



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

RICARDO WRIGHT MINUSSI MACEDO

Os impactos do Sistema de Deliberação Remota (SDR) nas sessões conjuntas de análise de vetos

Brasília
2025



Ricardo Wright Minussi Macedo

Os impactos do Sistema de Deliberação Remota (SDR) nas sessões conjuntas de análise de vetos

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

Área de concentração: Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Orientadora: Kamila Rodrigues
Rosenda Torri

Brasília
2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

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

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Ricardo Wright Minussi Macedo

Os impactos do Sistema de Deliberação Remota (SDR) nas sessões conjuntas de análise de vetos

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

Aprovado em Brasília, em 12 de Maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Profa Me Kamila Rodrigues Rosenda Torri
Instituto Legislativo Brasileiro

Prof. Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza
Instituto Legislativo Brasileiro



Os impactos do Sistema de Deliberação Remota (SDR) nas sessões conjuntas de análise de vetos

The impact of the Remote Deliberation System (SDR) on joint veto review sessions

Ricardo Wright Minussi Macedo

RESUMO

Neste trabalho, analisam-se os impactos do Sistema de Deliberação Remota (SDR), implementado pelo Congresso Nacional em 2020, nas sessões conjuntas de análise de vetos presidenciais. No estudo, investiga-se como essa inovação tecnológica alterou as dinâmicas de articulação, presença e votação no âmbito das sessões conjuntas, nas quais é exigido um quórum de 257 deputados e 41 senadores para iniciar a deliberação de um veto. Tradicionalmente, esse processo sempre foi complexo, devido à necessidade de articulação política entre as duas Casas Legislativas e à dificuldade em atingir esse quórum mínimo. Com base em uma análise histórica e quantitativa, foram identificadas as principais mudanças proporcionadas pelo SDR entre os anos de 2015 e 2024, com o objetivo de verificar se o sistema facilitou ou dificultou a mobilização parlamentar para essas deliberações. Neste trabalho, a adoção do SDR durante e após o período de restrições impostas pela pandemia da Covid-19 foi contextualizada. Ressalta-se que até hoje a forma predominante de deliberação das sessões conjuntas do Congresso Nacional segue esse protocolo. Dessa forma, a pesquisa busca contribuir para o debate sobre os impactos do SDR nos processos legislativos, especialmente em relação à votação de vetos presidenciais.

Palavras-chave: Sistema de Deliberação Remota; veto presidencial; quórum.

ABSTRACT

This paper analyzes the impacts of the Remote Deliberation System (SDR), implemented by the National Congress in 2020, on the joint sessions for analyzing presidential vetoes. The study investigates how this technological innovation has changed the dynamics of articulation, presence and voting in joint sessions, in which a quorum of 257 deputies and 41 senators is required to begin deliberating a veto. Traditionally, this process has always been complex, due to the need for political coordination between the two legislative houses and the difficulty in reaching this minimum quorum. Based on a historical and quantitative analysis, the main changes brought about by the SDR between 2015 and 2024 were identified, with the aim of verifying whether the system facilitated or hindered parliamentary mobilization for these deliberations. In this work, the adoption of the SDR during and after the period of restrictions imposed by the Covid-19 pandemic was contextualized. It should be



noted that to this day the predominant form of deliberation in joint sessions of the National Congress follows this protocol. In this way, the research seeks to contribute to the debate on the impacts of the SDR on legislative processes, especially in relation to voting on presidential vetoes.

Keywords: Remote Deliberation System; quorum; presidential veto.



1 INTRODUÇÃO

Em quase dois séculos de história, o Congresso Nacional brasileiro enfrentou inúmeras crises políticas e diversas mudanças institucionais, inclusive com a interrupção de suas atividades democráticas de maneira temporária ou permanente, em momentos de força militar e regimes ditatoriais. Em 2020, a pandemia da Covid-19 impôs um novo e inesperado desafio: conciliar a proteção à saúde de parlamentares e servidores com a necessidade de manter o funcionamento das atividades legislativas.

Nesse contexto, a implementação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) foi uma resposta inovadora, desenvolvida em tempo recorde, que permitiu a continuidade dos trabalhos legislativos por meio de tecnologias digitais já em desenvolvimento, como o Infoleg e o Senado Digital. O Brasil destacou-se ao se tornar o primeiro país a adotar um sistema completo de deliberação remota, estabelecendo um marco na modernização do processo legislativo.

O SDR permitiu que os parlamentares participassem de discussões, votassem e deliberassem de maneira segura e eficiente e, com isso, ficou demonstrado que o Congresso poderia adaptar-se rapidamente a circunstâncias extremas.

No entanto, com essa nova modalidade de trabalho também surgiram desafios significativos. Em um ambiente virtual, a articulação política — muitas vezes facilitada por encontros informais e discussões presenciais — se viu limitada, dificultando o contato direto e a negociação entre parlamentares. A ausência dos tradicionais encontros no “Cafezinho” ou nos corredores do Congresso evidenciou a importância das interações físicas para a construção de consensos e a mobilização para temas específicos.

O objetivo central desta pesquisa consiste em compreender como o SDR impactou a mobilização parlamentar para deliberações no Congresso Nacional, especialmente nas sessões conjuntas destinadas à análise de vetos presidenciais. Historicamente, a votação de vetos exige uma forte mobilização política, já que o processo demanda quórum alto — maioria absoluta de 257 deputados e 41 senadores. Tradicionalmente, essa mobilização representa um grande desafio, tanto político quanto logístico, sendo comum a dificuldade em assegurar o número mínimo de parlamentares presentes para deliberar.

A partir da implementação do SDR, tornou-se possível realizar sessões conjuntas semipresenciais, o que pode ter facilitado a mobilização parlamentar e reduzido os custos políticos e financeiros envolvidos na participação presencial nas sessões conjuntas. No entanto, esse novo modelo também suscita questionamentos sobre a natureza das deliberações realizadas: houve um aumento na quantidade de vetos analisados? Esse aumento refletiu alguma tendência à manutenção ou rejeição dos vetos?

Além disso, a manutenção das sessões conjuntas do Congresso em formato integralmente remoto, inclusive após o fim da emergência sanitária, levanta dúvidas sobre a decisão estratégica que sustentou essa escolha. Enquanto as sessões das Casas Legislativas adotaram o modelo semipresencial, com exigência de presença física dos parlamentares em Brasília, as sessões conjuntas permanecem 100% semipresenciais, garantindo maior flexibilidade, mas também possibilitando uma reconfiguração das dinâmicas políticas.

Parte-se da hipótese de que o SDR, ao permitir a participação remota dos parlamentares, tenha contribuído para uma maior taxa de presença nas sessões



conjuntas, aumentando a eficácia das deliberações. Além disso, considera-se que o SDR, ao facilitar o quórum de votação, tenha sido mantido como uma alternativa para amenizar a ausência dos parlamentares nas sessões.

Nesta pesquisa, estabeleceram-se como objetivos específicos: comparar os índices de presença parlamentar antes e depois da adoção do SDR em sessões conjuntas com análise efetiva de vetos; verificar o encerramento de sessões por ausência de quórum; analisar a produtividade legislativa, mensurada pelo número de vetos efetivamente deliberados; e examinar as mudanças nos padrões de decisão sobre vetos — mantidos, mantidos parcialmente e rejeitados — entre os períodos pré e pós-implementação do sistema remoto.

A metodologia utilizada envolve uma abordagem quantitativa. Serão analisados dados legislativos relativos ao período anterior e posterior à implementação do SDR, entre os anos de 2015 e 2024, com foco na quantidade de deliberações realizadas, presença de parlamentares e vetos mantidos, mantidos parcialmente e rejeitados.

O estudo apresenta, inicialmente, uma contextualização histórica e institucional sobre vetos presidenciais, abrangendo a evolução dos mecanismos de análise do veto e configuração das sessões conjuntas. Na sequência, apresenta-se o contexto de criação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) e sua implementação, evidenciando como essa mudança afetou a dinâmica de participação e votação nas sessões.

Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a coleta e organização de dados, bem como os critérios de definição das sessões conjuntas analisadas e os parâmetros escolhidos para mensurar a presença parlamentar, a produtividade legislativa e os padrões decisórios sobre os vetos.

2 O INSTITUTO DO VETO NO BRASIL

2.1 O que é o veto?

Segundo Nogueira Filho (2010, p. 445), *vetare*, em latim, significa “proibir”, e, segundo o dicionário Michaelis, é o “ato pelo qual o chefe de Estado se recusa a sancionar uma lei, parcial ou integralmente, votada e aprovada pelas câmaras legislativas”. De forma mais simples e acessível, o conceito também é apresentado no livro *150 termos para entender política*:

Ato de uma autoridade ou órgão – que possua essa competência – de se opor a uma deliberação válida procedente de outro órgão. O veto impede que a decisão produza efeitos jurídicos. Pode ser parcial, quando afeta apenas alguns trechos da norma, ou total. (SATHLER; SATHLER, 2020, p. 156)

Essa é a forma mais simples e direta que os autores encontraram para definir o veto. Para responder às questões indagadas neste estudo, é importante entender a essência mutável do veto ao longo da história e dos últimos 10 anos. Para aprofundar a compreensão histórica deste instituto, o autor Rafael Vargas Hetsper leciona o seguinte:

É do século XVIII também o imbricamento do poder de veto com a noção de separação dos poderes estatais. Quando da elaboração da teoria da separação dos poderes comentada anteriormente, Montesquieu (1995)



organizou a tarefa de legislar como atribuição do poder Legislativo que, necessariamente, deveria contar com a participação do poder Executivo. Para ele, caso o poder Executivo não detivesse “o direito de vetar os empreendimentos do corpo legislativo, este último seria despótico porque, como pode atribuir a si o próprio todo o poder que possa imaginar, destruiria todos os demais poderes” (MONTESQUIEU, 1995, p. 122, apud, HETSPER, 2012, p. 215)

No Brasil, o poder de veto foi adotado desde a Constituição do Império e sofreu diversas modificações ao longo da história constitucional do país. Inicialmente, em 1824, conforme texto constitucional, não havia exatamente a figura do veto, mas, sim, a de “não sanção” que poderia, inclusive, ser realizada tacitamente. Assim explica Kamila Torri:

Conforme o texto constitucional, concluído o projeto nas Câmaras, encaminhava-se ao imperador para sanção (aceitação). A Assembleia Geral dirigia ao Imperador o projeto reduzido a decreto incluso, solicitando a sua sanção.

Prevê ainda a Constituição que essa denegação tem efeito suspensivo se o projeto for reapresentado, nos mesmos termos, por duas legislaturas sucessivas. Nesse caso, o Imperador teria que obrigatoriamente sancionar o projeto.

O período para a sanção do Imperador era de um mês. Se, após o fim do prazo, não se manifestasse, o silêncio representaria veto (veto tácito). Vê-se que a Constituição não traz o termo “veto”, dizia-se que houve a negativa da sanção. (TORRI, 2020)

O modelo atual, previsto na Constituição de 1988, estabelece o veto presidencial como um mecanismo de controle legislativo, permitindo sua aplicação de maneira total ou parcial. Segundo Cavalcante Filho, o veto, atualmente, não consiste em uma proibição absoluta, uma vez que o Congresso Nacional pode rejeitá-lo. Assim explica o autor:

Veto representa a discordância do presidente da República. Por meio do veto, o chefe do Executivo nega-se a participar da criação da lei junto com o Congresso Nacional, remetendo o projeto novamente à Casa Legislativa, para que esta, por sua conta e risco, decida se o projeto deve ou não se transformar em lei. Atualmente, essa “proibição” na verdade não é absoluta, podendo ser rejeitada pelo Congresso Nacional, por um quórum (maioria absoluta) geralmente mais exigente que o de aprovação das proposições (maioria simples). (CAVALCANTE FILHO, 2023)

Não obstante a adoção desse novo procedimento, o veto presidencial permaneceu, por um extenso período, sendo quase “absoluto”, visto que o Congresso não o apreciava, como relata Rafael Silveira:

No Brasil, o veto é uma prerrogativa sua e, dadas as condicionantes do sistema político, durante muitos anos adquiriu aspectos quase “imperiais”, visto que raramente os vetos eram apreciados pelo Congresso Nacional na forma prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil. (SILVA, 2018, p. 14)



O professor Paulo Mohn também apresenta uma análise interessante sobre o exercício do veto entre Casas Legislativas no sistema bicameral brasileiro, conforme explica:

Uma característica bastante importante do sistema de resolução de divergências é a possibilidade do exercício do poder de veto (rejeição) da proposição na revisão, presente uniformemente em todos os modelos bicamerais no Brasil. Esse aspecto confere equilíbrio entre as Casas legislativas na medida em que a proposição não se tornará norma jurídica se não obtiver aprovação das duas Casas. (MOHN, 2024, p. 484-485)

Em síntese, o veto se apresenta como um instrumento historicamente adaptável, cuja essência reflete a lógica de controles e contrapesos entre Poderes. Desde o período imperial, em que vigorava a “não sanção” tácita, até os modelos constitucionais mais recentes, a faculdade de vetar evoluiu para se tornar tanto um mecanismo de participação do Executivo na elaboração das leis quanto um potencial freio ao Legislativo. Os dispositivos atuais, estabelecidos pela Constituição de 1988, mantêm a possibilidade de rejeição do veto pelo Congresso, reforçando o equilíbrio institucional. Ainda assim, persistem pontos de tensão, como a apreciação tardia ou eventual ausência de deliberação, demonstrando que, apesar de consolidado no ordenamento, o veto permanece como instrumento adaptável.

2.2 Consolidação do veto contemporâneo

O instituto do veto presidencial, como é conhecido atualmente, é previsto no artigo 66 da Constituição Federal de 1988, que também disciplina normas gerais para sua apreciação. Esse aspecto reforça o equilíbrio entre as Casas Legislativas, já que uma proposição não se tornará norma jurídica se não for aprovada por ambas, conforme dispõe o texto constitucional:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013\)](#)

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado



a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo. (BRASIL, 1988, art. 66)

Interessante notar que houve duas alterações por meio de emenda constitucional no texto de 1988, a primeira em 2001 e a segunda em 2013. Sobre a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, essa alteração removeu a expressão “salvo medidas provisórias” do § 6º do art. 66, fazendo com que, esgotado o prazo de trinta dias, o veto presidencial passe a trancar a pauta do Congresso mesmo diante de MPs em tramitação.

Houve importantes transformações ao longo das últimas décadas, especialmente em relação ao seu processo de deliberação no Congresso Nacional. Embora a CF/88 tenha mantido a essência do veto como instrumento de freios e contrapesos entre os Poderes Executivo e Legislativo, alterações normativas e decisões judiciais impactaram diretamente o processo de análise e votação dos vetos pelo Parlamento.

Um dos principais momentos ocorreu após o julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 31.816, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2013, em que um parlamentar questionou a decisão da Mesa Diretora do Congresso Nacional de votar o Veto 38/2012, referente à redistribuição dos royalties do petróleo, antes da apreciação de mais de 3.000 vetos pendentes. O impetrante argumentou que a Constituição impõe um prazo de 30 dias para a análise de vetos e que, ultrapassado esse prazo, eles deveriam trancar a pauta (art. 66, §6º, CF/88).

O STF, em decisão liminar concedida pelo ministro Luiz Fux no final de 2012, determinou que os vetos deveriam ser apreciados em ordem cronológica, impedindo a votação do Veto 38/2012 até que os vetos mais antigos fossem deliberados. No entanto, diante do impacto prático dessa decisão, que poderia paralisar a atividade legislativa, o pleno da Corte, em sede de agravo regimental, cassou a liminar em fevereiro de 2013, entendendo que a Constituição não exige expressamente uma ordem cronológica para a análise dos vetos e que o Judiciário não poderia interferir na definição da pauta pelo Legislativo, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. Destaca-se a adequada análise do Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto:

Com efeito, uma conclusão que imponha uma jamais cogitada cronologia na análise dos vetos, não apenas reduziria substancialmente o importante “poder de agenda” do Congresso Nacional, desequilibrando as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, como também subtrairia deste último o que há de mais inerente no funcionamento parlamentar, a saber, a escolha, essencialmente política, de sua pauta de deliberações, que teoricamente deve corresponder às prioridades da nação em um dado momento histórico. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança n. 31.816)

A prática reiterada de desrespeito à regra constitucional de sobrestamento da pauta de vetos resultou no acúmulo de uma quantidade enorme de vetos não apreciados e que, caso sua análise fosse ordenada, ou se os já analisados fossem considerados inválidos, poderia ter efeitos catastróficos. Assim explicou o Ministro Zavascki:

Inobstante venha a declarar a inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos, com recomendação de corrigir para o futuro, o Tribunal haverá de atribuir a essa decisão apenas eficácia ex nunc, excluindo de seu comando



as deliberações já tomadas, os vetos presidenciais já apreciados e os que já tenham sido apresentados mas estejam pendentes de apreciação no Congresso Nacional. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança n. 31.816)

Nesse contexto, o Congresso exerceu a regulamentação por meio da Resolução CN nº 1/2013, que trouxe um novo marco na contagem do prazo do § 4º do art. 66 da Constituição. Anteriormente, o prazo era contado a partir da sessão conjunta de leitura do veto, após a regulamentação, o prazo passou a ser contado a partir da data de protocolização do veto, na Presidência do Senado Federal.

A referida Resolução também alterou a composição da comissão mista para 4 senadores e 5 deputados, excluiu o prazo de 20 dias específico para a comissão apresentar relatório e estabeleceu que, uma vez encerrado o prazo constitucional do veto, este deveria ser incluído imediatamente na ordem do dia da sessão seguinte, sobrestando a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação. Também foi estabelecido o calendário de sessões conjuntas do Congresso Nacional, que agora deveriam acontecer sempre na terceira terça-feira de cada mês.

Além de criar um fluxo mais ágil, o Congresso também promoveu uma “limpeza” no estoque de vetos antigos, consolidando a prejudicialidade de 1.478 vetos (SOUZA, 2013) que estavam pendentes há anos no Congresso. Esses vetos foram considerados prejudicados por se referirem a leis que já haviam sido revogadas ou a peças orçamentárias de exercícios anteriores, tornando sua apreciação irrelevante. Apesar dessa medida, ainda restavam 1.694 vetos pendentes. A decisão do Congresso foi de que a nova resolução não se aplicava a eles, portanto não sobrestam a pauta e mantêm-se no limbo.

Em pesquisa realizada na data de 7 de março de 2025, no site do Congresso Nacional, com os parâmetros tipo: “Veto” e situação: “em tramitação”, foram encontrados 265 vetos em tramitação. O mais antigo é o veto total nº 10/2002, que trata da criação de Programa de Orientação Sexual, de Prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis e do Uso de Drogas, em tramitação há 22 anos, 10 meses e 5 dias (ou 8.341 dias no total).

Outro achado importante é que não existem vetos de 2014 a 2021 em tramitação, o que demonstra que realmente houve um esforço do Congresso Nacional em fazer cumprir as regras constitucionais de deliberação de vetos após 2013. Dos 265 vetos atualmente em tramitação, 209 são anteriores à RCN 1/2013. No que tange aos vetos posteriores a 2013, o mais antigo deles, que está sobrestando a pauta, é o Veto nº 30/2022, que trata do despacho gratuito de bagagem.

A Emenda Constitucional nº 76, de 2013, representou uma mudança na deliberação de vetos naquele mesmo ano. Considerada um marco na transparência do processo legislativo brasileiro, a emenda aboliu o voto secreto nas deliberações sobre a perda de mandato de deputados e senadores, bem como na apreciação de vetos presidenciais. Essa mudança foi impulsionada por uma crescente demanda popular por maior transparência nas decisões parlamentares, especialmente após episódios controversos, como a manutenção do mandato do deputado Natan Donadon, inclusive após sua condenação pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo reportagem publicada no Jornal do Senado nº 3999, o voto aberto para vetos



presidenciais chegou a ser retirado da proposta em análise pelo relator na CCJ do Senado, porém por pressão parlamentar, o relator teve de voltar atrás e incluí-lo.¹

É relevante observar que, embora o voto ostensivo amplie a publicidade e a transparência nas votações dos vetos, Torri (2020) remete à posição de Ferreira Filho (2012), segundo a qual a adoção do voto secreto tinha como finalidade resguardar os parlamentares de eventuais pressões oriundas do Poder Executivo, comprometendo a independência funcional do parlamentar.

A mais significativa inovação em termos de sustentabilidade ocorreu em 2015, por meio da Resolução CN nº 1/2015, na qual o Congresso Nacional alterou um modelo de votação vigente desde 1970, que exigia cédulas confeccionadas em gráficas e transportadas em urnas para a votação dos parlamentares, cuja apuração demorava até dois dias. A partir da nova regulamentação, a cédula poderia ser preenchida digitalmente, impressa e entregue pessoalmente pelo parlamentar, com um sistema de apuração eletrônica dos votos que dava o resultado minutos após o encerramento da votação. Este sistema chamado de e-Cédula permanece vigente até hoje.

A mesma Resolução extinguiu a comissão mista encarregada de emitir parecer prévio sobre cada veto, transferindo a análise diretamente ao Plenário, e modificou os critérios para a apresentação de destaques, que passaram a ser votados no painel eletrônico, a requerimento das bancadas, de acordo com o tamanho de cada bancada e a quantidade de vetos constantes da cédula.

2.3 Das Sessões Conjuntas

A Constituição Federal ordena que o Congresso Nacional se reúna em sessões conjuntas para algumas situações. Essas hipóteses encontram-se no artigo 57:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.
([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006](#))

§ 1º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I - inaugurar a sessão legislativa;

II - elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;

III - receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar. (*Brasil, 1988, art. 57*)

Simões (2022) explica como a Constituição Federal adotou, além das formas clássicas de bicameralismo, um modelo híbrido, no qual ambas as Casas do Congresso Nacional se reúnem em sessões conjuntas. Nessas hipóteses, os votos são contabilizados separadamente — em regra, primeiro os deputados e, depois, os

¹ O relator da proposta, Sérgio Souza (PMDB-PR), chegou a reformular o relatório original sobre a matéria e determinar o voto aberto apenas nos casos de cassação de mandato de parlamentares. Mas, em decorrência das manifestações de vários senadores, voltou atrás e manteve o voto aberto em todos os casos



senadores — com exceção das votações de vetos presidenciais a projetos de iniciativa do Senado, conforme previsto no art. 43, § 2º, do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Bedritichuk traz uma informação relevante sobre o tema:

O modelo de sessão conjunta é quase uma exceção entre os modelos bicamerais. Tsebelis e Money (1997) mostram que apenas sete países adotam sessões conjuntas: Brasil, Bolívia, Congo, Jordânia, Nigéria, Romênia e Venezuela (lembrando que a Venezuela aboliu a Câmara Alta em 1999) (BEDRITICHUK, 2024)

O autor também observa que a primeira previsão constitucional de sessão conjunta para a análise de vetos nasce na Constituição de 1946, que marca o retorno do bicameralismo equilibrado e a reabertura do parlamento (BEDRITICHUK, 2024). Além disso, explica como foi durante o período militar que as sessões conjuntas ganharam uma enorme importância dentro do processo decisório legislativo.

Durante o período militar, as sessões conjuntas, por serem mais céleres, tornaram-se de maior interesse do Executivo autocrático. Com isso, passou a tramitar uma grande gama de matérias pelas sessões conjuntas. Com o fim do regime militar, a nova constituinte decidiu por manter as sessões conjuntas para algumas matérias, não por explicação lógica, mas por mera dependência de trajetória (BEDRITICHUK, 2024).

Assim o autor continua:

Trata-se, a rigor, de um modelo institucional definido totalmente pela inércia, num caso típico de dependência da trajetória (*path dependence*): as decisões passadas limitam o leque de escolhas disponíveis aos atores, que acabam por ajustar suas preferências e estratégias ao modelo, dificultando as mudanças (Pierson, 2004; North, 1991). Em outras palavras, trata-se de um resquício do regime militar, quando a concentração decisória no âmbito do Congresso Nacional dava a tônica dos trabalhos parlamentares. Mesmo com a CRFB, não se atualizou o Regimento Comum e manteve-se o modelo. (PIERSON, 2004; NORTH, 1991, apud BEDRITICHUK, 2024, p. 23)

O fato de o presidente do Senado acumular a função de presidente do Congresso Nacional confere muito poder àquela Casa. Como os vetos só podem ser deliberados em sessão conjunta e só o presidente pode convocá-la, há um claro poder de agenda sobre votações, que têm a possibilidade de trazer um revés ao Executivo.

Por outro lado, o fato de as votações serem conjuntas e contabilizadas em cada Casa traz uma simetria de poder (ARAÚJO, 2017) e impede o desequilíbrio das Casas frente ao Executivo. Se fosse diferente, uma Casa votaria já sabendo o resultado da outra, cabendo a ela socorrer o Executivo (SIMÕES, 2020).

Em parte do período analisado neste trabalho havia uma dificuldade quase impeditiva de fazer com que as sessões conjuntas de fato conseguissem deliberar sobre determinado assunto, levando a muitas sessões sem deliberação. Boa parte das sessões eram encerradas por falta de quórum, tanto nas sessões que chegavam a iniciar a deliberação de vetos quanto naquelas que sequer deliberavam, o que evidencia uma dificuldade consistente de mobilização parlamentar. Falas como essa do Vice-presidente do Congresso, em 2019, eram recorrentes:

O SR. PRESIDENTE (Marcos Pereira. REPUBLICANOS - SP) - Esta Presidência informa ao Plenário, às Sras. e aos Srs. Deputados e às Sras. e



aos Srs. Senadores que, por falta de quórum, vamos encerrar a sessão do Congresso Nacional. É lamentável. Estamos aqui desde às 14h09min, quando abrimos a sessão. Existem 320 Deputados que registraram presença na Casa, mas apenas 240 no plenário. Precisamos de 257 Deputados, Deputado Otoni de Paula, para abrir a Ordem do Dia. Existem 38 Senadores que registraram presença no Senado — apenas 38 Senadores! —, dos quais 32 registraram presença no Plenário. Precisamos de 41 Senadores. Dessa forma, infelizmente, o Brasil não avança e a mensagem que mandamos para a sociedade não é boa. Está encerrada a sessão. Haverá sessão da Câmara dos Deputados na sequência. Está mantida a sessão do Congresso Nacional para amanhã, às 10 horas (Ata da 27ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, 2019)

Antes de analisarmos o impacto do SDR nesta temática, faz-se necessário, primeiramente, entender sua importância histórica.

3 O SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR)

3.1 Necessidade de virtualização das sessões legislativas

No final de 2019, o mundo se viu assolado por uma grave nova doença. Apelidada de covid-19, rapidamente espalhou-se pelo mundo. Em 3 de fevereiro de 2020, o Ministro da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Em 20 de março de 2020, foi oficialmente decretado no país, pelo Congresso Nacional, Estado de Calamidade Pública.

As restrições impostas a toda a população envolveram diversas esferas. Bancos tiveram seus dividendos limitados, abriu-se o chamado “orçamento de guerra”² que permitiu ao governo dispor de um orçamento específico para lidar com a calamidade, ainda que em desacordo com a meta fiscal. Pessoas foram impedidas de viajar, de se aglomerar, de transitar na rua após determinado horário e de realizar determinadas atividades comerciais.

A restrição mais relevante para este estudo é justamente a restrição ao trânsito e à aglomeração de pessoas. O artigo 1º dos Regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados estabelece que a sede de ambos é no Palácio do Congresso Nacional. Via de regra, as sessões devem ser presenciais, na sede do Poder Legislativo. O que se tem, na verdade, é a previsão da exceção à regra.

Os regimentos internos preveem que, em caso de força maior ou motivo relevante (como guerras, calamidades etc.), os parlamentares podem se reunir em local diverso, por determinação da mesa e com aquiescência da maioria absoluta dos parlamentares em suas respectivas Casas. Já as sessões conjuntas ocorrem na Câmara dos Deputados, mas podem acontecer em qualquer outro lugar, desde que previamente anunciado, conforme dispõem os Regimentos do Senado Federal, da Câmara e o Regimento Comum, respectivamente:

Art. 1º O Senado Federal tem sede no Palácio do Congresso Nacional, em Brasília.

² Emenda Constitucional 106, de 2020, decorrente da PEC 10/2020



Parágrafo único. Em caso de guerra, de comoção intestina, de calamidade pública ou de ocorrência que impossibilite o seu funcionamento na sede, o Senado poderá reunir-se, eventualmente, em qualquer outro local, por determinação da Mesa, a requerimento da maioria dos Senadores. (BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal, art. 1º)

Art. 1º A Câmara dos Deputados, com sede na Capital Federal, funciona no Palácio do Congresso Nacional.

Parágrafo único. Havendo motivo relevante, ou de força maior, a Câmara poderá, por deliberação da Mesa, ad referendum da maioria absoluta dos Deputados, reunir-se em outro edifício ou em ponto diverso no território nacional. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 1º)

Art. 3º As sessões realizar-se-ão no Plenário da Câmara dos Deputados, salvo escolha prévia de outro local devidamente anunciado. (BRASIL. Congresso Nacional. Regimento Comum do Congresso Nacional, art. 3º)

Mesmo nessa excepcionalidade, ainda se imaginava que, neste caso, os parlamentares estariam presencialmente em reunião neste local diverso. A presença parlamentar é muito importante, como leciona Simões:

O comparecimento pessoal dos parlamentares para debater e votar a aprovação das leis é medida necessária para oportunizar maior qualidade dos debates, igualmente evitando a preponderância indevida de determinados segmentos ou interesses sobre outros em razão da distância geográfica. Busca-se um nivelamento, independentemente da localização original no território nacional. (SIMÕES, 2020)

O Congresso se viu confrontado com a impossibilidade de reunião dos parlamentares presencialmente em qualquer local que seja. Da mesma forma que um sítio existe como um pedaço de terra demarcado no mundo real e como endereço demarcado, no mundo virtual, decidiu-se, por bem da manutenção dos trabalhos legislativos, que este “local” de reunião poderia ser virtual, através da internet.

Para dizer que este modelo jamais havia sido imaginado, buscaram-se informações e - com surpresa - descobriu-se em um relato informal que essa ideia já havia sido ventilada anteriormente. A primeira vez que se considerou tal possibilidade foi no agravamento da crise da greve dos caminhoneiros em 2018, quando houve escassez de combustíveis e até de querosene de aviação (QAV), o que poderia impedir os parlamentares de chegarem a Brasília. A segunda foi em 2019, quando os senadores questionaram sobre o plenário virtual do STF, que facilitava a análise da admissibilidade de processos (OLIVEIRA, 2021).

Dos 81 parlamentares em atividade, 38 tinham idade acima dos 60 anos e integravam um dos principais grupos de risco para a covid-19 (OLIVEIRA, 2021). Esse era o maior desafio. Como o Senado Federal poderia continuar funcionando se quase metade dos seus membros não pudesse se deslocar até o Palácio? Como o país enfrentaria a pandemia sem a tomada de decisões de sua Câmara Alta? Nenhum dos parlamentos do mundo até o momento tinha resposta, mas na vanguarda deste movimento, a equipe de servidores da Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal já se movimentava atrás de soluções.

O processo foi marcado por ineditismo e imprevisto. Os próprios servidores tiveram dificuldades de conduzir o processo, conforme se observa:



O funcionamento remoto do Senado em 2020 não foi um fenômeno natural. Não havia um manual de instruções, ou um vidro para quebrar em caso de emergência. Não havia precedente. Se as rotinas não fossem reinventadas, não haveria um Senado. Os servidores foram cruciais para essa transição e assim puderam sentir, palpável como nunca, a sensação de botar em marcha, com o próprio esforço, os afazeres do Congresso

As sessões remotas são necessárias porque o Senado não pode parar em momentos de crise e excepcionalidade, justamente quando a sociedade mais precisa de medidas emergenciais do Parlamento afirma Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, então secretário-geral da Mesa. (OLIVEIRA; WESTIN, 2021, p. 65).

Apesar de as necessidades serem prementes, nem todos os parlamentares demonstraram confiança no Sistema de Deliberação Remota. Segundo Góes et al. (2020), o Congresso avaliava realizar votações simbólicas como forma de resposta à pandemia da covid-19, inclusive com apenas a presença dos líderes em plenário e com discussão de textos pelo WhatsApp, conforme áudio do Presidente da Câmara dos Deputados:

“Amigos e amigas, é o seguinte: claro que a gente não vai fazer sessão com 300 deputados no plenário. A gente só vai ao plenário se tiver acordo pra votar matérias relacionadas ao coronavírus, mas acho que o parlamento não estar funcionando neste momento onde ele é parte da solução, acho que a sociedade vai ficar mais assustada ainda, mas claro que não é para ficar todo mundo no plenário”, disse Rodrigo Maia. (CAMARGO, 2020)

“A possibilidade [de votação remota] ainda é uma ideia muito inicial, que ainda precisa ver com cuidado a questão tecnológica, para que não haja nenhum atropelo, declarou o vice-presidente da Câmara à época, deputado Marcos Pereira.” (GÓES et al., 2020).

Diante desse cenário, o Senado Federal, por meio do Ato da Comissão Diretora nº 7, em 17 de março de 2020, instituiu o Sistema de Deliberação Remota, assim como a Câmara dos Deputados, que, na mesma data, por meio da Resolução nº 14, de 2020, instituiu o SDR sob sistemática semelhante.

3.2 Implementação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) e experiência internacional

A implementação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) pelo Congresso Nacional foi uma medida excepcional adotada em resposta à emergência sanitária causada pela pandemia da Covid-19. Ambas as Casas criaram um sistema próprio para garantir a continuidade das atividades legislativas, a transparência do processo decisório e a segurança da participação parlamentar.

O SDR foi estruturado em três plataformas principais, garantindo o registro da presença parlamentar, o voto nominal dos deputados e senadores e a participação em debates. O sistema Infoleg, previamente utilizado na Câmara, foi adaptado para registrar presença e votos em sessões plenárias remotas, tornando-se de uso obrigatório pelos parlamentares. A autenticação no Infoleg ocorria de forma pessoal e intransferível, com o fornecimento de credenciais exclusivas para cada parlamentar, sendo vedada a disponibilização das senhas para terceiros, caracterizando eventual compartilhamento como quebra de decoro parlamentar.



Houve especulações por parte da mídia sobre a segurança do SDR da Câmara, especialmente pela ausência de mecanismos exclusivos de autenticação pessoal dos parlamentares, como biometria ou reconhecimento facial. Em razão disso, alguns veículos de comunicação abordaram a questão em matérias jornalísticas, como no caso da Folha de S.Paulo, que, em junho de 2021, publicou a seguinte manchete: "Voto virtual na Câmara pode ser fraudado, e Casa estuda fechar brecha em sistema. Reservadamente, deputados afirmam que assessores têm votado no lugar de parlamentares, o que pode render cassação" (FOLHA DE S.PAULO, 2021).

Já no Senado o aplicativo escolhido foi o "Senado Digital", que também foi adaptado para registrar presença e voto dos parlamentares. A solução digital do Senado desde o início já previa a autenticação por meio de foto do parlamentar, o que a torna a solução mais segura apresentada.

Além disso, foi adotado o aplicativo de videoconferência Zoom, permitindo que parlamentares acompanhassem as sessões em tempo real, manifestassem suas posições e utilizassem a palavra para intervenções, questões de ordem ou reclamações. Embora a presença no Zoom não fosse obrigatória durante toda a sessão, a plataforma serviu como importante meio de comunicação dos trabalhos legislativos, replicando parcialmente a dinâmica presencial. A transmissão das sessões continuou acontecendo pelas TVs Câmara e Senado, com o objetivo de garantir a transparência e o acesso da população às sessões do Parlamento.

Para fins procedimentais, na Câmara, criou-se um sistema específico de e-mail, o e-mail/SDR, com o objetivo exclusivo de apresentar proposições, requerimentos, inscrições para debates e outras demandas administrativas durante a vigência do SDR. Este canal garantiu organização e autenticidade no recebimento e tramitação de documentos legislativos, substituindo provisoriamente os meios físicos tradicionais.

As pautas das sessões remotas eram definidas prioritariamente pelo Presidente da Câmara, privilegiando temas relacionados à pandemia da Covid-19, com regulamentações específicas para os tipos de matérias submetidas à votação. As matérias consideradas essenciais e emergenciais tinham sua urgência automaticamente reconhecida, limitando-se as possibilidades regimentais de obstrução, embora ainda fossem permitidos destaques e requerimentos procedimentais, como verificação de votação. Nas demais matérias, os parlamentares dispunham de todos os instrumentos regimentais de obstrução e debate normalmente aplicáveis.

O receio do Presidente da República de que as medidas provisórias editadas viessem a caducar levou à apresentação, perante o STF, de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com o objetivo de estender seus prazos de tramitação. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021) Após prestadas as informações pelos presidentes das Casas Legislativas, construiu-se a possibilidade de tramitação das MPs sem a passagem pelas comissões mistas, o que levou à edição de um Ato Conjunto.

O Ato Conjunto nº 1, de 31 de março de 2020, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, regulamentou especificamente a tramitação das medidas provisórias durante o período da emergência sanitária provocada pela Covid-19. Frente à impossibilidade de funcionamento das Comissões Mistas de Deputados e Senadores, habitualmente responsáveis pelos pareceres prévios às medidas provisórias, o ato excepcionalmente autorizou que as MPs fossem diretamente instruídas em Plenário, com a designação de relatores individuais em cada Casa



Legislativa. O procedimento visou garantir celeridade nas deliberações e evitar a perda de eficácia das medidas provisórias editadas no contexto da pandemia.

Além disso, o ato estabeleceu prazos diferenciados e rígidos para a apreciação das MPs: a Câmara dos Deputados deveria concluir seus trabalhos até o nono dia após a publicação da medida provisória, enquanto o Senado Federal deveria deliberar até o décimo quarto dia de vigência. Eventuais alterações promovidas pelo Senado deveriam ser reexaminadas pela Câmara em até dois dias úteis.

O Ato Conjunto nº 2, de 2020, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, surgiu como resposta à necessidade urgente de deliberação sobre projetos de lei orçamentária. Considerando as especificidades constitucionais, como o trancamento de pauta pelos vetos presidenciais em sessões conjuntas (art. 66, §4º, CF) e a impossibilidade de integração do SDR de ambas as Casas, decidiu-se por uma solução excepcional, permitindo que tais matérias fossem apreciadas separadamente por cada Casa Legislativa, utilizando os respectivos sistemas de deliberação remota já em operação. Nessa brecha, segundo a qual não se tratava de sessão conjunta, mas de sessões separadas, foi que se consolidou o entendimento da Mesa do Congresso Nacional de que os PLNs poderiam ser votados mesmo na hipótese de existência de vetos trancando a pauta.

Foi com base nessa normativa também que houve a separação das sessões conjuntas para análise de vetos, o que criou temporariamente um desequilíbrio entre as Casas.

Essa alteração do formato das sessões também altera a dinâmica da deliberação quanto aos vetos do presidente da República, gerando um desequilíbrio das Casas Legislativas entre si e perante o Poder Executivo, pois acarreta um fracionamento da decisão em dois momentos, ainda que subsequentes, de modo que a segunda Casa vota já sabendo o resultado da votação da primeira Casa. Assim, a flexibilização do caráter síncrono das reuniões do Congresso Nacional afeta a relação com o Poder Executivo, tocando em dois assuntos caros: as leis orçamentárias e a apreciação dos vetos presidenciais. (SIMÕES, 2020)

O SDR foi interpretado e aceito no país como um pleno funcionamento do devido processo legislativo, sendo validado para todas as decisões parlamentares. Um senador chegou a apresentar Mandado de Segurança³ contra a tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição, argumentando ser inconstitucional o emendamento constitucional por meio de votação pelo SDR. Sobre o assunto, Simões diverge no seguinte sentido:

Justamente porque o SDR assegura o pleno funcionamento do devido processo legislativo constitucional, não faria sentido, nem seria razoável distinguir entre as espécies legislativas que podem ser aprovadas por essa sistemática e as que não. Todas as espécies legislativas de atos normativos primários elencados no art. 59 da CF são aptas a serem deliberadas pelo SDR. (SIMÕES, 2020).

Outros países também adotaram, com relativo êxito, sistemas de deliberação e votação remota durante a pandemia. No Reino Unido, a Câmara dos Comuns implementou temporariamente um modelo baseado na plataforma MemberHub⁴. A

³ Mandado de Segurança 37.059/DF

⁴ Sistema próprio da Câmara dos Comuns utilizado para apresentação de proposições e requerimentos



autenticação dos parlamentares era realizada por meio de login com múltiplos fatores de verificação. Contudo, a Comissão de Procedimentos reconheceu que esse nível de segurança não se equiparava plenamente à identificação presencial nas votações ordinárias. Por essa razão, recomendou-se que o sistema tivesse caráter estritamente excepcional, com validade limitada à duração das restrições sanitárias e dependente da responsabilidade individual de cada parlamentar. Assim como ocorre na Câmara dos Deputados brasileira, qualquer uso indevido das credenciais de acesso por terceiros seria considerado quebra de decoro e passível de sanção disciplinar.

Durante a vigência das medidas emergenciais, o Parlamento britânico operou em formatos híbrido e virtuais, permitindo a participação remota dos deputados nos debates e deliberações legislativas. Para viabilizar essa transição, foi implementado um sistema de videoconferência baseado na plataforma Zoom. Alterações temporárias no regimento interno foram aprovadas em 21 de abril de 2020, autorizando formalmente as sessões remotas e a votação eletrônica.

Segundo a Commons Library, (PRIDDY, 2025) as sessões remotas foram essenciais para manter a continuidade dos trabalhos legislativos, com impacto direto sobre a governança e a formulação de políticas em meio à crise. Além disso, destacou-se a realização do Prime Minister's Questions — tradicional sessão de perguntas ao Primeiro-Ministro — de forma totalmente remota, evento considerado histórico pela instituição. Essas medidas demonstraram a adaptabilidade do sistema parlamentar britânico, ainda que com vigilância constante quanto aos limites da excepcionalidade procedimental.

Nos Estados Unidos, a resposta legislativa à pandemia envolveu a criação de um sistema emergencial de votação remota por procuração (proxy voting), aprovado pela Câmara dos Representantes em maio de 2020 por meio da *House Resolution 965*. Essa medida histórica autorizou que parlamentares ausentes por motivo de emergência sanitária designassem colegas para votar em seu nome, mediante comunicação formal e instruções específicas por escrito.

A autorização inicial era válida por 45 dias e poderia ser renovada por decisão da presidência da Câmara, estando inicialmente restrita à 116ª legislatura. No entanto, por subseqüentes renovações, vigorou também durante a 117ª legislatura. O sistema exigiu modificações em diversos dispositivos regimentais, sobretudo em relação à formação de quórum, registro de voto e funcionamento dos comitês, preservando a legalidade dos atos legislativos em condições excepcionais.

O funcionamento do modelo americano era regulado por protocolos claros: cada parlamentar podia atuar como procurador de até dez colegas, e os votos por procuração eram registrados com a indicação “yes/no by proxy” no *Congressional Record*. A votação podia ocorrer por chamada nominal ou por cartões escritos, e o membro representado podia revogar a autorização a qualquer momento. As discussões em plenário permaneceram predominantemente presenciais, mas os parlamentares ausentes podiam inserir suas declarações no registro oficial. Além disso, as comissões foram autorizadas a funcionar remotamente, com a possibilidade de realizar audiências, marcar votações e deliberar sobre matérias diversas — não apenas aquelas relacionadas à pandemia — enquanto durasse a situação de emergência (HOUSE COMMITTEE ON RULES, 2020).

A resolução foi respaldada por pareceres jurídicos que apontavam para a constitucionalidade do sistema, com base no artigo I, seção 5, da Constituição dos EUA, que atribui à cada Casa do Congresso o poder de estabelecer suas próprias



regras. Há paralelo com a jurisprudência brasileira, que reconhece a preponderância das Casas Legislativas sobre matérias “*interna corporis*”.

Embora a medida tenha sido considerada um desvio temporário dos procedimentos tradicionais, ela refletiu a necessidade institucional de garantir a continuidade das funções legislativas em um contexto de crise global. Houve muita resistência à aprovação do modelo, que ainda hoje é debatido no país mesmo fora de contextos emergenciais, como forma de permitir a continuidade da atuação de parlamentares em licença parental.⁵

4 METODOLOGIA E RESULTADOS

4.1 Dinâmica das Sessões Conjuntas Deliberativas: coleta e análise dos dados das sessões destinadas à análise de vetos

A metodologia deste trabalho estruturou-se em três grandes etapas: coleta e sistematização de dados quantitativos sobre vetos presidenciais, classificação das sessões legislativas conjuntas do Congresso Nacional e análise da presença parlamentar em sessões deliberativas. Objetivou-se construir uma base empírica robusta e comparável, capaz de sustentar a avaliação dos impactos do Sistema de Deliberação Remota (SDR) sobre o comportamento parlamentar nas votações de vetos presidenciais entre os anos de 2015 e 2024.

A primeira etapa metodológica consistiu na extração manual dos dados constantes nos Relatórios Anuais da Presidência do Congresso Nacional, abrangendo o período de 2015 a 2024. Esses documentos oficiais, que sistematizam as atividades do Congresso Nacional ao longo de cada ano legislativo, apresentam, em seção específica, um conjunto de indicadores diretamente relacionados à tramitação dos vetos presidenciais.

Dentre os dados extraídos, destacam-se: o número de vetos pendentes no início da sessão legislativa; os vetos recebidos pelo Senado Federal ao longo do ano; os vetos mantidos integralmente ou parcialmente; os vetos prejudicados; os vetos rejeitados em plenário; o total de vetos apreciados durante o período; e, por fim, o número de vetos ainda pendentes ao final da sessão legislativa. A sistematização desses dados permitiu a construção de uma tabela confiável sobre a tramitação de vetos entre 2015 e 2024.

Embora os Relatórios Anuais da Presidência do Congresso Nacional incluam os vetos prejudicados no cálculo do “Total de vetos apreciados durante a sessão legislativa”, optou-se, neste estudo, por excluí-los dessa soma, uma vez que os vetos prejudicados representam decisões administrativas da Presidência e não são objeto de votação em plenário. Conforme Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 334. O Presidente, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, declarará prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado:

I - por haver perdido a oportunidade;

II - em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação.

§ 1º Em qualquer caso, a declaração de prejudicialidade será feita em plenário, incluída a matéria em Ordem do Dia, se nela não figurar quando se der o fato que a prejudique.

⁵ H.Res.23 - Proxy Voting for New Parents Resolution - 119th Congress (2025-2026)



§ 2º Da declaração de prejudicialidade poderá ser interposto recurso ao Plenário, que deliberará ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
(BRASIL, 2023).

Assim, para este trabalho, foi calculado o indicador "Total de vetos votados", obtido subtraindo-se o número de vetos prejudicados do total de vetos apreciados em cada sessão legislativa.

Tabela 1 – Quantitativo de vetos (2015-2014)

Ano	Pendentes início	Recebidos	Mantidos	Parcialmente Mantidos	Prejudicados	Rejeitados	Total apreciados	Total vetos votados	Pendentes ao final
2015	234	64	55	1	19	1	76	57	222
2016	222	52	50	5	2	1	58	56	216
2017	216	50	38	1	0	7	46	46	221
2018	220	42	35	2	3	4	44	41	218
2019	220	62	33	9	1	12	55	54	227
2020	227	59	35	7	0	7	49	49	237
2021	237	73	35	15	0	25	75	75	235
2022	236	65	32	13	3	24	72	69	229
2023	229	49	21	12	1	11	45	44	233
2024	233	50	9	11	1	5	26	25	257

Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos Relatórios da Presidência do Congresso Nacional

Na segunda etapa, foram mapeadas e classificadas todas as sessões realizadas entre 2015 e 2024, com base em sua pauta e resultado. Para este trabalho, foram descartadas as sessões solenes, em razão da ausência de caráter deliberativo.

As sessões conjuntas foram divididas em dois grandes grupos: aquelas sem vetos na pauta e aquelas com vetos presidenciais na pauta. No primeiro grupo, encontram-se as sessões destinadas à deliberação de outras matérias, que foram excluídas do estudo.

No conjunto das sessões conjuntas com vetos presidenciais incluídos na pauta, foi estabelecida uma subdivisão entre aquelas com deliberação efetiva e aquelas sem deliberação. No primeiro grupo, além do número total de sessões que resultaram em apreciação de vetos, foram também identificadas aquelas que, embora tenham iniciado a deliberação, acabaram sendo interrompidas por falta de quórum, refletindo uma limitação operacional relevante do processo legislativo. Já no segundo grupo, reuniram-se tanto as sessões encerradas por ausência de quórum antes da abertura da fase deliberativa, como também aquelas encerradas por outros motivos,



como decisões administrativas, ausência de acordos políticos ou circunstâncias excepcionais que inviabilizaram o prosseguimento dos trabalhos.

Durante o período mais crítico da pandemia da Covid-19, especialmente entre os anos de 2020 e 2021, o Congresso Nacional passou a adotar um modelo excepcional de funcionamento das sessões conjuntas destinadas à apreciação de vetos presidenciais. Em razão das restrições sanitárias e da implantação do Sistema de Deliberação Remota (SDR), as sessões passaram a ser realizadas separadamente em cada Casa Legislativa — inicialmente pelos deputados, seguidas pelos senadores, e, em casos específicos, com nova sessão da Câmara dos Deputados ao final, caso houvesse a derrubada parcial de algum veto iniciado no Senado.

Tabela 2 – Sessões Conjuntas Deliberativas do Congresso Nacional (2015-2024)

Ano	Sessões conjuntas	Sessões conjuntas sem vetos na pauta	Sessões conjuntas com vetos na pauta				
			Total de sessões	Com deliberação de vetos		Sem deliberação de vetos	
				Total com deliberação	Encerradas por falta de quórum	Encerradas por falta de quórum	Outros motivos
2015	17	2	15	6	3	5	4
2016	8	0	8	6	2	2	0
2017	11	1	10	8	2	2	0
2018	12	2	10	8	0	0	2
2019	17	3	14	10	3	3	1
2020	12 (22)*	5 (10)*	7 (12)*	6 (12)*	1	0	0
2021	13 (27)*	7 (13)*	6 (14)*	5 (13)*	0	0	1
2022	10	0	10	9	0	0	1
2023	7	3	4	4	0	0	0
2024	4	2	2	2	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos Relatórios da Presidência do Congresso Nacional

Notas: *Nos anos de 2020 e 2021, sessões separadas por Casa Legislativa no mesmo dia foram agrupadas como uma única sessão conjunta. Entre parênteses, indica-se o número total de sessões realizadas.

A terceira e última etapa concentrou-se na análise da presença parlamentar durante as sessões conjuntas do Congresso Nacional que efetivamente deliberaram sobre vetos presidenciais. A fim de garantir a fidedignidade das informações, os dados de presença foram extraídos manualmente, sessão por sessão, a partir dos registros oficiais publicados no Diário do Congresso Nacional. Esses dados foram organizados em uma tabela estruturada, contemplando a participação individual de deputados e



senadores em cada sessão deliberativa. Na sequência, as informações foram consolidadas por ano, possibilitando o cálculo de médias e medianas em valores percentuais, por Casa Legislativa.

Essa etapa permitiu a mensuração de indicadores voltados à compreensão do comportamento parlamentar no processo de apreciação de vetos. A análise dos índices de presença bruta, dos percentuais anuais de presença de deputados e senadores nas sessões com deliberação de vetos e das médias de presença, permite avaliar a assiduidade legislativa ao longo do período analisado.

A utilização da mediana como métrica complementar à média se justifica pela sua capacidade de oferecer uma representação mais fiel do comportamento central do conjunto de dados, especialmente em contextos marcados por grande variação entre os casos observados. Ao contrário da média, que pode ser significativamente influenciada por valores extremos (como sessões com presença excepcionalmente alta ou baixa), a mediana descarta esses pontos atípicos e se concentra no valor que ocupa a posição central da distribuição, fornecendo uma visão mais estável e menos suscetível a distorções. Dessa forma, sua inclusão na análise reforça a robustez estatística dos indicadores de assiduidade parlamentar utilizados neste estudo.

Tabela 3 – Médias e medianas de presença nas sessões conjuntas com deliberação de vetos (2015–2024)

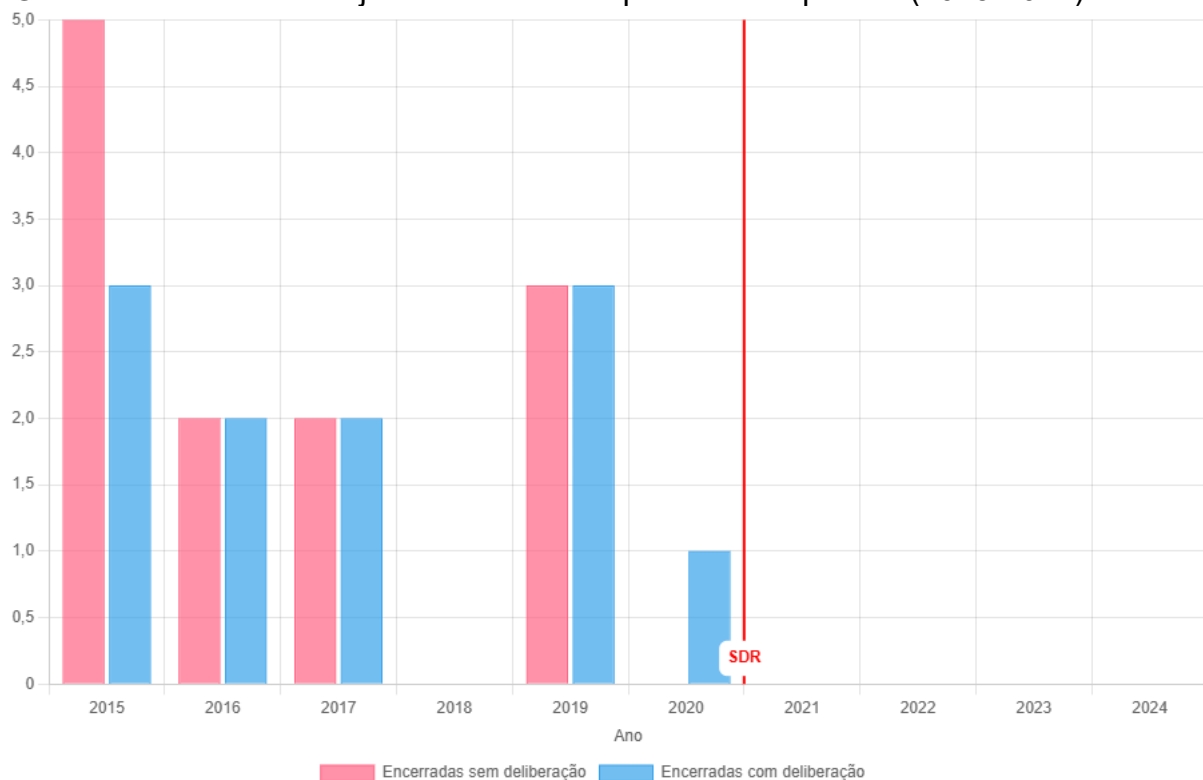
Ano	Média de presença Câmara	Média de presença Senado	Mediana Presença Câmara	Mediana Presença Senado
2015	88,86%	88,89%	88,79%	90,74%
2016	85,45%	77,98%	88,89%	77,78%
2017	85,67%	74,69%	86,74%	76,54%
2018	80,24%	76,39%	85,67%	75,31%
2019	89,22%	84,69%	90,25%	85,19%
2020	94,17%	91,36%	96,88%	92,59%
2021	97,30%	92,10%	97,56%	92,59%
2022	93,65%	89,57%	94,54%	88,89%
2023	92,59%	90,12%	93,76%	90,12%
2024	95,03%	95,68%	95,03%	95,68%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos Diários do Congresso Nacional



4.2 Assiduidade e eficiência no Congresso Nacional

Gráfico 1 – Sessões conjuntas encerradas por falta de quórum (2015-2024)



Fonte: Elaborada pelo autor com dados dos Diários do Congresso Nacional

O fenômeno das sessões encerradas por falta de quórum sempre foi uma questão sensível e desafiadora no Congresso Nacional. Durante anos, parlamentares, jornalistas e até mesmo cidadãos atentos à política nacional se acostumaram a acompanhar, com certa frustração, sessões legislativas que terminavam abruptamente, sem qualquer deliberação efetiva, por não haver número suficiente de parlamentares presentes para votações.

Essas interrupções, além de gerarem atraso no andamento legislativo, traziam prejuízos concretos à democracia representativa, ao impedir que importantes matérias fossem decididas e que questões cruciais para a sociedade brasileira fossem debatidas e resolvidas.

No entanto, a chegada da pandemia trouxe consigo desafios inéditos, mas também oportunidades para uma profunda transformação tecnológica e metodológica no funcionamento das instituições legislativas. Neste contexto, em março de 2020, o Congresso Nacional implantou o Sistema de Deliberação Remota (SDR), permitindo, pela primeira vez, que parlamentares participassem virtualmente das sessões legislativas.

Os dados coletados e analisados neste estudo revelam uma mudança significativa desde então. Se, antes do SDR, sessões encerradas por falta de quórum eram comuns, gerando prejuízos ao fluxo legislativo, após sua implantação tal situação deixou de ocorrer. Conforme demonstrado pelas métricas apuradas entre



março de 2020 e o encerramento deste estudo em 2024, não foi registrada nenhuma sessão conjunta encerrada por falta de quórum deliberativo.

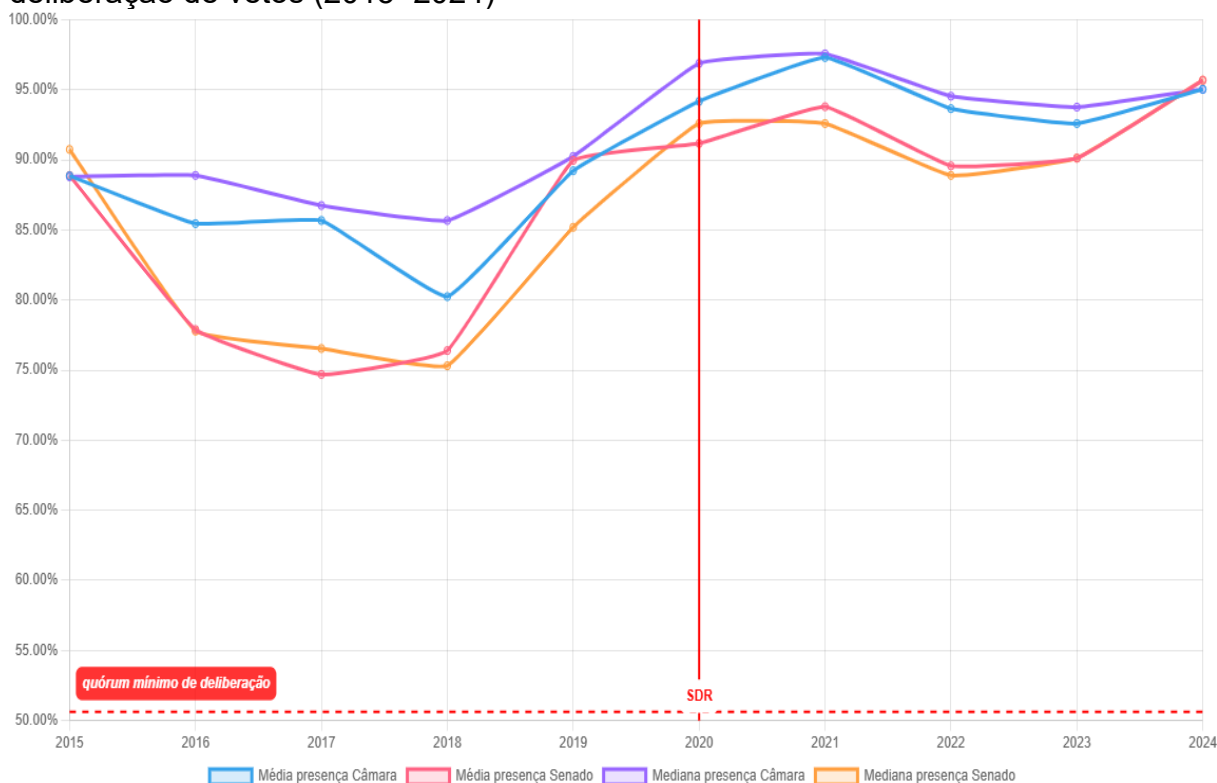
Esta constatação é marcante. O SDR não apenas facilitou a participação dos parlamentares em períodos críticos como o da pandemia, mas também elevou substancialmente o nível de presença em sessões deliberativas conjuntas de vetos, garantindo assim a continuidade dos trabalhos legislativos. Trata-se de uma transformação com implicações profundas, já que, ao eliminar o problema crônico da falta de quórum, o Congresso Nacional assegurou uma maior eficácia em suas deliberações e, conseqüentemente, uma melhor capacidade de resposta às demandas da sociedade brasileira.

É possível afirmar, com base nos dados apresentados neste estudo, que o SDR trouxe não somente uma solução tecnológica, mas uma nova cultura parlamentar, onde o compromisso com a presença e a deliberação tornou-se mais tangível e efetivo.

Outro dado que reforça claramente esse impacto são a média e a mediana das presenças parlamentares em cada uma das Casas Legislativas. Os dados mostram claramente que, após a implantação do SDR, houve um incremento significativo nos níveis de presença dos parlamentares, com medianas superiores a 90% entre 2020 e 2024, tanto por parte dos Deputados como por parte dos Senadores, de presença às sessões conjuntas.

Além disso, observa-se um aumento notável na média de vetos deliberados por sessão legislativa, definida neste estudo como "produtividade". Antes do SDR, essa média variava em níveis inferiores, com clara oscilação e instabilidade nas deliberações.

Gráfico 2 – Evolução da presença parlamentar nas sessões conjuntas com deliberação de vetos (2015–2024)

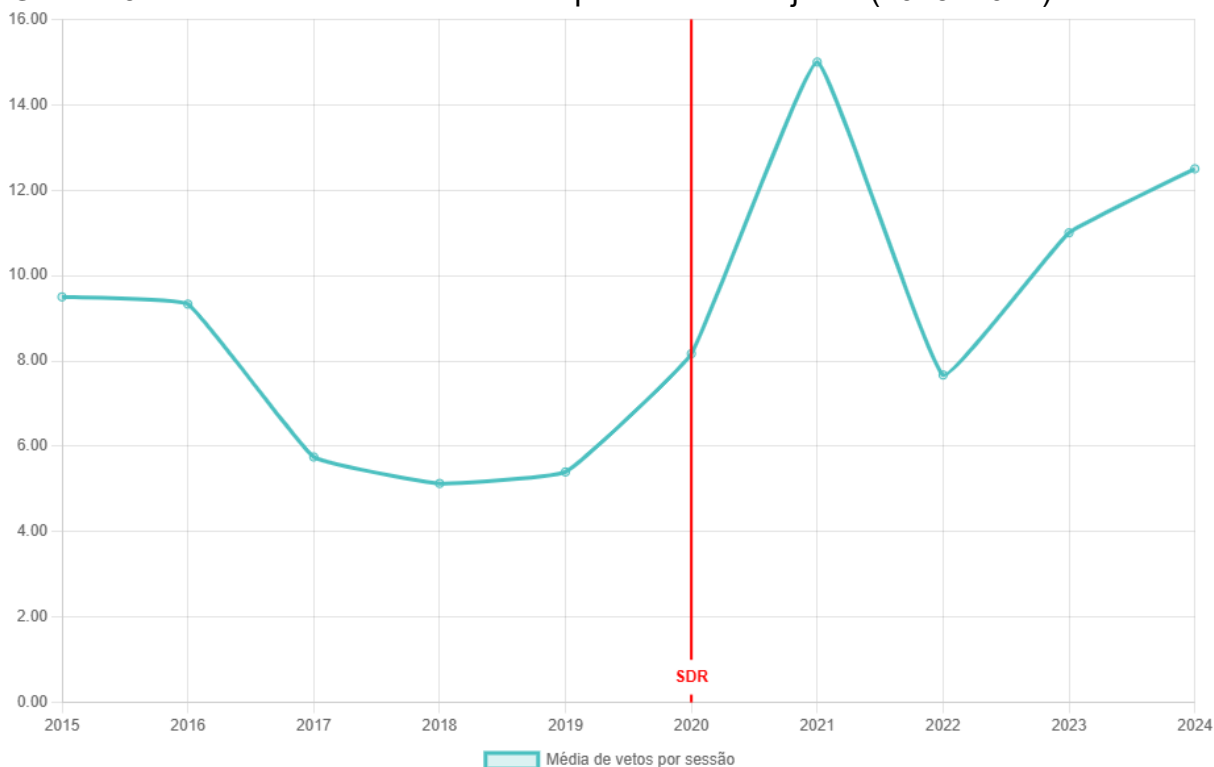


Fonte: Elaborada pelo autor com dados dos Diários do Congresso Nacional



Outro aspecto que chama a atenção nos achados deste estudo refere-se à produtividade das sessões legislativas, medida pela média de vetos deliberados por sessão. Conforme ilustrado no Gráfico 3, após a implantação do Sistema de Deliberação Remota (SDR), observa-se uma recuperação clara e consistente desse indicador.

Gráfico 3 – Média de vetos deliberados por sessão conjunta (2015–2024)



Fonte: Elaborada pelo autor com dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Congresso Nacional

Observa-se que, antes do SDR, o número médio de vetos deliberados por sessão apresentava oscilações e uma tendência de queda, especialmente nos anos imediatamente anteriores à pandemia. Entretanto, a partir de 2020, registra-se um aumento significativo dessa produtividade, atingindo o pico mais elevado em 2021, com uma média próxima a 15 vetos deliberados por sessão, nível muito superior a qualquer outro registrado em toda a série histórica observada (2015–2024). Os anos seguintes continuaram a mostrar produtividade superior à registrada antes do sistema remoto, evidenciando que o SDR trouxe maior fluidez e eficiência às sessões legislativas conjuntas do Congresso Nacional.

4.3 Alteração da tendência de resultado dos vetos

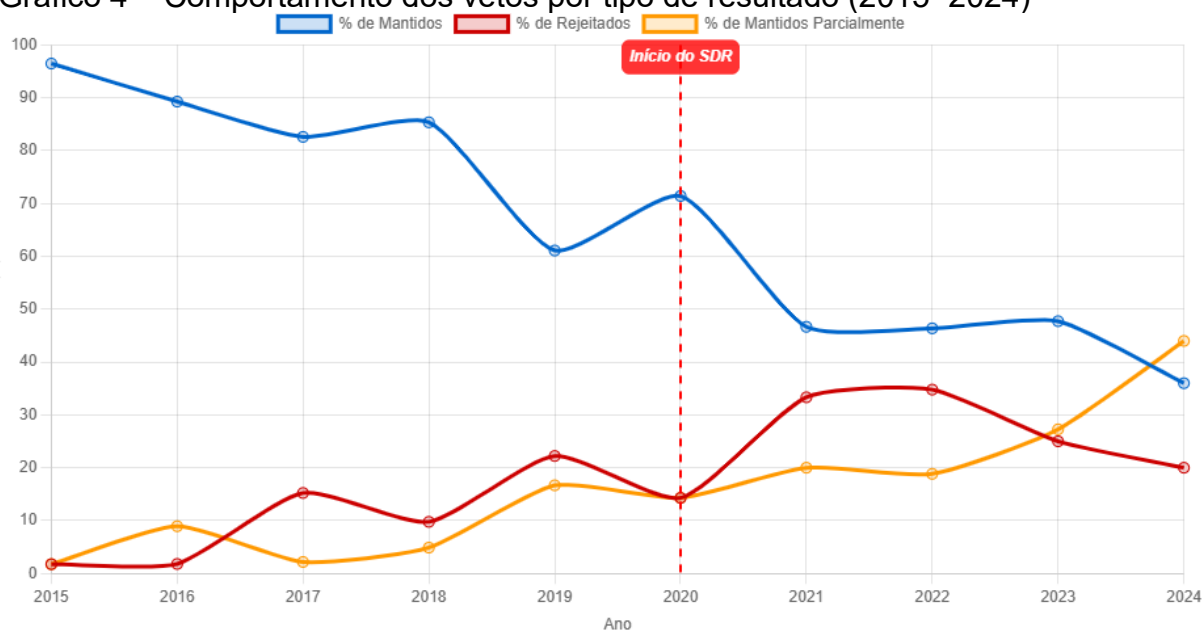
A análise dos dados referentes ao comportamento dos vetos presidenciais no período de 2015 a 2024 revela uma dinâmica evolutiva marcada por oscilações significativas nas taxas de manutenção, rejeição e manutenção parcial dos vetos. Observa-se que, nos primeiros anos da série, predominava um padrão de manutenção quase absoluta, com índices superiores a 90% em 2015 e 2016. Contudo, essa predominância foi gradualmente reduzida nos anos seguintes, atingindo em 2024 o patamar mais baixo da série histórica, com apenas 36% dos vetos integralmente



mantidos. Em sentido oposto, houve crescimento proporcional tanto na rejeição total quanto na rejeição parcial dos vetos, com destaque para o aumento expressivo dos vetos mantidos parcialmente, que ultrapassaram a marca de 40% no último ano analisado.

Ao longo de 2020, a produtividade legislativa superou as expectativas: embora o número de sessões deliberativas tenha diminuído em comparação a anos anteriores, o número de matérias aprovadas foi superior ao registrado em 2019, um feito ainda mais expressivo, considerando que 2019 era o primeiro ano da legislatura, tradicionalmente o mais produtivo.

Gráfico 4 – Comportamento dos vetos por tipo de resultado (2015–2024)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos Relatórios Anuais da Presidência

O marco de 2020, ano da implementação do Sistema de Deliberação Remota (SDR), coincide com um período de queda acentuada e sustentada no percentual de vetos integralmente mantidos, ao mesmo tempo em que as rejeições totais e parciais tornaram-se mais frequentes e consistentes. No entanto, é importante observar que essa tendência já se manifestava nos anos imediatamente anteriores à adoção do SDR, o que indica que não se trata de um fenômeno exclusivamente decorrente da virtualização das deliberações. A mudança no padrão de votação pode estar associada a fatores políticos mais amplos, como a reorganização das forças no Congresso, a fragmentação das coalizões governistas e o fortalecimento da atuação parlamentar enquanto centro autônomo de decisão.

Como reforço, os autores do artigo sobre “Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo” concluem possíveis razões para esse movimento:

De modo diverso, houve forte crescimento da produção legislativa oriunda de proposições de iniciativa parlamentar, uma relativa resistência a proposições de iniciativa do Executivo, e a redução relativa das taxas de sucesso das matérias de iniciativa da Presidência da República, sobretudo nos anos mais recentes. (PINHEIRO; FALCONI; VIEIRA, 2024, p. 30)



Outro elemento relevante é a consolidação do veto parcialmente mantido como categoria crescente de deliberação. Esse tipo de decisão, que representa uma atuação seletiva do Legislativo sobre os vetos presidenciais, indica maior sofisticação nas estratégias políticas de negociação e articulação dentro do Parlamento. Ao não rejeitar integralmente o veto, mas tampouco aceitá-lo em sua totalidade, o Congresso demonstra a possibilidade de que o veto tenha sido integrado ao processo legislativo, passando também a funcionar como instrumento de cooperação e aceleração do processo decisório.

Cirne (2022) analisa que, em vez de entender o processo de veto como uma divergência, as peculiaridades do modelo brasileiro mostram a conjunção de agendas entre Poderes (Legislativo e Executivo) decorrente da participação do Legislativo nos Ministérios.

Por meio dessa participação, o Legislativo demonstra capacidade de modular os vetos presidenciais conforme critérios de oportunidade política e viabilidade, indicando não apenas maior autonomia institucional, mas também um grau elevado de coordenação entre lideranças e bancadas. Trata-se, portanto, de um rearranjo político-institucional mais profundo, que já estava em curso, no qual os vetos deixam de ser instrumentos unilaterais de contenção presidencial e passam a integrar um campo compartilhado de negociação, revisão e, em alguns casos, cooperação interinstitucional.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar os impactos do Sistema de Deliberação Remota (SDR) nas sessões conjuntas do Congresso Nacional destinadas à deliberação de vetos presidenciais, especialmente em relação à mobilização parlamentar, quórum e produtividade legislativa.

O objetivo da pesquisa foi alcançado. A partir de dados sistematizados entre 2015 e 2024, foi possível observar que a adoção do SDR resultou em uma mudança expressiva na dinâmica das sessões conjuntas, com aumento das medianas de presença parlamentar e eliminação completa das sessões encerradas por falta de quórum a partir de sua implementação. A última vez que uma sessão conjunta foi impedida de deliberar por falta de quórum foi em 12 de fevereiro de 2020, antes da implantação do SDR. Possivelmente, a última da história legislativa do país. Fica registrada a fala do Presidente do Senado ao encerrar a sessão por falta de quórum:

“Sendo evidente a falta de quórum no Senado Federal, determino que seja cancelada a presente votação, nos termos do art. 303 do Regimento Interno do Senado Federal mantendo-se o resultado apurado na Câmara dos Deputados. [...] Está encerrada a sessão.” (ALCOLUMBRE, 2020).

Assim, constata-se que o SDR não só facilitou o engajamento dos parlamentares em momentos críticos, como, durante a pandemia, como também aumentou de forma significativa a presença nas sessões deliberativas conjuntas de vetos, assegurando a continuidade dos trabalhos legislativos.

O sistema contribuiu também para o crescimento da produtividade legislativa, mensurada, neste estudo, pela média de vetos deliberados por sessão, que, no período pós-SDR, chega a ser quase o dobro do período anterior. Os dados apontam



ainda que essa tendência decorre diretamente do SDR, por propiciar sessões com maior quórum e garantir que as deliberações se estendam por mais tempo. Constatase, assim, que o SDR proporcionou maior fluidez e eficiência nas sessões legislativas conjuntas do Congresso Nacional.

No que tange às deliberações, os dados apontaram que, a partir de 2020, observou-se uma queda no percentual de vetos integralmente mantidos e um aumento nas rejeições totais e parciais, indicando um processo decisório mais ativo por parte do Parlamento. Acredita-se, no entanto, que o SDR não tenha um impacto direto mensurável nessa métrica, visto que tanto os dados quanto a literatura especializada já manifestavam que essa já era uma tendência, considerando as recentes exigências do Regimento Interno do Congresso Nacional e a obrigatoriedade, determinada pelo STF, no Mandado de Segurança n. 31.816, de cumprimento à norma constitucional de sobrestamento da pauta dos vetos.

A principal contribuição deste trabalho é oferecer uma base de dados robusta e inédita sobre a relação entre inovação tecnológica e funcionamento do processo legislativo, ampliando o debate sobre a modernização institucional do Congresso Nacional. Ao demonstrar que a virtualização pode não apenas preservar, mas também fortalecer a atuação parlamentar, este estudo avança o conhecimento sobre os efeitos do SDR e propõe novos olhares sobre o futuro da deliberação legislativa.

Como limitação, destaca-se a impossibilidade de avaliar o conteúdo político de cada deliberação, o que exigiria um estudo qualitativo extenso das deliberações de veto, composições de ambas as Casas do Congresso Nacional, estudo de ambiente político, de mandatário do Poder Executivo Federal e do perfil político do presidente do Congresso Nacional. Ademais, a análise se concentrou exclusivamente nas sessões conjuntas de deliberação de veto, não abrangendo os efeitos do SDR nas demais sessões conjuntas e nas sessões individuais de cada Casa Legislativa.

Sugere-se, para pesquisas futuras, o aprofundamento na análise qualitativa das negociações políticas realizadas em ambiente virtual, bem como o estudo comparado com outros parlamentos que também adotaram sistemas híbridos ou remotos. Tais investigações poderão ampliar a compreensão sobre os impactos institucionais das tecnologias digitais no Legislativo. Sugere-se, também, uma extensa análise qualitativa das composições das Casas Legislativas e dos alinhamentos políticos entre Presidente do Congresso e Presidente da República.



REFERÊNCIAS

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. O Senado à frente do Congresso: sessão conjunta e direção dos trabalhos ao longo de 200 anos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 45–83, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p45. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2015>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2016>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2017>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2018>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2019>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2020>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2021>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2022.



Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2022>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2023>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. *Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2024>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Cassações de mandatos e vetos terão voto aberto. *Jornal do Senado*, Brasília, DF, ano XIX, n. 3.999, p. 3, 27 nov. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502632/2013-11-27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*. Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo regimental na medida cautelar em mandado de segurança n. 31.816, Distrito Federal*. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 27 fev. 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 maio 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3779575>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 37.059, Distrito Federal*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, julgado em 13 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5891080>. Acesso em: 1º abr. 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *A ciranda do veto: tradicional, meio-veto, desveto, reveto e não veto*. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-14/fabrica-leis-ciranda-veto-tradicional-meio-veto-desveto-reveto-nao-veto/>. Acesso em: 1º abr. 2025.

CIRNE, Mariana Barbosa. *A complexidade argumentativa da tomada de decisão dos vetos no Poder Executivo Federal*. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–25, 2022. Disponível em:



<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/83806>. Acesso em: 1 abr. 2025.

GÓES, Bruno et al. Legislativo, STF voltam ao trabalho; Congresso cogita fazer votações simbólicas ou à distância. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1º fev. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/legislativo-stf-voltam-ao-trabalho-congresso-cogita-fazer-votacoes-simbolicas-ou-distancia-24309282>. Acesso em: 1º abr. 2025.

HETSPER, Rafael Vargas. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 49, n. 193, p. 215–226, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496569>. Acesso em: 1º abr. 2025.

MOHN, Paulo Fernando e. *Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?* 1. ed. Curitiba: GZ Editora, 2024.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. Vocabulário da política: ideias, doutrinas e instituições – volume V. Brasília: Senado Federal, 2010.

OLIVEIRA, Guilherme; WESTIN, Ricardo. *Senado remoto: a ação do Legislativo na pandemia de covid-19*. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/608711>. Acesso em: 1º abr. 2025.

PINHEIRO, Victor Marcel; FALCONI, Ivan Furlan; VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 61, n. 242, p. 11–33, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p11. Acesso em: 1º abr. 2025.

SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. *150 termos para entender política*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. e-book. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/19096595-af60-4c58-a387-a491915494ac/download>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SILVA, Rafael Silveira e. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 13–33, jan./mar. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13.

SIMÕES, Roberta. *É possível emendar a Constituição via deliberação remota durante a calamidade pública?* JOTA, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/e-possivel-emendar-a-constituicao-via-deliberacao-remota-durante-a-calamidade-publica>. Acesso em: 1º abr. 2025.

SIMÕES, Roberta. *O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19*. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.).



Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 353–394.

SIMÕES, Roberta. *Para onde foi o bicameralismo no Congresso Nacional?* JOTA, 7 nov. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/de-fensor-legis/para-onde-foi-o-bicameralismo-no-congresso-nacional>. Acesso em: 1º abr. 2025.

TORRI, Kamila Rosenda Rodrigues. *O veto como atividade legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

UNITED KINGDOM. Parliament. House of Commons. Public Administration and Constitutional Affairs Committee. *Parliamentary scrutiny of the Government's handling of Covid-19: fourth report of Session 2019–21*. London: House of Commons, 10 set. 2020. (HC 377). Disponível em: <https://committees.parliament.uk/publications/2300/documents/22744/default/>. Acesso em: 21 abr. 2025.



APÊNDICE A – CONSOLIDAÇÃO DAS PRESENÇAS DE TODAS AS SESSÕES COM DELIBERAÇÃO DE VETOS

2024					
Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
4ª Sessão	09/05/2024	489	77	95,32%	95,06%
6ª Sessão	28/05/2024	486	78	94,74%	96,30%
2023					
Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
5ª Sessão	26/04/2023	475	68	92,59%	83,95%
15ª Sessão	12/07/2023	487	76	94,93%	93,83%
20ª Sessão	04/10/2023	439	70	85,58%	86,42%
23ª Sessão	14/12/2023	499	78	97,27%	96,30%
2022					
Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
2ª Sessão	08/02/2022	503	68	98,05%	83,95%
6ª Sessão	10/03/2022	496	80	96,69%	98,77%
7ª Sessão	17/03/2022	501	75	97,66%	92,59%
13ª Sessão	28/04/2022	478	70	93,18%	86,42%
21ª Sessão	05/07/2022	485	76	94,54%	93,83%
24ª Sessão	14/07/2022	419	66	81,68%	81,48%
29ª Sessão	15/12/2022	471	72	91,81%	88,89%
30ª Sessão	16/12/2022	485	74	94,54%	91,36%
33ª Sessão	22/12/2022	486	72	94,74%	88,89%
2021					



Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
3ª Sessão	17/03/2021	503	N/D	98,05%	
4ª Sessão	17/03/2021	N/D	78		96,30%
5ª Sessão	17/03/2021	505	N/D	98,44%	
8ª Sessão	19/04/2021	502	N/D	97,86%	
9ª Sessão	19/04/2021	N/D	72		88,89%
11ª Sessão	01/06/2021	496	N/D	96,69%	
12ª Sessão	01/06/2021	N/D	73		90,12%
13ª Sessão	01/06/2021	499	N/D	97,27%	
16ª Sessão	27/09/2021	494	N/D	96,30%	
17ª Sessão	27/09/2021	N/D	75		92,59%
18ª Sessão	27/09/2021	503	N/D	98,05%	
33ª Sessão	17/12/2021	491	N/D	95,71%	
34ª Sessão	17/12/2021	N/D	75		92,59%
2020					
Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
2ª Sessão	12/02/2020	476	68	92,79%	83,95%
3ª Sessão	03/03/2020	497	77	96,88%	95,06%
4ª Sessão	10/03/2020	488	74	95,13%	91,36%
13ª Sessão	12/08/2020	462	N/D	90,06%	
14ª Sessão	12/08/2020	510	N/D	99,42%	
15ª Sessão	12/08/2020	N/D	77		95,06%
16ª Sessão	12/08/2020	407	N/D	79,34%	
17ª Sessão	19/08/2020	503	N/D	98,05%	
18ª Sessão	19/08/2020	N/D	76		93,83%
19ª Sessão	19/08/2020	504	N/D	98,25%	
21ª Sessão	04/11/2020	501	N/D	97,66%	
22ª Sessão	04/11/2020	N/D	72		88,89%



2019					
Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
6ª Sessão	05/06/2019	458	70	89,28%	86,42%
7ª Sessão	11/06/2019	478	66	93,18%	81,48%
14ª Sessão	28/08/2019	468	71	91,23%	87,65%
15ª Sessão	24/09/2019	469	76	91,42%	93,83%
16ª Sessão	25/09/2019	472	68	92,01%	83,95%
18ª Sessão	02/10/2019	450	70	87,72%	86,42%
28ª Sessão	27/11/2019	429	71	83,63%	87,65%
29ª Sessão	03/12/2019	434	60	84,60%	74,07%
31ª Sessão	10/12/2019	451	68	87,91%	83,95%
33ª Sessão	17/12/2019	468	66	91,23%	81,48%
2018					
Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
2ª Sessão	20/02/2018	465	71	90,64%	87,65%
4ª Sessão	03/04/2018	469	71	91,42%	87,65%
5ª Sessão	25/04/2018	451	60	87,91%	74,07%
8ª Sessão	15/05/2018	433	65	84,41%	80,25%
10ª Sessão	03/07/2018	446	62	86,94%	76,54%
14ª Sessão	17/10/2018	386	52	75,24%	64,20%
16ª Sessão	06/11/2018	289	59	56,34%	72,84%
21ª Sessão	18/12/2018	354	55	69,01%	67,90%
2017					
Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
4ª Sessão	30/05/2017	470	64	91,62%	79,01%



7ª Sessão	13/07/2017	382	49	74,46%	60,49%
11ª Sessão	29/08/2017	459	68	89,47%	83,95%
12ª Sessão	30/08/2017	442	66	86,16%	81,48%
19ª Sessão	08/11/2017	445	60	86,74%	74,07%
20ª Sessão	22/11/2017	445	60	86,74%	74,07%
23ª Sessão	06/12/2017	406	45	79,14%	55,56%
24ª Sessão	13/12/2017	467	72	91,03%	88,89%

2016

Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
6ª Sessão	24/05/2016	450	73	87,72%	90,12%
9ª Sessão	02/08/2016	447	51	87,13%	62,96%
12ª Sessão	23/08/2016	474	75	92,40%	92,59%
16ª Sessão	04/10/2016	474	53	92,40%	65,43%
17ª Sessão	18/10/2016	462	74	90,06%	91,36%
20ª Sessão	15/12/2016	323	53	62,96%	65,43%

2015

Número da Sessão	Data	Deputados Presentes	Senadores Presentes	% Deputados	% Senadores
5ª Sessão	11/03/2015	489	75	95,32%	92,59%
21ª Sessão	22/09/2015	430	72	83,82%	88,89%
27ª Sessão	17/11/2015	456	75	88,89%	92,59%
28ª Sessão	18/11/2015	477	76	92,98%	93,83%
29ª Sessão	01/12/2015	455	69	88,69%	85,19%
31ª Sessão	15/12/2015	428	65	83,43%	80,25%



AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida maravilhosa que me foi presenteada.

Ao meu pai, que me formou advogado e cuja influência e apoio foram fundamentais em minha trajetória.

Ao Senado Federal, pela oportunidade de crescimento e aprendizado que me foi concedida.

À minha companheira, Fabiana Ofugi, que, com tanto carinho, me apoiou e preparou chazinhos para mim ao longo das noites de estudo, oferecendo conforto e amparo.

À minha colega Celina, cujo incentivo no último dia de inscrição foi decisivo para que eu abraçasse esta jornada de pós-graduação.

A todos que participaram dessa história, a minha profunda gratidão.

