

# Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa

# 317

## SENADO DURANTE A PANDEMIA: impactos no processo legislativo e no assessoramento



SENADO  
FEDERAL



## **SENADO DURANTE A PANDEMIA: IMPACTOS NO PROCESSO LEGISLATIVO E NO ASSESSORAMENTO<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Trabalho realizado pela equipe designada pelo Consultor Geral Legislativo, Danilo Augusto Barbosa de Aguiar, formada por Roberta Maria Correa de Assis, Gustavo Henrique F. Taglialegna, Henrique Marques Ribeiro e Rafael Silveira e Silva.

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira– Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Waldemir Barreto/Agência Senado

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

Consultoria Legislativa do Senado Federal. **Senado durante a Pandemia**: impactos no processo legislativo e no assessoramento. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril 2023 (Texto para Discussão nº 317). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>.

# SENADO DURANTE A PANDEMIA: IMPACTOS NO PROCESSO LEGISLATIVO E NO ASSESSORAMENTO

## RESUMO

O sucesso da implantação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) foi apresentado como a solução de viabilidade para manter as atividades do Senado Federal e dar condições para responder às demandas normativas e legais relativamente à pandemia de COVID-19. Nesse sentido, como parte do Plano Estratégico do Senado Federal para o biênio 2021/2022, indicou-se a necessidade de avaliar o impacto do SDR no processo legislativo e político. Este Texto para Discussão traz os resultados dessa avaliação, que levou em conta dados do processo legislativo e a realização de um *survey* entre os servidores que prestam serviços de assessoramento aos parlamentares para colher suas impressões sobre as repercussões da sistemática de trabalho estabelecida durante a pandemia. A avaliação indicou que, não obstante o sucesso do SDR como solução tecnológica que assegurou a continuidade dos trabalhos, a manutenção do papel institucional do Senado Federal, bem como a percepção de novas formas de dinamização dos trabalhos, o processo legislativo foi fortemente impactado pela elevação do número de proposições acompanhada de uma significativa redução dos prazos de tramitação e de discussão, elevando a probabilidade de perdas qualitativas sobre os textos e de um processo mais plural e inclusivo nas deliberações. Esse cenário foi confirmado sobre a percepção das assessorias de gabinete e institucionais, indicando, indiretamente, a visão dos próprios parlamentares quanto a necessidade de aprimoramento das regras para melhoria do exercício da representação democrática e, diretamente, a diminuição dos espaços de atuação condizentes com o potencial dos servidores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Deliberativo Remoto; Processo Legislativo; Assessoramento; Pandemia.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	1
2	RESPOSTA DO SENADO FEDERAL BRASILEIRO À CRISE SANITÁRIA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 .....	2
3	MÉTODO DE PESQUISA.....	9
4	ANÁLISE DOS DADOS DO PROCESSO LEGISLATIVO .....	14
	4.1. APRESENTAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DURANTE A PANDEMIA .....	14
	4.2. APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DURANTE A PANDEMIA ....	16
	4.3. TEMPO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DURANTE A PANDEMIA.....	20
5	PERCEPÇÃO QUANTO AOS IMPACTOS DO SDR NOS PROCESSOS LEGISLATIVO POLÍTICO.....	21
6	CONCLUSÕES .....	26

## **1 INTRODUÇÃO**

A pandemia de COVID-19 foi uma crise global sem paralelo, com grandes implicações em todo o mundo. Dentre essas implicações, a pandemia atingiu, especialmente em seu ápice, nos anos 2020 e 2021, as instituições representativas, como os parlamentos. E os obrigou a alterar procedimentos e estruturas de funcionamento com vistas a assegurar uma melhor resposta do Poder Público ao enfrentamento de uma crise sem precedentes na história recente.

Diante de tal desafio, o Senado Federal instituiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR). Sua implantação tornou viável a discussão e votação de matérias de forma remota, ou semipresencial, durante a pandemia. E tornou-se ferramenta para assegurar a continuidade dos trabalhos desta Casa Legislativa em situações extraordinárias que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial de Senadores e Senadoras. Como situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes, ou situações de força maior.

Com tal finalidade, além da implantação de solução tecnológica que permitisse a realização de reuniões em caráter remoto, foram realizadas alterações no processo legislativo. Alterações essas que observaram duas fases. A primeira como resposta imediata ao agravamento da crise no Brasil, por intermédio da publicação do Ato da Comissão Diretora nº 7, 2020, publicado em 17 de março. E a segunda, que se inicia pouco mais de um ano após, a partir da publicação do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, publicado em 16 de julho.

Nesse contexto, cumpre salientar que, por sua relevância, a avaliação da implantação desse sistema constitui objeto de atenção do Plano Estratégico do Senado Federal, para o biênio 2021/2022. De modo que, no âmbito do Objetivo Estratégico “2. Melhorar de maneira contínua dos processos de trabalho”, do referido plano, figura o resultado-chave “KR 2.16 Publicar estudo sobre a avaliação do impacto no processo legislativo e político advindo da adoção do sistema de deliberação remoto”.

Empreitada que visa a apropriação sistemática do conhecimento desenvolvido no período. De forma a fornecer subsídio informacional para que o Senado Federal possa, primeiramente, responder, com celeridade e qualidade, a eventuais situações extraordinárias futuras. E, talvez principalmente, possa utilizar as lições aprendidas para o aperfeiçoamento da condução de seus trabalhos, mesmo em tempos de normalidade.

Com vistas a cumprir com tal objetivo, iniciamos o relatório com uma descrição sucinta da resposta do Senado Federal ao desafio de manter suas atividades durante a crise sanitária durante a pandemia de COVID-19. Descrição que passa ao largo de se ater a detalhes da solução tecnológica desenvolvida e concentra seu foco na análise das alterações no regimento que orientaram o processo legislativo e suas repercussões sobre a agenda legislativa do Senado Federal.

De forma complementar, foi feito esforço para captar a percepção dos servidores sobre seus respectivos processos de trabalho a partir da perspectiva do SDR por meio da realização de um *survey* para a coleta de informações.

Na sequência, apresentamos os resultados obtidos a partir da análise de dados relativos à apresentação e aprovação de matérias legislativas, bem como do *survey* realizado junto aos servidores envolvidos no processo legislativo e político.

Importante registrar a colaboração e os trabalhos de parceria realizados com outros órgãos da Casa. Gostaríamos de agradecer as valiosas contribuições da Secretaria Geral da Mesa, do Prodasen e da Conorf no processo de entrevistas e das de sugestões para as abordagens aqui empreendidas. Além disso, ressaltamos o profissionalismo e a *expertise* do Instituto de Pesquisa Data Senado, que trabalhou conjuntamente com a Consultoria Legislativa para a elaboração e a aplicação do *survey*, bem como da agregação dos resultados.

## **2 RESPOSTA DO SENADO FEDERAL BRASILEIRO À CRISE SANITÁRIA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19**

Antes de analisarmos os efeitos da implantação do SDR na tramitação das proposições legislativas, cumpre trazer algumas considerações, mesmo que breves, acerca da dinâmica do processo legislativo. Este, em resumo,

compreende a elaboração, a análise e a votação de vários tipos de proposições: leis ordinárias, medidas provisórias, emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções, entre outras.

Em linhas gerais, o processo legislativo é constituído de três fases: introdutória, constitutiva; e complementar. A fase introdutória constitui o momento de iniciativa da proposição legislativa, de se apresentar formalmente ao parlamento uma ideia para discussão. Essas proposições normalmente iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados. Mas também podem ser iniciadas pelo Senado Federal, quando apresentadas pelos próprios senadores ou pelas Comissões do Senado.

A fase constitutiva, por sua vez, é onde se dá a deliberação, tanto a parlamentar, em que há a discussão da proposição e sua posterior aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo, quanto a executiva, a partir da sanção ou veto por parte do Chefe do Poder Executivo. Por fim, a fase complementar tem por objetivos declarar a existência da norma legal e comunicar sua existência, por intermédio de sua promulgação e de sua publicação, respectivamente. Em que a transformação de cada tipo de proposição legislativa em norma legal apresenta exigências diversas em cada uma dessas fases.

Por exemplo, como regra geral, a presença da maioria absoluta dos parlamentares consiste no quórum mínimo para se iniciar a votação de um projeto de lei ordinária pelo Plenário do Senado, que pode ser aprovada a partir do voto favorável da maioria relativa desses parlamentares presentes. Outros tipos de proposições legislativas trazem exigências distintas, como o voto favorável da maioria absoluta dos parlamentares para a aprovação de propostas de leis complementares, ou de dois terços, em dois turnos de votação, no caso das propostas de emendas à Constituição.

No que diz respeito à fase constitutiva, mais especificamente no âmbito da deliberação parlamentar, que constitui o foco dessa avaliação, é preciso ressaltar o papel das Comissões Temáticas. Essas comissões são compostas por membros do Poder Legislativo indicados pelos líderes dos partidos políticos proporcionalmente à sua representação nas respectivas Casas Legislativas.

Sejam as proposições provenientes da Câmara dos Deputados, ou sejam iniciadas no âmbito do Senado Federal, elas são encaminhadas à Mesa do



Senado. Depois de apresentadas e lidas, distribuídas a uma ou mais comissões para exame de mérito. Exame que subsidiará, ou decisão terminativa pela aprovação ou rejeição da matéria no âmbito das próprias comissões, ou servirá como fonte para deliberação da matéria em Plenário.

No âmbito da comissão, é escolhido dentre seus membros um relator para a proposição, que deverá elaborar um relatório, documento no qual serão apresentados o resumo e a análise da proposição e das emendas sugeridas ao seu texto. Para subsidiar essa análise o relator, ou outros membros da comissão podem promover a realização de audiências públicas, para ouvir especialistas e/ou representantes da sociedade civil organizada em torno do objeto da proposição. Podem, ainda, convocar autoridades envolvidas na execução de políticas públicas relacionadas ao tema da proposição para a prestação de esclarecimentos acerca dos potenciais efeitos de sua aprovação nas ações governamentais.

A partir de tal análise, o relator deverá apresentar seu voto, que poderá ser pela aprovação (total ou parcial do texto), rejeição, encaminhamento ou arquivamento. Cabendo então aos senadores que fazem parte da comissão votar a favor ou contra a opinião do relator. Após essa votação, a decisão da Comissão acerca da proposição legislativa é formalizada na forma de um parecer. Depois, em geral, a proposição pode ser submetida ao Plenário, que decidirá se deve ser aprovada ou rejeitada.

Em termos gerais, essas comissões podem ser entendidas como órgãos técnicos especializados em temas específicos, como educação, saúde, segurança pública, agricultura etc. De modo que têm por função a realização de debates mais detalhados sobre as proposições legislativas cujo objeto se relacionam com a sua alçada de especialização.

Além do papel das Comissões, para fins da análise proposta no âmbito do presente relatório, é importante destacar o papel de órgãos técnicos no âmbito da operacionalização e assessoramento ao processo legislativo no âmbito do Senado Federal: a Secretaria Geral da Mesa (SGM); as Consultorias Legislativa (Conleg) e de Orçamentos (Conorf); e a Secretaria de Comunicação Social (Secom).

Primeiramente, é importante destacar que cabe à Secretaria Geral da Mesa coordenar e orientar todas as atividades legislativas da Casa. De modo que é responsável por acompanhar e assessorar as sessões plenárias, bem como registrar e divulgar as informações sobre o processo legislativo.

Já à Consultoria Legislativa (Conleg) e à Consultoria de Orçamentos (Conorf) competem a prestação de consultoria e o assessoramento técnico aos parlamentares. Tanto a Consultoria Legislativa quanto a Consultoria de Orçamentos é composta por equipe multidisciplinar selecionados por intermédio de concurso público. Cabendo aos consultores que as compõem a elaboração de estudos, notas técnicas, minutas de propostas e pareceres, relatórios e discursos parlamentares, resumos de pareceres e de audiências públicas, entre outros trabalhos.

Por fim, à Secretaria de Comunicação Social compete registrar e divulgar as atividades do Senado Federal e dos Senadores. Para tanto, por intermédio de seus veículos de comunicação impressos, eletrônicos, digitais e interativos, contribui para a transparência do processo legislativo e para sua interação com a sociedade. Não se trata de um assessoramento tradicional como o exercido pelos demais órgãos, mas como a cobertura deve abranger da melhor forma possível as atividades de todos os parlamentares, trata-se, do nosso ponto de vista, de um tipo específico de assessoramento, pois divulga o exercício da representação para os eleitores e a população em geral.

Feitas essas breves considerações introdutórias, a implantação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) no âmbito do Senado Federal compreendeu duas frentes: desenvolvimento e operacionalização de solução tecnológica específica; e a promoção de alterações regimentais.

A primeira dessas frentes, portanto, consistiu no desenvolvimento e operacionalização de solução tecnológica que viabilizasse

a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico. (Senado Federal, 2020)

Para tanto, foi implantada plataforma informacional específica para permitir o debate com áudio e vídeo, entre parlamentares que cumpria uma série de requisitos operacionais relacionados à segurança e à usabilidade. Como funcionar tanto em aparelhos celulares quanto em computadores conectados à internet, permitir o acesso simultâneo de até 600 conexões, bem como permitir a votação nominal e aberta dos parlamentares.

A implantação do SDR envolveu, ainda, a promoção de alterações regimentais que orientam o processo legislativo. Alterações que se deram em duas oportunidades. A primeira delas com a publicação do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020 (Senado Federal, 2020), em 17 de março, como resposta imediata ao agravamento da crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19.

Dentre as alterações regimentais trazidas pelo referido ato, pode-se destacar, em primeiro lugar, a ausência da previsão de funcionamento das Comissões. Medida que concentrou todo o processo deliberativo no Plenário como forma de permitir uma maior agilidade na discussão e aprovação de matérias essenciais ao enfrentamento da crise. Cumprindo salientar que não se restringiu explicitamente o rol de assuntos que poderiam ser objeto de deliberação, a exemplo do que fez a Câmara dos Deputados, embora se destacasse o caráter emergencial do uso do SDR.

Após o ápice da pandemia no Brasil novos ajustes regimentais foram realizados por intermédio da edição do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, publicado em 16 de julho. Alterações que, além de buscarem adequar o funcionamento do Senado Federal ao novo momento da pandemia, buscaram incorporar aprimoramentos a partir da experiência com o uso do SDR.

### Quadro 1 – Alterações regimentais promovidas durante a pandemia

	<b>Regimento</b>	<b>Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020 (17/03/2020)</b>	<b>Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021 (16/07/2021)</b>
Uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR)	Sem previsão.	– Plenário, para deliberação, em situações extraordinárias (guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes) e de força maior que inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico.	– Plenário e Comissões, para deliberação, em situações extraordinárias (guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes) e de força maior que inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico.  – Plenário e Comissões, para a realização de sessões não deliberativas, especiais, debates temáticos, ou audiências públicas, independente dessas situações excepcionais.
Natureza das matérias	Sem restrição.	Não há previsão expressa acerca de preferência para matérias que tenham relação com o enfrentamento da situação de calamidade.	Não há previsão expressa acerca de preferência para matérias que tenham relação com o enfrentamento da situação de calamidade.
Inclusão de matéria urgente na Ordem do Dia	<p>– Pode ser requerida a inclusão imediata na Ordem do Dia de matéria referente a segurança nacional ou calamidade pública, pela maioria dos membros do Senado, ou líderes que os representem;</p> <p>– Pode ser requerida a inclusão a inclusão de qualquer matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento, por dois terços dos membros do Senado, ou líderes que os representem, ou, ainda, por comissão;</p> <p>– Pode ser requerida a inclusão de qualquer matéria pendente de parecer, na quarta sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência, por um quarto da composição do Senado ou por líderes que os representem, ou, ainda, por comissão.</p>	Não há previsão de procedimentos para incluir matéria na pauta em caráter urgente. Tal prerrogativa é concentrada nas mãos do Presidente. A pauta é disponibilizada previamente aos senadores e senadoras.	O Presidente, poderá incluir em Ordem do Dia, ouvidas as lideranças, qualquer matéria em tramitação no Senado Federal.

	<b>Regimento</b>	<b>Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020 (17/03/2020)</b>	<b>Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021 (16/07/2021)</b>
Funcionamento das Comissões	Apresiam assuntos ou proposições relacionadas à sua competência técnica e sobre elas deliberam para orientação do voto em plenário ou aprovação terminativa.	Suspensão do funcionamento das comissões permanentes.	Passa a prever a realização de sessões deliberativas, não deliberativas e audiências públicas no âmbito das Comissões, cabendo ao Presidente do Senado definir acerca de seu funcionamento remoto ou semipresencial.
Votação	Prevê votação nominal ou simbólica.	Apenas votação nominal.	Apenas votação nominal.
Temas da pauta	Não há restrição.	Cada sessão contará com tema único de pauta.	Não houve restrição temática na pauta.
Antecedência da convocação		Convocação das sessões com antecedência de no mínimo 24h.	Convocação das sessões com antecedência de no mínimo 48h.
Requerimentos de destaque e emendas		Os requerimentos de destaque e as emendas deverão ser recebidos pela Mesa previamente, até o início da sessão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Emendas: até as quinze horas do dia anterior ao da sessão;</li> <li>– Relatórios: até 2 (duas) horas antes do horário;</li> <li>– Requerimentos de destaque: até o horário previsto para o início da sessão em que a respectiva matéria esteja em pauta, ou até 2 (duas) horas após a entrega do relatório, se extemporâneo.</li> </ul>
Pronunciamentos		5 minutos	3 minutos
Orientação das lideranças		1 minuto	

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

Primeiramente, foram realizadas reuniões internas preparatórias entre os cinco integrantes da equipe de avaliação, composta de servidores lotados na Consultoria Legislativa. Nessas reuniões foram trocadas impressões sobre os impactos da implantação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) nas rotinas de trabalho da própria Consultoria Legislativa e de seus potenciais reflexos no processo legislativo e político no âmbito do Senado Federal.

A partir de tais discussões, foi levantada a necessidade de se buscar outras perspectivas além daquela inerente às atribuições da Consultoria Legislativa. Além de serem elencados, em caráter preliminar, os caminhos disponíveis e as fontes de dados e informações necessárias à avaliação dos impactos da implantação do SDR.

Após, foram realizadas entrevistas não estruturadas com representantes de diferentes setores do Senado Federal envolvidos na implantação e operacionalização do Sistema de Deliberação Remota (SDR) para sondar impactos nas rotinas de trabalho e como esses se refletem, ou não, em dados produzidos pelo setor. E, ainda, para estabelecer ações de cooperação para a utilização de recursos desses setores e de outras áreas para a realização da avaliação.

Diante de tais objetivos, dialogamos, por intermédio de reuniões realizadas remotamente, com representantes das seguintes unidades:

- Secretaria Geral da Mesa (SGM), para sondar impactos nas rotinas de trabalho relativas ao SDR e como esses se refletem, ou não, em dados produzidos pelo setor e para colher ideias para o desenho da avaliação;
- Consultoria de Orçamentos (Conorf), com vistas a entender potenciais impactos nas rotinas de trabalho relativas ao SDR e como esses se refletem, ou não, em dados produzidos pelo setor e para colher ideias para o desenho da avaliação;
- Instituto de Pesquisa DataSenado, para apoio na coleta de dados primários, via *surveys*, sua tabulação e análise;
- Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal, para levantar meios e ferramentas disponíveis para acesso a dados relacionados à tramitação das proposições legislativas;

Após tais discussões, definidos os objetivos de avaliação, optou-se pela realização de uma triangulação de métodos de pesquisa, quantitativo e qualitativo. De forma que a avaliação do impacto da implantação do SDR no processo político e legislativo no âmbito do Senado Federal baseou-se na análise de:

- Dados secundários relativos à tramitação de proposições legislativas extraídos de base de dados disponibilizada pelo Senado Federal;
- Dados primários, coletados por intermédio de aplicação de questionários eletrônicos (*surveys*), referentes à percepção desse impacto por parte de parlamentares e servidores envolvidos no processo político e legislativo.

No que diz respeito aos dados de tramitação das proposições legislativas, foi solicitado à Secretaria Geral da Mesa um recorte temporal daquelas aprovadas em caráter terminativo no âmbito das Comissões. Para tanto foram selecionadas as seguintes variáveis de interesse:

- Matéria – Campo com a identificação da proposição legislativa em tramitação;
- Ementa – Traz uma síntese do objeto dessa proposição;
- Autor – Informa o autor da proposição;
- Data da Leitura – Informa a data de início do processo de deliberação no âmbito do Senado Federal;
- Classificação – Informa o tema da proposição legislativa, como Saúde, Educação, Trabalho etc.;
- Data da Decisão – Informa a data da aprovação da proposição, seja em caráter terminativo, por Comissão, seja pelo Plenário.

A partir dessas variáveis outras foram calculadas com vistas a permitir as análises planejadas:

- Ano de Apresentação – Informa o ano em que se deu a apresentação da proposição, extraído do campo Data de Leitura;
- Ano de Aprovação – Informa o ano em que se deu a aprovação da proposição, extraído do campo Data de Decisão;

- Semestre – Informa o semestre em que se deu a decisão. Cumpre salientar que, em razão de peculiaridades do processo legislativo brasileiro considerou-se, para efeitos de análise, o primeiro semestre como o intervalo compreendido entre 1º de janeiro e 31 de julho. E, como segundo semestre, o período compreendido entre 1º de agosto e 31 de dezembro;
- Tempo de Tramitação – Informa o tempo em que a proposição tramitou no Senado Federal, mediante cálculo, em dias, do tempo decorrido entre a Data de Leitura e a Data de Decisão.

O recorte temporal compreendeu o período completo da legislatura anterior, de janeiro de 2015 a dezembro de 2018, bem como aquele relativo ao início da atual legislatura, isto é, janeiro de 2019, ao final do primeiro semestre de 2022. Em que a opção por abranger todo o período da legislatura anterior tem por justificativa permitir que a análise do volume de proposições aprovadas bem como seus tempos de tramitação levasse em consideração a existência de flutuações inerentes à dinâmica natural da legislatura. Como um maior volume de proposições aprovadas no primeiro ano da legislatura quando comparado ao último, que abrange o período de disputa eleitoral.

Dessa forma, primeiramente, é preciso atentar para o fato de que cada legislatura corresponde ao período de 4 (quatro) anos de mandato de um Deputado Federal. Em caráter ordinário, cada ano compreende uma sessão legislativa, dividida em dois períodos: de 2 de fevereiro a 17 de julho; e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Por essa razão, considerou-se, para efeitos de análise, o primeiro semestre como o intervalo compreendido entre 1º de janeiro e 31 de julho. E, como segundo semestre, o período compreendido entre 1º de agosto e 31 de dezembro.

Outra particularidade do processo legislativo que deve ser levada em conta para fins de análise diz respeito à sua dinâmica no decorrer do período da legislatura<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Destacamos que neste estudo não incluímos os dados de tramitação das Medidas Provisórias (MPVs), por duas razões: (i) trata-se de uma tramitação que já foi exaustivamente documentada e comentada relativamente aos impactos da pandemia, implicando, entre outras coisas, um processo altamente concentrador na relatoria da Câmara dos Deputados e uma deliberação totalmente conduzida no âmbito dos Plenários virtuais e semipresenciais; (ii) os prazos de vigência das MPVs permaneceu idêntico, implicando uma avaliação de impacto essencialmente da relação bicameral.



Além da análise dos dados de tramitação das proposições legislativas, foram realizadas *surveys* entre os servidores que realizam o assessoramento técnico (Conleg e Conorf) e o assessoramento do processo (SGM e Comissões) para captar impactos do SDR sobre as rotinas de trabalho e sobre a percepção da qualidade do processo legislativo (de modo a comparar com os dados brutos do processo).

Primeiramente, foi definido que seria interessante que o levantamento das opiniões e percepções que abrangessem diferentes perspectivas. De modo que se estabeleceu como grupo alvo da pesquisa os seguintes grupos:

- Parlamentares, por estarem diretamente envolvidos tanto no processo político quanto legislativo;
- Servidores lotados nos gabinetes de Senadores ou Lideranças, por assessorarem diretamente os parlamentares no âmbito de sua atuação nos processos político e legislativo;
- Servidores da Secretaria de Comunicação Social (SECOM), por serem responsáveis pela cobertura do processo legislativo;
- Servidores da Secretaria Geral da Mesa (SGM), pela função desempenhada na organização e realização das sessões, deliberativas ou não, inerentes ao processo legislativo
- Servidores da Consultoria Legislativa, responsáveis pelo assessoramento técnico, em diferentes áreas temáticas, para a elaboração de minutas de proposições legislativas, de emendas e de pareceres;
- Servidores da Consultoria de Orçamentos, responsáveis pelo assessoramento técnico, na área orçamentária, para a elaboração de minutas de proposições legislativas, de emendas e de pareceres.

No que diz respeito aos servidores dos gabinetes, da SECOM e da SGM, foram realizados recortes no universo de respondentes, tendo em vista que nem todos estariam diretamente envolvidos na assessoria ao processo legislativo. De forma que, após conversas com as respectivas áreas, limitamo-nos a ouvir diretores, coordenadores e secretários de comissão, na SGM, e coordenadores de diretores de 3 das cinco áreas em que se divide a SECOM.

Já no que concerne aos gabinetes, utilizamos como referência a relação de servidores autorizados a registrar demandas de trabalhos de consultoria no sistema SAC, da Consultoria Legislativa. Recorte que teve por objetivo alcançar apenas aqueles servidores que trabalham nos gabinetes e que participam, de alguma forma, do processo legislativo.

O convite para participar foi feito por meio de e-mail direcionado ao público-alvo acima. A mensagem continha um hiperlink para que os participantes acessassem o questionário, que estava disponível em um sistema apropriado para aplicação de pesquisas on-line. A coleta de dados foi feita no período de 5 a 28 de outubro de 2022.

No total, foram enviados 858 convites por e-mail, com resposta de 208 servidores e um senador, o que garantiu taxa de resposta de 24%. Sendo, dentre os servidores entrevistados, 88 (42%) lotados em gabinetes de Senador ou Liderança, 69 (33%) lotados na Consultoria Legislativa, 29 (14%) lotados na Secretaria Geral da Mesa, 14 (7%) lotados na Consultoria de Orçamentos e 8 deles (4%) lotados na Secretaria de Comunicação Social.

<b>Qual o seu vínculo com o Senado?</b>		
	<b>Número de respondentes</b>	<b>Percentual</b>
Sou servidor(a) de gabinete de Senador ou liderança	88	42%
Sou servidor(a) da Consultoria Legislativa	69	33%
Sou servidor(a) da Secretaria Geral da Mesa	29	14%
Sou servidor(a) da Consultoria de Orçamentos	14	7%
Sou servidor(a) da Secretaria de Comunicação Social	8	4%
Sou Senador	1	0%
<b>Total</b>	<b>209</b>	<b>100%</b>

O questionário foi organizado em 18 questões, entre fechadas e abertas, divididas em duas dimensões: perfil profissional e percepções sobre o processo legislativo remoto e sobre o SDR. Caso o participante não se sentisse apto a emitir uma opinião ou preferisse não responder determinada pergunta, era possível avançar no questionário sem assinalar uma resposta.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

### 4.1. APRESENTAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DURANTE A PANDEMIA

A Tabela 1 apresenta os dados consolidados do número de matérias apresentadas em cada semestre. Tanto do período completo da legislatura anterior, de janeiro de 2015 a dezembro de 2018, o primeiro ano da atual legislatura, isto é, 2019, bem como o período de interesse a nossa análise. Qual seja, do primeiro semestre de 2020 ao primeiro semestre de 2022, período em que se encontra disponível o uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR).

**Tabela 1 – Quantidade de matérias apresentadas 2015 e o primeiro semestre de 2022**

Período	Quantidade de matérias apresentadas	Variação em relação ao mesmo semestre do ano anterior	Variação em relação ao mesmo semestre e ano sequencial da legislatura anterior
1º Sem. / 2015	599	–	–
2º Sem. / 2015	487	–	–
<b>Total de 2015</b>	<b>1.086</b>	–	–
1º Sem. / 2016	357	-40%	–
2º Sem. / 2016	247	-49%	–
<b>Total de 2016</b>	<b>604</b>	<b>-44%</b>	–
1º Sem. / 2017	311	-13%	–
2º Sem. / 2017	398	61%	–
<b>Total de 2017</b>	<b>709</b>	<b>17%</b>	–
1º Sem. / 2018	435	40%	–
2º Sem. / 2018	262	-34%	–
<b>Total de 2018</b>	<b>697</b>	<b>-2%</b>	–
1º Sem. / 2019	852	96%	42%
2º Sem. / 2019	618	136%	27%
<b>Total de 2019</b>	<b>1.470</b>	<b>111%</b>	<b>35%</b>
1º Sem. / 2020	871	2%	144%
2º Sem. / 2020	323	-48%	31%
<b>Total de 2020</b>	<b>1.194</b>	<b>-19%</b>	<b>98%</b>
1º Sem. / 2021	479	-45%	54%
2º Sem. / 2021	411	27%	3%
<b>Total de 2021</b>	<b>890</b>	<b>-25%</b>	<b>26%</b>
1º Sem. / 2022	435	-9%	0%
<b>Total Geral</b>	<b>7.085</b>	–	–

Ademais, adicionou-se ao quantitativo de matérias apresentadas, o cálculo da variação da quantidade dessas matérias em relação ao mesmo período do ano imediatamente anterior. Por exemplo, no primeiro semestre de 2016 foram apresentadas 357 propostas, o que representou uma redução de 40% no número de propostas apresentadas no primeiro semestre de 2015. Assim como as 247 propostas apresentadas no segundo semestre de 2016, representaram um decréscimo de 49% no total de proposições apresentadas no segundo semestre de 2015 (487). Bem como as 604 proposições apresentadas em todo o ano de 2016 representaram um decréscimo de 44%, frente ao total de 1086 proposições apresentadas em 2015. E assim por diante.

Inclui, ainda, o cálculo da variação percentual da quantidade dessas matérias frente ao mesmo período da legislatura imediatamente anterior. Por exemplo, as 852 proposições apresentadas no primeiro semestre de 2019 representam um aumento de 42% frente às 599 apresentadas no primeiro semestre de 2015. Assim como as 618 propostas apresentadas no segundo semestre de 2019, representaram um acréscimo de 27% no total de proposições apresentadas no segundo semestre de 2015 (487). Bem como as 1470 proposições apresentadas em todo o ano de 2019 representaram um aumento de 35%, frente ao total de 1086 proposições apresentadas em 2015. E assim por diante.

Feitas essas considerações, é possível constatar que, logo após a implantação do SDR, no primeiro semestre de 2020 (segundo ano da legislatura), houve um aumento de 2%, do número de proposições apresentadas no âmbito do Senado Federal, frente ao primeiro semestre de 2019 (primeiro ano da legislatura). Já na legislatura anterior, houve uma redução de 40% no primeiro semestre do segundo ano da legislatura, 2016, quando comparado ao primeiro semestre do primeiro ano de legislatura, no ano de 2015.

E, quando comparamos com a legislatura anterior, houve um aumento de proposições ainda mais significativo, da ordem de 144%, quando se compara o primeiro semestre de 2020 com o primeiro semestre de 2016, ambos segundos anos de suas legislaturas. Aumentos significativos também foram verificados nos dois semestres seguintes quando comparados ao mesmo período da legislatura anterior: 31%, ao comparar-se o segundo semestre de 2020 com o

segundo semestre de 2016; e 54%, quando se compara o primeiro semestre de 2021 com o primeiro semestre de 2017.

Já a partir do segundo semestre de 2021 passa-se a observar uma espécie de “volta à normalidade”, no que diz respeito à apresentação de proposições. Com 411 proposições apresentadas no segundo semestre de 2021, frente às 398 proposições apresentadas no segundo semestre de 2017. Bem como com as 435 proposições apresentadas, tanto no primeiro semestre de 2018, quanto no primeiro semestre de 2022.

Portanto, no que diz respeito à quantidade de proposições apresentadas, pode-se apontar um significativo aumento relativo de seu número durante a vigência do Sistema de Deliberação Remota. E que esse aumento foi observado nos primeiros três semestres após a implantação do SDR, durante a vigência do Ato da Comissão Diretora nº 7, em março de 2020. Aumento que não foi observado a partir da vigência do Ato da Comissão Diretora nº 8, em julho de 2021, que trouxe alterações às regras que orientam a dinâmica do processo legislativo no âmbito do Senado Federal.

#### **4.2. APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DURANTE A PANDEMIA**

A Tabela 2 apresenta os dados consolidados do número de matérias aprovadas em cada semestre. Tanto do período completo da legislatura anterior, de janeiro de 2015 a dezembro de 2018, o primeiro ano da atual legislatura, isto é, 2019, bem como o período de interesse a nossa análise. Qual seja, do primeiro semestre de 2020 ao primeiro semestre de 2022, período em que se encontra disponível o uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR).

Ademais, adicionou-se ao quantitativo de matérias aprovadas, o cálculo da variação da quantidade dessas matérias em relação ao mesmo período do ano imediatamente anterior. Por exemplo, no primeiro semestre de 2016 foram aprovadas 55 propostas em Plenário e 56 propostas, em caráter terminativo, no âmbito das Comissões. Situação que representou aumentos, de 15% e 93%, no número de propostas aprovadas em Plenário e por Comissões em caráter terminativo, respectivamente, frente ao primeiro semestre de 2015. E assim por diante.

Inclui, ainda, o cálculo da variação percentual da quantidade dessas matérias aprovadas frente ao mesmo período da legislatura imediatamente anterior. Por exemplo, as 78 e 48 proposições aprovadas, respectivamente pelo Plenário e pelas Comissões em caráter terminativo, no primeiro semestre de 2019 representam aumentos de 63% e 66%, frente às 48 e 29 proposições aprovadas no primeiro semestre de 2015, por Plenário e Comissões, respectivamente. E assim por diante.

**Tabela 2 – Quantidade de matérias aprovadas entre 2015 e o primeiro semestre de 2022**

Período	Quantidade de matérias aprovadas		Variação em relação ao mesmo semestre do ano anterior		Variação em relação ao mesmo semestre e ano sequencial da legislatura anterior	
	Plenário	Comissões	Plenário	Comissões	Plenário	Comissões
1º Sem. / 2015	48	29	–	–	–	–
2º Sem. / 2015	76	77	–	–	–	–
<b>Total de 2015</b>	<b>124</b>	<b>106</b>	–	–	–	–
1º Sem. / 2016	55	56	15%	93%	–	–
2º Sem. / 2016	70	1	-8%	-99%	–	–
<b>Total de 2016</b>	<b>125</b>	<b>57</b>	<b>1%</b>	<b>-46%</b>	–	–
1º Sem. / 2017	48	49	-13%	-13%	–	–
2º Sem. / 2017	143	66	104%	6.500%	–	–
<b>Total de 2017</b>	<b>191</b>	<b>115</b>	<b>53%</b>	<b>102%</b>	–	–
1º Sem. / 2018	73	71	52%	45%	–	–
2º Sem. / 2018	94	10	-34%	-85%	–	–
<b>Total de 2018</b>	<b>167</b>	<b>81</b>	<b>-13%</b>	<b>-30%</b>	–	–
1º Sem. / 2019	78	48	7%	-32%	63%	66%
2º Sem. / 2019	101	59	7%	490%	33%	-23%
<b>Total de 2019</b>	<b>179</b>	<b>107</b>	<b>7%</b>	<b>32%</b>	<b>44%</b>	<b>1%</b>
1º Sem. / 2020	66	34	-15%	-29%	20%	-39%
2º Sem. / 2020	93	0	-8%	-100%	33%	-100%
<b>Total de 2020</b>	<b>159</b>	<b>34</b>	<b>-11%</b>	<b>-68%</b>	<b>27%</b>	<b>-40%</b>
1º Sem. / 2021	100	1	52%	-97%	108%	-98%
2º Sem. / 2021	139	77	49%		-3%	17%
<b>Total de 2021</b>	<b>239</b>	<b>78</b>	<b>50%</b>	<b>129%</b>	<b>25%</b>	<b>-32%</b>
1º Sem. / 2022	118	56	18%	5.500%	62%	-21%
<b>Total Geral</b>	<b>1.302</b>	<b>634</b>	–	–	–	–

Feitas essas considerações, a primeira coisa para a qual podemos dirigir nossa atenção é para a queda na aprovação de matérias em caráter terminativo pelas Comissões no segundo semestre de anos eleitorais. De forma que, em 2016, ano de eleições municipais, apenas 1 matéria foi aprovada em caráter terminativo por Comissões no segundo semestre, frente as 56 aprovadas no semestre anterior. Da mesma forma, em 2018, ano de eleições gerais, apenas 10 matérias foram aprovadas em caráter terminativo por Comissões, frente as 71 aprovadas no primeiro semestre do mesmo ano.

Comportamento que é inverso outros anos da legislatura não marcados pela realização de eleições. Uma vez que, em 2015, as proposições aprovadas em caráter terminativo no âmbito das Comissões passaram de 29 no primeiro semestre, para 77 no segundo. Enquanto que, em 2017, elas passaram de 49 para 66. De modo que é possível constatar uma concentração da aprovação de proposições legislativas no âmbito dos Plenários durante os segundos semestres de anos eleitorais.

Continuando a análise, e deslocando a atenção para o período posterior à implantação do SDR, no primeiro semestre de 2020 (segundo ano da legislatura), houve reduções, de 15% e de 29%, do número de proposições aprovadas em Plenário e em Comissões, respectivamente, no âmbito do Senado Federal, frente ao primeiro semestre de 2019 (primeiro ano da legislatura). Já na comparação com a legislatura anterior, houve, no primeiro semestre de 2020, um aumento de 20% na aprovação de propostas em Plenário, frente a uma redução de 39% de aprovação de matérias em caráter terminativo no âmbito das Comissões, quando comparamos com o primeiro semestre de 2016.

Cumprе salientar que se verificou uma redução ainda mais significativa no quantitativo de proposições aprovadas em caráter terminativo no âmbito das Comissões, com nenhuma aprovação no segundo semestre de 2020 e apenas 1 no primeiro semestre de 2021. Situação que é explicada, principalmente, pelo fato de coincidir com o período de vigência do Ato da Comissão Diretora nº 7, 2020, publicado em 17 de março, que não previa o uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR) para o funcionamento das Comissões.

O período de vigência do referido Ato também é marcado, por outro lado, pelo aumento significativo no número de matérias aprovadas pelo Plenário. Isso

porque, verificou-se um aumento 20%, 33% e 108%, no primeiro e segundo semestres de 2020 e no primeiro semestre de 2021, na comparação com períodos semelhantes da legislatura anterior, quais sejam o primeiro e segundo semestres de 2016 e o primeiro semestre de 2017, respectivamente.

Já a partir do segundo semestre de 2021 passa-se a observar uma espécie de “volta à normalidade”, no que diz respeito à aprovação de proposições em caráter terminativo pelas Comissões. Com 77 proposições aprovadas no segundo semestre de 2021, e 56 proposições aprovadas no primeiro semestre de 2022. Aumento que tem relação com o fato do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, publicado em 16 de julho, passar a prever o uso do SDR também para funcionamento das Comissões.

Contudo, cumpre salientar que a esse aumento no quantitativo de proposições aprovadas em caráter terminativo no âmbito das Comissões não correspondeu uma redução proporcional naquelas aprovadas em Plenário. Pelo contrário, verificou-se um aumento contínuo da aprovação de proposições em Plenário em quase todo o período analisado, frente ao verificado na legislatura anterior. Da ordem de 20% e 33% no primeiro e no segundo semestres de 2020, frente ao primeiro e segundo semestre de 2016. E de 108% e 62% nos primeiros semestres de 2021 e 2022, frente aos primeiros semestres de 2017 e 2018, respectivamente.

E, mesmo no caso do segundo semestre de 2021, em que se verificou uma queda de 3% na quantidade de matérias aprovadas pelo Plenário frente ao mesmo período da legislatura anterior, percebe-se que não representa uma tendência de redução de matérias aprovadas em Plenário. Isso porque o segundo semestre do ano de 2017, que serve de referência para tal comparação, foi marcado por um aumento de 104% na quantidade de matérias aprovadas em Plenário, na comparação com o segundo semestre do ano anterior.

Portanto, no que diz respeito à quantidade de proposições aprovadas em Plenário, pode-se apontar um significativo aumento relativo de seu número durante a vigência do Sistema de Deliberação Remota. Aumento esse aumento foi observado nos primeiros três semestres após a implantação do SDR, durante a vigência do Ato da Comissão Diretora Nº 7, em março de 2020. E que prossegue ainda na vigência do Ato da Comissão Diretora Nº 8, em julho de 2021.



#### 4.3. TEMPO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DURANTE A PANDEMIA

A Tabela 3 traz o tempo de tramitação das matérias aprovadas em Plenário entre os anos de 2015 e 2021. Esse é calculado, em dias, a partir do tempo decorrido entre a Data de Leitura e a Data de Decisão. Em que a Data de Leitura Informa a data de início do processo de deliberação no âmbito do Senado Federal e a Data de Decisão corresponde à data da aprovação da proposição, nesse caso, especificamente aquelas aprovadas pelo Plenário.

**Tabela 3 – Tempo de tramitação das matérias aprovadas em Plenário, entre 2015 e 2021**

Tempo de tramitação das matérias aprovadas em Plenário, entre 2015 e 2021														
Dias	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
0		0%	1	1%	1	1%	1	1%	4	3%	13	11%	3	2%
1		0%		0%	1	1%	1	1%	3	2%	2	2%	5	3%
2	4	3%		0%	1	1%		0%		0%	1	1%	6	3%
3	1	1%		0%		0%		0%	1	1%	3	3%	5	3%
4	1	1%		0%		0%	1	1%		0%	4	3%	2	1%
5	2	2%	3	2%	4	3%	2	2%	1	1%	4	3%	6	3%
6	1	1%		0%	3	2%	1	1%	1	1%	2	2%	5	3%
7	1	1%	1	1%		0%		0%	1	1%	4	3%	2	1%
Até 7 dias	10	8%	5	4%	10	6%	6	5%	11	9%	33	28%	34	18%
Até 30 dias	16	13%	13	10%	20	13%	18	15%	20	16%	51	43%	61	31%
Total no ano	124	100%	125	100%	155	100%	119	100%	123	100%	120	100%	194	100%

A referida tabela apresenta, para cada ano do período considerado as quantidades de proposições aprovadas em Plenário com até 7 e 30 dias de tramitação e seu percentual frente ao total de matérias aprovadas em cada ano. Detalhando, no primeiro caso, os quantitativos e percentuais de propostas aprovadas com 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 dias de tramitação antes da aprovação. Por exemplo, no ano de 2015, 16 matérias foram aprovadas com até 30 dias de tramitação, o que corresponde a 13% do total de 124 matérias aprovadas em Plenário em todo o ano. Verifica-se, ainda, que dentre essas 16 propostas, 10 foram aprovadas em até 7 dias de tramitação, ou 8% daquelas aprovadas no ano. E, dentre essas 10 proposições, 4 foram aprovadas após dois dias de tramitação, 1, com 3 dias, e assim por diante.

Feitas essas considerações, a análise da tabela permite observar um aumento significativo do percentual de proposições aprovadas observando períodos mais curtos de tramitação. Isso porque, entre os anos de 2015 e 2019, no máximo 16% das proposições foram aprovadas em até 30 dias de tramitação. Já nos anos de 2020 e 2021 esse percentual saltou para 43% e 31%, respectivamente. Mais do que isso, em 2020, 11% de todas as proposições foram aprovadas no mesmo dia de início de sua tramitação no Senado Federal.

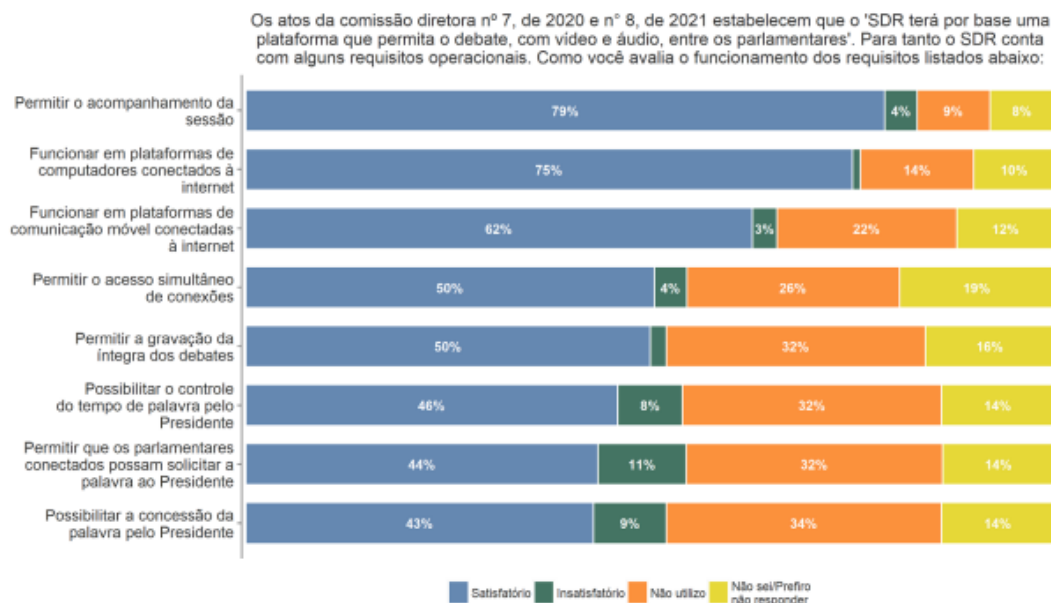
Cumprе salientar que, por um lado, as reduções dos prazos de tramitação podem indicar uma resposta às demandas inerentes ao enfrentamento da crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19. Por outro lado, a redução desses prazos de tramitação, aliada ao aumento do número de proposições apresentadas e aprovadas no período, pode ter prejudicado a qualidade do processo legislativo, especialmente no que tange à capacidade de produzir discussões e deliberações que repercutissem na efetiva melhoria do texto e, não necessariamente, qual proposta seria considerada vencedora.

## **5 PERCEÇÃO QUANTO AOS IMPACTOS DO SDR NOS PROCESSOS LEGISLATIVO E POLÍTICO**

A outra etapa de avaliação dos impactos do SDR foi direcionada à percepção dos servidores sobre seus respectivos processos de trabalho.

Feitas essas considerações iniciais, primeiramente cumpre destacar a percepção altamente satisfatória dos usuários frente ao atendimento da aplicação desenvolvida e operacionalizada aos requisitos operacionais previstos no Ato da Comissão Diretora nº 7, 2020, que implantou o SDR.

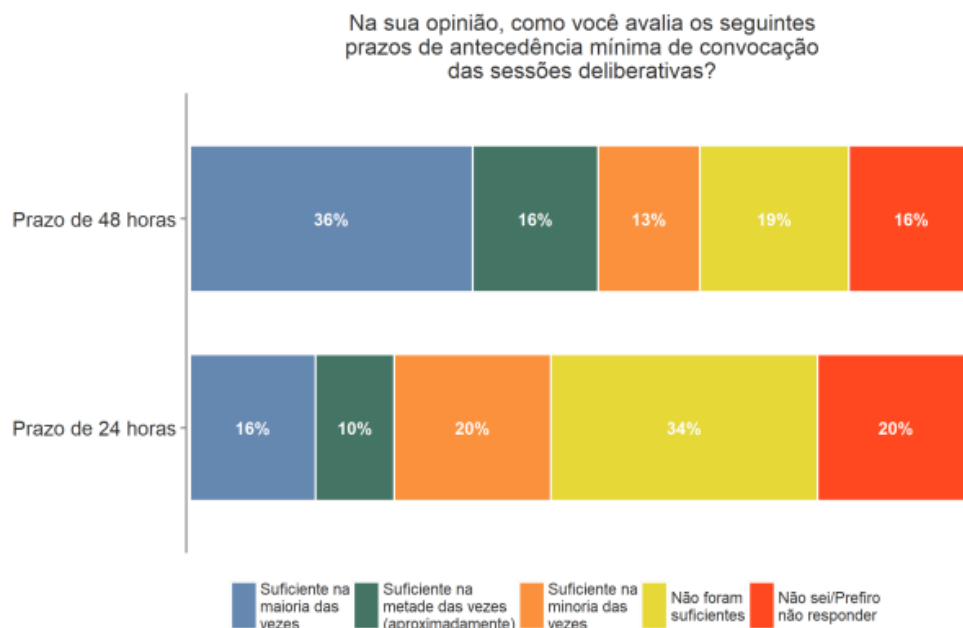
## Gráfico 1 – Grau de satisfação com o cumprimento dos requisitos operacionais do SDR



Deve-se notar, entretanto, que se for extraída a amostra quem não faz uso dos requisitos operacionais, as estatísticas apontam para um grande desconforto gerado entre as assessorias pela centralização das atividades sob condução da Presidência, indicando certa inconformidade relativamente à limitação do tempo de fala e da condução da fala e de apartes ao longo das discussões. Efetivamente, a solução não consegue replicar a dinâmica de Plenário, embora estivesse dentro do que foi possível realizar durante a pior parte do período pandêmico.

Já em relação aos prazos de antecedência mínima para convocação das sessões deliberativas estabelecidos, de 24 horas, no Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, e de 48 horas, no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, os respondentes avaliaram de forma mais positiva o segundo caso, conforme se verifica no Gráfico 2. De modo que mais da metade dos respondentes avaliou negativamente o prazo de 24 horas, com 34% deles afirmando que não foram suficientes em absoluto e 20% afirmando que foram suficientes na minoria das vezes.

## Gráfico 2 – Percepção acerca dos prazos de antecedência mínima para convocação das sessões deliberativas



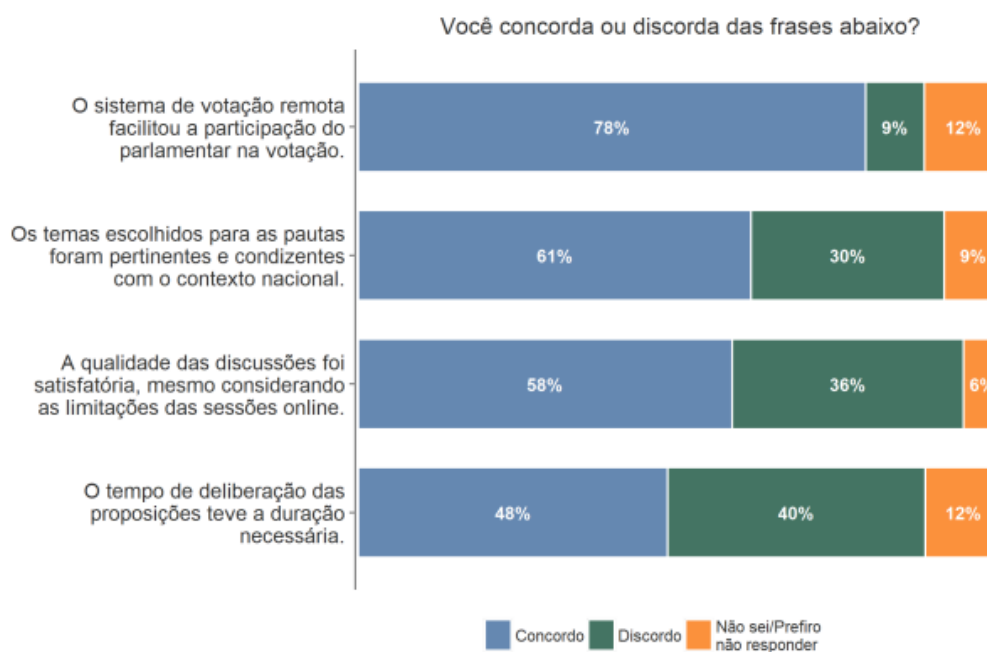
Por outro lado, essa percepção se inverteu após o aumento do prazo de convocação para as sessões deliberativas aumentar para 48 horas. Com 36% dos respondentes afirmando que os prazos foram suficientes na maioria das vezes e 16% afirmando que o foram em ao menos metade das vezes.

No que concerne às questões relacionadas à pauta, ao tempo de deliberação, à participação do parlamentar na votação e à qualidade das discussões, os respondentes mostraram níveis de satisfação distintos, conforme demonstra o Gráfico 3. De forma que se constatou uma percepção significativamente mais positiva do efeito do SDR quanto ao objetivo de facilitar a participação do parlamentar na votação. Com a grande maioria, 78%, concordando com a afirmação referente ao objetivo, frente a apenas 9% que discordaram da afirmação.

Por outro lado, outras questões, como as relativas à qualidade das discussões realizadas e ao tempo de deliberação dedicado às proposições, apresentaram um maior equilíbrio entre percepções positivas e negativas. De forma que 58% concordaram e 36% discordaram da afirmação de que a qualidade das discussões foi satisfatória. E 48% concordaram, enquanto 40%

discordaram da afirmação de que o tempo de deliberação das proposições teve o tempo de duração necessária.

**Gráfico 3 – Percepção dos respondentes acerca de questões relacionadas à pauta**



Diante de tal cenário, os participantes que discordaram das frases acima foram convidados a aprofundar sua resposta, por intermédio de uma questão aberta. Dentre aqueles que elaboraram seus argumentos, os motivos apontados foram:

- Falta de possibilidade de contribuir com a definição da pauta;
- Falta de comunicação interpessoal dos parlamentares com seus pares;
- Preocupações com a democracia e respeito à Constituição Federal e ao Regimento;
- Intermitência da conexão de internet;
- Qualidade do debate;
- Isonomia;
- Pertinência com a pandemia;
- Prazos exíguos;
- Participação popular;

- Transparência;
- Sobrecarga de trabalho;
- Risco de erro na elaboração legislativa, devido ao prazo exíguo de produção dos relatórios;
- Ausência das Comissões Temáticas;
- Problemas em relação à concessão da palavra ao parlamentar;
- Voto sem embasamento técnico;
- Encaminhamento das votações.

Um exemplo de comentário que sintetiza as observações feitas em relação à qualidade das discussões, o respondente afirma que:

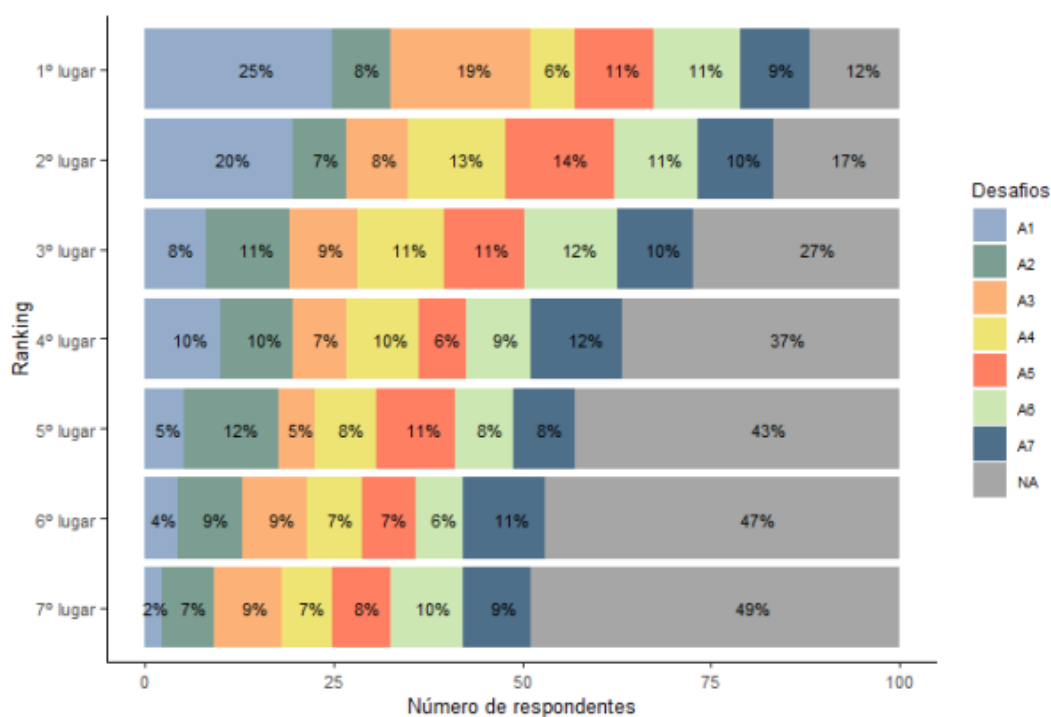
Muitas proposições exigiriam, sob meu ponto de vista, uma discussão mais ampla, uma oitiva mais consistente da sociedade civil e das instâncias governamentais - e não estou me referindo a projetos relacionados de alguma forma à pandemia, pois estes, evidentemente, exigiam uma tramitação mais célere. O que percebi é que tudo passou a ser urgente, tudo passou a ter que ir direto para o Plenário, num açodamento bastante deletério.

Já no que diz respeito ao tempo de deliberação das propostas, foi dito que:

O intervalo curto entre a publicação da pauta e a deliberação estrangulou a possibilidade de análise mais profunda e a oportunidade dos senadores de incluir no debate agentes externos, como especialistas e protagonistas dos assuntos que seriam votados. Isso prejudica o processo de deliberação, de tomada de decisão informada (qualificada pela informação técnica e pelo debate democrático).

Ademais, pediu-se aos respondentes que classificassem uma série de desafios de acordo com a sua ordem de importância. Conforme se verificada pela análise dos resultados trazidos pelo Gráfico 4, verificou-se que, dentre aqueles apontados como os maiores desafios no âmbito do processo legislativo remoto, destaca-se a promoção da qualidade do debate em torno do tema e de seus detalhes específicos. Desafio que foi incluído na relação de 72% dos respondentes, sendo 25% em primeiro lugar, 20% em segundo e 8% em terceiro.

**Gráfico 4 – Maiores desafios do processo legislativo remoto**



- A1 - Promover a qualidade do debate em torno do tema e de seus detalhes específicos
- A2 - Ampliar o acesso a informações decorrentes da tramitação das proposições (versão de pareceres, emendas)
- A3 - Ampliar e facilitar a comunicação interpessoal dos parlamentares com seus pares e/ou assessores
- A4 - Ampliar o acesso de participação nas decisões sobre a formação da pauta
- A5 - Ampliar a participação social na discussão das matérias
- A6 - Compatibilizar o funcionamento das comissões com o Plenário
- A7 - Especificar os procedimentos para inclusão de matéria urgente na pauta
- NA – Não resposta

## 6 CONCLUSÕES

Durante os períodos mais graves da pandemia, o Senado Federal encontrou no SDR a solução de viabilidade para manter suas atividades e responder às primeiras demandas normativas e legais para lidar com o gravíssimo problema de saúde pública imposto a todos. Não obstante as soluções colocadas em prática e que destacaram o Congresso brasileiro comparativamente aos Legislativos de outros países, alguns aspectos merecem ser ressaltados como forma de reflexão para futuras decisões e ações que implicarem mobilização semelhante.

O que mais chamou a atenção foi a drástica redução dos prazos de tramitação, juntamente com a elevação do número de matérias. Embora pudessem indicar (e efetivamente foi durante os seis primeiros meses do estado de emergência) respostas às demandas para o enfrentamento da crise sanitária

provocada pela pandemia de COVID-19, a conjugação da redução desses prazos com o aumento do número de proposições apresentadas e aprovadas no período apresentou fortes indícios de prejuízos sobre a qualidade da deliberação realizada ao longo do processo legislativo, especialmente no que tange à capacidade de produzir discussões e de incluir diferentes perspectivas que tivessem maiores chances de resultar em efetiva melhoria do texto. Desse modo, a lógica da proposta vencedora sobressaiu-se relativamente à proposta de maior conciliação.

Como os espaços das comissões foram retirados por longos meses, discussões realizadas pelo Plenário e com prazos exíguos dificilmente oferecem espaços de maior pluralidade. Nesse cenário, tudo passa a ser urgente, o que, por consequência, prejudicou a percepção dos diferentes graus de celeridade entre as matérias.

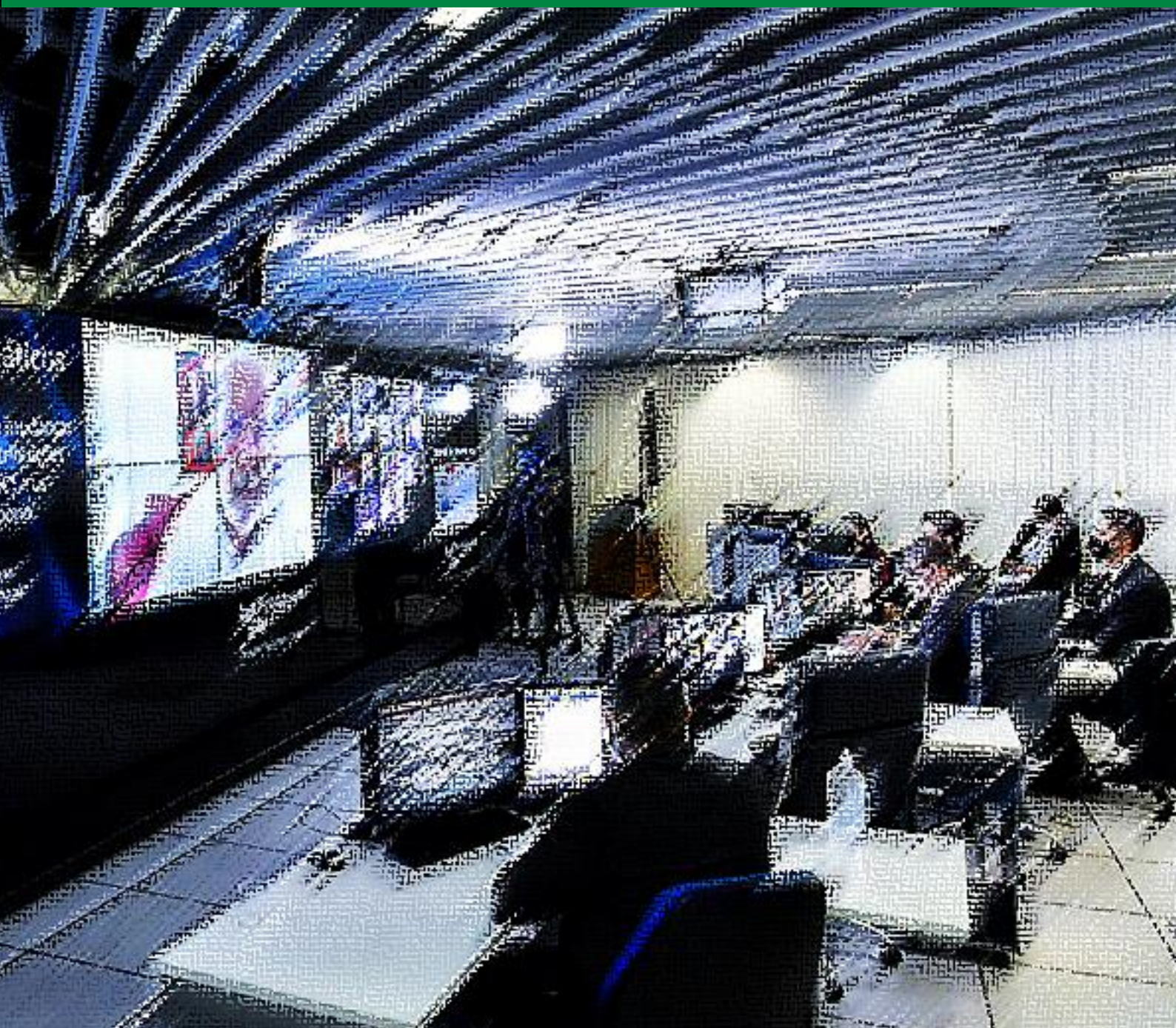
Tal percepção foi reforçada pela opinião de um grupo significativo de servidores responsáveis por diferentes funções de assessoramento, na medida em que tais atividades se esmeram justamente em melhorar a qualidade da tomada de decisão dos parlamentares. Dessa forma, não obstante a demanda de respostas do Congresso efetivamente ter aumentado durante a pandemia, as assessorias da Casa (equipes dos gabinetes dos Senadores e as assessorias as institucionais) tiveram espaços significativamente menores, em tempo e em oportunidades, para realizar suas funções na real medida das suas possibilidades.

Evidentemente, a pandemia foi um momento de exceção. Muitos sucessos foram colhidos, com destaque para a continuidade dos trabalhos e para a manutenção do papel institucional e protagonista do Poder Legislativo, bem para a percepção de novas formas de dinamização dos trabalhos, com destaque às soluções tecnológicas que hoje já fazem parte das rotinas de trabalho das casas legislativas. Essas vitórias, no entanto, precisam ser acompanhadas de importantes reflexões e de aprendizados para a melhoria da qualidade e pluralidade das decisões, o que naturalmente conduz a uma possibilidade de um assessoramento ainda mais apropriado aos parlamentares.



## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

SENADO  
FEDERAL



ISSN 1983-0645