

PROCESSO LEGISLATIVO EM DEBATE

Tendências e possibilidades de aperfeiçoamento

Victor Marcel Pinheiro

Anderson Alves de Oliveira

Eduardo Bruno do Lago de Sá

Giulia Guimarães Sequenzia

Iago Ruas Almeida Pereira

Müller Eduardo Dantas de Medeiros

Maximiliano Vieira Franco de Godoy

Munique Barros Carvalho

Orlando Magalhães Maia Neto

Victor Mackay Dubugras

PROCESSO LEGISLATIVO EM DEBATE: tendências e possibilidades de aperfeiçoamento

Victor Marcel Pinheiro¹

Anderson Alves de Oliveira²

Eduardo Bruno do Lago de Sá³

Giulia Guimarães Sequenzia⁴

Iago Ruas Almeida Pereira⁵

Müller Eduardo Dantas de Medeiros⁶

Maximiliano Vieira Franco de Godoy⁷

Munique Barros Carvalho⁸

Orlando Magalhães Maia Neto⁹

Victor Mackay Dubugras¹⁰

¹ Victor Marcel Pinheiro. Bacharel, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Consultor Legislativo do Senado Federal. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

² Anderson Alves de Oliveira – Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília, Pós-Graduado em Controladoria do Setor Público. Contador, Perito Contábil. Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

³ Eduardo Bruno do Lago de Sá – bacharel em Direito pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Direito Constitucional e Processo Legislativo, Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

⁴ Giulia Guimarães Sequenzia: Mestre em Direito Constitucional pelo IDP, especialista em Direito Tributário pelo Ibet, bacharel em Direito pelo UniCEUB, Analista Legislativo do Senado Federal.

⁵ Iago Ruas: advogado. bacharel em Direito pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Direito Constitucional e em Direito Administrativo, Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

⁶ Maximiliano Vieira Franco de Godoy – Mestre em Sociologia pelo IUPERJ, especialista em Teoria e Filosofia do Direito pela PUC-Minas, bacharel em Direito pela UERJ, bacharel em Ciências Sociais pela UFRJ. Advogado. Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

⁷ Munique Barros de Carvalho: mestre em Análise Econômica do Direito pela Universidade Erasmus de Roterdã, especialista em Direito Constitucional pelo IDP, especialista em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa, bacharel em Direito pela UnB, Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

⁸ Müller Eduardo Dantas de Medeiros – Doutorando em Direito pela UFMG, Especialista em Poder Legislativo e Direito Parlamentar pelo ILB/Senado, Mestre em Gestão Pública e Graduado em Direito pela UFRN. Assessor Técnico-Legislativo da Mesa Diretora do Senado Federal.

⁹ Orlando Magalhães Maia Neto: bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa (IDP), Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

¹⁰ Victor Mackay Dubugras: bacharel em Direito pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Direito Constitucional, Assessor Técnico-Legislativo da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – 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: Saulo Cruz/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

URL: 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:

PINHEIRO, Victor Marcel & *at al.* **Processo Legislativo em Debate: tendências e possibilidades de aperfeiçoamento**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho 2025 (Texto para Discussão nº 347). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 24 de junho de 2025.

PROCESSO LEGISLATIVO EM DEBATE: TENDÊNCIAS E POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO

RESUMO

O presente estudo sistematiza diversas proposições em tramitação no Senado Federal, em que os Senadores e Senadoras propõem mudanças constitucionais, legais e regimentais para que o processo legislativo seja aperfeiçoado, identificando pontos sensíveis, alternativas e sugestões. Trata-se de empreitada, portanto, de natureza propositiva e que pretende contribuir com o debate na Casa e na sociedade brasileira sobre formas de aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos. São analisados cinco eixos temáticos: direitos de minoria, participação social, transparência, Análise de Impacto Legislativo (AIL) e regras de tramitação e deliberação. Ao final de cada eixo, são apresentadas sugestões, inclusive de textos normativos, como contribuições a serem criticamente avaliadas para que o processo legislativo seja cada vez mais democrático em termos representativos, participativos e deliberativos.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, processo legislativo, direito constitucional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 DIREITOS DAS MINORIAS.....	3
1.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO	4
1.2. DIAGNÓSTICO	4
1.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES	5
2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	8
2.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO	9
2.2. DIAGNÓSTICO	10
2.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES	12
3 TRANSPARÊNCIA.....	18
3.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO	18
3.2. DIAGNÓSTICO	19
3.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES	23
4 ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO	26
4.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO	29
4.2. DIAGNÓSTICO	30
4.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES	32
5 REGRAS DE TRAMITAÇÃO E DELIBERAÇÃO	38
5.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO	39
5.2. DIAGNÓSTICO	39
5.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES	41
6 CONCLUSÕES.....	44

INTRODUÇÃO

As atividades do Poder Legislativo no Brasil e no mundo passam por transformações profundas. Há a necessidade da adoção de leis em tempo cada vez mais célere e para novos desafios sociais, econômicos, ambientais e tecnológicos, que exigem amplo debate público transparente, com diversas visões de mundo e dados da realidade a serem examinados antes da tomada de decisão.

As atividades fiscalizatórias dos Legislativos também têm se ampliado, de modo a exigir uma capacidade de compreensão mais sofisticada da realidade, mobilizando um grande volume de informações. Surgem novos mecanismos digitais de interação dos parlamentares entre si e com a sociedade, que guardam grande potencial de realizar ideais da democracia de aproximação entre representantes e representados com responsividade e transparência. É necessário, portanto, um constante exame crítico de como o Poder Legislativo desempenha suas atribuições constitucionais para repensar suas possibilidades de atuação e amplificação dos valores democráticos na sociedade brasileira.

Nesse sentido, o Presidente do Senado Federal, por meio do Ato do Presidente (APR) nº 4/2022, nos termos do art. 4º, parágrafo único, inciso II, do Regulamento Orgânico Administrativo do Senado, atribuiu, entre outros órgãos da Casa, à Assessoria Técnico-Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa (ATLSGM) a atribuição de “identificar possíveis pontos e alternativas de aprimoramento das atividades legislativas”.

O presente Texto para Discussão é um estudo sistematizado – sem a pretensão de ser um trabalho acadêmico, seja em seu conteúdo ou em sua forma – das diversas proposições em tramitação no Senado Federal, em que os Senadores e Senadoras propõem mudanças constitucionais, legais e regimentais para que o processo legislativo seja aperfeiçoado, identificando pontos sensíveis, alternativas e sugestões. Trata-se de empreitada, portanto, de natureza propositiva e que pretende contribuir com o debate nesta Casa e na sociedade brasileira sobre formas de aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos, sem expressar posição institucional do Senado Federal, de seus órgãos ou parlamentares. Além disso, as sugestões aqui elaboradas, inclusive eventuais

sugestões de textos normativos, são apenas o ponto inicial proposto para o debate mediante o qual as sugestões devem ser criticamente avaliadas para, então, serem aperfeiçoadas ou rejeitadas.

Divide-se o Relatório em cinco Eixos Temáticos:

- 1) Direitos de Minoria;
- 2) Participação Social;
- 3) Transparência;
- 4) Análise de Impacto Legislativo; e
- 5) Regras de tramitação e deliberação.

Em cada um dos Eixos Temáticos são identificadas as proposições legislativas em tramitação no Senado Federal até o encerramento da sessão legislativa ordinária de 2024, descrevendo-se brevemente seu objeto. Em seguida, realiza-se breve diagnóstico da situação do Senado a partir dessas proposições e de outros elementos colhidos da prática da Casa e, quando necessário, da literatura especializada. Por fim, são apresentadas sugestões de temas a serem debatidos ou, em casos mais pontuais, alterações normativas com vistas ao aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos.

Não constituem objeto deste Relatório o debate e as proposições relativas à modificação das regras de tramitação das proposições de natureza orçamentária, uma vez que são previstas em regras constitucionais, legais e regimentais específicas que as diferenciam claramente das proposições em geral. O Congresso Nacional tem discutido amplamente esse tema, inclusive com a edição de diversos atos normativos – o que justifica o foco, neste momento, nas regras de tramitação das demais proposições.

Embora elaborado pela ATLSGM, o presente trabalho contou com o apoio de diversos órgãos e membros da equipe do Senado Federal. Deixam-se registrados os agradecimentos às seguintes autoridades, à época da coleta dos dados: ao Secretário-Geral da Mesa, Gustavo Afonso Sabóia Vieira, aos Secretários-Gerais Adjuntos, Ivan Furlan Falconi, José Roberto Leite de Matos e Sabina Silva Nascimento, à Diretora-Geral do Senado, Ilana Trombka, ao Diretor-Executivo de Gestão da Diretoria-Geral, Márcio Tancredi, ao Consultor-Geral Legislativo, Danilo Aguiar, ao Diretor Executivo do Instituto Legislativo

Brasileiro (ILB), Fernando Borato Meneguim, e a todos os demais colegas da Casa, especialmente os que trabalham nos gabinetes parlamentares que contribuíram em diversas rodadas de reunião e discussão das ideias aqui expostas. Sem a participação e engajamento desses colegas, o presente trabalho não seria possível.

1 DIREITOS DAS MINORIAS

O primeiro eixo propositivo deste projeto reside na formulação de arranjos institucionais e normativos que, sem obviamente subverterem a regra majoritária, preservem e potencializem a atuação parlamentar das minorias. A premissa básica é a de que as minorias integram a comunidade política e, por isso mesmo, devem ser dotadas de instrumentos jurídicos adequados, garantindo-se a elas o máximo de espaço e relevância participativa na atividade parlamentar que seja possível de conciliar com a prevalência decisória da maioria. Não há democracia forte sem a presença qualificada das minorias no debate público e no Poder Legislativo.

Entre outras formas de manifestação política institucionalizada, e mesmo não institucionalizada, é notadamente pela atuação parlamentar das minorias que se tornam possíveis a consideração e a valoração de todo o arco de interesses socialmente presentes e politicamente representados. Além disso, dado o caráter essencialmente dinâmico do jogo democrático, as minorias não devem ser tidas como um fenômeno contingencial ou conjuntural da vida política, mas como elemento estruturante da democracia, de modo que a elas devem ser franqueados instrumentos efetivos de atuação e vocalização de seus interesses e pontos de vista.

Nesse sentido, pode-se dizer que há quatro campos principais de atuação minoritária:

- 1) apresentação de proposições diversas;
- 2) a participação na definição da agenda legislativa;
- 3) possibilidade de participar e influenciar o processo de deliberação e votação;
- 4) a manifestação do voto, notadamente nos casos de quóruns supermajoritários.

Como se vê, a amplitude da atuação parlamentar faz com que a tutela das minorias seja um tema transversal, que perpassa os diferentes eixos temáticos em torno dos quais está assentado este projeto. A modelagem da tramitação legislativa e da deliberação parlamentar está intrinsecamente ligada à definição do alcance da participação minoritária. Por isso, é que devem incidir sobre esses campos regras alusivas a quóruns de decisão e à possibilidade de a minoria influenciar o curso procedimental da atividade legislativa.

Há, da mesma forma, elementos centrais em termos de transparência e participação social que repercutem diretamente na dimensão e na efetividade da atuação das minorias parlamentares. Daí por que sugestões importantes para o fortalecimento das minorias serão encontradas em cada qual desses itens subsequentes.

PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

1. PRS 48/2021 (Sen. Eliziane Gama), que confere à líder da bancada feminina a prerrogativa de indicar proposições para a ordem do dia;
2. PRS 19/2021 (Sen. Leila Barros), que permite que um grupo de 3 Senadores de partidos que não alcancem o número mínimo para apresentar destaque de bancada, apresente 1 destaque que independerá de aprovação do Plenário.

DIAGNÓSTICO

Conforme anunciado, para além dos pontos abordados nos demais eixos temáticos deste projeto e que se relacionam com a atuação das minorias, foram identificados dois aspectos passíveis de aprimoramento em termos de participação minoritária na atividade parlamentar.

O primeiro deles concerne ao poder de agenda ou, mais exatamente, à possibilidade de influenciar na designação da pauta das comissões ou da ordem do dia em Plenário. Embora o poder de agenda seja atribuído à Presidência da Casa e, indiretamente, à maioria, entende-se salutar que seja franqueado algum espaço às minorias na formação da pauta deliberativa do Senado. Atualmente, porém, não existe norma no RISF que possibilite à minoria pautar matérias no Plenário ou nas comissões. O menor número de

senadores que pode apresentar requerimento de urgência para endereçar uma matéria diretamente ao Plenário é de um quarto dos integrantes da Casa, nos termos do art. 338, inciso III, do RISF.

O segundo ponto diz respeito ao incremento da qualidade deliberativa, o que passa pela instituição de mecanismos voltados a aumentar o nível de cognoscibilidade do teor e das implicações das matérias. É aí que entra em cena a possibilidade de ampliação dos mecanismos de participação social no processo legislativo a requerimento das minorias e a figura da análise de impacto legislativo, mais detalhadamente abordados abaixo. Porém, pode-se destacar, desde logo, a participação das minorias como forças de estímulo e instâncias garantidoras da observância dessa prática. Há espaço, portanto, para a ampliação de soluções regimentais expressas nesse sentido.

ALTERNATIVAS E SUGESTÕES

Sobre o primeiro ponto, atinente à influência no poder de agenda, a experiência internacional tem frequentemente apontado para a atribuição, às minorias parlamentares, do direito potestativo (sem depender de aprovação da maioria) à designação da pauta de deliberação em um número pré-determinado de sessões. É essa a solução constante do Regimento da Assembleia da República Portuguesa, no qual se calibra o número de sessões deliberativas de acordo com o número de parlamentares solicitantes (art. 62 e Anexo I do Regimento da Assembleia da República). Na *House of Commons* inglesa, há um instituto similar, denominado *opposition days*, nos quais também se garante às forças não majoritárias o direito de definir a pauta de discussão de algumas sessões por ano (art. 14.2 do Regimento Interno da Câmara dos Comuns).

Quanto à baixa efetividade da atuação legislativa das minorias, surge como alternativa a atribuição às minorias da prerrogativa de exigir a produção de maiores informações para a deliberação, inclusive a análise de impacto legislativo em determinados casos. Com isso, a um só tempo, seria robustecida a atuação legislativa das minorias e incrementado o nível de profundidade deliberativa da Casa como um todo. Além disso, há a experiência de Parlamentos que conferem às minorias parlamentares o direito potestativo de

requerer a realização de uma audiência pública sobre determinada matéria, como no caso do Parlamento Alemão (*Bundestag*) (§ 70 do Regimento Interno do Parlamento da Alemanha).

A primeira sugestão é, portanto, a de se incluir no RISF, como direito potestativo da minoria, a definição de uma a três matérias na ordem do dia por sessão legislativa, desde que prontas para inclusão em pauta. Sugere-se que essa prerrogativa seja titularizada pelas Lideranças, proporcionalmente ao tamanho da bancada respectiva. Uma possibilidade também é estender tal prerrogativa para a líder da bancada feminina, como propõe o PRS 48/2021 (Sen. Eliziane Gama).

Igualmente, também é possível modificar-se o RISF para prever-se o direito potestativo das Lideranças, inclusive minoritárias, de requerer a inclusão de matérias na pauta das reuniões das comissões, também de forma proporcional ao tamanho das bancadas e uma vez por sessão legislativa.

Sobre a prerrogativa procedimental de se exigir a análise de impacto legislativo das proposições, devem ser debatidas em maior profundidade as possibilidades de inclusão de um direito potestativo da Minoria, assim representada pela respectiva Liderança em relação a um tema ou questão de interesse nacional por sessão legislativa.

Por fim, pode ser interessante a modificação regimental na linha do que foi proposto pelo PRS nº 19/2021 (Sen. Leila Barros) para que exista o direito potestativo de apresentação de um requerimento de destaque por matéria subscrito por, no mínimo, três Senadores que não integrem partido ou bloco que tenham direito de apresentação de destaques de bancada. Essa medida permitirá que matérias de maior relevância política para as minorias parlamentares sejam objeto de deliberação e votação específicas durante a apreciação de uma proposição.

São as sugestões de modificações do RISF:

Inclusão potestativa de matéria na OD:

Art. 167.

§ 1º

§ 2º Os líderes dos partidos poderão requerer, independentemente da anuência da Presidência ou do Plenário,

a inclusão de matérias na Ordem do Dia, observada a seguinte proporcionalidade:

I – de 3 (três) a 8 (oito) Senadores: 1 (uma) matéria por sessão legislativa;

II – de 9 (nove) a 14 (quatorze) Senadores: 2 (duas) matérias por sessão legislativa;

III – mais de 14 (quatorze) Senadores: 3 (três) matérias por sessão legislativa.

§ 3º O disposto no § 2º aplica-se apenas a proposições de autoria de Senador ou de Comissão do Senado Federal que já tenham sido instruídas pelas Comissões.

§ 4º As proposições pautadas com fundamento no § 2º somente poderão ser retiradas de pauta mediante solicitação do líder do partido que requereu a sua inclusão na Ordem do Dia.

§ 5º Aplica-se o disposto no § 2º à bancada feminina.

Inclusão potestativa de matéria na pauta de comissão:

Art. 121-A. Os líderes dos partidos poderão requerer, independentemente de aprovação pelos Plenários das comissões ou de anuência de seus Presidentes, a inclusão de matérias na pauta, observada a seguinte proporcionalidade:

I – de 3 (três) a 8 (oito) Senadores: 1 (uma) matéria em cada comissão por sessão legislativa;

II – de 9 (nove) a 14 (quatorze) Senadores: 2 (duas) matérias em cada comissão por sessão legislativa;

III – mais de 14 (quatorze) Senadores: 3 (três) matérias em cada comissão por sessão legislativa.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se apenas a proposições de autoria de Senador ou de Comissão do Senado Federal.

§ 2º As proposições pautadas com fundamento no *caput* somente poderão ser retiradas de pauta mediante solicitação do líder do partido que requereu a sua inclusão.

§ 3º Aplica-se o disposto no *caput* à bancada feminina.

Destaque de bancada para partidos com menos de 3 integrantes

Art. 312.

.....

§ 1º

.....

§ 2º As bancadas de partidos com menos de 3 (três) Senadores poderão apresentar até 2 (dois) requerimentos de destaque que independem de aprovação do Plenário a cada sessão legislativa ordinária.

Realização de audiências públicas

Art. 93.

.....

§ 4º Caso ainda não realizada nenhuma audiência pública no âmbito do Senado Federal sobre determinada matéria, um quarto dos membros da comissão poderá requerer, dispensada a aprovação, a realização de audiência pública sobre ela.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No Brasil e no mundo, a democracia representativa está sendo acometida por uma crise de legitimidade e de eficiência. Paralelamente à crise de legitimidade da democracia representativa, crescem as críticas ao papel mais proativo das instâncias judiciais, que passaram a resolver tensões sociais de ampla repercussão. Independentemente da posição que se adote em relação ao fenômeno do ativismo judicial, esse cenário contribui ainda mais para a crise de legitimidade das instituições.

Uma alternativa para enfrentar essa crise reside no incremento da participação social nas instâncias de deliberação política, de modo que a sociedade possa participar com maior efetividade da tomada de decisões que conduzem à sorte do país. A partir do momento em que as normas jurídicas passem a contar com a efetiva participação popular, espera-se que tenhamos um ordenamento jurídico mais responsivo aos anseios sociais e, conseqüentemente, as decisões de natureza política serão enviadas ao sistema judicial com menos frequência. Vale dizer, uma efetiva participação popular nas deliberações parlamentares tende a fortalecer o próprio Parlamento.

Cabe destacar que a Constituição Federal contempla diversas normas a respeito da participação social nas atividades do Poder Público, sendo uma recente alteração a inclusão do parágrafo único em seu art. 193, que dispõe: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.”

Nesse sentido, uma conclusão possível sobre o problema é a de que os mecanismos atuais de participação social adotados pelo Poder Legislativo não têm se mostrado suficientes para modificar significativamente a percepção

popular sobre seu papel no processo de tomada de decisão parlamentar. Dessarte, é importante nos debruçarmos sobre formas de aprimorarmos esses mecanismos existentes, além de pensarmos em novas ferramentas que promovam a participação social nas deliberações legislativas.

2.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

1. SUG 22/2020, para apresentação de PEC (Sen. Paulo Paim), que altera o art. 61 da Constituição Federal, para garantir a apreciação de projetos de lei mediante requerimento de iniciativa popular ou requerimento subscrito (i) por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuído por todas as regiões do país, com não menos de 0,2% de cada uma delas, ou (ii) pela maioria dos deputados ou senadores ou por líderes partidários que representem essa maioria. Cada eleitor poderá subscrever um requerimento por sessão legislativa.

2. PRS 20/2019 (Sen. Rodrigo Cunha), que altera os arts. 115 e 131 do RISF para exigir que constem das atas das reuniões de comissões as contribuições recebidas de cidadãos e entidades da sociedade civil em audiência pública e, dos relatórios das proposições nas Comissões, referência às contribuições recebidas por meio dos canais de participação popular abertos na Casa e a opinião do relator sobre a conveniência de sua incorporação ou rejeição.

3. PRS 36/2019 (Sen. Jorge Kajuru), que estabelece regras gerais sobre a participação do cidadão nas proposições legislativas em trâmite no Senado Federal, como a inserção de comentários dos cidadãos e avaliação favorável ou contrária sobre as proposições legislativas em trâmite no Senado Federal, podendo abranger toda a proposição, de modo global, ou cada um de seus dispositivos.

4. PRS 51/2021 (Sen. Paulo Paim), que assegura que as audiências públicas realizadas no âmbito do Senado Federal terão a participação mínima de 25% e o máximo de 75% para pessoas de cada sexo e de cada raça.

5. PLP 201/2019 (Sen. Alessandro Vieira), que altera o inciso I do § 1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para garantir a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos

de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

6. PL 3.961/2019 (Sen. Eliziane Gama), que altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para incluir os cidadãos entre os legitimados para a apresentação de projeto de decreto legislativo visando à convocação de plebiscito e referendo.

7. PL 678/2021 (Sen. Marcos do Val), que regulamenta o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal, para estabelecer a participação da sociedade nas políticas sociais planejadas pelo Poder Público, e institui o sistema brasileiro participativo de proteção social.

8. PL 1.547/2022 (Sen. Marcelo Castro), que também regulamenta o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal, que assegura a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais.

2.2. DIAGNÓSTICO

Os clássicos mecanismos constitucionais de participação social consistem na iniciativa popular de leis e na consulta popular (a abranger o plebiscito e o referendo), previstos no art. 14 da Constituição Federal. Contudo, são mecanismos que, na prática federal, são raramente utilizados, provavelmente em razão de sua complexidade e custo político.

Por seu turno, as audiências públicas são bastante utilizadas pelas Casas Legislativas, sendo hoje consideradas um dos principais instrumentos de participação social no País. Observa-se, contudo, alguns problemas nesse mecanismo, como a ausência de critérios normativos para orientar os casos em que a audiência pública deverá ocorrer (com exceção apenas de projetos de leis honoríficos para instituição de datas comemorativas, conforme a Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010), a grande margem de escolha para definir quem serão os convidados a participar e a dificuldade de comparecimento dos parlamentares. Esse primeiro grupo de problemas sugere a necessidade de propostas de aperfeiçoamento das audiências públicas.

Ademais, apontam-se alguns outros problemas do clássico mecanismo das audiências públicas¹: (a) as pessoas que participam geralmente são as que têm muito interesse na matéria em discussão e são frequentemente mais socioeconomicamente privilegiadas que a população em geral; (b) a maior parte das falas é feita por autoridades ou convidados, enquanto a maioria dos participantes são apenas ouvintes; (c) as audiências são baixas na escala de influência e seus resultados raramente têm mais do que força consultiva para os responsáveis pelas decisões. Esse segundo grupo de problemas indica a demanda por novas formas de participação social no âmbito legislativo.

Outro instrumento de participação social bastante utilizado no âmbito do Senado Federal refere-se às manifestações da sociedade recebidas por meio do *site*, no qual entidades privadas levam à Casa estudos ou apenas seus argumentos relacionados a algum tema em debate ou alguma proposição em tramitação.

Embora existam canais para que organizações, associações e cidadãos se manifestem sobre proposições em tramitação, observa-se uma carência de respostas mais estruturadas por parte dos parlamentares. Em geral, as manifestações são registradas, mas não há exigência regimental de que sejam consideradas ou fundamentadas oficialmente nos pareceres. Além disso, muitas vezes esses documentos são arquivados sem ampla divulgação ou sem que haja um retorno claro ao autor da manifestação.

No Senado Federal, temos, ainda, o Programa e-Cidadania, regulamentado pela Resolução nº 19, de 2015. Trata-se de plataforma digital criada para aproximar o cidadão do processo legislativo por meio de recursos de participação direta. A ferramenta permite que qualquer pessoa apresente ideias legislativas, as quais, ao receberem um número mínimo de apoios (20 mil assinaturas em até quatro meses), podem ser convertidas em Sugestões Legislativas e passam a ser analisadas pelos senadores. Além disso, o e-Cidadania disponibiliza enquetes, fóruns de discussão e consultas públicas sobre projetos em tramitação, permitindo ao público registrar sua opinião e debater aspectos relevantes das propostas. Com isso, o cidadão não apenas

¹ Fung, Archon. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, vol. 75, no. 4, July/August 2015, p. 515.

acompanha o andamento dos trabalhos do Senado, mas também influencia diretamente na formulação das políticas públicas. A plataforma é acessível, transparente e educativa; divulga conteúdos sobre o funcionamento do Parlamento, estimula o debate e fortalece os valores democráticos, dando voz a diferentes segmentos da sociedade.

2.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES

Relativamente à baixa utilização do plebiscito e do referendo, o direito comparado nos apresenta a alternativa das consultas autoconvocáveis. No Uruguai² e na Suíça, por exemplo, os referendos e plebiscitos, por previsão na Constituição nacional, são autoconvocáveis por certo número de cidadãos, ou seja, são de iniciativa popular, provocáveis pela cidadania. De modo similar, a Constituição do Estado de São Paulo (art. 24, § 3º, itens 2 e 3) permite que 1% do eleitorado do Estado requeira à Assembleia Legislativa a realização de referendo sobre lei e 1% do eleitorado requeira ao TRE a realização de plebiscito, ouvida a Assembleia Legislativa. Além disso, com fins de contornar a alta complexidade, alguns estados e municípios realizaram plebiscitos concomitantemente com suas eleições, de modo a aproveitar todo o aparato utilizado na ocasião – iniciativa reforçada no art. 12, §§ 12 e 13, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 111, de 2021.

Importante ressaltar, contudo, que a simples participação dos cidadãos por meio de consultas populares para expressar expectativas ou descontentamento não é suficiente, sendo necessários instrumentos mais flexíveis e profundos em termos deliberativos para implementação de medidas concretas derivadas da opinião popular.

Nesse contexto, uma interessante experiência pode ser observada na denominada “pauta participativa”, mecanismo que permite que os cidadãos escolham, em determinada periodicidade, a pauta deliberativa da Casa Legislativa. No Brasil, a Câmara dos Deputados realizou, em 2017, um projeto-piloto que contou com a participação de 7.585 pessoas em um período de duas semanas. Foram oferecidas 16 proposições de três eixos temáticos: saúde, segurança e política. Dentro de cada tema, os participantes eram orientados a

² No Uruguai, 25% dos inscritos para votar podem pedir ao Legislativo, dentro de um ano da promulgação de uma lei, a sua revogação por referendo popular.

votar favoravelmente em dois projetos e rejeitar um, seguindo uma metodologia conhecida como Democracia 2.1 (D21), do matemático Karel Janecek³. As opções vencedoras no final do processo foram aquelas que apresentaram melhor saldo de votos (votos favoráveis menos votos contrários). Todo o processo foi acompanhado e avaliado por especialistas em ações de participação social e acadêmicos convidados previamente.

Outra importante inovação nos mecanismos de participação social observada no direito comparado refere-se às instâncias deliberativas colegiadas, denominadas “minipublics” ou “assembleias de cidadãos”⁴. Nesse modelo, um grupo de pessoas, criado e regulado por iniciativa do poder público, debate um tema específico em determinado intervalo de tempo e toma posição em relação a uma decisão coletiva. Não se trata de pesquisa de opinião: o objetivo do modelo é efetivamente criar um ambiente institucionalizado em que cidadãos comuns – eleitos por pequenas comunidades ou sorteados – debatem temas previamente definidos, com apoio de servidores públicos e técnicos que subsidiam os participantes de informações. Isso permite obter a manifestação informada dos cidadãos para além dos modelos clássicos de consulta popular.

A doutrina defende que os “minipublics” ajudam a aumentar a legitimidade como valor democrático⁵, uma vez que (a) evitam um óbvio conflito de interesses entre os agentes decisores, (b) os cidadãos têm vantagens epistêmicas em relação aos atores políticos e (c) criam um senso que algo é apropriado, porque foi feito por “alguém como eu”.

Experiências do tipo já foram realizadas em diversos países, como Canadá, Irlanda, Reino Unido, França, Espanha e Bélgica. Nos Estados Unidos, James Fishkin, professor da universidade de Stanford, tem coordenado uma série de “deliberative polls”, consistentes em reuniões que contam com um maior número de pessoas, técnicos para subsidiar com informações e

³ Janecek, Karel. Democracy 2.1. Disponível em: <https://uploads-ssl.webflow.com/5a61da42ae3f8f00019b46bd/5a893542d9716c0001a4a80d_d21.pdf>. Acesso em: 16 jun, 2025.

⁴ Pinheiro, Victor Marcel. *Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2024, p. 273.

⁵ Fung, Archon. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, vol. 75, no. 4, July/August 2015, pp. 516-517.

mediadores para auxiliar nas discussões. O professor observou que, ao final do processo, houve uma tendência na mudança de opinião dos participantes⁶.

Um dos exemplos mais marcantes entre as experiências realizadas talvez seja o caso de Taiwan. Taiwan tem inovado no uso da tecnologia para fortalecer sua democracia e promover a participação cidadã ativa. Com o movimento cívico g0v, que abriu o acesso a dados governamentais, os cidadãos ganharam ferramentas para monitorar e influenciar decisões públicas, incluindo a criação de plataformas digitais como o "Join"⁷. Essa plataforma permite que qualquer cidadão apresente petições, que, ao receberem apoio suficiente, obrigam o governo a se envolver no diálogo sobre as propostas. O governo taiwanês não só acolhe as demandas populares, como incentiva uma colaboração contínua para definir políticas.

Quanto ao e-Cidadania – plataforma da Casa mais proeminente de participação social como acima destacado –, foram encontradas alternativas em outros países que igualmente buscam a aproximação e a participação do cidadão no processo legislativo e na formulação de políticas públicas.

Diversas plataformas internacionais de democracia participativa, a exemplo do We the People (Estados Unidos)⁸, Petitions System (Reino Unido)⁹, Kansalaisaloite (Finlândia)¹⁰, Decidim (Espanha)¹¹ e Citizen OS (Estônia),¹² apresentam inovações tecnológicas e sociais que favorecem uma participação mais efetiva na formulação de políticas públicas. Em âmbito tecnológico, destacam-se recursos como assinaturas digitais oficiais e a integração com sistemas de identificação civil, o que confere segurança, legitimidade e maior facilidade de uso. Nesse sentido, cada plataforma conta com processos bem-estruturados para o debate e validação das propostas, permitindo inclusive a análise automatizada de níveis de engajamento e o disparo de notificações quando certos quantitativos de apoio são alcançados. Já sob o ponto de vista social, essas ferramentas tornaram-se reconhecidas pela obrigatoriedade de

⁶ Disponível em: <<https://deliberation.stanford.edu/what-deliberative-pollingr>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁷ Disponível em: <<https://join.gov.tw/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁸ Disponível em: <<https://petitions.whitehouse.gov/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁹ Disponível em: <<https://petition.parliament.uk/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.kansalaisaloite.fi/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

¹¹ Disponível em: <<https://decidim.org/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

¹² Disponível em: <<https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

respostas governamentais ou de debates legislativos quando as propostas atingem um número mínimo de assinaturas, gerando resultados práticos ao promover discussões sobre políticas específicas e pressionar o poder público a se pronunciar.

Em relação às audiências públicas, no âmbito do Senado Federal, tem-se avançado com a prática das audiências públicas interativas no e-Cidadania, em que cidadãos podem formular perguntas aos oradores da audiência que poderão ser apresentadas a critério dos Senadores presentes à audiência.

De todo modo, recomenda-se a ampliação de um modelo híbrido que combine encontros presenciais e participação virtual, de modo a estender o alcance geográfico e social das audiências. Como prática específica, é aconselhável a aprovação de mudanças no Regimento Interno que reforcem a obrigatoriedade de ampla divulgação prévia, bem como de mecanismos de inscrição transparente e equilibrada entre diferentes segmentos da sociedade. Como exposto no item anterior, pode ser interessante a previsão de que a minoria parlamentar tenha direito potestativo de requerer a realização de pelo menos uma audiência pública por proposição, caso ainda não realizada, e, também, de indicar pelo menos um convidado para cada audiência pública.

Ademais, poder-se-ia permitir que um determinado número de assinaturas de cidadãos torne obrigatória a realização de pelo menos uma audiência pública sobre a proposição. Como possível parâmetro, pode-se adotar o número de 20.000 assinaturas – mesmo número de apoio necessário para que uma Ideia Legislativa seja apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, conforme o art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº 19 de 2015¹³ e do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal¹⁴.

¹³ **Art. 6º** As manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal.

Parágrafo único. A ideia legislativa recebida por meio do portal que obtiver apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em 4 (quatro) meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art.102-E do Regimento Interno do Senado Federal e será encaminhada pela Secretaria de Comissões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), dando-se conhecimento aos Senadores membros.

¹⁴ **Art. 102-E.** À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre:

Quanto às manifestações externas, o enfoque deve ser feito sob a perspectiva da efetiva participação da cidadania no debate parlamentar com apresentação de argumentos e a responsividade do Poder Legislativo a eles.

Alguns parlamentos no exterior oferecem mecanismos mais estruturados de resposta às contribuições apresentadas pela sociedade sobre matérias em tramitação. Na Alemanha, o Bundestag dispõe de uma plataforma de petições digitais (ePetitionen) por meio da qual cidadãos podem apresentar comentários e demandas relativos a projetos de lei em discussão; ao atingir um número mínimo de apoios, a petição é analisada pelo Comitê de Petições, podendo influenciar diretamente o processo legislativo (ePetitionen Bundestag)¹⁵.

Na União Europeia, há o portal “Have your Say”, que permite que indivíduos e organizações enviem observações sobre propostas de atos legislativos, cabendo à Comissão Europeia considerar essas contribuições antes de finalizar o texto (Have your Say)¹⁶.

Em alguns estados norte-americanos, além do tradicional sistema de audiências, existem plataformas online oficiais nas quais os cidadãos podem registrar comentários sobre proposições específicas, e o Legislativo é obrigado a fornecer respostas consolidadas ou justificativas de acolhimento ou rejeição antes da votação. Tais iniciativas servem de exemplo para a adoção de interfaces interativas em que as manifestações da sociedade são formalmente catalogadas,

I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional;

II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I;

(...)

Parágrafo único. No exercício da competência prevista nos incisos I e II do caput deste artigo, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa observará:

I – as sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito;

II – as sugestões que receberem parecer contrário serão encaminhadas ao Arquivo;

III – aplicam-se às proposições decorrentes de sugestões legislativas, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões, ressalvado o disposto no inciso I, *in fine*, deste parágrafo único.

¹⁵ Disponível em: <<https://epetitionen.bundestag.de/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

¹⁶ Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en>. Acesso em: 16 jun. 2025.

analisadas e respondidas, conferindo maior transparência e efetividade ao diálogo entre o parlamento e os diferentes grupos sociais interessados.

Na mesma direção do Projeto de Resolução nº 20, de 2019 (Sen. Rodrigo Cunha) e do Projeto de Resolução nº 36, de 2019 (Sen. Jorge Kajuru), seria interessante que uma norma regimental determinasse a inclusão nos pareceres das comissões dos principais argumentos apresentados pela sociedade civil, seja individualmente ou por meio de organizações. Tal medida pode ser viabilizada por meio de um portal único que receba e consolide as manifestações externas, classificando-as por temáticas e relevância. Essa plataforma poderia se integrar ao e-Cidadania, exibindo abertamente o status das manifestações (recebidas, em análise, incorporadas ao relatório ou rejeitadas) e possibilitando *feedback* aos cidadãos. Dessa maneira, aprimora-se tanto a transparência quanto a participação, ao mesmo tempo em que se estimula o uso de dados e argumentos concretos para fundamentar o trabalho parlamentar. Naturalmente, tal proposta deve ser amadurecida tanto do ponto de vista técnico quanto operacional para se encontrar um modelo factível e útil às atividades legislativas.

São as sugestões de modificações do RISF:

Audiências públicas por iniciativa popular

“**Art. 93-A.** Caso ainda não realizada nenhuma audiência pública no âmbito do Senado Federal sobre determinada matéria, 20.000 (vinte mil) cidadãos, mediante petição no e-Cidadania, poderão requerer, dispensada aprovação da Comissão em que estiver a matéria ou do Plenário, a realização de audiência pública a respeito.”

Definição de pauta por iniciativa popular

“**Art. 163-A.** Até o dia 30 de setembro de cada sessão legislativas, cada líder poderá indicar até 5 (cinco) matérias em condições de figurar na Ordem do Dia para serem objeto de votação popular no site do Senado Federal.

§ 1º A lista de matérias será submetida a votação popular, por 14 (quatorze) dias, cabendo a cada eleitor:

I – atribuir 2 (dois) votos favoráveis; e

II – atribuir 1 (um) voto contrário.

§ 2º As cinco proposições com maior saldo (votos favoráveis menos contrários) serão incluídas, em caráter de prioridade, na Ordem do Dia até o encerramento da sessão legislativa.

3 TRANSPARÊNCIA

No eixo temático da transparência, busca-se ampliar a previsibilidade e o equilíbrio no desempenho das atividades legislativas. Ao conhecer com antecedência as temáticas a serem deliberadas e os pontos controvertidos que precisarão ser equacionados, os representantes eleitos (inclusive as minorias), os grupos de pressão e os cidadãos ganham a expectativa concreta da efetividade de sua intervenção no debate público.

A confiança de que assimetrias informacionais serão corrigidas ao longo da tramitação serve de incentivo para a participação ativa desses atores. Sabem que poderão adquirir recursos argumentativos e evidências para influenciar a deliberação em pé de igualdade com os demais. A participação política mais ampla e diversa legitima as decisões finais do processo legislativo e fortalece o Parlamento.

Se os custos de um debate mais transparente e equilibrado se apresentam sob a forma de um tempo mais longo para atingir a decisão final, então o desafio é propor um desenho que permita a calibragem mais apurada entre a maturação do debate e o aproveitamento do momento político oportuno. Espera-se que as sugestões ao final apresentadas contribuam para a busca desse balanceamento entre a elevação da qualidade das discussões e a efetividade na distribuição da atenção institucional aos problemas públicos.

3.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

1. PRS 3/2024 (Sen. Marcos do Val), que institui a Frente Parlamentar de Transparência, Participação e Respeito ao Devido Processo Legislativo;

2. PRS 99/2023 (Sen. Jorge Seif), que acrescenta o § 3º e o § 4º ao art. 150 do Regimento Interno do Senado Federal, para garantir, em comissão parlamentar de inquérito, o mesmo tempo de leitura do relatório do relator para a leitura de cada um dos relatórios de eventuais votos em separado e para estipular prazo mínimo entre a apresentação de relatório, ainda que parcial, e sua votação pelo colegiado;

3. PRS 36/2023 (Sen. Magno Malta), que dá nova redação ao § 1º do art. 108 do Regimento Interno do Senado Federal, para ampliar de dois para

cinco dias úteis o prazo mínimo para a divulgação da pauta da reunião de Comissão;

4. PRS 44/2022 (Sen. Julio Ventura), que altera o Regimento Interno do Senado Federal, para instituir parâmetros da gestão de qualidade do processo legislativo;

5. PRS 15/2022 (Sen. Rodrigo Cunha), que institui o evento Hackathon – Senado Federal e dá outras providências;

6. PRS 9/2022 (Sen. Rogério Carvalho), que altera o § 1º do art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal, para determinar a aceitação de pedido de vista quando houver alteração promovida pelo relator no voto proferido; e

7. PRS 6/2022 (Sen. Rose de Freitas), que altera o Regimento Interno do Senado Federal, para determinar que conste da pauta das reuniões das comissões o relatório das matérias a serem apreciadas e que a votação de matéria extra pauta somente pode ser autorizada mediante votação nominal.

3.2. DIAGNÓSTICO

O presente tópico tem por escopo explorar aspectos do processo legislativo federal, mais especificamente no que se refere à tramitação de proposições no âmbito do Senado Federal, que possam ser aperfeiçoados sob a perspectiva da transparência.

O direito à informação dos cidadãos e o dever de transparência do Estado têm uma conexão direta com o princípio democrático, constituindo condição essencial para a efetiva participação do povo no processo político. A falta de uma ampla transparência da atividade política conduz, necessariamente, ao enfraquecimento do vínculo estabelecido entre representantes e representados. Nesse sentido, levando-se em consideração o escopo do presente projeto, é fundamental que as informações legislativas produzidas durante a tramitação de proposições no Senado Federal estejam à disposição do cidadão de forma rápida e simples.

É notório que as novas tecnologias desenvolvidas nos últimos anos ampliaram, em larga medida, a informatização e o compartilhamento das informações legislativas, que passaram a ser divulgadas amplamente na

internet. A título de ilustração, citem-se, como exemplos de medidas adotadas com o objetivo de aumentar a transparência das atividades legislativas, o televisionamento das reuniões deliberativas das comissões e das sessões plenárias, a disponibilização online dos documentos relativos às proposições (texto dos projetos e suas justificações, relatórios apresentados pelos Senadores, pareceres aprovados pelas comissões etc.) e a elaboração de conteúdos jornalísticos sobre a tramitação e o conteúdo das matérias.

Uma análise superficial desse cenário poderia levar à equivocada conclusão de que não mais haveria medidas aptas a ampliar a transparência do processo de elaboração normativa no Senado Federal, uma vez que praticamente todas as informações de caráter público produzidas durante a tramitação das proposições já são amplamente divulgadas. Todavia, a mera publicação formal das ações legislativas e dos relatórios e pareceres que as fundamentam, em observância ao princípio da publicidade, não são suficientes ao pleno conhecimento das informações disponibilizadas. Isso porque nem sempre os conteúdos oficiais produzidos durante a tramitação legislativa são acessíveis àqueles que não estão familiarizados com o objeto da proposição e com as regras do processo legislativo.

Assim, a despeito desse avanço positivo, o tratamento e a divulgação dessas informações devem ter como objetivo a transmissão clara de conteúdo de interesse público ao cidadão. Nesse sentido, o dever de transparência com os atos estatais deve ser pautado pela maior exatidão e esclarecimento possíveis, uma vez que a falta de entendimento constitui significativo obstáculo para o pleno exercício da cidadania.

Certamente, a ausência de entendimento sobre o seu conteúdo resulta na dificuldade para que as pessoas cumpram uma certa determinação legal, o que, somado à vulnerabilidade informacional sobre os ritos do processo legislativo, inviabiliza o exercício integral de direitos e o conhecimento de deveres pelos cidadãos. Assim, além do acesso às informações públicas, a compreensão do seu conteúdo constitui elemento fundamental para possibilitar a participação cidadã na condução da vida pública.

Dito isso, o poder público deve perseguir constantemente o aperfeiçoamento dos meios de divulgação de informações, assim como a sua

exatidão e o seu maior esclarecimento possível. Para o que importa ao escopo do presente trabalho, fica evidente a necessidade de melhorar a maneira pela qual as informações legislativas são disponibilizadas nos portais do Senado, para torná-las mais claras e de fácil entendimento. Isso reforça a necessidade de adoção de medidas que auxiliem o cidadão a encontrar e a entender facilmente as informações de que precisa para, assim, utilizá-las conforme o seu interesse. À vista disso, a elevação da qualidade das ferramentas de transparência deve ter como diretriz uma comunicação relevante, compreensível e utilizável.

Alguns aspectos dessa maior transparência já tomaram corpo no âmbito do Congresso Nacional, por força da inclusão do tema no compromisso internacional firmado pelo Brasil junto à Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*) nos anos de 2018 a 2021. Entre os resultados desse compromisso, estão a publicação dos glossários de Termos Legislativos¹⁷, de Termos Orçamentários¹⁸ e, mais recentemente, de Termos da Técnica Legislativa¹⁹; a numeração unificada das proposições legislativas com tramitação bicameral²⁰, assim como a apresentação amigável das etapas de tramitação em uma página unificada²¹; e a disseminação de materiais que explicam o processo legislativo na Câmara²² e no Senado²³ para o cidadão.

É com esse propósito de facilitar a compreensão das informações legislativas, fundado no grande valor democrático da transparência no processo de formação das leis, que serão adiante desenvolvidos os aspectos do processo legislativo que guardam elevados potenciais para promover um dos mais relevantes princípios do governo aberto no âmbito congressional.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

¹⁸ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

²⁰ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/19/projetos-terao-numeracao-unica-no-congresso-a-partir-de-2019>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

²¹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/28/senado-e-camara-lancam-portal-conjunto-para-informar-tramitacao-de-projetos>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

²² Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

²³ Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/senado/hotsites/entendaatleg/>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Passando ao exame dos problemas práticos que nos parecem merecer sugestões de melhoria, vejamos que permanece arraigado na população em geral o sentimento de que o processo legislativo é demasiado complexo. Nesse ponto, é possível afirmar que a divisão de competências e a forma de deliberação nas comissões e no Plenário, assim como o emprego de um vocabulário específico, levam a uma baixa compreensão sobre as regras do processo legislativo.

Outrossim, a ausência de uma agenda oficial dificulta o acompanhamento e a fiscalização da atividade política dos parlamentares. Ressalte-se que isso pode, inclusive, comprometer a participação parlamentar nas deliberações, por ausência de conhecimento prévio suficiente acerca dos principais assuntos que devem ser enfrentados ao longo da sessão legislativa. Portanto, o pouco conhecimento sobre a agenda legislativa do Congresso também constitui importante problema a ser enfrentado.

Passando ao exame do aspecto do mérito das proposições, verifica-se que, por vezes, a população encontra dificuldades para compreender o conteúdo das matérias em curso no Congresso Nacional. Trata-se de verdadeira barreira ao exercício da cidadania, que também deve ser enfrentada à luz do princípio da transparência.

No plano interno, sob o viés dos próprios parlamentares, essa dificuldade de compreensão de conteúdo das proposições é agravada quando há o acolhimento de emendas pelo relator, sem a consolidação do texto em apreciação ou – para casos em que a consolidação não se aplica, como nas emendas que retornarão à Casa Iniciadora ou na apresentação de substitutivos integrais – sem quadros comparativos. Desse modo, a falta de clareza do texto a ser votado, quando a proposição é emendada, pode dificultar a atuação dos parlamentares na discussão e votação da matéria.

Por fim, dois aspectos têm como resultado comum uma assimetria de informações verificada entre os atores do processo legislativo. No primeiro, a falta de acesso aos documentos que fundamentam as proposições de autores externos, especialmente o Poder Executivo, deixa os próprios parlamentares em situação mais frágil do ponto de vista informacional para deliberar sobre tais projetos, uma vez que as diversas informações utilizadas com embasamento

para a apresentação da proposição não estão publicamente disponíveis. No segundo, por sua vez, a falta de acesso aos documentos recebidos pelos relatores dificulta a atuação dos demais parlamentares, os quais dispõem de menos informações para participar dos debates.

3.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES

Conforme abordado no tópico anterior, embora se reconheçam avanços no compartilhamento das informações legislativas, alguns aspectos do processo de elaboração normativa demandam ajustes para facilitar a sua compreensão pelo público em geral e pelos próprios parlamentares. Assim, tendo em vista os problemas identificados, são sugeridas as seguintes alternativas com o objetivo aperfeiçoar o processo legislativo sob o viés da transparência.

Em primeiro lugar, para combater a baixa compreensão sobre as regras do processo legislativo e a dificuldade de entendimento do conteúdo das proposições, é imprescindível a divulgação de materiais que facilitem o entendimento tanto dos ritos processuais quanto dos temas tratados nos projetos.

Na esfera de atuação da gestão administrativa da Casa Legislativa, seria oportuna a definição das unidades responsáveis por assegurar, de forma contínua, a divulgação de materiais explicativos sobre a tramitação e o conteúdo das proposições, por meio de recursos diversificados (áudio, vídeo e texto) e com emprego de linguagem simples. Essa atividade deve ser pautada por testes periódicos acerca da efetividade da divulgação, compreensão e utilização cidadã dos referidos materiais explicativos. Considerando-se o grande volume de proposições apresentadas todos os anos, uma possibilidade seria a de que as matérias constantes da agenda legislativa do Senado Federal contassem com essa explicação mais detalhada.

A esse respeito, convém ressaltar a recente iniciativa do Senado, que, em dezembro de 2024, lançou o Senado Explica, uma funcionalidade disponível no site que utiliza Inteligência Artificial generativa para explicar, com uso da linguagem simples, os conteúdos das proposições em tramitação na Casa. O novo recurso pode ser acessado por qualquer interessado diretamente nas

páginas das matérias legislativas do Congresso Nacional e do Senado e na consulta pública do portal e-Cidadania.

Passando ao segundo aspecto, relativo ao baixo conhecimento da agenda legislativa, conforme as boas práticas internacionais, seria ideal a divulgação antecipada dos principais temas e, quando possível, das proposições que devessem constar da pauta indicada para deliberação no período da sessão legislativa. Vale destacar tratar-se de uma agenda propositiva do Senado Federal que guiará os debates e atividades da Casa para os principais assuntos de determinado momento, sem que haja uma verdadeira obrigação de esgotamento da lista dos temas e proposições anunciados.

Tal medida poderia ser veiculada a partir da inclusão de previsão regimental para dispor acerca da publicação das agendas anuais de temas e proposições que terão prioridade na Ordem do Dia e que mereçam a realização de discussão mais aprofundada, mediante audiências públicas, sessões de debates temáticos, avaliações de políticas públicas, análises de impacto legislativo, produção de publicações técnicas e a própria deliberação das matérias. Trata-se, inclusive, de medida adotada por outros países e instituições parlamentares, como o Parlamento Europeu²⁴.

No âmbito do Senado Federal, houve a experiência positiva da divulgação sistemática de prioridades para a deliberação quando da implantação da Agenda Brasil em agosto de 2015. A agenda foi colocada em destaque nos meios de comunicação do Senado e nas articulações para a formação da pauta do Plenário e das comissões. Essa metodologia funcionou até 2016 e agrupava as proposições em três eixos temáticos. As matérias eram selecionadas pela Presidência da Casa a partir de reuniões com o governo e com os líderes, sendo então inseridas em listagens de ampla divulgação. Os temas que receberam tramitação prioritária foram os seguintes: ambiente de negócios e infraestrutura²⁵, equilíbrio fiscal²⁶ e proteção social²⁷.

²⁴ Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

²⁵ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/03/melhoria-do-ambiente-de-negocios-e-infraestrutura>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

²⁶ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/03/equilibrio-fiscal>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Por sua vez, no que diz respeito à falta de clareza do texto a ser votado quando a proposição é emendada, tal desafio pode ser enfrentado a partir da obrigatoriedade de apresentação do texto consolidado – ou do quadro comparativo, nas mencionadas hipóteses de emenda substitutiva integral ou de emendas a projeto de lei da Câmara – ao tempo da deliberação, além da autorização de vista coletiva, quando houver alterações de mérito no relatório legislativo. Para tanto, parece suficiente a alteração do RISF para determinar a divulgação do texto consolidado ou quadro comparativo, conforme o caso, previamente à votação de proposição com parecer pela aprovação com emendas.

Seguindo esse objetivo de melhorar a compreensão, pelos parlamentares, do texto a ser votado, é oportuno mencionar o Projeto de Resolução do Senado nº 6, de 2022, de autoria da Senadora Rose de Freitas, que tem por escopo alterar o RISF, para determinar que conste da pauta das reuniões das comissões o relatório das matérias a serem apreciadas.

O combate à assimetria informacional entre os atores do processo legislativo decorrente da falta de acesso aos documentos que fundamentam as proposições de autores externos, que deixa os próprios parlamentares em situação vulnerável para deliberar sobre tais projetos, pode ser realizado a partir da determinação de remessa dos documentos que embasam as proposições de autoria não parlamentar.

Por fim, também seria salutar que pelo menos os documentos apresentados por agentes públicos e privados e recebidos pelo relator de uma matéria fossem disponibilizados para que todos os demais Senadores e a sociedade em geral pudessem tomar conhecimento dos argumentos postos no debate público. Nesse sentido, sugere-se a explicitação do dever regimental de dar publicidade, na página oficial da matéria, ao expediente recebido pela Mesa, pelas comissões e pelos Relatores.

²⁷ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/03/protecao-social>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

São as sugestões de modificações do RISF:

Publicação do texto consolidado ou de quadro comparativo em caso de emendas

“**Art. 108.**

§ 4º A pauta dos trabalhos prevista no § 1º deve conter os relatórios das matérias a serem apreciadas.

§ 5º Sempre que o relatório contiver emendas com alterações de mérito cujo abrangência, a juízo do Presidente, do Presidente da comissão ou do relator, possa dificultar a compreensão do texto normativo a ser aprovado, deverá ser disponibilizado o texto consolidado da proposição ou um quadro comparativo, conforme o caso, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas da votação em comissão ou em Plenário”.

Publicidade aos documentos recebidos

“**Art. 409.**

Parágrafo único. Os documentos enviados por órgãos públicos, associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, quando destinados à Mesa Diretora, às comissões ou aos relatores durante a tramitação de proposições, deverão ser digitalizados e publicados na página oficial da respectiva matéria legislativa”.

4 ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO

A Análise de Impacto Legislativo é um dos mais importantes instrumentos preceituados pela Legística material para garantir a qualidade das normas propostas. Embora mais conhecida e aceita na forma de Análise de Impacto Regulatório – AIR (quando voltada à avaliação dos atos normativos administrativos, mormente as regulamentações emitidas pelas agências reguladoras), a análise de impacto não se limita a esse âmbito normativo. Pelo contrário, ela pode – e deve – ser aplicada à atividade legislativa realizada pelo Parlamento, situação na qual será denominada Análise de Impacto Legislativo – AIL.

A AIL destina-se a perquirir os efeitos esperados ou gerados pela incidência de determinada norma. Pretende apoiar a escolha fundamentada de políticas legislativas. Denomina-se prospectiva, anterior ou *ex ante* a análise (ou avaliação) realizada antes da implementação da norma, utilizada como forma de incrementar o arcabouço informacional disponibilizado aos

legisladores para a adequada deliberação da matéria. Quando efetivada durante ou após a implementação da norma, a análise (ou avaliação) é chamada retrospectiva, sucessiva ou *ex post*. Nos termos do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020²⁸, o uso da expressão “análise de impacto” é relativo à avaliação *ex ante*, reservando-se a expressão “avaliação de resultados” para a avaliação retrospectiva. Nesse caso, poderíamos falar em AIL (Análise de Impacto Legislativo) e ARL (Avaliação de Resultado Legislativo).

A institucionalização e regulamentação da análise de impacto e de resultado normativo e da avaliação de políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro passa por um recente processo que tem como principais marcos:

1. art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”;
2. Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), dispondo sobre avaliação de impacto no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista;
3. Decreto nº 9.203/2017: que dispõe sobre política de governança da administração pública federal;
4. Lei nº 13.874/2019: que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado. Também dispõe sobre AIR;
5. Lei nº 13.848/2019: que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e determina a realização de Análise de Impacto Regulatório pelas agências reguladoras;
6. Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório prevista na Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e na Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019);

²⁸ Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. O referido Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

7. § 16 do art. 37 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021: “§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.”;
8. § 16 do art. 166 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021: “As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”;
9. Decreto nº 11.558/2023: instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), órgão competente para avaliar e monitorar as propostas de alteração das políticas públicas financiadas ou subsidiadas pela União; e
10. Decretos nº 11.243 e nº 11.259/2023: que regulamentam o Anexo II ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América.

As Emendas nº 95/2016 e nº 109/2021, portanto, alçaram ao patamar constitucional a obrigação de o Congresso Nacional realizar a avaliação de qualidade das matérias propostas e das normas vigentes.

O art. 96-B do RISF, acrescentado pela Resolução nº 44/2013, determina que “as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas”. Essas avaliações devem se estender “aos impactos das políticas públicas e às atividades-meio de suporte para sua execução”, e devem ter seus relatórios conclusivos apresentados ao final da sessão legislativa. O dispositivo prevê, ainda, que as avaliações serão subsidiadas por análises e relatórios estatísticos produzidos pelo Instituto DataSenado, bem como por estudos e relatórios técnicos elaborados pela CONLEG e pela CONORF.

O Governo Federal editou nos últimos anos as obras “Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex ante*”²⁹, “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *ex post*”³⁰ e “Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)”³¹. Trata-se de guias orientativos, sem caráter cogente. Ademais, são iniciativas louváveis e que denotam esforço no sentido de fomentar a avaliação de políticas públicas.

4.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

1. Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017 – Complementar, do Senador Roberto Muniz, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública;

2. Projeto de Resolução do Senado nº 52, de 2018, da Comissão de Infraestrutura, que altera o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, para incluir a Análise de Impacto Regulatório nos relatórios da Comissão de Serviços de Infraestrutura que versem sobre matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessões e parcerias público-privadas;

3. Projeto de Resolução do Senado nº 7, de 2020, do Senador José Serra, que altera o Regimento Interno do Senado Federal, para estabelecer hipóteses em que a Proposta de Emenda à Constituição deva ser acompanhada de avaliação de impacto legislativo;

4. Projeto de Resolução do Senado nº 33, de 2021, do Senador Rodrigo Cunha, que cria o Centro de Estudos e Debates Estratégicos e altera o Regimento Interno do Senado Federal para modificar o procedimento de avaliação de políticas públicas;

²⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view>. Acesso em: 17 jun. 2025.

³⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

³¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/analise-air-e-arr/guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

5. Projeto de Lei nº 2.341, de 2021, do Senador Rogério Carvalho, que regulamenta o § 16 do art. 37 da Constituição Federal, para dispor sobre a avaliação periódica de políticas públicas por órgãos e entidades da Administração Pública;

6. Projeto de Resolução do Senado nº 51, de 2022, do Senador Tasso Jereissati, que altera o Regimento Interno do Senado Federal, para incluir o procedimento de análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições que importem em criação ou aumento de despesas obrigatórias ou em renúncia de receita; e

7. Projeto de Lei Complementar nº 61, de 2022, do Senador Alessandro Vieira, que regulamenta o § 16 do art. 37 da Constituição Federal, para dispor sobre a avaliação de políticas públicas no âmbito da administração pública federal, e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para instituir anexo de avaliação de políticas públicas à lei de diretrizes orçamentárias;

8. Projeto de Lei Complementar nº 201, de 2024, da Senadora Leila Barros, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95/1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas.

4.2. DIAGNÓSTICO

Apesar das iniciativas que fomentam o debate e o aperfeiçoamento da Análise de Impacto Legislativo (AIL), ainda existem desafios relevantes que demandam atenção para que seja possível aprimorar esse instrumento no âmbito do processo legislativo do Senado Federal.

Em primeiro lugar, destacamos a necessidade de fortalecimento da racionalidade do processo legislativo. Como apontado acima, a ausência de uma agenda legislativa estruturada pode dificultar a previsibilidade e a eficiência da tramitação das proposições, uma vez que os projetos são incluídos na pauta sem um planejamento prévio adequado. Muitas vezes, isso ocorre sem a antecedência mínima necessária para uma análise aprofundada por parte dos parlamentares e demais interessados, o que pode impactar a qualidade do debate sobre as matérias legislativas.

Outro ponto relevante é a integração entre os diferentes órgãos e instituições envolvidas na AIL, bem como a integração com outros Poderes e esferas de governo. A falta de consideração sistemática das interfaces com normas e políticas já existentes pode levar à duplicação de esforços, conflitos normativos ou lacunas regulatórias. Além disso, é necessário ampliar o envolvimento de atores externos na AIL, incluindo entidades da sociedade civil, acadêmicos e setor privado. O incentivo a parcerias com universidades e centros de pesquisa poderia enriquecer as análises com dados e estudos especializados, garantindo maior pluralidade de perspectivas e robustez nas avaliações.

No que concerne à relação com o Poder Executivo, consideramos importante a ampliação dos mecanismos de transparência, divulgação e acesso aos documentos complementares elencados no Decreto nº 12.002, de 2024³² – como destacado no Eixo anterior sobre Transparência. Em diversas situações, as proposições enviadas ao Congresso não são acompanhadas de estudos que justifiquem de maneira detalhada sua apresentação, nem de informações consistentes sobre seu impacto econômico e social. Além disso, mesmo quando realizadas, as análises de impacto nem sempre são divulgadas de forma ampla e acessível, reduzindo sua utilidade tanto para a sociedade quanto para os parlamentares. O aprimoramento da disponibilidade, clareza e disseminação desses dados contribuiria significativamente para o fortalecimento da tomada de decisão baseada em evidências.

No aspecto institucional, verifica-se a necessidade de maior consolidação da cultura de AIL no âmbito do Senado Federal, bem como de um quadro técnico especializado para a realização dessas análises. A implementação de programas de capacitação e a destinação de equipes especializadas poderiam contribuir para a uniformização e aprimoramento das metodologias empregadas, podendo ser fortalecidas as competências das Consultorias Legislativas e demais órgãos técnicos da Casa. Além disso, muitos parlamentares ainda não consideram a AIL como uma ferramenta essencial para a tomada de decisão informada, o que pode resultar em menor adesão a práticas mais rigorosas de análise de impacto. Para fortalecer essa percepção, seria importante destacar a relevância da AIL não apenas para os efeitos

³² Regulamenta a Lei Complementar nº 95, de 22 de abril de 2024, e estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

imediatos da legislação, mas também para seus impactos de longo prazo, especialmente em áreas sensíveis, como mudanças climáticas, previdência, saúde e educação.

Quanto ao cumprimento do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, a avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes representa um instrumento valioso para o aperfeiçoamento da legislação e do controle das ações governamentais. No entanto, observa-se que a exigência de realização de ao menos uma avaliação por cada comissão permanente da Casa não vem sendo cumprida integralmente. Como o dispositivo trata justamente da avaliação *ex post* das políticas públicas, sua aplicação limitada dificulta a verificação dos impactos efetivos das normas e a identificação de eventuais ajustes necessários para aprimorar sua efetividade.

Outro ponto a se destacar é a dificuldade de acesso a dados e informações confiáveis, fato que também compromete a profundidade das análises, dado que em muitos casos informações necessárias não estão facilmente disponíveis ou acessíveis aos legisladores ou ao público em geral.

Portanto, a AIL no Senado Federal tem potencial para ser um instrumento eficaz no aprimoramento da legislação, desde que sejam adotadas estratégias que promovam maior planejamento, transparência, capacitação técnica e integração institucional. O aperfeiçoamento desses aspectos contribuirá para um processo legislativo mais eficiente e embasado em evidências, beneficiando tanto os parlamentares quanto a sociedade como um todo.

4.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES

Diversos organismos internacionais têm se dedicado à formulação de diretrizes e instrumentos voltados à análise de impacto e à avaliação de políticas públicas. A Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especializadas figuram entre os principais atores nesse cenário, com marcos importantes como:

- A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), que incentiva os países signatários a avaliarem as medidas adotadas para assegurar os direitos ali previstos, conforme estipulado em seu artigo 10, item 4.

- A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), que inclui dispositivos que recomendam a análise das políticas e práticas voltadas à prevenção da corrupção (art. 5, item 3), bem como a capacitação técnica e a cooperação internacional para a realização dessas avaliações (art. 60, itens 1 e 4; art. 63, item 3).
- O Manual da OIT sobre monitoramento e avaliação em temas de gênero, raça, pobreza e emprego (2005), que oferece diretrizes práticas para a análise de políticas públicas voltadas à promoção da equidade e do trabalho decente, com foco na melhoria da gestão e dos resultados dos programas governamentais.

Na esfera europeia, o tema também ocupa lugar de destaque. O Tratado da União Europeia, em seu artigo 12, alínea “c”, estabelece a necessidade de se avaliar a implementação das políticas comunitárias. Adicionalmente, a Estratégia Europa 2020 introduziu a obrigatoriedade de avaliações *ex post* de normas já vigentes, com foco em áreas como desburocratização, mercado interno e competitividade.

A prática europeia de análise de impacto legislativo abrange múltiplas dimensões — econômicas, sociais e ambientais — e exige processos participativos amplos e transparentes. A ausência desses requisitos pode inclusive impedir o avanço da tramitação legislativa. No âmbito institucional, o Parlamento Europeu conta com uma unidade especializada (*Impact Assessment Unit*), e a Comissão Europeia desenvolveu as Diretrizes de Avaliação de Impacto (*Impact Assessment Guidelines*), que orientam tecnicamente esse processo em todo o bloco.

No contexto nacional de alguns países europeus, destaca-se a Holanda, cuja análise de impacto inclui temas como sustentabilidade ambiental e equidade de gênero. Já Portugal prevê legalmente que a AIL deve abordar, obrigatoriamente, aspectos ligados à igualdade de gênero.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem desempenhado papel central na promoção da cultura de avaliação de políticas públicas. Entre suas principais contribuições estão:

- A Declaração de Paris (2005), que sublinha a importância do monitoramento e da avaliação dos programas de desenvolvimento.

- A Recomendação sobre Política Regulatória e Governança (2012), que propõe uma abordagem integrada e orientada por evidências na formulação normativa.
- O Marco para Avaliação de Políticas Regulatórias (2014), que sistematiza as fases e os critérios para medir os efeitos das regulações.
- O relatório “Improving Governance with Policy Evaluation” (2020), que reúne boas práticas e exemplos aplicados de avaliação, reforçando sua relevância para a qualidade institucional e a governança pública.

Boas experiências observadas nas esferas estaduais brasileiras também lançam luz sobre possíveis inovações no âmbito federal. Nesse sentido, destaca-se o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (art. 100, XXIII), que determina caber às comissões temáticas elaborar estudos de avaliação de impacto da legislação estadual vigente (análise *ex post*, portanto). O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte prevê a possibilidade de qualquer Deputado requerer a avaliação “da oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário” do ato normativo que se pretende editar (art. 130).

Essas experiências internacionais e subnacionais vão ao encontro de diversas proposições sobre a AIL em tramitação no Senado Federal. Um exemplo é a avaliação de impacto para Propostas de Emenda à Constituição (PECs), conforme proposto no PRS 7/2020. Dada a natureza estruturante das PECs, sugere-se a exigência de um relatório técnico que detalhe os efeitos jurídicos, orçamentários e sociais da emenda, seguindo modelos como os adotados pelo Parlamento Europeu em reformas constitucionais. Além disso, consultas obrigatórias a órgãos como STF, TCU e Ministério Público, por meio de audiências públicas, poderiam assegurar maior robustez na análise prévia.

Outro aspecto relevante é a Análise de Impacto Regulatório (AIR) em contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs), tema abordado no PRS 52/2018. Para garantir a sustentabilidade desses instrumentos, a

Comissão de Infraestrutura poderia adotar critérios técnicos que avaliem o equilíbrio econômico-financeiro, com ênfase na transparência dos estudos de modelagem, na participação de agências reguladoras e na identificação de riscos fiscais. Essa abordagem preventiva evitaria distorções futuras nos contratos e ampliaria a segurança jurídica para investidores e poder público.

No âmbito institucional, de imediato, sugere-se o fortalecimento das capacidades das Consultorias Legislativas para realização da análise de impacto legislativo e avaliação de políticas públicas. Além disso, deve ser discutida a possível criação de um Centro de Estudos e Debates Estratégicos — CEDE, conforme previsto no PRS 33/2021. Esse centro, em parceria com universidades e think tanks, poderia produzir estudos independentes e acompanhar a implementação de leis já vigentes (avaliação ex post), cumprindo assim o disposto no art. 96-B do RISF. A integração entre pesquisa acadêmica e processo legislativo enriqueceria o debate com evidências e reduziria a fragmentação de análises.

Por fim, a compatibilização orçamentária e financeira das proposições, tema do PRS 51/2022, merece atenção especial. Para evitar desequilíbrios fiscais, sugere-se que a CONORF emita pareceres prévios sobre a viabilidade financeira de projetos que gerem novas despesas ou renúncia de receita.

Embora a metodologia a ser aplicada em uma AIL dependa de diversos fatores relativos à matéria abordada, no que se refere à Avaliação de Políticas Públicas, há um certo consenso na doutrina sobre as etapas do procedimento — as quais correspondem aos estágios (da abordagem clássica) do ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, o *Impact Assessment Guidelines* da Comissão Europeia, que traça um roteiro básico para a AIL, correspondente às seguintes etapas:

- a) Identificação do problema a ser enfrentado pela norma
- b) Definição de objetivos da mudança normativa
- c) Levantamento de alternativas
- d) Análise de impacto das alternativas
- e) Comparação das alternativas.

Ao final, haverá relatório técnico da AIL com as informações acima elencadas que servirão de substrato informacional a ser utilizado no momento de tomada da decisão política.

Uma vez realizado o diagnóstico e verificadas as alternativas, apresentamos algumas sugestões para viabilizar uma efetiva implementação da AIL no Senado Federal.

É razoável esperar-se um conteúdo mínimo na justificação do projeto de lei (ou qualquer outra espécie normativa), cujo arcabouço informacional pudesse possibilitar uma resposta razoável, pelo menos, às três primeiras etapas acima (identificação do problema, definição de objetivos e levantamento de alternativas). De maneira correspondente, os relatórios produzidos sobre as proposições também deverão analisar esses elementos, dialogando com as contribuições de audiências públicas, manifestações dos canais de participação social do Senado e os argumentos apresentados pelos parlamentares durante o processo legislativo.

Já a análise de impacto completa, com a comparação das alternativas, levaria em conta esses elementos e outros colhidos no decorrer do procedimento (debates parlamentares, participação social, manifestações externas, audiências públicas etc.), de modo a propiciar uma tomada de decisão política com maior qualidade técnica e transparência.

Considerando-se o caráter inovador da AIL pelo Poder Legislativo no Brasil, uma sugestão inicial seria a de possibilitar sua realização a partir de temas ou proposições definidas na Agenda Legislativa Anual do Senado Federal, como acima destacado. Matérias mais complexas, por exemplo, demandarão AIL mais amplas e abrangentes. Matérias mais simples podem ter AIL sucinta ou até mesmo dispensá-la. Com o acúmulo de experiência após a implementação dessa iniciativa, deve-se debater a possível ampliação da realização de AIL para outras proposições ou temas para além da Agenda Anual.

Também seria interessante a elaboração e disseminação de um Manual de AIL. Parece relevante para amadurecer a AIL no âmbito do Legislativo federal, o que pode incluir modelos (*templates*) de AIL a serem implementados.

São as seguintes sugestões de alteração no RISF:

Agenda Legislativa do Senado Federal

“**Art. 48.**

.....
XXXVI – promover a publicação anual da Agenda Legislativa do Senado.
.....

§ 4º A Agenda Legislativa prevista no inciso XXXVI:

I – será divulgada em, no máximo, 60 (sessenta) dias após o início de cada sessão legislativa;

II – indicará os principais temas e proposições que terão tramitação prioritária no período da sessão legislativa;

III – será elaborada com base em consultas aos líderes das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, conforme o caso;

IV – poderá indicar formas de aprofundamento dos debates, como a realização de audiências públicas e sessões temáticas, bem como a elaboração de análise de impacto legislativo”.

§ 5º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão os estudos e o relatório da análise de impacto legislativo, podendo realizar reuniões técnicas e tomadas de subsídios com órgãos públicos, entidades relacionadas à matéria e especialistas.

§ 6º Os demais órgãos técnicos do Senado produzirão análises e relatórios para subsidiar a análise de impacto legislativo.

§ 7º O Senado Federal poderá firmar convênio com os órgãos públicos e instituições de pesquisa e de ensino superior para a elaboração de estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos de análise de impacto legislativo.”

Convênios para realização da Avaliação de Políticas Públicas

“**Art. 96-B.**

§ 6º O Senado Federal poderá firmar convênio com os órgãos públicos e instituições de pesquisa e de ensino superior para a elaboração de estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação de que trata o *caput*.”

Elementos mínimos das proposições e dos pareceres

“**Art. 131.** O relatório deverá ser oferecido por escrito e conterá a descrição e a análise dos seguintes elementos da proposição e de sua tramitação:

I – resumo, justificção e tramitação legislativa, com as respectivas emendas;

II – síntese de sugestões e posicionamentos externados em audiências públicas e mecanismos digitais de participação social;

III – síntese dos argumentos apresentados pelos senadores nas fases de sua discussão nas comissões e no Plenário.

“**Art. 239.**

Parágrafo único. A justificação das proposições autônomas deverá identificar, no mínimo:

I – os problemas identificados;

II – as possíveis consequências da falta de atuação do Poder Legislativo;

III – os objetivos da mudança legislativa;

IV – as alternativas possíveis;

V – a justificativa da solução proposta.”

5 REGRAS DE TRAMITAÇÃO E DELIBERAÇÃO

O eixo regras de tramitação e deliberação analisa o regime de discussão e votação das proposições no Senado Federal. As regras pertinentes a esse eixo são de grande importância para que sejam respeitados o tempo necessário para amadurecimento da direção política a ser adotada em um caso concreto, a possibilidade de as minorias efetivamente influenciarem o processo de tomada de decisão e a sociedade acompanhar e participar dos trabalhos legislativos.

Abaixo são examinados dois temas centrais das regras de tramitação e deliberação: *a)* os pedidos de vista em comissões e Plenário e *b)* os regimes de urgência regimentais.

O pedido de vista, especialmente a possibilidade de fazê-lo no âmbito do Plenário, constitui instrumento regimental que possibilita aos parlamentares requererem a suspensão da apreciação da proposição para análise mais detalhada de seu conteúdo. Além de possibilitar o estudo da matéria de modo mais aprofundado pelos parlamentares, ela também permite sinalizar um tema politicamente sensível para que a sociedade também possa acompanhar e eventualmente influenciar a deliberação sobre a matéria.

Já o regime de urgência permite a tramitação ágil de proposições legislativas para enfrentar questões prementes e que necessitam de uma resposta política mais célere em razão do contexto do momento. Por outro lado,

a celeridade característica desse regime, caso seja utilizada de modo desmedido, pode comprometer a qualidade das deliberações, ao permitir que os pareceres sejam oferecidos diretamente no plenário, sem tempo adequado para discussão. O desafio, portanto, é aperfeiçoar as regras vigentes para que seja alcançado o equilíbrio nesse expediente.

5.1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

1. PRS 9/2022 (Sen. Rogério Carvalho), que altera o § 1º do art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal, para determinar a aceitação de pedido de vista quando houver alteração promovida pelo relator no voto proferido;

2. PRS 90/2023 (Sen. Astronauta Marcos Pontes), que altera o Regimento Interno do Senado Federal, para disciplinar a concessão de urgência às proposições reservadas à competência terminativa das comissões.

5.2. DIAGNÓSTICO

Inicialmente, pode-se pensar que o regime de urgência é uma exceção e não a regra. Os dados, porém, apontam em sentido contrário, indicando um grande volume de matérias aprovadas sob esse rito. Como exemplo, na 55ª legislatura (2015-2019), aproximadamente 70% das leis ordinárias promulgadas tramitaram sob regime de urgência³³.

O regime de urgência definido no Regimento Interno dispensa, na tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quórum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal (art. 337). Além disso, são estabelecidas normas mais restritivas para o uso da palavra na discussão e no encaminhamento de votação (art. 347), para a apresentação dos pareceres (art. 346), para pedido de vista (art. 132) e para diligências (art. 349). Esse conjunto de normas, ao permitir a aceleração do trâmite da matéria, tende a acarretar uma deliberação mais superficial, já que frequentemente os pareceres são proferidos em plenário em substituição às comissões e o tempo geral para que os parlamentares possam conhecer e discutir a matéria é bastante reduzido.

³³ PINHEIRO, Victor Marcel. *Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na Democracia Brasileira*. GZ Editora, 2022 (p. 282).

Uma das práticas identificadas como sensíveis, dentro do regime de urgência, é o oferecimento de pareceres de plenário. Isso porque são, frequentemente, conhecidos pouco tempo antes da votação da matéria, dificultando uma discussão mais robusta e, por consequência, reduzindo a qualidade das deliberações e da participação social. Se, no âmbito das comissões, os Senadores têm a oportunidade de pedir vista da matéria quando o relatório sobre determinada proposição é proferido, proporcionando-lhes mais tempo para examiná-la; no Plenário, por outro lado, oferecido o parecer sobre matéria urgente em substituição às comissões, não existe possibilidade regimental de ser solicitada vista.

Também nos casos de apresentação de complementação de voto, seja em matérias em regime de urgência ou em rito normal, seja no âmbito das comissões ou no plenário, o problema persiste, sobretudo se trazer modificações substanciais em relação ao parecer anterior. Nas comissões, a apresentação de complementação de voto não permite a concessão de vista, pois esta deve ser solicitada ao ser proferido o primeiro relatório; no plenário, da mesma forma como se dá ao ser proferido o parecer de plenário, não há a possibilidade de vista.

Com efeito, a mitigação dos problemas relacionados à falta de tempo para adequado debate de matérias em regime de urgência (ou em rito normal, com apresentação de complementação de voto) passa pelo aprimoramento das normas relativas ao pedido de vista, em comissões e no Plenário.

Por fim, ponto de possível aperfeiçoamento regimental está relacionado à vedação de apreciação em regime de urgência de proposições submetidas à deliberação terminativa (RISF, art. 336, parágrafo único). Embora tal proibição não constitua, em si, um problema, tornou-se uma prática comum para contornar esse impedimento, a aprovação de requerimento de tramitação conjunta, a fim de que a matéria que tramita em caráter terminativo passe a tramitar com outra proposição que esteja em rito normal. Essa possibilidade regimental visa superar o caráter terminativo da apreciação, possibilitando, assim, a aprovação de requerimento de urgência para apreciação mais célere da matéria em plenário.

5.3. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES

A falta de tempo para análise das matérias, quando há a apresentação de parecer de Plenário, em substituição às comissões, e para a análise das matérias nas comissões, na hipótese de apresentação de complementação de voto, pode ser amenizada por meio do pedido de vista em Plenário ou sempre que houver alteração de mérito no relatório.

Nesse sentido, no sentido do PRS 9/2022 (Sem. Rogério Carvalho), é possível sugerir alteração regimental para permitir a concessão de pedido de vista, no âmbito das comissões, sempre que for apresentado novo relatório ou complementação de voto com modificações de mérito em relação ao anterior. É possível, também, a criação do pedido de vista em plenário, tanto para proposições incluídas em ordem do dia por ato do Presidente, quanto para aquelas em regime de urgência.

Outro possível aprimoramento do processo de discussão e votação é a adoção de regras flexíveis para o regime de urgência, que tem como inspiração a norma contida no art. 128º-A do Regimento Interno da Assembleia da República Portuguesa. Essa flexibilização pode atuar como um instrumento facilitador da negociação política visando à aprovação do requerimento de urgência, em que constam as regras específicas para a discussão e votação de uma proposição. Nesse sentido, o requerimento pode prever a possibilidade de realização de sessão de debates temáticos, prazos específicos para apresentação de emendas e possibilidades de concessão de vista, tudo para conferir aos Senadores mais possibilidades de negociação para levar uma matéria diretamente ao Plenário e, ao mesmo tempo, permitir a sua adequada discussão.

Outra medida que pode contribuir com o processo legislativo é a elaboração sistemática de quadro comparativo para matérias submetidas a tramitação em regime de urgência e para as matérias em que o relator apresente complementação de voto ou substitutivo em Plenário. Essa boa prática pode amenizar a assimetria de informação entre o relator da matéria e os demais parlamentares, uma vez que o quadro auxilia os parlamentares a comparar, de forma simples e rápida, o texto inicial com as modificações apresentadas pelo relator. Nesse sentido, remetemos o leitor à sugestão de alteração regimental

contida no eixo “3. Transparência”, que trata da disponibilização de quadro comparativo ou texto consolidado.

Por fim, no que tange à incompatibilidade entre regime de urgência e matéria submetida à apreciação terminativa, uma alteração regimental seria bem-vinda para possibilitar a aprovação de regime de urgência para aquelas matérias submetidas ao rito especial. Essa modificação tem o condão de superar as alternativas regimentais atualmente utilizadas e gerar economia processual. O PRS 90/2023 (Sem. Astronauta Marcos Pontes) aponta essa direção, ao dispor que as matérias terminativas perdem esse caráter ao ser aprovado requerimento de urgência para sua apreciação, voltando a ser terminativas em caso de extinção da urgência.

São, portanto, as seguintes sugestões de alteração do RISF:

Pedido de vista no caso de alteração substancial de relatório

Art. 132.

§ 1º Lido o relatório, qualquer membro da comissão poderá solicitar vista da proposição, que será concedida, uma única vez, de forma coletiva e pelo prazo máximo e improrrogável de 5 (cinco) dias.

§ 2º

I – por até 2 (duas) horas, no caso do art. 336, I;

.....

§ 4º Revogado.

§ 4º-A. Sempre que for apresentado novo relatório ou complementação de voto que traga modificações de mérito referentes ao relatório apresentado anteriormente, caberá novo pedido de vista, que será concedido de forma coletiva pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) dias, de acordo com a complexidade da matéria, a juízo do Presidente, ou nos termos do § 2º em caso de matéria em regime de urgência.

§ 4º-B. O pedido de vista de que trata o § 4º-A não será concedido se o novo relatório ou a complementação de voto houver sido publicada com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas em relação ao horário marcado para a realização da reunião em que a matéria houver sido pautada.

.....

Art. 172.

.....

§ 1º

§ 2º Proferido o parecer em Plenário, em substituição às comissões, qualquer Senador poderá solicitar vista da proposição, que será concedida, uma única vez, de forma coletiva por 5 (cinco) dias.

§ 3º Na hipótese de, após a concessão de vista, ser lido novo relatório ou complementação de voto que traga modificações de mérito relativamente ao relatório apresentado anteriormente, caberá pedido de vista, que será concedido de forma coletiva pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) dias, de acordo com a complexidade da matéria, a juízo do Presidente.

§ 4º Nas hipóteses previstas nas alíneas b, c e d do inciso II do *caput*, a vista somente será concedida caso não haja prejuízo à apreciação tempestiva da proposição.

§ 5º O pedido de vista de que trata o § 3º não será concedido se o novo relatório ou a complementação de voto houver sido publicada com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas em relação ao horário marcado para o início da sessão em que a matéria houver sido incluída em ordem do dia.

Art. 346.

§ 3º Proferido o parecer em Plenário, em substituição às comissões, qualquer Senador poderá solicitar vista da proposição, que será concedida, uma única vez, de forma coletiva:

I – por até 2 (duas) horas, no caso do art. 336, I;

II – por 24 (vinte e quatro) horas, no caso de proposição com prazo determinado, desde que não ultrapasse os últimos dez dias de sua tramitação, ou nos casos do art. 336, II e III.

§ 4º Na hipótese de, após a concessão de vista, ser lido novo relatório ou complementação de voto que traga modificações de mérito referentes ao relatório apresentado anteriormente, caberá pedido de vista, que será concedida de forma coletiva por até 2 (duas) horas, no caso do art. 336, I, e por 24 (vinte e quatro) horas, nos casos do art. 336, II e III.

§ 5º O pedido de vista de que trata o § 4º não será concedido se o novo relatório ou a complementação de voto houver sido publicada com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas em relação ao horário marcado para o início da sessão em que a matéria houver sido incluída em ordem do dia.

Regras flexíveis para o regime de urgência

Art. 337.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no *caput*, o requerimento de urgência poderá prever regras adicionais a serem observadas na tramitação da matéria, relativas à possibilidade de realização de sessões de discussão e sessões de debates temáticos, ao prazo para apresentação de emendas e às possibilidades de concessão de vista.

Possibilidade de aprovação de urgência para proposição terminativa:

“**Art. 336.**

§ 1º No caso de aprovação de requerimento de urgência para proposição que tramite na forma do art. 91, esta perderá, automaticamente, o seu caráter terminativo nas comissões.

§ 2º Na hipótese do § 1º, extinta a urgência, a proposição voltará a tramitar em caráter terminativo, independentemente de novo despacho.” (NR)

6 CONCLUSÕES

O processo legislativo federal passa por transformações acentuadas nos últimos anos. Questões cada vez mais complexas devem ser decididas de modo democrático em ambiente plural, aberto à participação social e com respeito às posições minoritárias dentro e fora do Poder Legislativo. Com as recentes inovações tecnológicas, especialmente após a pandemia da covid-19, novas oportunidades e desafios se colocam presentes para que o modelo deliberativo do Senado Federal atenda a essas expectativas.

Como antecipado, o presente Relatório tem por objetivo ser mais um elemento do debate que já está em andamento no Senado Federal sobre a possibilidade de aperfeiçoamento do processo legislativo. Longe de ser um ponto de chegada, as análises e sugestões aqui elaboradas partem das proposições já apresentadas por Senadores e Senadoras para oferecer algumas contribuições às reflexões de como o processo legislativo pode ser mais transparente, igualitário, racional e eficiente.

Dessa forma, foram apresentados cinco eixos de possíveis aprimoramentos: *a)* direitos de minorias, *b)* participação social, *c)* transparência, *d)* Análise de Impacto Legislativo (AIL) e *e)* regras de tramitação e deliberação. Em cada uma delas foram identificadas proposições já apresentadas sobre o tema, bem como alternativas e sugestões para o debate.

Como a experiência brasileira e internacional revelam, não há um único modelo de processo legislativo universal e atemporal adequado para todos os momentos e sociedades. Da mesma maneira como as demais instituições políticas, também as regras do processo legislativo devem ser avaliadas e modificadas conforme as circunstâncias contemporâneas para que se possa

encontrar um equilíbrio satisfatório entre as diversas necessidades presentes no momento de tomada de decisão legislativa em uma democracia. Espera-se, portanto, que o presente Relatório seja uma contribuição para a reflexão e decisão sobre quais serão os próximos passos do processo legislativo no Senado Federal, de modo a torná-lo cada vez mais democrático.

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