



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Gláucio Ribeiro de Pinho

Dinâmica decisória no âmbito do Legislativo durante a vigência do Sistema de Deliberação Remota

Brasília

2022



Gláucio Ribeiro de Pinho

Dinâmica decisória no âmbito do Legislativo durante a vigência do Sistema de Deliberação Remota

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Prof. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública *Creative Commons* – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Gláucio Ribeiro de Pinho



Gláucio Ribeiro de Pinho

Dinâmica decisória no âmbito do Legislativo durante a vigência do Sistema de Deliberação Remota

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em de de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. MSc. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Instituto Legislativo Brasileiro

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Instituto Legislativo Brasileiro



DINÂMICA DECISÓRIA NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO DURANTE A VIGÊNCIA DO SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Gláucio Ribeiro de Pinho*

RESUMO

Afetado diretamente pela pandemia, o processo legislativo adaptou-se a esta situação de emergência. A deliberação presencial foi um dos grandes obstáculos a serem superados por todos os parlamentos do mundo. O objetivo deste artigo foi analisar a implantação do Sistema Deliberativo Remoto implementado durante o regime de calamidade pública em função da pandemia causada pela Covid-19 que colocou em prática o processo legislativo eletrônico digital, cumprindo os requisitos necessários ao funcionamento do Senado Federal, possibilitando a realização de sessões sem a necessidade da aglomeração presencial, porém mantendo os parlamentares integrados e participativos, propiciando a realização de sessões, a continuidade dos debates, e votação de matérias fundamentais ao país.

Palavras-chave: Deliberação Remota; Coronavírus; Covid-19; Estado de Calamidade Pública; Processo Legislativo.

Keywords: *Remote Deliberation; Coronavirus; Covid-19; State of Emergency Health; Legislative Process.*

* Graduado em Direito pela Faculdade Fortium. <glaucio@senado.leg.br>



1. INTRODUÇÃO

O processo legislativo é alicerçado em quatro instâncias segundo o Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB, 2020): Mesa Diretora da Câmara e a do Senado; as lideranças dos partidos; as comissões permanentes e especiais; e os plenários das Casas.

São inúmeras as matérias propostas tanto pelo Senado Federal quanto pela Câmara dos Deputados que tramitam no Congresso Nacional a partir de suas mesas, circulando por diversas comissões que estudam cada peculiaridade da proposição, recebendo a designação de um parlamentar que redige um relatório, que, aprovado, transforma-se em parecer, contribuindo com a integração ou exclusão de conteúdo, fortalecendo a democracia quando permite que se exauam os debates, somando-se em cada etapa, concluindo, no plenários de suas casas, a votação geral que leva o entendimento de aprovação ou rejeição da matéria. (Cavalcante, 2020)

O isolamento social, causado pela pandemia da Covid-19, trouxe grandiosos desafios para a nação brasileira, em especial a manutenção de todas as atividades essenciais para a população, como a atuação parlamentar e o processo legislativo, destacam-se as demandas de saúde pública e as de direcionamento de recursos financeiros públicos.

Tais alterações foram objeto de apreensão por parte de todos os envolvidos, destacando-se a sociedade civil organizada que procurou acompanhar e defender as questões de direitos humanos, cidadania e saúde, entre outras tantas igualmente significativas para todos.

A grande preocupação, a fim de que não fossem deixadas de lado as bases do direito e da democracia, foi mote de mobilizações e ações junto ao Congresso Nacional e às diversas esferas de governo, na busca para que as adversidades oriundas da necessidade constante de decisões ágeis não gerassem prejuízos em razão da diminuição do tempo e do espaço para os debates no âmbito do Legislativo.

Meirelles (2007), analisando a administração pública, conclui que “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não contenta em ser desempenhada apenas com legalidade” é o princípio da eficiência na administração pública (Constituição Federal, art. 37, caput). Nesse raciocínio podemos ter certa noção da importância da reação rápida e eficaz do Congresso Nacional em um momento tão singular para todos.

Nesse cenário, ambas as casas adotaram medidas que variaram entre mudanças em seus regimentos internos a atos normativos que buscaram estabelecer as novas regras. Assim nasceram os sistemas de deliberação remota. A Câmara dos Deputados centrou seus esforços na não paralisação do plenário voltado às questões sanitárias, enquanto o Senado Federal lançou o Sistema de Deliberação Remota (SDR), objeto central deste artigo, visando a atender todos temas que necessitassem de decisão por parte dos Senadores. (OLB, 2020).



Para Faria (2012), o Brasil já estava na vanguarda dos acontecimentos, destacando-se a criação, em 2009, do portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, e a Lei de Acesso à Informação, sancionada em 2012. Também naquele ano o Senado Federal lançou o seu portal e-Cidadania.

Neste contexto, o objetivo deste artigo é analisar, criticamente, as mudanças ocorridas durante o período de vigência do estado de emergência de saúde pública relacionado ao Coronavírus, verificando as alterações legislativas, atos e instruções normativas ocorridas.

Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, ainda que o assunto seja tão recente e que poucos sejam os artigos e publicações, foram empreendidos esforços buscando contribuir com a transparência e com a democracia, na medida em que busca a percepção dos fatos ocorridos, analisando como estão ocorrendo os debates no parlamento brasileiro, justificando, assim, a presente investigação.

Como e de que forma se deu a implantação do Sistema Deliberativo Remoto no Senado Federal? Quais impactos podem ser observados no processo legislativo? Foram obedecidos os requisitos constitucionais na deliberação e aprovação de proposições durante o estado de calamidade pública através do Sistema de Deliberação Remota? Até onde a mudança na forma influencia a função do legislativo? Os pesos e contrapesos entre os poderes executivo, legislativo e judiciário funcionaram durante o período de calamidade pública? A forma como são elaborados o conteúdo e os contornos do processo legislativo altera os resultados na feitura das leis no Brasil? A dinâmica seguida pelo Senado Federal alcançou os eventos necessários ao cumprimento de seus objetivos?

Tantas dúvidas emergiram durante este processo que levaram ao problema central: Como os atores do processo legislativo - parlamentares, funcionários e sociedade civil organizada - fizeram para se adaptar às dificuldades enfrentadas em decorrência da pandemia da Covid-19, onde, por força da Lei, foram compelidos ao isolamento social e sanitário?

Buscando atingir o objeto central do estudo foram elencadas duas hipóteses:

- O Ato da Mesa do Senado Federal nº 1, de 2009, que estabeleceu a política de gestão do processo legislativo eletrônico, foi determinante para que o Sistema Deliberativo Remoto fosse implementado com celeridade;
- Os atos das mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, publicados durante o período da pandemia da Covid-19, alteraram ritos constitucionais quanto ao funcionamento das Comissões Mistas de Medidas Provisórias.

A forma segue a função, porque a forma pode alterar a função. Este foi um desafio do Legislativo quando o mundo todo se deparou com a pandemia. No Congresso Nacional, o que poderia levar anos foi realizado em pouquíssimo tempo, por meio de soluções de Tecnologia da informação que, forçadamente, levaram todos os atores do processo legislativo ao rápido aprendizado de



soluções tecnológicas no uso de computadores, celulares, programas e aplicativos. A forma, então, deve ser observada e aperfeiçoada, no caso do processo legislativo, para assegurar que o conjunto de atos seja efetuado de forma democrática, permitindo o engajamento e participação da sociedade, seguindo seus regimentos e, acima de tudo, a Lei maior do país, sua Constituição Federal.

Com esse propósito a presente pesquisa considera os atos e resoluções que foram empregados para a funcionalidade do Sistema Deliberativo Remoto, analisando dados sobre medidas provisórias, funcionamento das comissões e os ritos observados pelos agentes do poder legislativo para realização da democracia digital.

2. Gênese e implementação do Sistema Deliberativo Remoto no Senado Federal

Conforme o Regimento Interno, em seu artigo 1º, o Senado Federal tem sede no Palácio do Congresso Nacional, em Brasília. E há previsão a respeito de que nos casos de guerra, de comoção intestina, de calamidade pública ou de ocorrência que impossibilite o seu funcionamento na sede, o Senado possa reunir-se, eventualmente, em qualquer outro local, por determinação da Mesa, a requerimento da maioria dos Senadores.

O Regimento Interno do Senado Federal, publicado pela Resolução nº 93, de 1970, não poderia vislumbrar, naquela época, que a tecnologia possibilitaria reuniões virtuais.

No ano 2000, a exclusão digital configurava-se como fator significativo na limitação para a expansão da Internet. Ano em que o governo federal implementou o conceito de governo eletrônico, a partir de aspectos oriundos da evolução das Tecnologias da Informação e da Comunicação - TIC, especialmente a Internet, objetivando novas formas de relacionamento com a sociedade e vice-versa, com a prestação de serviços sem a necessidade de presença física.

No presente, o crescente número de empresas provedoras e o amplo acesso aos aparelhos celulares ampliou significativamente a presença da tecnologia da informação, dos recursos na internet bem como o número de serviços e de usuários na esfera pública, conforme Araújo, Penteado e Santos (2015):

As Tecnologias da Informação e Comunicação têm exercido influência direta nos sistemas políticos, ao possibilitar novas formas de atuação e ação, e produzido novos valores sociais, culturais, econômicos ou políticos. As transformações não são apenas no modo de desenvolvimento das políticas institucionais, mas também na forma como outras arenas públicas têm sido ocupadas. Nesse sentido, os protestos no Brasil ocorridos nos meses de junho e julho de 2013 são exemplares.

Conforme aduz Santos (2021), a pandemia proporcionou aproximação entre os parlamentos de diversos países em função da busca de soluções. Naquele momento, o Senado encontrava-se em estágio adiantado na construção



de políticas de ferramentas tecnológicas em razão de o processo legislativo em formato eletrônico ter sido iniciado anos antes, por intermédio do Ato da Mesa do Senado Federal nº 1 de 2009. O que favoreceu a troca de experiências entre os legislativos internacionais, tendo o Senado Federal brasileiro como modelo que precedeu a todos os demais. O senado exportou tecnologia, mantendo em seu site um Manual de Transferência de Tecnologia para Sessões Remotas, editado em inglês, francês e espanhol.

2.1 Atos do Senado Federal

Ato da Mesa do Senado Federal nº 1, de 2009

O primeiro registro, e talvez por isso de maior relevância, com objetivo de garantir acesso integral, em formato eletrônico, aos documentos e registros do Processo Legislativo, em tempo devido e em caráter permanente, propiciando a produção e circulação dos documentos do Processo Legislativo em formato eletrônico, preenchidos requisitos técnicos de autenticidade, autoria e integridade com uso intensivo e contínuo das tecnologias da informação, foi publicado o Ato da Mesa do Senado Federal nº 1, de 2009, que instituiu a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico.

Nele definiu-se que Processo Legislativo Eletrônico é o conjunto das atividades, amparadas por uma infraestrutura de tecnologias da informação, voltadas para o exercício da função legislativa do Senado Federal compreendendo suas finalidades em prover informações de alta qualidade e fácil acesso sobre os documentos produzidos ao longo do Processo Legislativo e sobre o registro das atividades realizadas no exercício da função legislativa do Senado Federal. Fundamentou-se nos princípios de transparência, acessibilidade, eficiência e eficácia, estabelecendo parcerias entre setores do Senado Federal e Órgãos da Administração Pública que utilizam os documentos e registros do Processo Legislativo ou produzem informações correlatas.

A norma designou a Secretaria-Geral da Mesa como órgão responsável por sua implantação, coordenação, gerenciamento e normatização.

Em seu artigo 4º, inciso V, estabeleceu a integração de documentos e registros do Processo Legislativo com os de áudio e vídeo das sessões e reuniões plenárias, debates e audiências.

Como consequência, trouxe inovação aos sistemas com a disponibilização de computadores para todos os senadores em todas as comissões e plenário do senado, com substituição dos painéis de informação e implementação do sistema de votação eletrônico nas Comissões e no Plenário, ampliando as informações, em tempo real, sobre as matérias em votação, número de senadores presentes, orientação de voto, com economia de papel e impressoras.

Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2014, estabeleceu regras para adoção, implementação e uso de assinaturas eletrônicas no âmbito do Senado Federal, o que deu credibilidade ao sistema remoto, fundamental para a confiabilidade dos parlamentares e do cidadão, na implantação e quebra de paradigma do sistema presencial para o sistema remoto, principalmente na apresentação de proposições legislativas e aposição de assinaturas em proposições legislativas como Projetos de Lei, Propostas de Emenda à Constituição, emendas ao Orçamento da União e a Projetos de lei entre outras.



Ato da Comissão Diretora nº 11, de 2014, tratou sobre o Processo Eletrônico no âmbito do Senado Federal e estabeleceu, em seu art. 2º, que o envio de documentos e a prática de atos processuais em geral seriam por meio eletrônico, admitidos mediante uso de assinatura eletrônica.

Ato do Presidente do Senado Federal nº 2, de 2020, assinado em 12 de março, um dia após a Organização Mundial de Saúde (OMS) elevar o estado da contaminação à pandemia de Covid-19, em razão da rápida disseminação em uma escala de tempo muito curta, o Senado tornou público o diploma legal com procedimentos e regras para fins de prevenção em suas dependências, e assim, suspendeu reunião de comissões, diversos eventos de Lideranças Partidárias e Frentes Parlamentares, visitação institucional e outros programas por tempo indeterminado, restringindo o acesso às dependências do Senado a congressistas, servidores, terceirizados, profissionais de veículos de imprensa, assessores de entidades e órgãos públicos e outros previamente cadastrados. Tais medidas, necessárias em função do rápido alastramento do contágio do Coronavírus, na prática, evidenciavam a impossibilidade da reunião presencial dos parlamentares.

Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, talvez o documento legal de maior repercussão entre todos os aqui explanados pois trouxe grande novidade. Com objetivo de evitar o encontro presencial, impedir a propagação do novo Coronavírus entre parlamentares e funcionários e possibilitar a continuidade do processo legislativo, instituiu o Sistema Deliberativo Remoto que foi regulamentado pelas Instruções Normativas nºs 13 e 14, de 2020, da Secretaria-Geral da Mesa. Proposto pela Mesa Diretora do Senado, presidida pelo senador Davi Alcolumbre, o ato foi assinado ainda pelos membros da Mesa, Senadores Antônio Anastasia, Sérgio Petecão, Eduardo Gomes e Senador Weverton, em 17 de março de 2020, e publicado no Boletim Administrativo do Senado Federal.

Seu escopo foi prover solução tecnológica para deliberação de matérias que não poderiam esperar a normalização das situações de guerra, calamidade pública, convulsão social, colapso do sistema de transportes, emergência epidemiológica, ou situação de força maior que impedisse ou inviabilizasse a reunião presencial dos senadores no edifício do Congresso Nacional.

Instituiu plataforma digital que permitiu debates através de áudio e vídeo, estabeleceu a captura da imagem do parlamentar no momento do voto além de outras medidas que trouxeram segurança e credibilidade essenciais ao sistema.

Instrução Normativa nº 13, de 2020, da Secretaria-Geral da Mesa, trouxe um significativo avanço no rito processual. Eliminou-se a necessidade da entrega presencial do documento original assinado pelo autor. No caso de proposições de múltipla autoria, como a Proposta de Emenda à Constituição, que necessita de um mínimo de 27 assinaturas, esta mudança atribuiu dinâmica ao rito do processo. Além de permitir que o autor da proposição legislativa enviasse para a Secretaria-Geral da Mesa documento eletrônico contendo o Texto da matéria, a Justificação e a Legislação Citada, através dos sistemas de protocolo eletrônico realizado no senado, mais especificamente pelo Sistema de Envio de Documentos Legislativos (SEDOL). Estabeleceu-se através da Instrução Normativa que poderia enviar também requerimento de adição de assinatura em vez de colher assinaturas presencialmente, sem a necessidade do contato físico, seja em visitas aos gabinetes parlamentares, às comissões ou em plenário na busca das assinaturas de um terço dos senadores exigidas para apresentação da propositura através dos documentos



físicos. Essa ação mudou totalmente a dinâmica na coleta de assinaturas, antes feita presencialmente nos gabinetes, comissões e plenário, passou a ser virtual, com solicitação por meio de telefones celulares.

Instrução Normativa nº 14, de 2020, da Secretaria-Geral da Mesa, normatizou o Processo Legislativo Eletrônico ampliando seu uso com objetivo de propiciar a continuidade das atividades legislativas. Otimizou a funcionalidade de envio e recebimento de proposições e documentos legislativos remotamente, por meio de protocolo eletrônico, autorizando o recebimento automático pelo órgão destinatário da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal ou pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização vedando a entrega presencial dos documentos.

Definiu que os sistemas de protocolo eletrônico seriam o Sedol (do Senado Federal), Autenticador (da Câmara dos Deputados) e o Lexor (para matérias orçamentárias) e, ainda, através do e-mail institucional do próprio parlamentar ou de seu gabinete, em se tratando de representação ou denúncia perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e perante a Corregedoria Parlamentar do Senado Federal.

As sessões virtuais implantadas pelo Sistema Deliberativo Remoto foram possíveis através da plataforma Zoom - aplicativo que permite a videoconferência pelo computador ou aparelho celular.

Instrução Normativa nº 15, de 2022, aperfeiçoou os procedimentos para aferir a autoria à apresentação remota de proposições e outros documentos do processo legislativo. Instituiu novas formas para assinatura eletrônica e vedou a apresentação física de documentos legislativos e proposições, exceto em ocasiões que configurem perda de prazo. Facultou o uso de assinaturas eletrônicas na atual legislatura, com a possibilidade de apresentação física de documentos, porém determinou que a partir da 57ª Legislatura, em 1º de fevereiro, o uso das assinaturas eletrônicas será obrigatório.

Na prática, a partir dessa Instrução Normativa, o aplicativo Senado Digital desenvolvido pelos servidores do PRODASEN exclusivamente para isso, instalado nos celulares dos senadores, sofreu atualização com nova versão. Foram disponibilizadas três novas ferramentas de tecnologia da informação, de uso privativo do parlamentar, com novas funcionalidades contendo registro de presença nas reuniões das comissões previamente agendadas ou em sessões plenárias, e este mecanismo tem sido utilizado nas sessões desde o dia 22 de novembro de 2022; outra novidade é em relação aos documentos que, para serem assinados, antes eram efetuados através de requerimento de adição de assinatura feito pelos gabinetes, através do programa SEDOL; e, por último, a inscrição para uso da palavra.

O uso da palavra é previsto no regimento interno do Senado Federal, e a inscrição para uso da palavra consta do artigo 17 que determina que haverá, sobre a mesa, no plenário, livro especial no qual se inscreverão os Senadores que quiserem usar da palavra, devendo ser rigorosamente observada a ordem de inscrição, e a inscrição pode ser aceita com antecedência máxima de duas sessões. Tal medida justificava-se na década de 70, quando foi elaborado o regimento, em razão dos discursos que eram realizados durante a sessão do senado. As redações dos jornais costumavam fechar as matérias que seriam publicadas no dia seguinte as 16h30, a fim de imprimir e distribuir os jornais na manhã seguinte. Isso trazia grande concorrência presencial na procura da inscrição para o uso da palavra, pois não era possível, com a sessão iniciando



as 14h30, que um grande número de oradores fizesse uso da palavra. Com o advento da internet, na década de 90, isso mudou, e os jornais passaram a publicar notícias em tempo real. Foi quando as sessões do Senado passaram a se estender pela noite adentro, muitas vezes com discursos proferidos até as 22 horas ou mais, após as votações, com a ordem do dia esgotada.

A partir da Instrução Normativa basta abrir o aplicativo e fazer a inscrição. O discurso poderá ser proferido na fase da sessão destinada para uso da palavra, que será concedida pelo presidente da sessão e poderá ser feito diretamente do *smartphone*.

2.2 Resoluções da Câmara dos Deputados

Diferente do Senado Federal, a Resolução nº 14, de 2020, da Câmara dos Deputados, votada e aprovada em plenário, estabeleceu o Sistema de Deliberação Remota naquela Casa, dando preferência às matérias relacionadas à pandemia.

Necessário destacar a importância da aprovação através de Projeto de Resolução. Com tramitação prevista nos regimentos das duas casas, em ambas há publicidade da proposição apresentada, sofrem prazos para apresentação de emendas, discussão e votação nas comissões pertinentes, bem como votação em Plenário por todos os parlamentares. Não por acaso, a Resolução é a forma prevista no próprio regimento para alteração deste. Já os Atos dos Presidentes e da Comissão Diretora podem ser céleres, pois dispensam todas essas fases, mas não têm o condão de alterar o regimento interno. Não há publicidade durante a discussão, sendo publicada sua Ata após a reunião. E não há discussão ampla por parte de todos os parlamentares pois é restrita aos membros da Mesa.

De maneira diversa da Câmara Alta, a Câmara dos Deputados manteve na Resolução nº 14 os mecanismos para obstrução e a urgência para os projetos por meio da interposição de requerimento (50%+1 do número de deputados) prevista no artigo 55 do regimento interno da Câmara dos Deputados. Suspendeu as reuniões das Comissões daquela casa. Todas as sessões realizadas por meio do Sistema Deliberativo Remoto são consideradas Sessões Extraordinárias e convocadas com antecedência mínima de 24 horas. Apreciação de matérias preferencialmente relacionadas à emergência de saúde referente ao Coronavírus.

Embora o Senado não tenha mantido requerimento de urgência no período de calamidade pública, na prática a tramitação de todos os projetos pautados se assemelha ao regime de urgência.

2.3 Ato conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Ato conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020

O referido Ato, em seu art. 2º, autorizou a supressão da comissão mista de deputados e senadores prevista no art. 62, § 9º, da Constituição Federal. Tais comissões tinham atribuição da Carta Maior de examinar as Medidas Provisórias e emitir parecer antes de serem apreciadas em sessão separada, pelo plenário de cada uma das casas, analisando o mérito, os



pressupostos constitucionais de urgência e relevância, bem como a adequação das normas orçamentárias.

Em seu lugar, o ato alterou os ritos das Medidas Provisórias, permitindo instrução perante o plenário, suprimindo a instalação das comissões mistas, com apreciação em até 9 dias na Câmara dos Deputados e até 14 dias no Senado Federal.

Ato conjunto das Mesas da Câmara de Deputados e do Senado Federal nº 2, de 2020

Significativa alteração na forma de reunião foi inserida através do art. 2º que determinou que os projetos de lei do Congresso Nacional fossem deliberados separadamente, em sessão remota, dividindo a sessão conjunta.

O ato levou em consideração o preceito constitucional sobre os vetos presidenciais e os projetos de lei de matéria orçamentária precisarem ser aprovados pelas duas casas, conforme artigo 166, entretanto entendeu que não necessariamente numa sessão conjunta.

Entretanto, Simões (2020) entende que a separação das sessões conjuntas altera o que determina a Constituição Federal quanto ao processo legislativo, alterando também a dinâmica da deliberação dos vetos presidenciais e gerando desequilíbrio das Casas Legislativas pois redundando em fracionamento da decisão do Congresso em dois estágios, de modo que a segunda casa vota já sabendo os resultados da primeira. Segundo ela, essa alteração do *modus operandi* da votação, que antes em sessão conjunta, gera novas relações com o Poder Executivo em relação às leis orçamentárias e apreciação dos vetos presidenciais.

É fato que o artigo 166 da Constituição determina que a sessão deve acontecer na forma de seu Regimento Comum, e este estabelece a reunião em sessão conjunta. Para as Mesas ficou claro que a sessão conjunta não precisa ser simultânea. A alteração do Regimento Comum através de Projeto de Resolução, com a devida discussão e votação pelo plenário traria mais clareza e segurança do que Ato das Mesas, pelas razões já descritas anteriormente.

2.4 Proposições legislativas sobre o Sistema de Deliberação Remota

Interessante notar que, já em 2018, mesmo sem qualquer notícia ou previsão de pandemia, o Senador Cristovam Buarque (CIDADANIA/DF), apresentou Projeto de Resolução nº 15, de 2018, com objetivo de alterar o Regimento Interno do Senado Federal, para permitir a participação virtual dos Senadores em reuniões das Comissões e em sessões do Plenário, por intermédio de videoconferência ou de outros recursos tecnológicos disponíveis. Na época, o autor citou o poder judiciário e o executivo com exemplos de órgãos que já faziam uso da participação virtual em determinadas situações, como depoimentos de réus e testemunhas, audiências públicas e reuniões deliberativas em agências reguladoras.

Da mesma maneira, apresentado em agosto de 2019, o Projeto de Resolução nº 73, de autoria do Senador Alessandro Vieira (PSDB-SE), meses antes da pandemia e da instalação do Sistema de Deliberação Remota, inovou ao propor o Plano de Implementação do Ambiente Virtual de Deliberação, de forma que as Comissões pudessem discutir e votar proposições virtualmente. O projeto teve inspiração no modelo de Plenários Virtuais adotados pelo Supremo Tribunal Federal e outros Tribunais do país.



Atualmente existem diversas proposições tramitando no sentido de aperfeiçoar o Sistema de Deliberação Remota, como por exemplo:

- **PRS nº 58, de 2021**, de autoria do Senador Cid Gomes (PDT/CE), que altera o Regimento Interno do Senado Federal, para instituir a possibilidade da realização de sessão semipresencial, seguindo tendência adotada pela Casa de alternar semana de votação presencial com semana de votação semipresencial.

- **PRS nº 1, de 2021**, de autoria do Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), apresentado em fevereiro de 2021, altera o Regimento Interno do Senado Federal para instituir, de forma permanente, o Sistema de Deliberação Remota, e seu objetivo, de forma clara, e consolidar no Regimento Interno as regras contidas no Ato que instituiu o Sistema de Deliberação Remota.

- **PRS nº 18, de 2020**, de autoria do Senador Ciro Nogueira (PP/PI), que altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 27 de novembro de 1970 – Regimento Interno do Senado Federal, para dispor sobre a votação remota no processo nominal durante as sessões.

A Câmara dos Deputados discute também a possibilidade do uso de reconhecimento facial como meio de identificação, o que trará mais agilidade e segurança ao processo.

Importante ressaltar que as proposições apresentadas, de certa forma, corroboram o acerto do Senado Federal e dão legitimidade aos atos que implementaram o Sistema Deliberativo Remoto na medida em que inserem, de forma permanente, o conteúdo dos atos e instruções normativas no regimento interno, com sugestões que visam aperfeiçoar o sistema.

3. Mudanças no Processo Legislativo

Diante do cenário de pandemia e de impossibilidade de reuniões presenciais, segundo Bandeira de Mello (2022), no Senado Federal, criou-se importante estratégia com o escopo de não interromper o processo legislativo e o funcionamento de suas Casas, já que o quórum presencial seria reduzido ou inviável diante da pandemia. Estes mecanismos desenvolvidos e o sistema semipresencial surgiram como um leque de possibilidades onde é necessário avaliar o que atingiu o objetivo e o que não vale a pena manter. Atualmente tem prevalecido a ideia das sessões plenárias com a possibilidade da presença física ou pela internet, que ficaram conhecidas como sessões semipresenciais ou híbridas.

A primeira sessão remota do mundo em um parlamento ocorreu em 20 de março de 2020, presidida pelo senador Anastasia (PSDB-MG), Vice-Presidente do Senado Federal, conforme relata a Secretaria-Geral da Mesa (2020). Na ocasião, o Presidente Davi Alcolumbre estava de quarentena, diagnosticado dias antes com o Coronavírus. De forma inusitada os taquígrafos em teletrabalho transcreveram as falas em tempo real, publicando na internet em poucos minutos.

Com item único, o PDL nº 88, de 2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, foi votado e aprovado por deliberação remota por 75 senadores que estavam na sessão, e publicado no Diário Oficial da União meia hora após, em trabalho conjunto de diversas Secretarias do Senado.

Naquela sessão, os senadores declararam seu voto nominalmente. Já na segunda sessão foi usada a primeira versão de aplicativo com o voto eletrônico.



O aplicativo solicitava ao parlamentar que fornecesse dupla autenticação, senha e contrassenha. Os senadores tiveram que cadastrar previamente os celulares que seriam usados na sessão.

As vantagens apresentadas como a possibilidade de votar nominalmente por intermédio de aplicativo de celular ou computador foi um grande avanço, permitindo participação maior dos membros da Câmara Alta. Em quase todos os horários, diferente de antes, o quórum de deliberação mantém-se elevado mesmo à noite.

O Ato que instituiu o Sistema de Deliberação Remota alterou também o rito das sessões. O tempo de fala diminuiu de 20 minutos para 5 minutos improrrogáveis - mister para a brevidade e agilidade da sessão, embora tenha se tornado uma limitação para o orador. Por sua vez, o microfone só funciona quando a Mesa libera ou permite, sendo ativado pelo Presidente, ou seja, o parlamentar não pode criar obstáculos ou dificultar qualquer deliberação. Isso interferiu principalmente na própria política por assim dizer. Prejudicou o convencimento, a persuasão, a influência e a formação de opinião. Além do tempo para debater ter diminuído, nas sessões remotas não existem as conversas que existem nas sessões presenciais. Os argumentos expostos para discussão nas sessões remotas só mesmo por telefone, o que dificulta sobremaneira. Durante as Sessões presenciais há troca de informações e articulação entre os senadores sobre os temas que estão em pauta e que, muitas vezes alteram, de última hora, o resultado de votações. Muitas vezes o ambiente, os discursos e notícias em tempo real sobre economia, ações do Executivo, do Judiciário, reuniões com grupos da sociedade civil organizada presentes nos bastidores influenciam a opinião e o voto dos senadores presentes. Parlamentares trocam informações, com argumentos relevantes e persuasivos e buscando melhor posicionamento sobre o assunto e alinhamento com o seus partidos e suas bases eleitorais, por vezes mudam de opinião, mesmo durante a sessão. Os impasses em votações também levam os parlamentares a conversarem durante a sessão na busca de acordos e soluções que viabilizem as votações.

Com o Sistema de Deliberação Remota, a inserção e a dinâmica institucional do Congresso no processo político brasileiro durante a pandemia alterou-se trazendo dificuldades como a escassez de debates em razão da celeridade na apreciação das proposições. Outro ponto a ser destacado é o prazo que se tornou exíguo para obter formação substantiva sobre o que está sendo votado. Há perda informacional por parte dos parlamentares em função da comunicação exclusiva através de aplicativos com assessorias e com outros parlamentares. Houve aumento das votações simbólicas por consenso, sem debates aprofundados das propostas. A reduzida participação social na discussão das matérias ocorreu em função da diminuição significativa de audiências públicas e da falta de funcionamento das comissões durante a pandemia.

Com o cerne de organizar os trabalhos, o Presidente do Senado passou a ter controle sobre quais matérias são apreciadas e quem faz o uso da palavra, horário e duração das sessões.

4. Impactos do Sistema de Deliberação Remota no processo decisório

Um aspecto de relevância é que o Ato permitiu ao presidente a inclusão de matérias na pauta de forma discricionária. Assim ficou a cargo da Presidência



a decisão sobre todas as matérias, quais e quando as proposições seriam analisadas em plenário. A análise de diversas proposições tornou-se exígua em função do curto tempo de tramitação de algumas matérias, por vezes colocadas na pauta da ordem do dia das sessões com antecedência inferior a 24h, sem passar pelas comissões, indo direto para apreciação do plenário. Houve diversas matérias que foram pautadas sem os relatórios estarem prontos, e com apenas duas horas para apresentação de emendas após a divulgação dos pareceres.

Para Simões, a operabilidade das Casas do Congresso, a agilidade das tramitações, a participação social e a transparência são requisitos fundamentais para a adaptação dos procedimentos legislativos e rotinas dos trabalhos em tempos de crise. O caráter excepcional do Sistema de Deliberação Remota não pode ser permanente como foi concebido pois, em função de suas ferramentas tecnológicas, acarreta perdas nas sessões por não captar elementos não verbais como indignação, linguagem corporal, brincadeiras, interjeições de concordância ou discordância entre outros similares, menos fluidez nas discussões, importantes ao dia a dia das votações.

Nas primeiras sessões virtuais que ocorreram, os senadores entraram por intermédio do Sistema de Deliberação Remota meia hora antes da sessão começar e conversaram informalmente.

Necessitando dialogar com outros parlamentares à distância, uma forma adotada como solução para o distanciamento dos senadores durante as sessões foi utilizar aplicativos para *smartphones* para conversas entre si e também para reuniões.

Em função do não funcionamento das comissões, o espaço reservado aos Presidentes daqueles colegiados foi reduzido, assim como os Líderes de Partido também sofreram limitações no mesmo espaço, ficando limitados às reuniões de líderes, quando convocadas pelo Presidente do Senado, de forma virtual. Foram limitadas também as orientações de voto, e apresentação de destaques para votação em separado durante apreciação das matérias no plenário.

Os aplicativos para *smartphones* e computadores que permitem ao usuário mandar mensagens para outros usuários em tempo real foram largamente difundidos e utilizados para o exercício da atividade durante o período de pandemia. Grupos com centenas de membros foram criados e utilizados, em aplicativos, por assessores de diversos órgãos, entidades de classe e servidores de gabinetes, inclusive mesclando órgãos de origens diversas, associando-se para permitir a troca de informações, em tempo real, sobre as proposições, solicitação de acolhimento de assinaturas em Propostas de Emenda à Constituição, divulgação de informações sobre as sessões, relatórios e outros assuntos. A própria Secretaria-Geral da Mesa e as Secretarias das Comissões passaram a cadastrar assessores dos gabinetes em grupos próprios para divulgação das pautas.

Para um país de dimensões continentais como o Brasil, a possibilidade de participar de sessões remotas facilita sobremaneira o trabalho dos parlamentares. Viabiliza sua participação junto às suas bases nos estados e municípios, ao mesmo tempo em que podem participar das sessões sem se deslocarem para Brasília. Para citar exemplos, Estado como Minas Gerais, com 854 municípios, requer tempo para visitar tão grande número de municípios. Ao tempo em que o Estado do Amazonas possui extensão maior do que muitos países da América do Sul.



Em relação às Comissões, segundo Bandeira de Mello, o meio remoto facilitou as oitivas e a sabatina de autoridades nas Comissões, pelo simples fato de que especialistas, convidados e indicados à sabatina puderam se fazer presentes on-line, o que passou a ser viável inclusive para indicados que se encontrem no exterior, como embaixadores, permitindo também a participação on-line dos parlamentares membros das referidas comissões mesmo se encontrando em seus estados de origem.

A Comissão Temporária Parlamentar de acompanhamento da Covid-19 iniciou seus trabalhos em 21 de abril de 2020 e funcionou até dezembro de 2021. Reuniu-se de maneira virtual. Por tratar-se de comissão provisória, com escopo definido pelo ato de criação, embora com bom número de audiências públicas, não necessitou de muitas deliberações, oferecendo menos complexidade do que no caso das comissões permanentes temáticas.

Também funcionou a Comissão de Orçamento, com peculiaridades próprias em relação às demandas da tramitação da Lei Orçamentária Anual utilizando reuniões virtuais e semipresenciais.

Não se pode argumentar, então, que não houve funcionamento das demais comissões por questões sanitárias, estavam proibidas as reuniões presenciais. Porém, durante a pandemia, as tentativas de retornar as reuniões presenciais sempre foram infrutíferas em virtude do índice de contágio da doença que alternou em diversos períodos. Alguns parlamentares faleceram em virtude da Covid-19.

As questões técnicas necessitaram de adaptações e levaram tempo para alcançar êxito satisfatório. O Senado não tinha licenças do zoom em número suficiente para as comissões e precisou buscar soluções tecnológicas para viabilizar registro de presença, votação, assinatura e entrega de documentos no curso das reuniões remotas das Comissões.

A Câmara dos Deputados também teve o retorno do funcionamento das comissões permanentes e temporárias, após um ano de interrupção, a partir de fevereiro de 2021, autorizado através de resolução aprovada pelo plenário.

Entretanto as comissões mistas de medidas provisórias não tiveram retorno até o presente momento.

Passados mais de dois anos de sua implantação já é possível verificar a consolidação do Sistema de Deliberação Remota do parlamento virtual com sessões, comissões, debates, assessorias e atendimentos de gabinete de forma remota, com redução de diversos gastos como luz, água, limpeza, transporte.

No que se refere ao período de funcionamento remoto do Congresso Nacional, Feres Júnior (2021) destacou que o mesmo assegurou a produção de medidas necessárias ao combate da pandemia, o funcionamento dos partidos, o controle das atividades do Executivo e a continuidade do debate público acerca das questões mais importantes para o país, tendo enorme impacto sobre todo o sistema político

Com efeito, o funcionamento do Congresso Nacional durante a pandemia foi fundamental, conforme Assumpção (2020), no sentido de que o poder executivo mantivesse atenção às questões econômicas e médico-sanitárias da crise pandêmica, de modo democrático e sem intervenção de um Estado de Sítio.

Para Santos e Gershon (2021) o papel das comissões no processo legislativo é fundamental na medida em que ali se operam as sugestões de emendas, modificativas, supressivas ou aditivas, com amplo debate, realizando



audiências públicas com participação de *experts*, partes interessadas e direitos difusos:

A suspensão das comissões permanentes no período de pandemia atingiu um dos pilares do processo legislativo, ao mesmo tempo que ampliou o poder das mesas e das lideranças partidárias. Compressão radical do tempo de tramitação das proposições e máxima discricionariedade a presidência das mesas para inclusão nas pautas de votação, com relatores designados pelas próprias presidências.

A prestação de serviços que as comissões oferecem em seu funcionamento normal, aperfeiçoando, debatendo e abrindo a oportunidade para participação da sociedade foi omitida durante o período em que não funcionaram.

Para Mestriner e Bambini (2020), o Sistema de Deliberação Remota foi omisso quanto a ferramentas de controle e participação sociais nos espaços de manifestações políticas. Embora existam ferramentas virtuais disponíveis nos sítios eletrônicos das duas casas legislativas, como o “e-democracia” e o “Participe e acompanhe”, não foram previstas garantias de que as manifestações realizadas pela sociedade civil fossem levadas em conta, pois não foi criada comunicação integrada aos novos sistemas de deliberação dos parlamentares.

A dispensa dos trâmites legislativos regulares, como análise pelas comissões, bem como a previsão da apreciação de matérias pelo Plenário da Câmara dos Deputados, inclusive Propostas de Emendas à Constituição, em regime de urgência, bastando requerimento de Líderes que representem dois terços dos membros da Casa, trouxe celeridade às tramitações, porém diminuíram os espaços de manifestação e discussão sobre as matérias.

Ainda em Mestriner e Bambini temos a seguinte colocação:

A participação e o controle sociais devem estar mais atuantes do que nunca e a facilitação dessa participação passa pela oferta de soluções tecnológicas à sociedade civil que dialoguem com as inovações apresentadas aos deputados e senadores.

Da mesma maneira, Oliveira (2020) compartilha da ideia de que a centralização das decisões no Plenário, em detrimento dos colegiados, como as Comissões, resultou que o ambiente de encontro entre os atores institucionais e a sociedade civil para coordenação, troca de informações técnicas e mobilização política ficou prejudicado. Uma solução encontrada pelas entidades foi um trabalho de coalizão entre diversas organizações da sociedade civil por meio de redes sociais e políticas, que também se reuniram de forma virtual, resultando num incremento de reuniões semanais e ações coordenadas com inúmeras organizações, de forma integrada.

Entretanto Bandeira de Mello enfatiza que o portal e-cidadania ampliou o caráter público das reuniões das comissões, em especial das audiências públicas e sabatinas, na medida em que qualquer cidadão pode submeter aos senadores, através da internet, perguntas que podem ser formuladas às autoridades presentes, ampliando a transparência e a participação popular. Porém isso aconteceu somente após o retorno do funcionamento das comissões, o que corrobora a ideia de que sem o funcionamento das comissões ocorreu prejuízo quanto à participação social.

O rito das Propostas de Emenda à Constituição merece destaque especial pois não segue os ritos ordinários das demais proposições. São



determinados pela carta magna e são mais complexos pois não são submetidas à sanção presidencial, não podem ser vetadas nem tampouco precisam da promulgação pelo Presidente da República.

Por ocasião da apreciação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020, chamada PEC do Orçamento de Guerra, travou-se discussão durante a sessão sobre a possibilidade de apreciar PECs pelo Sistema de Deliberação Remota. A senadora Simone Tebet (MDB-MS), os Senadores Randolfe Rodrigues (Rede-AP) e Alessandro Vieira (Cidadania-SE) argumentaram a diferença entre as PECs e as demais proposições que estavam sendo votadas, e que não seria possível votar uma PEC de forma virtual, sendo imprescindível a convocação dos senadores para uma sessão presencial.

Após a Sessão, o Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE) impetrou no Supremo Tribunal Federal Mandado de Segurança nº 37.059, questionando a tramitação da referida PEC. O mandado foi indeferido, tendo sido negado seguimento pelo relator da matéria, Ministro Ricardo Lewandowski.

Segundo Simões (2022), se o Sistema de Deliberação Remota fosse declarado inconstitucional, os trabalhos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário seriam impedidos. Para ela todas as espécies de leis elencadas no art. 59 da Constituição são passíveis de serem apreciadas através do Sistema de Deliberação Remota. A situação de pandemia não invalida a possibilidade de emendar a Constituição, não se confunde com a vedação de alterar a Carta Maior, imposta em seu artigo 60, durante a vigência de intervenção federal ou de estado de sítio.

Entretanto, é fato, no caso da tramitação das PECs, que o não funcionamento das comissões evidenciou uma situação peculiar à apreciação desse tipo de matéria, pois elidiu a possibilidade de análise das referidas proposições pela comissão regimental pertinente, que é a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Essa nova tramitação trouxe significativas mudanças ao levar exclusivamente para o plenário a possibilidade de apresentação de emendas às PECs levando em consideração que o Regimento prevê o despacho à CCJ, onde quaisquer de seus membros podem oferecer emendas.

Ao suprimir essa etapa e levar as PECs direto ao plenário, manteve-se a previsão regimental sobre emendamento no plenário, com a necessidade de assinatura de um terço dos membros da casa - 27 assinaturas - para apresentação de emendas a toda e qualquer PEC analisada, o que suprimiu aos membros daquela comissão o direito de apresentar emendas de maneira célere - apenas uma assinatura. O que representa expressiva dificuldade, pois cada emenda necessita receber 27 assinaturas, e, em tempos de pandemia, sem a presença física dos parlamentares, isso se tornou um empecilho.

A alteração no rito das medidas provisórias através do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, requer atenção especial na medida em que autoriza a supressão da comissão mista de deputados e senadores enquanto durar a pandemia, contrariando o disposto na Constituição:

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

.....



§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Em 2012, em resposta à ADI nº 4.029, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se, acatando parecer do relator Ministro Luiz Fux sobre a exigência constitucional de emissão de parecer pelas comissões mistas:

As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

Discorrendo sobre o assunto, Simões questiona se as circunstâncias excepcionais justificam a alteração proposta no Sistema de Deliberação Remota, levando em conta a ADI 4.029.

Houve ainda redução no prazo para emendas, diminuindo o previsto na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, de seis dias para o prazo de dois dias. Outras modificações também ocorreram, quanto aos prazos, na resolução acima citada, mas que não acarretam consequências maiores em função de prorrogações automáticas que, na prática, não alteram o prazo de validade de 120 dias das Medidas Provisórias.

Sampaio (2021) expressa sua conclusão sobre a supressão e a importância das Comissões mistas na tramitação das Medidas provisórias:

"A possibilidade de discussão verdadeira se torna ainda mais importante em tempos de calamidade, quando direitos sociais absolutamente relevantes estão em disputa. Comissões especiais são a principal instância de debate de medidas provisórias. A supressão desse foro vai frontalmente de encontro ao que o § 9º do artigo 62 da Constituição Federal tenta conferir, que é o amplo debate acerca da possibilidade excepcional do Poder Executivo expedir atos normativos primários."

Interessante notar que para Santos e Gershon, considerando as medidas expiradas por decurso de prazo, sem eficácia ou impugnada, o Presidente da República sofreu massivas derrotas durante o Sistema de Deliberação Remota.

Durante o período de pandemia, foram ajuizadas três ações no Supremo Tribunal Federal com respeito ao Sistema de deliberação Remota: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 661, pelo Partido Progressista, a fim de que fossem deliberadas apenas matérias relacionadas à pandemia, ADPF nº 662, pelo Presidente da República com objetivo de prorrogar os prazos de validade das MPs, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.751 questionando os atos das Mesas quanto a suspensão das Comissões Mistas.

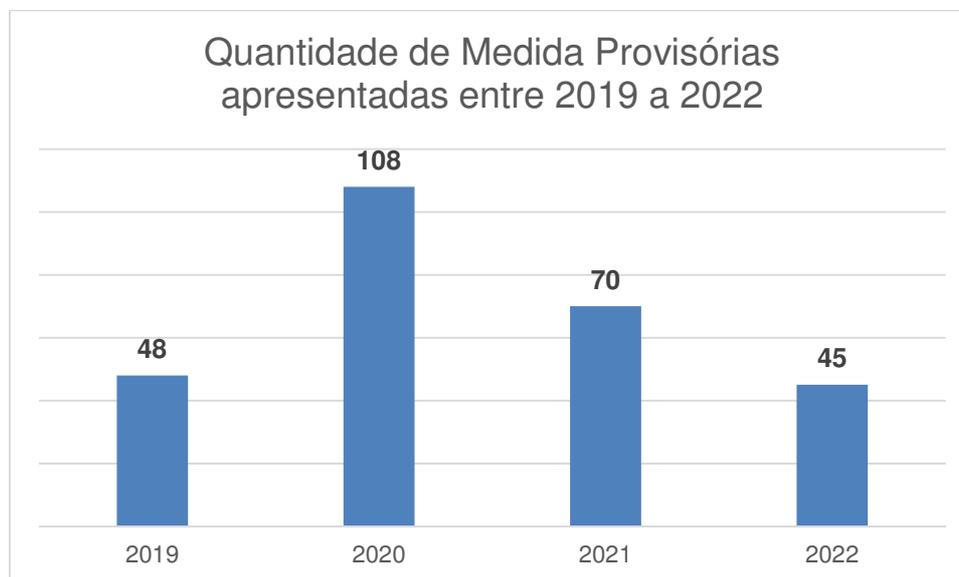


É possível observar claramente a prática dos pesos e contrapesos dos poderes da república no caso julgado dos ritos das MPs, com a justificativa do estado de calamidade pública

O relator da matéria no STF, Ministro Alexandre de Moraes, solicitou informações aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que, em sua resposta, enviaram minuta de Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal estabelecendo novo regime de tramitação de MPs no Congresso Nacional durante a pandemia, em caráter emergencial e extraordinário, o que foi acatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, autorizando, excepcionalmente, que as medidas fossem instruídas perante os plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com emissão de parecer em substituição à Comissão Mista, designado na forma regimental.

Analisando dados apresentados pela Secretaria-Geral da Mesa, podemos aferir informações interessantes apresentadas nos gráficos a seguir:

Gráfico 1 – Medidas Provisórias apresentadas.



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa, Senado Federal (2022).

O ano de 2020 foi o ano com a maior apresentação de medidas provisórias, seguido pelo ano de 2021. Ambos os anos foram fortemente atingidos pela pandemia e pelas sessões deliberativas remotas. O ano de 2019 teve quase a mesma quantidade que o ano de 2022.

Ao longo de 2019, o número de medidas provisórias que venceram é maior do que foram aprovadas. Apenas uma medida foi revogada e uma foi rejeitada nesse período.

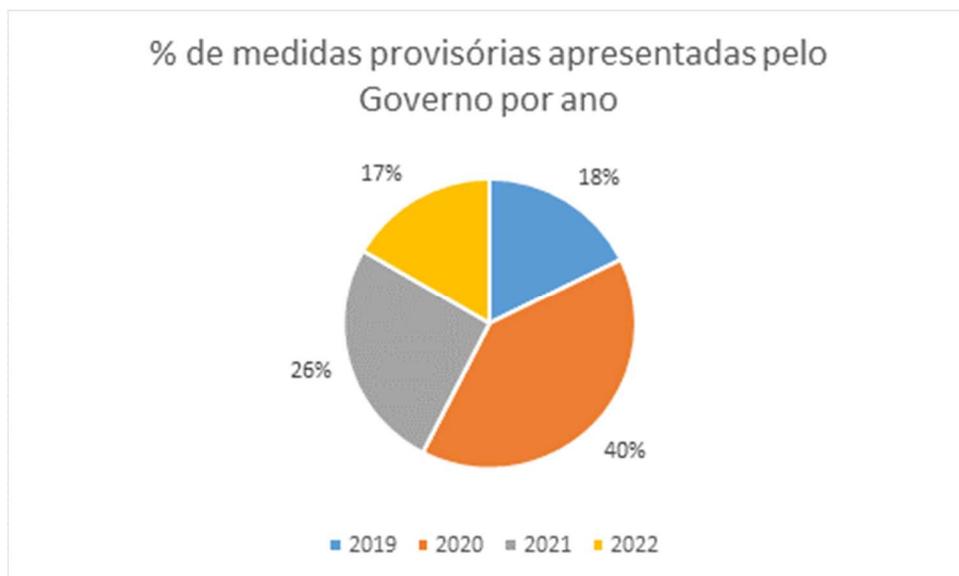
No ano de 2020, a quantidade de medidas aprovadas foi praticamente o mesmo do que as que venceram. No entanto, enquanto em 2019, foram 22 medidas provisórias aprovadas; em 2020, foram 53 medidas. Mais do que o dobro.

O ano de 2021 chama atenção pela quantidade de medidas provisórias aprovadas em comparação com as medidas vencidas. As medidas aprovadas foram o dobro das medidas aprovadas em 2019. No entanto, apenas 1/3 das medidas apresentadas pelo governo venceram.



Em 2022, a aprovação das medidas provisórias foi ainda mais intensa. 28 medidas provisórias foram aprovadas contra 4 medidas provisórias vencidas. A proporção foi inédita ao longo dos 4 anos do governo.

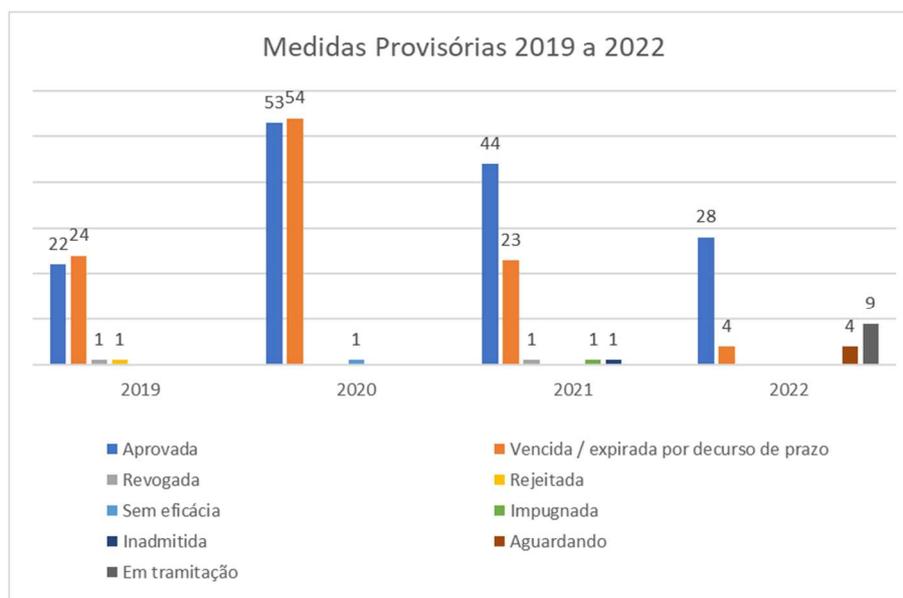
Gráfico 2 - Análise estatística de Medidas Provisórias.



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa, Senado Federal (2022).

Considerando a apresentação de medidas provisórias pelo governo federal, os anos com mais impacto foram os anos de 2020 (40%), 2021 (26%), 2019 (18%) e 2022 (17%). A soma de 2020 e 2021, anos em que a pandemia teve seu auge, totaliza 66%, aproximadamente 2/3 do total de medidas apresentadas pelo governo federal.

Gráfico 3 - Medidas provisórias entre 2019 e 2022.



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa, Senado Federal (2022).



Observa-se que a maioria das medidas provisórias apresentadas foram aprovadas. No total, 54,2% das medidas apresentadas foram aprovadas dentro do prazo. Foram 28,5% as medidas expiradas por decurso de prazo.

Para Santos e Gershon, considerando as medidas expiradas por decurso de prazo, sem eficácia ou impugnada, o Presidente da República sofreu massivas derrotas durante o Sistema de Deliberação Remota.

Porém diversos são os fatores que influenciam no resultado da tramitação das Medidas Provisórias. 2019 foi o primeiro ano após a eleição e houve renovação de 2/3 dos senadores, além do início do mandato do Presidente da República. Em 2020 tivemos o início da pandemia com necessidade de muitos ajustes na legislação referente ao estado de calamidade pública. Em 2022 tivemos uma Comissão Parlamentar de Inquérito que demanda muita atenção dos parlamentares, além do período eleitoral que também atrai a atenção nacional com reflexos diretos no Poder Legislativo.

Dessa forma, sem considerar com profundidade todas essas questões não podemos avaliar objetivamente esses resultados e a influência que possa ter ocorrido em função da implantação do Sistema de Deliberação Remota.

6. CONCLUSÃO:

O Sistema de Deliberação Remota (SDR), implantado no Congresso Nacional, em 2020, como resposta e solução de continuidade à restrição de ir e vir e distanciamento social da população, propiciou não apenas o funcionamento das casas legislativas bem como alterou a forma e a relação entre os agentes que compõem, interagem e trabalham no poder legislativo, desde parlamentares, servidores e assessores até a sociedade civil organizada.

A relação entre humanos quando alteradas regem notas cujo resultado pode ser bem diferente, ainda que componham a mesma sinfonia.

As novas rotinas exigiram rápida adaptação dos atores do legislativo. O trabalho dos assessores mudou quanto à forma e quanto à percepção das novas demandas e suas soluções; era preciso então superar as dificuldades que se apresentavam.

A participação dos senadores também mudou quanto à forma e, seguidamente, num curto período de tempo, precisaram assimilar e entender as mudanças tecnológicas e suas consequências dentro do novo contexto.

Da mesma forma, os agentes que atuam levando ao Legislativo a participação social, fundamental ao exercício da democracia, superaram obstáculos impensáveis ao buscar a defesa de seus interesses.

Felizmente, o uso das ferramentas digitais já estava em processo de implementação havia um bom tempo, mas não era possível prever a velocidade com que as plataformas digitais iriam se tornar imprescindíveis. Diante da pandemia surgiu a necessidade de apressar, acelerar o processo desse grande avanço tecnológico.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de resolução que instituiu o Sistema de Deliberação Remota também permitiu a discussão e votação das matérias, com a participação de todos os deputados, como é comum à tramitação dos projetos de resolução.

No Senado Federal, não houve tal participação plenária de todos os senadores, sendo implementado através de Ato da Mesa, sem a discussão



ampla de todos os senadores, comum aos Projetos de Resolução, o que poderia ter enriquecido a legislação que criou o Sistema de Deliberação Remota, com possíveis sugestões que evitariam as falhas apontadas ao longo deste artigo.

Verificou-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu que as matérias regimentais, quando não repetem os textos constitucionais, são matérias *interna corporis*. Assim, não houve inconstitucionalidade declarada, tendo o STF justificado em função da necessidade premente de dar continuidade ao processo legislativo em tempos de calamidade pública, em função da crise sanitária, e não podem servir para contestar o processo decisório legislativo perante o judiciário.

O Sistema de Deliberação Remota cumpriu sim seus objetivos quanto a dar continuidade ao processo legislativo na feitura das leis urgentes que a crise sanitária exigiu, na fiscalização dos atos do poder executivo, na elaboração e aprovação do orçamento da união.

As adaptações necessárias ao Sistema de Deliberação Remota exigiram novos caminhos tecnológicos que, antes, ou não eram utilizados, ou eram utilizados e tiveram seu uso ampliado numa escala sem precedentes.

O tempo real passou a ser observado como parâmetro, e parlamentares, assessores e sociedade civil organizada passaram a utilizar aplicativos para *smartphones* como ferramentas imprescindíveis às atividades do processo legislativo.

Os gabinetes parlamentares passaram a acompanhar e assessorar os parlamentares através de teletrabalho, durante as sessões, de forma remota, a receber demandas, fazer reuniões on-line, e inclusive reuniões com grupos organizados que, muitas vezes, falavam simultaneamente de diversas partes do país e fora dele.

Merece atenção o não funcionamento das Comissões permanentes, o que trouxe prejuízo aos debates e à participação da sociedade. O que foi corrigido, deixando, porém, um vácuo pelo período de mais de um ano sem reuniões. Já a comissão mista, com objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública relacionada ao Coronavírus (Covid-19), teve atuação ininterrupta, reunindo desde sua instalação, em abril de 2020, até o presente momento, o que demonstra que o Sistema de Deliberação Remota também possibilitou as condições técnicas, respeitando as condições de isolamento necessárias ao funcionamento de comissões.

Ainda que o STF tenha julgado constitucional a possibilidade de apreciação de PECs pelo Sistema de Deliberação Remota e aceito o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que propôs o rito das Medidas Provisórias sem o funcionamento das comissões mistas, é fundamental que seja desenvolvida solução técnica para que essas Comissões destinadas a apresentar parecer às Medidas Provisórias, previstas na Constituição, voltem a se reunir.

Concluimos afirmando que a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico, iniciado em 2009, através do Ato da Mesa do Senado Federal nº 1, propiciou, junto com a evolução e as soluções de Tecnologia da Informação da última década, as condições necessárias para o salto dado, e foi determinante para que o Sistema de Deliberação Remota fosse implementado com celeridade em 2020.

Também podemos afirmar que os atos das mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, publicados durante o período da pandemia da Covid-



19, alteraram ritos constitucionais quanto ao funcionamento das Comissões de Medidas Provisórias. Entretanto o STF fundamentou decisão pela constitucionalidade em três julgamentos, em face das circunstâncias singulares da pandemia, justificado pelo princípio da eficiência.

O Congresso Nacional, assim como toda a sociedade, foi desafiado nos anos de 2020, 2021 e 2022 pela imposição do afastamento social em função da pandemia da Covid-19. O Senado Federal respondeu com o Sistema de Deliberação Remota que permitiu a continuidade de suas funções. Em 2020, segundo a Secretaria-Geral da Mesa, foram aprovadas em Plenário 216 matérias. Em 2021, foram aprovadas 325, o maior número de matérias aprovadas em Plenário desde a promulgação da Constituição Federal em 1988. Necessário se faz salientar que a evolução do Sistema de Deliberação Remota e os seus resultados demonstram que veio para ficar. Resta acompanhar a mudança dinâmica da própria sociedade mantendo e aperfeiçoando o Processo Legislativo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. Democracia digital e experiências de participação: web ativismo e políticas públicas. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/RfLFVXx4Xr3k77G3H957BTr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 11 de outubro de 2022.

ASSUMPÇÃO, San Romanelli. Considerações normativas sobre o Congresso Remoto. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *Congresso Remoto*. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUerj, 2021. p. 138

BANDEIRA DE MELLO, Luiz Fernando. A deliberação remota no parlamento e o futuro da democracia representativa. In: GONET BRANCO, Paulo; SOARES DA FONSECA, Reynaldo; GONET BRANCO, Pedro *et al.* (Coord.). *Eleições e democracia na Era Digital*. (Coleções IDP) São Paulo: Ed. Almedina, 2022, p. 501.

BRASIL, Congresso Nacional, Senado Federal. *Por trás da Mesa: da mudança para Brasília à primeira votação remota da História*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2020c, p. 304.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 123, de 20/3/2020, que Regulamenta a Resolução nº 14, de 2020, que institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-norma-cd-mesa.html>. Acesso em 20 de setembro de 2022.

CAVALCANTE, João Roberto et al. COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020. *Epidemiol. Serv. Saúde*, 29 (4): 2020.



FARIA, Cristiano F.S. O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FERES JÚNIOR, João. Congresso remoto, pandemia e medidas em tempos de crise. In: SANTOS, Fabiano (Org.). Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 127

LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: FGV e UERJ, 2020. Disponível em: <https://app.vlex.com/#sources/33599>. Acesso em 16 de outubro de 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes: Direito administrativo brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2007.

MESTRINER, Melissa Terni; BAMBINI, Gustavo Sistema de Deliberação Remota deve vir acompanhado do estímulo à participação social 6/4/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/sistema-de-deliberacao-remota-deve-vir-acompanhado-do-estimulo-a-participacao-social-06042020> Acesso em 01 de outubro de 2022

MINISTERIO DA ECONOMIA. Do eletrônico ao digital: linha do tempo – Governo eletrônico. Disponível em <https://bit.ly/eletronicoaodigital>. Acesso em 15 de novembro de 2022.

MITOZO, Isabele B. E-participação nos parlamentos: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. 267p.

NASCIMENTO, Roberta Simões. É possível emendar a Constituição via deliberação remota durante a calamidade pública? Jota: publicado em: 29/04/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-possivel-emendar-a-constituicao-via-deliberacao-remota-durante-a-calamidade-publica-29042020>. Acesso em 21 de setembro de 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Onde o regimento interno está no campo jurídico? Brasília: Senado Federal, Intranet, publicado em 3/8/2022. Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/onde-o-regimento-interno-esta-no-campo-juridico-1>. Acesso em 10 de setembro de 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19. Rio de Janeiro: vLex, 2020. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/processo-legislativo-na-pandemia-864913641>. Acesso em 10 de setembro de 2022.



OLB, Observatório do Legislativo Brasileiro. O processo legislativo na deliberação remota. Congresso Remoto, Boletim 1, jun/2020. Disponível em: https://olb.org.br/wpcontent/uploads/2020/06/Boletim-OLB-Regimento-Remoto_versaofinal.pdf Acesso em: 19 nov. 2022.

OLIVEIRA, Jhonny Soares de. A implantação de deliberações remotas pelos parlamentos em tempo de pandemia da COVID-19. Migalhas, 13/4/2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/324457/a-implantacao-de-deliberacoes-remotas-pelos-parlamentos-em-tempo-de-pandemia-da-covid-19>. Acesso em 10 de setembro de 2022.

OLIVEIRA, Ricardo. Senado Notícias: Senado remoto: publicado em 9/4/2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/senadores-contam-como-abriram-caminhos-para-manter-atividade-legislativa-em-2020>. Acesso em 21 de setembro de 2022.

PIOVESAN, Eduardo. Medidas provisórias serão votadas em até 16 dias durante período da pandemia. Agência Câmara de Notícias: publicado em 1/4/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/650212-medidas-provisorias-serao-votadas-em-ate-16-dias-durante-periodo-da-pandemia/>. Acesso em 18 de setembro de 2022

SAMPAIO, Bruno Ávila da Mata O rito das medidas provisórias e a pandemia de covid—19. O Congresso Nacional, com o aval do Supremo Tribunal Federal, feriu a constituição? 30/4/2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5360> Acesso em 3 de novembro de 2022

SANTOS, Fabiano, ed. Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [online]. Rio de Janeiro, 2021, 141 p. Sociedade e política collection.

SANTOS, Fabiano; GERSHON, Débora. Os regimentos remotos. In: SANTOS, Fabiano (Org.). Congresso Remoto. 1ª ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p.34
SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora, nº 7, de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em 18 de setembro de 2022.

SENADO FEDERAL. Ato da Mesa do Senado Federal nº 1 de 2009, que institui a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=245951>. Acesso em 15 de setembro de 2022.

SENADO FEDERAL. Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 14, de 2020. Boletim Administrativo do Senado Federal: seção 2, Brasília, DF, nº 7351, p. 1-2, 21 mai. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/IN-14_2020.pdf. Acesso em 10 de setembro de 2022.



SENADO FEDERAL. Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 13, de 2020. Boletim Administrativo do Senado Federal: seção 2, Brasília, DF, nº 7270, p. 1-3, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/covid/pdf/instrucao-normativa-da-secretaria-geral-da-mesa-n-13-de-2020#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20procedimentos%20para,d a%20compet%C3%Aancia%20prevista%20no%20art.> Acesso em 18 de setembro de 2022.

SENADO FEDERAL. Resolução n.º 93, de 1970. Regimento interno do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>. Acesso em 15 de setembro de 2022.

