermédio da aprovação de requerimentos de urgência para o conjunto de matérias priorizadas para votação. Dessa forma, no contexto no qual o Executivo detenha maioria na Casa, o modo como os trabalhos estão organizados o favorece. Ao dispor de uma instância centralizada para negociar, o Colégio de Líderes, o Executivo, de acordo com Figueiredo & Limongi (2001), minimiza as incertezas e dificuldades próprias de uma negociação descentralizada. Tal fato possibilita ao Executivo exercer com mais intensidade a influência na agenda do Congresso Nacional.

Como demonstrou Limongi (2006), o Executivo legislou consideravelmente, principalmente na gestão do Presidente Lula, e obteve alto índice de aprovação de matérias submetidas ao Legislativo, inclusive no caso das Medidas Provisórias, instrumento muito utilizado em nosso sistema como demonstra Sampaio (2007). Segundo Ferreira Filho (2012), “*a medida*

*provisória equivale a um projeto de lei com eficácia antecipada.*” (FERREIRA FILHO, 2012, p. 234), o que fortalece o poder de ação do Executivo no Processo Legislativo.

De acordo com Gobatto (2013), o cenário apresentado por Limongi (2006), e também reforçado por Pereira (2014), evidencia que o Executivo utilizava seu poder de agenda, por meio de prerrogativas constitucionais, e impunha a pauta do Legislativo. Conforme Ferreira Filho (2012), o Executivo é de fato quem mais exerce a tarefa legislativa, sobretudo com o sistema de partidos vigente e para os casos em que o mesmo partido do governo detém a maioria parlamentar. Porém, com a mudança de atuação do Legislativo, sobretudo da Câmara dos Deputados a partir de 2015, essa relação se alterou e passou a exigir da Presidência da República um perfil de articulação política capaz de manter as coalizões até então existentes.

Dessa forma, a utilização do poder de agenda do Executivo surge como instrumento fundamental para a governabilidade. Para exercê-la, entretanto, a definição das matérias a serem deliberadas nas Casas Legislativas, ou seja, da Ordem do Dia do Plenário é essencial, uma vez que é desse universo que derivam as decisões dos parlamentares, materializadas em normas no plano concreto da sociedade.

Nesse sentido, a utilização da urgência regimental é uma ferramenta bastante utilizada, como demonstrou Cavalcanti (2013), e relevante para aceleração da pauta de uma sessão plenária.

### 3 METODOLOGIA

O trabalho em tela se pautará por uma análise comparativa entre as proposições cujos dados foram coletados utilizando-se de levantamento de informações com base em pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Os procedimentos metodológicos serão compostos pelos seguintes elementos:

- **Corpus de Pesquisa:** Compreende as proposições pautadas e aprovadas no Plenário na Câmara dos Deputados no período de 01/02/2011 a 31/01/2017, mediante regime de urgência. Engloba PLs, PLPs, PDCs, Mensagens do Executivo e PRCs. Abrange as matérias que compõem o Grupo 3 da Ordem do Dia – Urgência Regimental.
- **Recurso de Pesquisa:** Utilizou-se o Sistema de Informações Legislativas (SILEG) da Câmara dos Deputados e trabalhos anteriormente publicados. A partir desses dados, foi possível medir a relação entre as proposições que tramitaram em regime de urgência, apreciadas em função do seu conteúdo, com o propósito de identificar um viés de interesse mais político.

A pesquisa conjugou duas formas de análise: uma quantitativa e outra qualitativa.

A análise quantitativa será realizada mediante a comparação numérica entre matéria votada no Plenário em cada período, aprovada pelo rito comum com aquelas aprovadas pelo regime de urgência, sem que tenham sido analisadas por todas as Comissões de mérito antes de serem pautadas.

As análises serão segmentadas pelos seguintes períodos:

- 01/02/2011 a 31/01/2015, período referente à legislatura anterior, 54<sup>a</sup> Legislatura;
- 01/02/2015 a 05/05/2016, período referente à gestão do então Presidente Eduardo Cunha na legislatura atual, a 55<sup>a</sup> Legislatura;
- 06/05/2016 a 31/01/2017, período referente ao cumprimento do restante do mandato do então Deputado Eduardo Cunha, correspondente às gestões do então 1º Vice-Presidente, Deputado Waldir Maranhão, e do Presidente Rodrigo Maia, eleito para finalizar o supracitado mandato.

O motivo da divisão nos três períodos supramencionados explica-se pelo intuito de verificar a variação da aplicação do critério de urgência e do poder de influência do Executivo sobre o que foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados considerando a relação entre a Presidência da

Casa e o governo. No primeiro e terceiro períodos pesquisados, tem-se um alinhamento entre o Presidente da Câmara dos Deputados e a Presidência da República. No segundo período, tem-se um rompimento que se caracterizou como um dos principais fatores que vieram a provocar o *impeachment* da Presidente da República.

O objetivo da etapa quantitativa é verificar a relevância da aplicação da urgência no total de matérias que são aprovadas na Câmara dos Deputados.

A análise qualitativa consiste em avaliar, no conjunto de proposições aprovadas, o percentual de matérias de interesse do governo. Trata-se de uma análise de conteúdo das proposições aprovadas mediante aprovação prévia de Requerimento de Urgência, com o intuito de relacionar tais proposições com a agenda do Executivo visando verificar esse poder de agenda durante os períodos definidos para a pesquisa. Para efeito de se estabelecer esse relacionamento, serão considerados a autoria e o teor das matérias aprovadas.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

A elaboração da pauta de uma sessão plenária tem como ponto de partida o conjunto de proposições que já preencheram as condições para serem deliberadas em Plenário. Como se trata de um conjunto extenso, considera-se sobretudo o conjunto de proposições remanescentes das sessões deliberativas da última semana de trabalho legislativo. Em 20/05/2017, são mais de 292.000 proposições ativas na Câmara dos Deputados, sendo aproximadamente 6.200 consideradas prontas para pauta, ou seja, atendeu os requisitos que fazem com ela possa ser apreciada em Plenário. Tais números podem ser alterados dia após dia, o que dá a ideia de quão grande é o conjunto completo do qual pode ser extrair uma pauta.

Considera-se proposição ativa toda matéria em trâmite na Casa, isto é, que não tenha sido ainda convertida em norma jurídica ou em nova proposição, que não tenha sido arquivada, que não tenha sido retirada pelo autor ou devolvida ao autor, que não tenha sido enviada ao Congresso Nacional, que não tenha sido finalizada (caso dos requerimentos após serem votados), que não tenha perdido a eficácia, entre outras situações que fazem com que determinada proposição não possa mais ser apreciada pelos parlamentares ou que dependa de alguma ação de um ator do processo legislativo para que possa voltar a ser considerada uma matéria capaz de ser analisada.

Dessa forma, diante de um extenso conjunto habilitado para compor a pauta do Plenário, torna-se ainda mais importante a ação, realizada por líderes, de se requerer urgência para apreciação de determinada proposição. Como destaca Cavalcanti (2013), na 53ª Legislatura, período de 01/02/2007 a 31/01/2011, o número de projetos de lei apresentados e que tiveram urgência requerida foi um dos principais fatores de sucesso para que fossem deliberados, sendo que 75% dos PLs de autoria do Executivo apresentados com urgência foram transformados em lei.

A Tabela 2 demonstra como a maior parte dos projetos de lei aprovados são deliberados mediante a conversão dos mesmos para o regime de urgência “urgentíssima”, conforme art. 155 do RICD (BRASIL, 1989). Considera-se aprovado nesse contexto, projetos que tenham sido encaminhados à sanção da Presidência da República ou encaminhados ao Senado Federal na condição de Casa Revisora. Tal fato corrobora para a relevância dos critérios políticos na construção e apreciação dos itens da Ordem do Dia do Plenário.

<b>Número de PLs e PLPs aprovados na 53ª Legislatura</b>	<b>Número de PLs e PLPs aprovados a partir da aprovação de requerimentos de urgência (art. 155 RICD)</b>	<b>Percentual do uso da urgência na aprovação dos PLs</b>
177	93	52,5%

*Tabela 2 – Número de PLs aprovados devido à aprovação prévia de Requerimentos de Urgência na 53ª Legislatura*

*Fonte: Cavalcanti (2013) e Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

#### **4.1. MATÉRIA VOTADA X PROPOSIÇÕES APROVADAS EM PERÍODOS DE UMA LEGISLATURA**

Dado o cenário supracitado, faz-se necessário identificar a matéria votada em cada período a ser analisado. O conceito de matéria votada diz respeito ao conteúdo que fora aprovado em um dado intervalo de tempo. Entretanto, esse conteúdo pode dizer respeito a várias deliberações a respeito da mesma proposição, ou seja, uma mesma matéria poderá ter aprovado o parecer do Relator em Plenário, o texto da matéria e sua redação final.

Para se chegar às proposições aprovadas pelo Plenário no período desejado, o ponto de partida foi identificar a matéria votada no referido período de tempo. Considera-se proposição aprovada se esta, ao ser apreciada em Plenário, foi deliberada de forma positiva e foi transformada em norma jurídica pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, encaminhado à sanção presidencial, encaminhado ao Senado Federal ou teve sua tramitação encerrada, caso de requerimentos e recursos aprovados, por exemplo.

A forma de obtenção desses dados foi a execução de consulta direta à base de dados do Sistema de Informações Legislativas (SILEG), visto que não há um relatório pronto na aplicação que extraia exatamente esse conteúdo.



<b>Período Pesquisado</b>	<b>Número Total de Proposições Aprovadas na Câmara dos Deputados</b>	<b>Número de Proposições Acessórias Aprovadas</b>	<b>Número de Proposições Principais Aprovadas na Câmara dos Deputados</b>
01/02/2011 a 31/01/2015	843	266	577
01/02/2015 a 05/05/2016	467	227	240
06/05/2016 a 31/01/2017	135	47	88

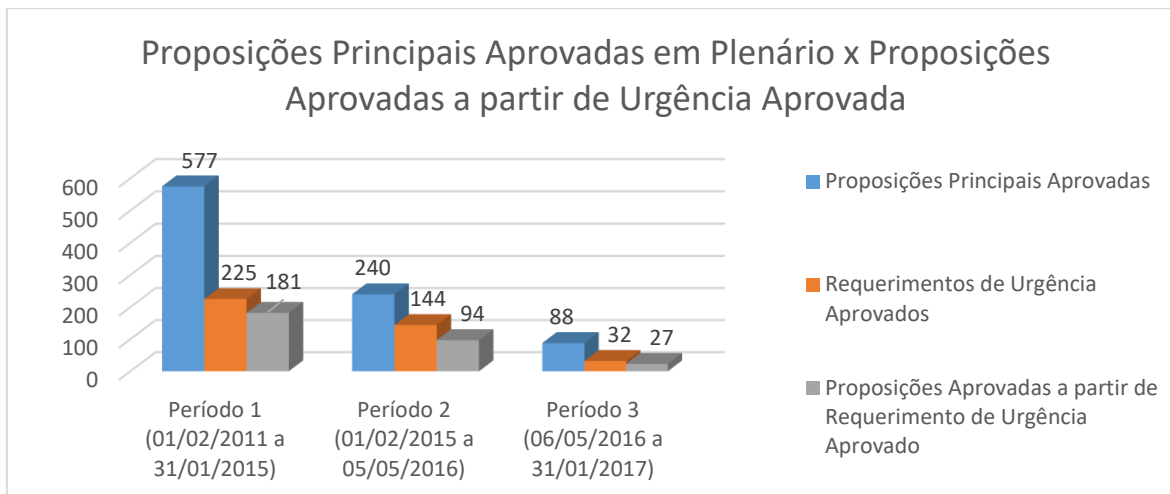
*Tabela 3 – Proposições Aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados  
Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

A Tabela 3 apresenta os dados obtidos por período consultado. Considerando o 1º período da pesquisa (01/02/2011 a 31/01/2015), foram obtidos 2051 itens aprovados em Plenário, que correspondem a 843 proposições distintas, sendo 266 proposições acessórias, o que totaliza 577 proposições principais. Para o 2º período da pesquisa (01/02/2015 a 05/05/2016), foram obtidos 1083 itens aprovados em Plenário, que se referem a 467 proposições distintas, sendo 227 proposições acessórias. Logo, o total de proposições principais do período é de 240. Já para o 3º período pesquisado (06/05/2016 a 31/01/2017), tem-se 333 itens aprovados em Plenário, sendo 135 proposições distintas com 47 proposições acessórias, o que produz o número de 88 proposições principais aprovadas.

Entende-se por proposições principais, no escopo desse trabalho, aquelas proposições que se aprovadas são transformadas em normas, caso por exemplo dos projetos de lei, projetos de lei complementar, propostas de emendas à Constituição, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, medidas provisórias, mensagens (que, via de regra, originam decretos legislativos). O conceito de proposição acessória refere-se àquela apresentada como uma peça vinculada à uma proposição principal, destinada a alterar a forma ou conteúdo da mesma ou solicitando uma ação que irá impactar na apreciação e tramitação da proposição a qual acessora. Caso, por exemplo, das emendas, pareceres, requerimentos e recursos.

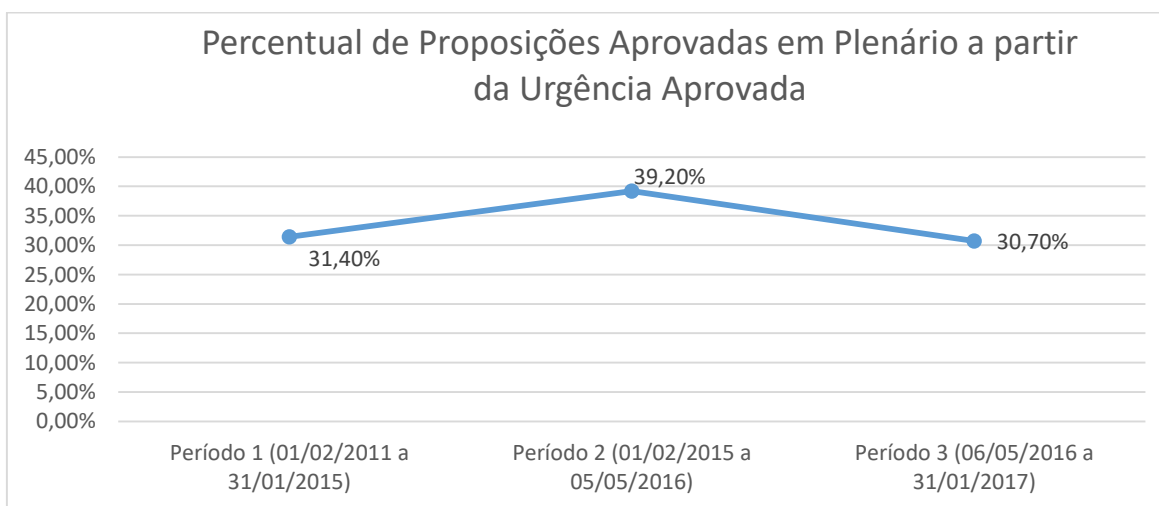
O Gráfico 1, exibido abaixo, considera apenas o número de proposições principais aprovadas, descartando as proposições acessórias. Comparado a esse dado, tem-se quantos requerimentos de urgência foram aprovados e, dessa maneira, qual o número de proposições que

foram apreciadas em Plenário devido à aprovação desses requerimentos com base no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989). O objetivo é exibir a relação da transformação do regime de tramitação de determinada proposição para sua deliberação em Plenário.



*Gráfico 1 – Proposições Principais Aprovadas em Plenário X Proposições Aprovadas a partir da alteração do Regime de Tramitação mediante Requerimento de Urgência Aprovado*  
*Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

Se comparado o número total de proposições aprovadas em cada período com o número aprovado devido à alteração para o regime de urgência, teremos a seguinte relação:



*Gráfico 2 – Percentual, por Período Pesquisado, de Proposições Aprovadas em Plenário a partir da Urgência Aprovada*  
*Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

Percebe-se, pelo Gráfico 2, a importância da aprovação de requerimentos de urgência para apreciação de matérias em Plenário, com um percentual em torno e até superior a 1/3 do total de

proposições aprovadas tendo sido levadas à pauta mediante o instrumento do Requerimento de Urgência, de acordo com o art. 155 do RICD (BRASIL, 1989). Tal fato corrobora para indicar a relevância da atuação dos Líderes nas sessões plenárias, sendo decisiva sua participação para alteração do regime de tramitação de proposições e a conseqüente apreciação das mesmas, visto que o requerimento supracitado exige, para ser apresentado, a assinatura da maioria absoluta da composição da Câmara dos Deputados ou de Líderes que representem esse número. Na prática, são os Líderes que assinam tais proposições e negociam sua aprovação em Plenário, pois além de atingirem mais facilmente o número regimental requisitado para tal instrumento, possuem ascendência sobre suas bancadas o que permite obter a aprovação e a possibilidade de alçar determinada proposição diretamente para a Ordem do Dia.

## **4.2. PROPOSIÇÕES PAUTADAS E APROVADAS EM PLENÁRIO MEDIANTE CRITÉRIOS POLÍTICOS**

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece critérios para que uma proposição esteja apta a compor a Ordem do Dia do Plenário, como apresentado na Tabela 1 da seção 2.7. Via de regra, uma proposição é considerada pronta para pauta se for matéria que deva ser apreciada em Plenário, conforme art. 24, II, alíneas “a” a “f” do RICD (BRASIL, 1989), e possuir todos os pareceres publicados dos órgãos técnicos aos quais foi distribuída. Porém, existem algumas ações que elevam determinadas proposições à pauta ainda que não estejam totalmente maduras para atingirem essa situação, isto é, não tenham sido totalmente discutidas nas Comissões e, desse modo, não possuam pareceres aprovados dos respectivos colegiados envolvidos.

Para efeito desse estudo, os critérios políticos são ações realizadas pelos Deputados para elevar tais matérias para a pauta e, na sequência, para apreciação em Plenário, utilizando-se para isso da urgência. Tais ações, embora previstas regimentalmente, são utilizadas de acordo com a atuação dos parlamentares que consideram, sobretudo, o apelo político para sua aplicação. Esse apelo pode ser desde objetivos eleitorais ou mesmo um alinhamento direto com as propostas e agenda do governo.

Além da aplicação da urgência, há dois outros critérios que fazem com que uma proposição seja alçada à Plenário sem ter sido analisada por todas as Comissões previstas:

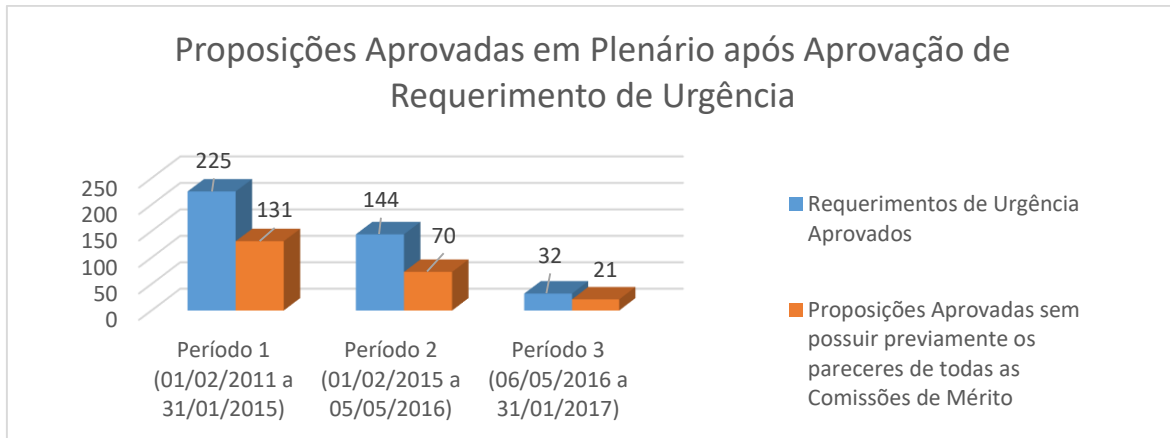
- Ter sido avocada ao Plenário, em conformidade com o § 6º do art. 52 do RICD (BRASIL, 1989).
- Ser matéria caracterizada como urgência constitucional em consonância com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da Constituição Federal (BRASIL, 1988);

O primeiro deles raramente é utilizado, visto que a matéria pode ser avocada ao Plenário somente se o prazo da última Comissão de mérito se expirou sem que esta tenha produzido um parecer sobre a matéria. Se o prazo expirado não for da última Comissão, o projeto pode ser encaminhado à próxima e não ao Plenário. Caso o prazo ainda esteja válido, ele não poderá ser avocado ao Plenário com base no § 6º do art. 52 do RICD.

O segundo critério mencionado, da urgência constitucional, tem sido, na prática, substituído pela urgência regimental do art. 155 do RICD, pois permite que a matéria, uma vez tendo o requerimento aprovado, possa ser incluído imediatamente na pauta do Plenário. Em geral, nos casos que o Executivo encaminha o projeto com urgência constitucional, o próprio tem solicitado a retirada da urgência para, posteriormente, mediante aprovação de requerimento de urgência dos Líderes, a matéria em questão possa ser pautada e deliberada. É o caso, por exemplo do projeto de lei PL 865/2011, apresentado pelo Executivo em 31/03/2011. Tal projeto, que foi transformado em norma jurídica em 28/03/2013, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, cria cargo de Ministro de Estado e cargos em comissão.

Diante do referido cenário, cabe analisar o quantitativo de proposições aprovadas que se enquadrem no fato de não terem recebido os pareceres técnicos de todos os colegiados a que foram distribuídas.

Para se fazer tal análise, foi necessário avaliar a ficha de tramitação de cada proposição aprovada após urgência deferida pelo Plenário. Dada a dificuldade de se obter esses dados no SILEG, o exame na ficha torna-se essencial para assegurar que determinada proposição foi alçada ao Plenário sem que tenha recebido um parecer em uma das Comissões previstas. A mencionada análise produziu os seguintes dados, de acordo com o Gráfico 3:



**Gráfico 3 – Requerimentos de Urgência Aprovados X Proposições Aprovadas em Plenário mediante Aprovação de Requerimento de Urgência**

*Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

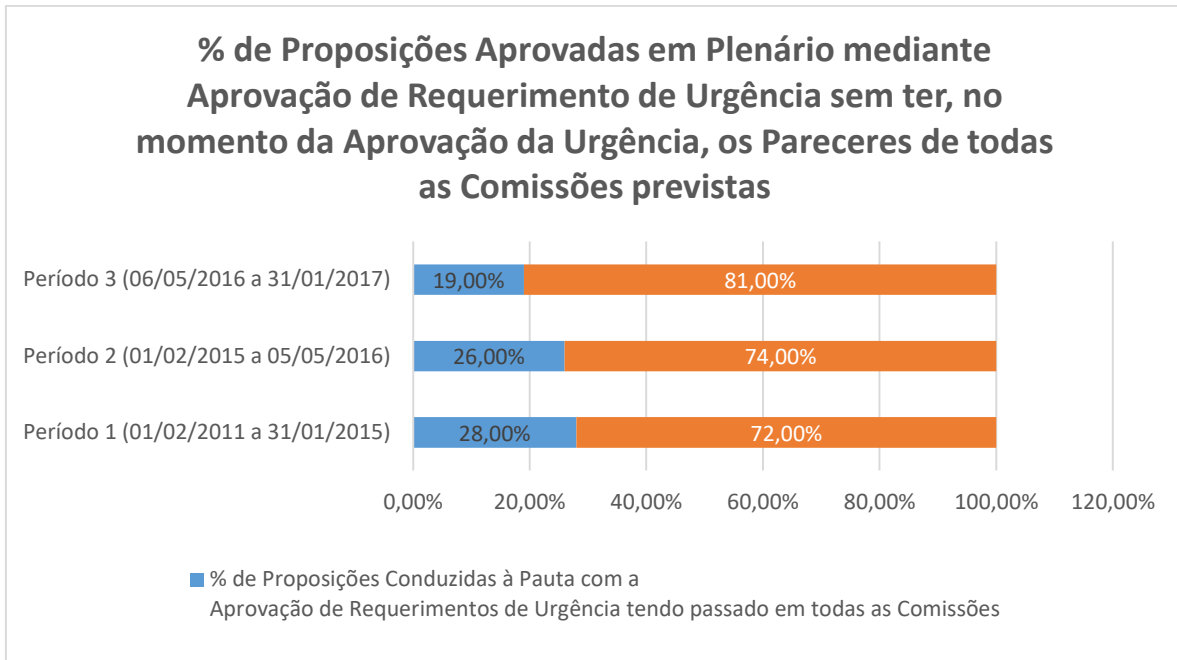
Para o período 1, os 225 requerimentos de urgência do art. 155 do RICD aprovados foram essenciais para que 131 matérias tenham sido aprovadas em Plenário, sem possuir os pareceres publicados das Comissões para as quais foi distribuída. No período 2, o número de matérias aprovadas em Plenário nessa mesma condição foi de 70 para 144 requerimentos de urgência aprovados. No período 3, esse número foi de 21 para 32 requerimentos de urgência aprovados. Tal cenário demonstra um considerável uso da urgência para se aprovar matérias que, *stricto sensu*, não estariam prontas para pauta naquele momento.

### **4.3. RESPOSTAS AOS PROBLEMAS DE PESQUISA**

De posse dos dados coletados e extraídos da base do SILEG combinada com a análise da ficha de tramitação das proposições aprovadas mediante aprovação anterior de requerimento de urgência, é possível responder ao primeiro problema de pesquisa:

- Há uma relevância desses critérios dito políticos na Ordem do Dia em comparação aos critérios que, normalmente, tornam uma proposição pronta para pauta após receber os pareceres das Comissões para as quais foi distribuída?

Dada a recorrência com que o mecanismo de urgência é utilizado em Plenário, ainda que a proposição esteja pronta para ser pautada, percebe-se ser um critério bastante relevante e influente na agenda do principal colegiado da Casa.



*Gráfico 4 – Proposições Aprovadas em Plenário mediante Aprovação de Requerimento de Urgência sem ter, no momento da Aprovação da Urgência, os Pareceres de todas as Comissões previstas*  
*Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

O Gráfico 4 atesta a relevância das proposições pautadas e aprovadas em Plenário, pendentes de pareceres das Comissões às quais foram distribuídas, no conjunto de proposições alçadas ao regime de urgência.

Uma vez feita uma análise comparativa em cada período das proposições aprovadas, mediante regime de urgência, percebe-se um peso considerável das ações políticas para aprovação em Plenário de matérias consideradas urgentes, visto que serão essas ações que trarão tais matérias à pauta. Ademais, nota-se também um equilíbrio na interferência desse critério nos períodos distintos. Esse peso aumenta consideravelmente, como exibido no Gráfico 4, se avaliarmos o quanto esse critério representa percentualmente no conjunto de matéria aprovadas após a mudança do regime de tramitação para urgente, conforme o art. 155 do RICD (BRASIL, 1989).

Identificada a relevância da urgência na composição da pauta e na aprovação das matérias que compõem a Ordem do Dia do Plenário, é possível responder à segunda pergunta:

- Qual a força do poder de agenda do Executivo no que é aprovado nessa pauta do Plenário?

Para entender a influência desse poder de agenda do Executivo, faz-se necessário avaliar como se compôs a pauta de itens aprovados no Plenário. A Tabela 4 apresenta os tipos de proposições aprovadas em cada um dos períodos pesquisados, desconsiderando-se os requerimentos aprovados:

<b>Período Pesquisado</b>	<b>PL</b>	<b>PLP</b>	<b>PEC</b>	<b>PRC</b>	<b>PDC</b>	<b>MPV</b>	<b>REC</b>	<b>MSC</b>	<b>OUTROS</b>
Período 1 (01/02/2011 a 31/01/2015)	183	16	30	58	133	132	9	14	11
Período 2 (01/02/2015 a 05/05/2016)	98	12	19	16	49	42	50	1	3
Período 3 (06/05/2016 a 31/01/2017)	25	2	4	3	17	30	0	3	4

*Tabela 4 – Tipos de Proposições Aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados, desconsiderando todos os Requerimentos*

*Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

Considerando a autoria dessas proposições, tem-se o seguinte quadro de distribuição para cada período, conforme a Tabela 5 exibida abaixo, tendo como análise as proposições que podem ser de autoria de diferentes legitimados vinculados a diferentes poderes, casos do Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Como possíveis autores, teremos os parlamentares, Deputados ou Senadores, o Poder Executivo, Órgãos do Poder Judiciário, no qual serão incluídos para efeito de totalização o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), e as Comissões da Câmara dos Deputados, abrangendo as Comissões Permanentes e as Temporárias.

As Medidas Provisórias (MPs) e os Projetos de Decreto Legislativo (PDCs), referentes a acordos internacionais, considerados no conjunto de matérias de interesse do Palácio do Planalto que, desse modo, integrariam a agenda do governo, não constam nessa tabela pelo fato de já serem de autoria de um único tipo de ator, o Poder Executivo.

<b>PERÍODO 1 (01/02/2011 A 31/01/2015)</b>					
<b>Tipo de Proposição</b>	<b>Deputados</b>	<b>Senadores</b>	<b>Executivo</b>	<b>Judiciário (incluindo MPU)</b>	<b>Comissões da Câmara</b>
PL	55	35	37	51	5
PLP	4	4	8	-	-
PEC	18	10	2	-	-

<b>PERÍODO 2 (01/02/2015 A 05/05/2016)</b>					
Tipo de Proposição	Deputados	Senadores	Executivo	Judiciário (incluindo DPU)	Comissões da Câmara
PL	58	20	11	7	2
PLP	7	5	0	-	-
PEC	14	5	0	-	-
<b>PERÍODO 3 (06/05/2016 A 31/01/2017)</b>					
Tipo de Proposição	Deputados	Senadores	Executivo	Judiciário (incluindo MPU e DPU)	Comissões da Câmara
PL*	6	6	6	6	1
PLP	1	0	1	-	-
PEC	2	1	1	-	-

\* 1 Projeto de Lei teve como autor a Sociedade Civil – PL 4850/2016 (Projeto conhecido como as 10 Medidas contra a Corrupção)

Tabela 5 – Autores das Proposições Aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados, desconsiderando os Requerimentos

Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)

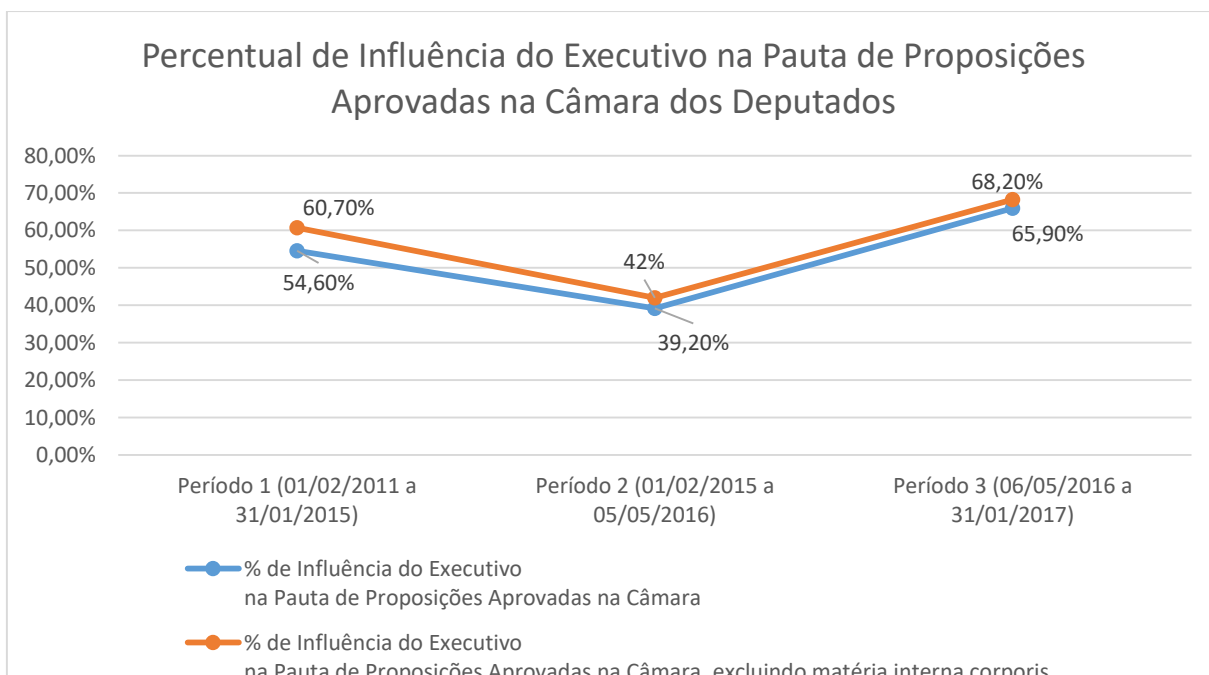
No primeiro período pesquisado, correspondente a 01/02/2011 a 31/01/2015, das 577 proposições aprovadas, excluindo-se os requerimentos e recursos, percebe-se uma forte presença do Executivo. São 37 PLs, 8 PLPs, 2 PECs, além de 132 MPs e 14 mensagens que, via de regra, irão constituir projetos de decreto legislativo (PDC). Ademais, com base na análise de conteúdo dos PDCs aprovados, cerca de 122 dos 133 dizem respeito à aprovação de acordos, convênios e tratados internacionais. Dessa forma, com esse cenário, tem-se, no mínimo, 315 proposições de interesse direto do governo, o que equivale a 54,6% da pauta de matérias aprovadas no período. Considerando que os projetos de resolução aprovados são matéria *interna corporis* das Casas Legislativas, esse percentual sobe para 60,7%. Caso avalie-se o teor dos PLs, PLPs e PECs apresentadas por parlamentares, esse número poderia ser ainda mais elevado, ainda que o critério para associar determinado assunto com o interesse do governo à época seja subjetivo.



No segundo período de pesquisa, correspondente a 01/02/2015 a 05/05/2016, das 240 proposições aprovadas, excluindo-se os requerimentos e recursos, percebe-se uma presença significativamente menor do Executivo. São 11 PLs, nenhum PLP, nenhuma PEC, 42 MPs e apenas 1 mensagem. Com base na análise de conteúdo dos PDCs aprovados, cerca de 40 dos 50 tem como objetivo a aprovação de acordos, protocolos, convênios e tratados firmados pelo governo com outras nações. São, portanto, 94 proposições que compunham a agenda do governo, o que equivale a somente 39,2 % da pauta de matérias aprovadas no período. Desconsiderando as resoluções, esse percentual sobe para aproximadamente 42%.

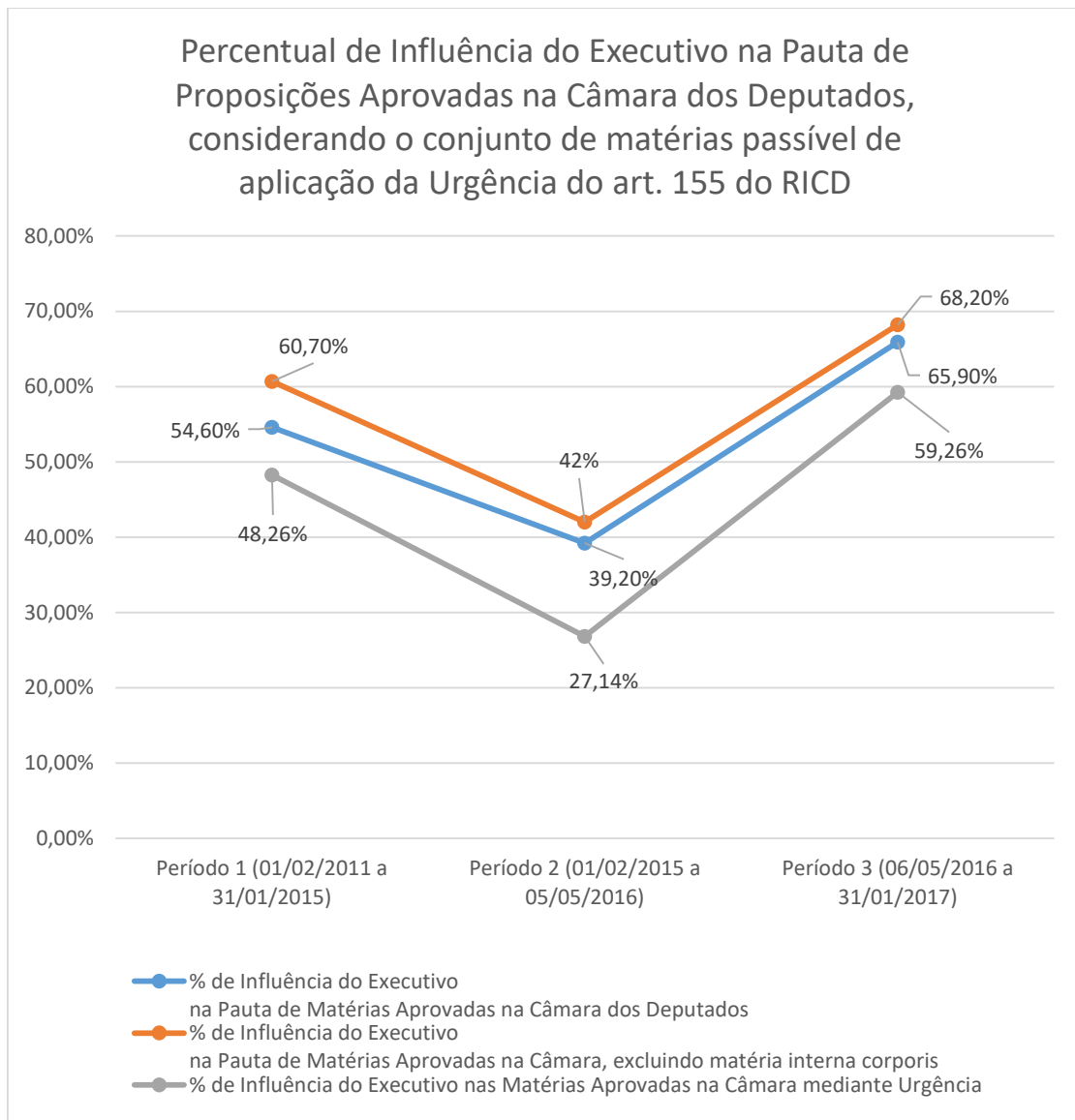
No terceiro período de pesquisa, correspondente a 06/05/2016 a 31/01/2017, das 88 proposições aprovadas, excluindo-se os requerimentos e recursos, nota-se uma reação do Executivo que volta a marcar uma presença relevante na pauta da Câmara dos Deputados. São 6 PLs, 1 PLP, 1 PEC, 30 MPs e 3 mensagens. Com base na análise de conteúdo dos PDCs aprovados, todos os 17 PDCs tratam da aprovação de acordos, convênios e/ou tratados firmados pelo governo com outras nações. São, portanto, 58 proposições da agenda do governo, o que equivale a 65,9% da pauta de matérias aprovadas no período. Desconsiderando as resoluções, pelas razões apontadas acima, esse percentual sobe para 68,2%.

O Gráfico 5 ilustra os cenários supramencionados.



**Gráfico 5 – % de Influência do Executivo na Pauta de Proposições Aprovadas na Câmara dos Deputados**  
 Fontes: Sistema de Informações Legislativas (SILEG); e  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao>

Se for considerado apenas o conjunto de matérias passível de aplicação da Urgência com base no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989), teremos um cenário direto da influência do Executivo sobre àquelas matérias que há a interferência dos Deputados para que sejam deliberadas em Plenário. Nesse caso, considera-se apenas PLs, PLPs, PRCs e são desconsiderados os PDCs de acordo internacional, PECs, MPs e projetos de lei de autoria do Executivo com solicitação de Urgência Constitucional. Para ilustrar esse cenário, tem-se o Gráfico 6 que acrescenta a visão supracitada aos cenários descritos pelo Gráfico 5.



**Gráfico 6 – % de Influência do Executivo na Pauta de Proposições Aprovadas na Câmara dos Deputados considerando o conjunto de matérias passível de aplicação da Urgência do art. 155 do RICD**

*Fontes: Sistema de Informações Legislativas (SILEG); e*

*<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao>*

A curva mais abaixo, apresentada no Gráfico 6, demonstra a mesma proporção evidenciada para os outros cenários, ou seja, com diferentes conjuntos de matérias considerados, seja o total de matérias aprovadas ou apenas aquelas aprovadas que poderiam ser submetidas à Urgência do art. 155 do RICD (BRASIL, 1989), a imposição de agenda do Executivo teve um comportamento razoavelmente uniforme para os três períodos pesquisados.

Considerando as três curvas exibidas no Gráfico 6, é possível perceber a maior força do poder de agenda do Executivo nos períodos 1 e 3 pesquisados e um enfraquecimento nítido no período 2, que se acentua se o conjunto mensurado é apenas o de matérias que pode ser aplicado a mudança para o regime de Urgência com base no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989).

Os períodos 1 e 3 da pesquisa foram marcados pela gestão de Presidentes da Câmara alinhados com o Palácio do Planalto. No 1º período, a Câmara teve como presidentes os Deputados Marco Maia, do PT, partido da então Presidente da República, e Henrique Eduardo Alves, deputado do PMDB, partido do então Vice-Presidente da República.

O 2º período corresponde à presidência do então Deputado Eduardo Cunha. Apesar de ser um parlamentar do PMDB, sua gestão foi marcada por uma relação conflituosa com o Executivo, que culminou na condução do processo de *impeachment* que afastou a Presidente Dilma Rousseff. Durante esse período, Cunha pautou diversas matérias que afetavam diretamente o governo, como por exemplo matérias consideradas pautas bomba que geravam aumentos de despesas não planejadas para o governo, e atraiu para o Legislativo o protagonismo da agenda plenária, impondo ao Executivo um papel mais de coadjuvante e exigindo deste uma difícil capacidade de negociação com a classe política. Tal contexto sinaliza a perda de apoio ao governo na Câmara dos Deputados, demonstrado também pela queda acentuada da influência do governo no conjunto de matérias que se aplica a Urgência, conforme o Gráfico 6. Essa perda de apoio da então base governista provocou, posteriormente, o processo político que afastou a Presidente Dilma do cargo. Na sequência, Cunha foi afastado do mandato de Deputado, em 05/05/2016, por decisão do STF.

O 3º período teve, inicialmente, a presidência interina do Deputado Waldir Maranhão. Com a renúncia, em 07/07/2016, de Eduardo Cunha ao cargo de Presidente da Câmara foi realizada, conforme prevê o § 2º do art. 8º do RICD (BRASIL, 1989) uma eleição para cumprimento do restante do seu mandato. Em 14/07/2016, foi eleito o Deputado Rodrigo Maia. Com a saída de Eduardo Cunha e tendo Michel Temer assumido a Presidência da República, o governo voltou a possuir maioria na Câmara dos Deputados. O reflexo disso foi o retorno do Executivo ao

protagonismo da definição da agenda do Plenário, evidenciado pelo elevado índice de matérias aprovadas na referida Casa Legislativa.

Dessa forma, pode-se notar a correlação entre a agenda do Executivo na Câmara dos Deputados com a governabilidade do país, o que se explica pela necessidade de o Chefe de Governo negociar com o Congresso Nacional um caminho para viabilizar suas ações e políticas públicas. Esse processo de negociação visa a inclusão de suas propostas na pauta das Casas Legislativas e assegurar que sejam aprovadas, ainda que com uma margem de mudança que permita ao Executivo manter suas metas quando da apresentação de um projeto de lei, de uma proposta de emenda à Constituição ou da expedição de uma MP.

A manutenção desse poder de agenda é fundamental para o Executivo implantar seus programas e ações e, dessa forma, governar o país. Sem controlar a agenda do Legislativo, o governo fica bastante vulnerável e exposto a instabilidades como as vivenciadas no 2º período da pesquisa e que terminou com o impeachment de uma Presidente da República.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição dos itens que compõem a Ordem do Dia do Plenário é, de fato, um processo complexo que envolve uma série de variáveis distintas e, de uma certa forma, correlacionadas. Uma dessas variáveis é o critério técnico que torna determinada proposição pronta para pauta (§ 3º do art. 86 do RICD (BRASIL, 1989)). Tratam-se dos casos das proposições terem sido discutidas e possuírem pareceres aprovados em cada uma das Comissões para as quais foram distribuídas. Nesse caso a proposição estaria madura para ser apreciada pelo Plenário.

Entretanto, existem outros fatores que podem fazer com que uma proposição alcance o Plenário. Em destaque, tem-se o uso da urgência. Porém o uso desse mecanismo pelos parlamentares leva em consideração um conjunto de pontos e fatos que vão desde um assunto que está sendo discutido na mídia à matéria de interesse direto do Executivo. Para que essa situação possa ser aplicada uma das principais ferramentas utilizadas é a aprovação do requerimento definido no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989).

O presente trabalho se propôs a fazer sua análise nesse contexto para identificar o peso das urgências no volume das votações que integram o conjunto de matérias aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Para tanto, utilizou-se de dados extraídos da base de dados do SILEG. As pesquisas realizadas, muitas delas tendo que ser feitas com consultas diretas à estrutura de dados da solução, demonstraram a principal dificuldade do trabalho, uma vez que não há um relatório pronto que extrair tais informações do sistema.

Dessa maneira, foi de grande valia o conhecimento da base de dados para se chegar ao objetivo pretendido. Contudo, uma parte das informações teve que ser obtida pela análise de conteúdo da matéria, o que implicou em uma verificação direta da ficha de tramitação de cada proposição. Em números, isso significou uma leitura da tramitação de aproximadamente 400 proposições para se concluir se estas foram alçadas ao regime de urgência penderes de parecer de alguma Comissão para a qual foi distribuída.

Como objetivo geral do trabalho, foi possível indicar a relevância dessa atuação política na aprovação de proposições na Ordem do Dia do Plenário. Cerca de 1/3 das matérias que foram aprovadas na Casa no período estudado, têm seu regime de tramitação alterado para urgência. Sabe-se, porém, que dado o extenso domínio de proposições que estão prontas para serem pautadas pelo

Plenário, cerca de 6200 em 20/05/2017, modificar o regime de tramitação para urgente pode, muitas vezes, ser um meio para se conseguir definir o que será apreciado. No entanto, considerando o poder atribuído regimentalmente ao Presidente da Casa, no qual inclui definir os itens que irão compor a Ordem do Dia de uma sessão plenária, o fato de uma matéria possuir o regime de urgência não é uma ferramenta essencial para se estabelecer que esta será pautada.

A prerrogativa do Presidente de definir a pauta não o permite pautar qualquer proposição independente do estágio que a mesma se encontre. Existem limitações constitucionais definidas que forçam que certas matérias tenham que ser pautadas, como os casos das urgências constitucionais com prazo vencido, definido pelos artigos 62, § 6º, e 64, § 2º da CF (BRASIL, 1988).

Outra limitação está imposta pelo art. 16, § 2º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, que determina que a Mesa Diretora possui o prazo, improrrogável, de dois dias para incluir uma representação na pauta da Ordem do Dia, o que deverá sobrestar todas as demais matérias, exceto aquelas em urgência constitucional.

No entanto, excluindo-se tais situações e os itens que estejam sujeitos ao trancamento da pauta, o Presidente poderá pautar as demais matérias e apreciá-las, por exemplo, em uma sessão deliberativa extraordinária.

Trata-se do contexto político que, via de regra, se reflete na pauta das Casas Legislativas, sobretudo na Câmara dos Deputados, resultando tanto na inclusão de matérias quanto na exclusão das mesmas. Outro fator considerado, principalmente pelo governo, é a opinião pública que, muitas vezes, atua como uma barreira para determinados assuntos avaliados como impopulares.

Nesse quadro, percebe-se a importância da aplicação do regime de urgência na composição e deliberação de itens no Plenário. Pôde-se perceber, também, como muitas matérias alçadas à Ordem do Dia não foram discutidas em todas as Comissões previstas. Como demonstrado no Gráfico 4 da seção 4.3, entre 70 e 80% das proposições aprovadas após aprovação de requerimentos de urgência, não estariam na situação de prontas para pauta do Plenário. Tal cenário corrobora para a afirmação que o uso do mecanismo de urgência impacta consideravelmente na composição e aprovação de matérias na Ordem do Dia do Plenário e que, dessa forma, são bastante relevantes se comparados ao conjunto total de matérias aprovadas no respectivo colegiado.

Quanto aos objetivos específicos visados pelo trabalho em tela, pode-se considerar que foram atendidos em sua maior parte. O primeiro deles diz respeito a medir o percentual de

proposições que passam a tramitar em regime de urgência na Casa, comparada àquelas que estão prontas para pauta do Plenário. A Tabela 6, cujos dados foram apresentados e discutidos no capítulo 4, evidencia que mais de 30% das proposições aprovadas em Plenário alcançam a Ordem do Dia mediante a alteração de seu regime para urgência, mediante aprovação de requerimento com base no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989).

<b>Período Pesquisado</b>	<b>Percentual de Proposições Aprovadas em Regime de Urgência</b>
01/02/2011 a 31/01/2015	31,4%
01/02/2015 a 05/05/2016	39,2%
06/05/2016 a 31/01/2017	30,7%

*Tabela 6 - Percentual de Proposições Aprovadas em Plenário mediante aprovação de Requerimento de Urgência  
Fonte: Sistema de Informações Legislativas (SILEG)*

A elevação do percentual no 2º período pesquisado, demonstra uma presença ainda mais marcante da ação dos parlamentares para pautar matérias com base na urgência, explicada possivelmente pelo efeito Cunha. Foi uma época que a Câmara dos Deputados se distanciou do Executivo e apresentou pautas que deliberavam sobre um quantitativo relevante de matérias fora da agenda do Palácio do Planalto, como as chamadas pautas bomba. Esse panorama se refletiu no percentual de influência do governo na pauta da Câmara dos Deputados no período supracitado.

O segundo objetivo específico tinha como meta avaliar os critérios regimentais exigidos para que determinada proposição pudesse ser considerada pronta para ser incluída na Ordem do Dia do Plenário. Tal estudo, demonstrado no capítulo 2, especificamente na seção 2.7, apresenta as condições que levam determinado item a ser considerado pronto para Ordem do Dia (PTORD). Nessa análise é possível notar o critério *strico sensu*, que define o caminho normal de uma proposição, de acordo com o § 3º do art. 86 do RICD (BRASIL, 1989), e três outros bastante utilizados com base em ações políticas:

- Não possuir todos os pareceres das Comissões às quais foi distribuída, mas ter Requerimento de Urgência aprovado em Plenário;
- Ter sido avocada ao Plenário, em conformidade com o § 6º do art. 52 do RICD (BRASIL, 1989).
- Ser matéria caracterizada como urgência constitucional em consonância com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Na prática, como analisado na seção 4.2, o primeiro deles é o que, efetivamente, é aplicado na Casa. Nesse caso, aprova-se o Requerimento de Urgência com base no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989), o que possibilita que a matéria relacionada à peça aprovada possa ser pautada imediatamente.

O terceiro objetivo específico diz respeito a avaliar a relação da atuação do Colégio de Líderes sobre o que é apreciado e deliberado no Plenário. Como abordado na seção 2.8.2, o papel dos líderes é essencial para o processo legislativo na Câmara dos Deputados. Além de ser essencial nas comissões, é capaz de interferir diretamente na dinâmica do Plenário com uma série de instrumentos regimentais ao seu dispor. Ademais, influencia de modo considerável um conjunto de parlamentares, o que pode ser decisivo para aprovação ou rejeição de matérias.

Outro ponto extremamente importante na interferência dos líderes no que é apreciado em Plenário, é o fato do número exigido para apresentação do Requerimento de Urgência do art. 155 do RICD (BRASIL, 1989). Como o líder pode suprir a assinatura de seus representados e o número mínimo regimentalmente requerido para se apresentar a mencionada proposição é a maioria absoluta de Deputados da Casa, a assinatura de diferentes líderes é a forma mais prática de se viabilizar o uso desse instrumento. Isso resulta na imprescindibilidade da presença dos mesmos no controle de que matérias serão elevadas ao regime de urgência e, dessa maneira, possam integrar, até na mesma sessão plenária, a pauta a ser deliberada. Tal fato, aliado ao poder de influência dos líderes junto ao Presidente da Casa e também junto ao Executivo, fazem desse ator, fundamental no processo.

Ainda que o Presidente possa pautar determinada matéria sem o consentimento do Colégio de Líderes, caso boa parte destes discordem do texto ou da escolha da matéria a ser deliberada, a ação deles junto às suas bancadas pode significar, dependendo da situação, uma dura derrota para a Presidência da Casa.

Sendo assim, tendo como base o poder de agenda do Executivo, a atuação do Colégio de Líderes é de suma importância, pois além de ser uma instância mais centralizada de decisões, pode ser o canal do governo para impor sua agenda e aprovar matérias nas Casas Legislativas.

O último objetivo buscava relacionar os itens apreciados e aprovados em Plenário com a agenda do Executivo no período analisado. Conforme apresentado na seção 4.3 e no Gráfico 5, o poder de influência do Poder Executivo na agenda da Câmara dos Deputados e, sobretudo no que fora aprovado em Plenário, sofreu alterações consideráveis em cada um dos períodos. Uma das



principais razões para essa variação tem relação com o presidencialismo de coalizão que impera no Brasil. Nesse contexto, manter uma base parlamentar sólida e ter uma boa capacidade de articulação e negociação é essencial.

O 1º período pesquisado mostrou um alto poder de influência do Executivo, em torno de 55% das matérias aprovadas em Plenário, fruto da rede de coalizões herdadas do governo anterior ao período consultado, governo do Presidente Lula, como tratado por Cavalcanti (2013).

No entanto, essas coalizões sofreram um desgaste, principalmente ao final do primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff, que coincide com o final do 1º período estudado. A crise econômica enfrentada pelo país, agravada a partir do último ano da referida gestão, a sucessão de escândalos de corrupção relacionados à cúpula do governo e a impossibilidade do mesmo se aproximar de promessas feitas ao longo da campanha de 2014, que reconduziu Dilma Rousseff ao Planalto, provocaram uma considerável perda de popularidade do então governo. Aliado a esse contexto, se formou uma intensa crise política que teve no Presidente da Câmara dos Deputados à época do 2º período pesquisado, um dos principais protagonistas. Como resultado, teve-se uma queda relevante da influência do Executivo na pauta do Plenário, com menos de 40% das matérias aprovadas tendo relação direta com a agenda do governo.

O 3º período da pesquisa do presente trabalho, que abrange a gestão da Câmara dos Deputados, até 31/01/2017, após o afastamento de Eduardo Cunha do mandato de Deputado Federal e posterior ao *impeachment* de Dilma Rousseff, retrata um novo quadro, no qual o governo do Presidente Michel Temer com base em uma série de negociações, reconstruiu uma base no Congresso, restabeleceu uma maioria na Câmara e teve na Presidência da Casa um importante aliado. Tal cenário é evidenciado pelo retorno do Executivo ao comando da agenda, com mais de 65% de influência deste nas matérias aprovadas em Plenário.

Toda essa análise demonstra a relação da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, em especial aquilo que é deliberado e aprovado, com a forma com que o Executivo governa a nação. O poder de agenda é um mecanismo fundamental para que o governo consiga garantir a implantação de suas políticas. Para tanto, a utilização da urgência regimental é o principal caminho para assegurar a apreciação de determinados assuntos no momento político oportuno.

Sem um controle da base parlamentar por parte da Presidência da República, não se aprova matérias, algumas podem nem mesmo ser pautadas, medidas provisórias podem perder sua eficácia ou sofrer alterações substanciais, conjuntura esta que traz um impacto direto à governabilidade do

país. Tal fato comprova a necessidade de equilíbrio entre os poderes no sistema presidencialista brasileiro e como essa governabilidade se apoia no poder de agenda e nas coalizões estabelecidas e mantidas ao longo do governo.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

AMORIM NETO, Octavio & SANTOS, Fabiano. **O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros**. Artigo publicado em Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, número 4, 2003, pp. 661 a 698. Rio de Janeiro: 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989: Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 17a edição. Brasília: 2016. 119 p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa**. - Brasília: Congresso Nacional, 2007. 272 p.

CAVALCANTI, Moema Ramos. **Processo Legislativo dos Projeto de Lei Submetidos ao Regime de Urgência - Uma visão a partir do presidencialismo de coalizão**. Brasília: Monografia apresentada no Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados para o curso de Especialização em Processo Legislativo. Brasília: 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7a edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. 344 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2001). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2a edição. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. **O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução**. Artigo publicado em E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, número 8, 1º Semestre de 2012, pp. 6 a 33. Brasília: 2012.

GOBATTO, Gilson. **Executivo e Legislativo – Poderes Harmônicos e Independentes? Uma análise do poder de agenda**. Brasília: Monografia apresentada no Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados para o curso de Especialização em Processo Legislativo. Brasília: 2013.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. São Paulo: Novos Estudos – CEBRAP, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ª edição. São Paulo: Atlas, 2016. 970 p.

NASCIMENTO, Reinaldo Sobrinho do. **Poder de Agenda: A supremacia do Poder Executivo e seus efeitos na sistematização da pauta do Plenário da Câmara dos Deputado**. Brasília: Monografia apresentada no Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados para o curso de Especialização em Processo Legislativo. Brasília: 2008.

PACHECO, Luciana Botelho. **O poder conclusivo de apreciação das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar**. Monografia apresentada para o curso de Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: 2004.

PEREIRA, Ricardo José. **Produção Legislativa nas Democracias Consolidadas e a Eficácia da Atividade Propositiva**. Estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Uma teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 15, nº 43, p. 45-67, jun.2000.

SABOIA, Fernando. **O Poder de Apreciação Conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados – Uma Avaliação**. Brasília: Monografia apresentada no Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB) para o curso de Especialização em Gestão Legislativa. Brasília: 2005.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 222 p.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Artigo publicado em Dados [online]. 2002, vol.45, n.2, pp.237-264. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>>. Rio de Janeiro: 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 40ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

## ANEXO A – CONSULTAS FEITAS À BASE DO SILEG

```

Select    C.txtNome,
          TextoResultado = (
                                Select  txtTextoTramitacao
                                From      Tramitacao
                                Where    CodProposicao = B.CodProposicao
                                And      CodTramitacao = B.CodTramitacaoResultado
                                )
From      Reuniao As A JOIN ResultadoItem As B
          ON A.CodReuniao = B.CodReuniao JOIN Proposicao As C
          ON B.CodProposicao = C.CodProposicao
          Where  CodOrgao = 180
                And(CodTipoReuniao = 204 or CodTipoReuniao = 110)
                And B.CodTipoResultadoReuniao = 4020
                And DatReuniao between '01/02/2011 00:00:00'
                                       And '31/01/2015 23:59:59'

```

### *Matéria Votada por período pesquisado*

Busca pelas proposições votadas e o texto do resultado aprovado. As demais condições fixam que o órgão de deliberação é o Plenário (código 180), o tipo de reunião é Sessão Plenária Deliberativa (códigos 204 e 110), podendo ser ordinária ou extraordinária, o resultado da deliberação como aprovado (código 4020) e o período pesquisado.

```

Select    C.txtNome,
          TextoResultado = (
                                Select  txtTextoTramitacao
                                From      Tramitacao
                                Where    CodProposicao = B.CodProposicao
                                And      CodTramitacao = B.CodTramitacaoResultado
                                And      txtTextoTramitacao like '%Urg%'
                                )
From      Reuniao As A JOIN ResultadoItem As B
          ON A.CodReuniao = B.CodReuniao JOIN Proposicao As C
          ON B.CodProposicao = C.CodProposicao
          Where  CodOrgao = 180
                And(CodTipoReuniao = 204 or CodTipoReuniao = 110)
                And B.CodTipoResultadoReuniao = 4020
                And DatReuniao between '01/02/2011 00:00:00'
                                       And '31/01/2015 23:59:59'
                And C.txtNome like '%REQ%'

```

### *Requerimentos de Urgência Aprovados no período pesquisado*