



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

PARECER Nº 0308/16

RECURSO À QUESTÃO DE ORDEM

(Do Sr. Dep. Rodrigo Cunha)

DA 2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PROCESSO Nº 0000/15

RELATOR: Dep. SÉRGIO TOLEDO

Trata-se de recurso ao Plenário, nos termos do artigo 269, §8º, do Regimento Interno, em face da decisão da Presidência, que negou requerimento feito, em questão de ordem, pelo Deputado Rodrigo Cunha, na sessão deliberativa do dia 03 de novembro de 2015, acerca da inaplicabilidade do art. 140 do Regimento Interno - RI ao Projeto de Lei nº 173/2015.

A dúvida levantada pelo Autor da presente Questão de Ordem pode ser sintetizada da seguinte forma: se a URGÊNCIA requerida à determinada proposição tem que atender a forma de tramitação em regime de urgência da lista do art. 140 do RI.

Disciplina o regimento interno três regimes de tramitação: **urgência, prioridade e ordinário**. Este parecer cinge-se à análise do regime de urgência regimental, com foco no Regimento Interno - RI da Assembleia Legislativa, em comparação com os demais regimes regimentais possíveis. O regime ordinário compreende toda proposição que **não** esteja tramitando sob o regime de urgência ou prioridade, possui um critério residual. Por sua vez, o regime de prioridade abarca os projetos de lei cuja iniciativa compete ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Mesa, a Comissão Permanente ou Especial, ou aos cidadãos, a dita iniciativa popular.

*[Handwritten signature]*

*[Large handwritten mark]*

*[Handwritten mark]*



## ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Esse regime ainda disciplina a tramitação de certos projetos de lei, como de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional; de lei com prazo determinado. Dizer que um projeto está tramitando sob um regime de prioridade traz como consequência a dispensa de exigências regimentais para que essa proposição seja incluída na Ordem do Dia, logo após as proposições em regime de urgência.

Os casos e as regras para os projetos cujo trâmite serão urgentes são mais pormenorizados no texto regimental. Primeiramente, urgência significa a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais para que determinada proposição seja de logo considerada até sua decisão final. Entretanto, há três formalidades que não são dispensadas, mesmo em se tratando de matérias consideradas urgentes. É indispensável a **publicação** e a **distribuição**, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias; **pareceres** das Comissões ou relator designado e **quórum** para deliberação.

Como bem traçado no RI, há diversas proposições que são urgentes por natureza (RI, art. 140, I, II, III, IV e V, alíneas “a” a “d”), enquanto outras não são urgentes; todavia não há projeto de lei que seja urgente por natureza. Os projetos de lei só serão urgentes por solicitação do Presidente da República (CF, art. 64, § 1º) por simetria o Governador do Estado (CE, art. 88) ou por requerimento, sendo a urgência neste caso reconhecida pelo Plenário. O regime de tramitação dos projetos urgentes por solicitação do Governador do Estado é matéria constitucional, por isso é chamada de “urgência constitucional”. Já o regime de tramitação dos projetos urgentes por deliberação do Plenário é matéria regimental e consta dos arts. 140, 226 a 230 do regimento interno da Assembleia. A depender do quórum de iniciativa do requerimento de urgência, a urgência regimental será chamada de “urgência simples” ou a “urgência urgentíssima”.

1.  



## ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

A doutrina majoritária ensina que a aprovação do requerimento de urgência implica conferir à tramitação do projeto um curso **mais acelerado** por dispensar a exigência de certos requisitos e formalidades regimentais, além de possuir o efeito de fazer o projeto de lei entrar na discussão na sessão imediata, podendo ocupar o primeiro lugar na Ordem do Dia, caso haja os pareceres. Se não houver o(s) parecer(es), a Comissão ou Comissões terão prazo máximo de duas sessões para análise. Na Câmara dos Deputados existe ainda a hipótese de parecer oral, proferido em Plenário.

Também como regra para acelerar a tramitação, o prazo de discussão é reduzido pela metade. O prazo regimental para um Deputado utilizar a palavra durante a discussão de um projeto em regime de urgência é a metade de 10 minutos (RI, art. 189, II), sendo que a discussão é facultada a um menor número de parlamentares. Há ainda outras facilidades encontradas por uma proposição em regime de urgência, como a dispensa de interstícios; a diminuição de prazos; a possibilidade de serem proferidos pareceres orais, em determinadas circunstâncias, no caso da Câmara Federal; a apreciação da matéria conjuntamente por todas as comissões; a diminuição do tempo dos oradores para discussão e encaminhamento.

Em contraposição, a discussão dos projetos, em regime de tramitação ordinária, somente se encerra pela ausência de oradores; pelo decurso do prazo regimental ou mediante requerimento, deliberado pelo Plenário, cuja iniciativa para apresentação do requerimento de encerramento à discussão é de 1/3 dos membros da Casa ou Líder que represente esse número. No regime de tramitação ordinária, o projeto de lei, além de permanecer mais sessões sendo discutido, pautado, permite aos Deputados inscritos para o debate utilizar maior tempo da palavra.

A urgência pode ser classificada em **urgência constitucional** e **urgência regimental**. Sendo essa última, nas palavras de José Afonso da Silva<sup>1</sup>, subdividida em

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis.**



## ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

**urgência necessária e urgência requerida.** A dita urgência requerida ainda possui uma subclassificação, sendo essa dividida em dois tipos: **urgência simples** e **urgência urgentíssima**. Como o objeto do parecer restringe-se à urgência regimental, que abarca as classificações de urgência necessária e urgência requerida (simples e urgentíssima), opta-se por discorrer neste momento pela urgência constitucional, cuja definição será importante para correlação com conceitos futuros.

### **1. URGÊNCIA CONSTITUCIONAL**

A Constituição de 1988 conferiu ao Presidente e por simetria ao Governador do Estado a prerrogativa de solicitar urgência para apreciação de projetos de lei de sua iniciativa, privativa ou não (CF, art. 64, §1º e CE, art. 88). A urgência constitucional tem como imposição de regra de tramitação o prazo de quarenta e cinco dias para que a Assembleia analise e vote o projeto.

Caso esse prazo não seja respeitado, a pauta da Casa “faltosa” ficará sobrestada para as demais deliberações legislativas, ou seja, a pauta do Plenário ficará suspensa, até que se ultime a votação. Para evitar um colapso na atividade legiferante, a Carta Maior permitiu, durante o prazo de “trancamento” da pauta, a deliberação de proposições com prazo **constitucional** determinado, como, por exemplo, medida provisória.

O Presidente e os Governadores de Estado não apenas tem o poder exclusivo de iniciar a legislação em determinadas áreas como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos. A solicitação de urgência impede que minorias possam “engavetar” as propostas governamentais.

### **2. URGÊNCIA REGIMENTAL**



## ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

A atual forma e procedimentos da urgência regimental foram definidos nas regras internas adotadas em janeiro de 1993, três anos após a promulgação da Constituição Estadual, quando foi aprovada e promulgada a Resolução nº 369/1993, cujo texto é o Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

O Regimento Interno da Assembleia reconhece que certas matérias, sejam devido à importância, à necessidade, ou devido ao exíguo prazo para agir, são **naturalmente urgentes (urgência necessária)**. Trata-se, por exemplo, de: solicitação de intervenção Federal no Estado; licença ao Governador do Estado; intervenção nos municípios; vetos opostos pelo Governador; matéria que o Plenário reconheça de caráter urgente: **a)** ante a necessidade imprevista em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública; **b)** que vise à prorrogação de prazos legais a se findarem; **c)** que estabeleça a adoção ou alteração de lei que deva ser aplicada em época certa, dentro do prazo não superior a 30 dias; **d)** objeto de proposição que ficará inteiramente prejudicada se não for resolvida imediatamente (RI, art. 140, I, II, III, IV e V, alíneas “a” a “d”). Essas matérias urgentes por natureza não serão objeto deste parecer, visto que não causam impacto na agenda do legislativo.

Esse parecer cinge-se a analisar os projetos de lei que tiveram a tramitação alterada para urgente devido à ação da própria Assembleia. Buscando analisar se a ação dos Deputados em alterar a tramitação do PL 173/2015 foi adequado à norma regimental vigente.

Por sua vez, para as matérias cuja urgência é reconhecida por meio de requerimento (**urgência requerida**) aprovado aplicam-se certos procedimentos específicos, sendo que o próprio requerimento de urgência segue algumas regras/restrições. Há uma regra de urgência regimental, denominada na prática legislativa de *urgência simples* (definida no artigo 227). Já na Câmara Federal há duas regras: urgência simples e a denominada *urgência urgentíssima*.



## ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Quanto aos legitimados, há limitação dos atores que podem apresentar requerimento de urgência simples. Esse tipo de urgência requerida decorre de apresentação de requerimento escrito e votado pela maioria simples dos deputados, sendo que os legitimados para apresentar esse documento são: **I** – da Mesa ou de Comissão, quando se tratar de proposta de sua iniciativa; **II** – de líder, quando se tratar de proposição que tenha como autores membros de sua Bancada ou ex-Deputado que a ela tenha pertencido; **III** – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia. Ademais, a prerrogativa desses agentes restringe-se à área de competência do colegiado do qual fazem parte os subscritores dessa espécie de requerimento.

Nesse sentido, os membros da Mesa só podem requerer urgência quando se tratar de matéria de sua competência. Da mesma forma, os membros de determinada comissão somente poderão requerer urgência se o respectivo órgão técnico que integram for competente para deliberar sobre o mérito da proposição. Vale ressaltar que até mesmo a Comissão de Constituição, Justiça e Redação ou a Comissão de Orçamento, Finanças, Planejamento e Economia, que tradicionalmente analisam a admissibilidade dos projetos, podem requerer urgência desde que sejam competentes para também analisar o mérito do projeto.

Sobre a possibilidade de a urgência poder ser requerida por 1/3 da Casa ou Líderes que representem esse número, admite-se esse novo regime de tramitação para qualquer proposição. Nesse caso, não há restrição alguma quanto à área de competência, pois qualquer matéria tramitará na Assembleia apenas se for de sua competência (art. 80 da CE).

Além da regra de agentes autorizados a requerer essa tramitação diferenciada, o texto regimental também limitou o campo material que pode ser objeto desse tipo de requerimento. O art. 230 estabelece que não caberá essa alteração no regime de tramitação nos casos de reforma da Constituição, do Regimento Interno, Projetos de Lei Complementar e Projetos de Lei Delegada.



## ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Como visto, nesses casos do artigo 230, essas matérias tramitariam ordinariamente ou sob o regime de prioridade, e não tramitarão com urgência.

Todavia, o legislador regimental não taxou exaustivamente todas as matérias para as quais poderia ser requerida a urgência. Há regra regimental que permite a discricionariedade ao se requerer urgência, se assim entender a Casa. Portanto, estabelece o art. 227, parágrafo único do regimento interno que a urgência poderá ser requerida quando se pretender a apreciação da matéria na mesma sessão, que esteja em Pauta. Nessa regra, é claro o critério de conveniência e oportunidade que será avaliado, caso a caso, pelo Plenário. Portanto, o parágrafo único abre a possibilidade para que possa ser requerida urgência para proposição que trate de qualquer tipo de matéria. Para tanto, basta existir interesse majoritário dos Deputados, para que certa proposição, sem relevância política num dado momento, possa adquirir o *status* de urgente em razão de mudança no cenário político.

Logo, entendo que a maioria ao determinar que a matéria é **relevante e inadiável interesse estadual**, requerida na forma do art. 227, pode tramitar em regime de urgência, desde que atenda ao previsto no parágrafo único do art. 227 c/c a vedação do art. 230, todos do RI.

### CONCLUSÃO

Da leitura sistemática do teor dos artigos 140, 227, parágrafo único e 230 do RI, extrai-se que o projeto automaticamente vai para o topo da ordem do dia da mesma sessão, nesta ela continuará por mais uma sessão, permitindo que seja votado nesta sessão, contudo, em nenhuma hipótese, ultrapassar o prazo de cinco sessões. Vale salientar que a hermenêutica possibilitou uma interpretação singular para esse parágrafo único do artigo 227.

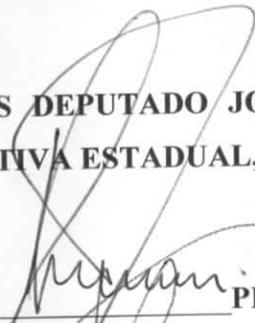


## ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Este parlamentar opina pela inadequação do RECURSO A QUESTÃO DE ORDEM do Deputado Rodrigo Cunha, rejeitando-o, por tudo aquilo acima exposto, como também entender que a forma até hoje utilizada por este parlamento para requerer urgência deve ser revista às novas bases conceituais aqui explanadas, tendo efeito ex nunc a presente questão de ordem.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES DEPUTADO JOSÉ DE MEDEIROS TAVARES DA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL, EM MACEIÓ, 19 de Abri de 2016.

  
\_\_\_\_\_  
PRESIDENTE

  
\_\_\_\_\_  
RELATOR

  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_