

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

ANDRÉ ATADEU MOREIRA

**A MUDANÇA DE REGRAS DE DELIBERAÇÃO NO SENADO FEDERAL
DURANTE O USO DO SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR) E SEU
IMPACTO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CASA**

Brasília – DF
2023

ANDRÉ ATADEU MOREIRA

**A MUDANÇA DE REGRAS DE DELIBERAÇÃO NO SENADO FEDERAL
DURANTE O USO DO SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR) E SEU
IMPACTO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CASA**

Projeto de Monografia apresentado na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito básico para a conclusão do Curso de Direito.

Professor orientador: Adrián Nicolas Albala Young

Brasília – DF

2023

ANDRÉ ATADEU MOREIRA

**A MUDANÇA DE REGRAS DE DELIBERAÇÃO NO SENADO FEDERAL
DURANTE O USO DO SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR) E SEU
IMPACTO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CASA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Direito da Universidade de Brasília do aluno André Atadeu Moreira

Doutor Adrián Nicolas Albala Young
Professor-Orientador

Doutora Marcela Machado
Professora-Examinadora

Doutora Ana Regina Villar Peres Amaral
Professora-Examinadora

Brasília, 16 de fevereiro de 2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu a oportunidade de retornar à Universidade de Brasília para esta segunda graduação, me sustentou e capacitou ao longo de oito anos para hoje poder estar concluindo o curso. Agradeço especialmente a Marcella Fernanda, que ao longo desse período foi de minha amiga a namorada, namorada a noiva e de noiva a esposa, sempre me dando apoio e motivação para que hoje chegasse aqui. Agradeço a minha mãe, Soraia, que também nunca me deixou desanimar. Por fim, agradeço a Marcela Machado, colega na graduação em Ciência Política, amiga e agora co-orientadora, que nos últimos dois anos me auxiliou a transformar uma pequena ideia neste trabalho, junto ao professor Adrián.

RESUMO

O trabalho faz uma avaliação da produção legislativa do Senado Federal nos 5 anos anteriores à pandemia de covid-19 (2015 a 2019) e nos dois primeiros anos de vigência do Sistema de Deliberação Remota - SDR (2020 e 2021). O objetivo é mensurar os impactos das alterações de regras de tramitação sobre a produção legislativa das comissões e do plenário do Senado Federal. O levantamento foi feito através de dados disponibilizados anualmente pelo Senado Federal no relatório da Presidência da Casa. A análise dos dados comprova o impacto do SDR sobre as comissões e plenário, em especial com a restrição de funcionamento dos colegiados entre março de 2020 e julho de 2021, e mostra como o plenário, com regras mais flexíveis para a entrada de matérias em pauta, ocupou o espaço deixado pelas comissões e conseguiu manter a alta produção legislativa do Senado durante os anos de pandemia.

Palavras-chave: Produção legislativa. Senado Federal. Comissões. Plenário. Sistema de Deliberação Remota.

ABSTRACT

This paper assesses the legislative production of the Federal Senate in five years previous to the covid-19 pandemic (2015 to 2019), and in the first two years of the pandemic, in which the Remote Voting System (SDR) was in place (2020-2021). The goal is to measure the impact of the changing in the rules for the processing of Bills in the legislative production of the Senate floor and committees. The data collected was made available through yearly reports made by the Senate presidency. The analysis of the data proves the effect of the Remote Voting System over the assembly and the committees, especially when the functioning of the committees was restricted (from March 2020 through July 2021), showing how the assembly, with more flexible rules for the inclusion of bills in the voting agenda, took over the space left by the committees and was able to maintaining the high production of the Senate during the pandemic years.

Keywords: Legislative production. Federal Senate. Committees. Assembly. Remote Voting System.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - Número de decisões finais em comissões por ano.....	30
Figura 2 - Número de reuniões realizadas em comissões por ano.....	31
Figura 3 - Participação das reuniões deliberativas e das audiências públicas no total de reuniões por ano.....	32
Figura 4 - Número de decisões finais em plenário por tipo de matéria e ano.....	36
Figura 5 - Participação do tipo de matéria legislativa no total de decisões finais tomadas pelo plenário.....	37
Figura 6 - Número de sessões realizadas em plenário por ano.....	38
Figura 7 - Participação do tipo de sessão no total.....	39
Figura 8 - Número de decisões finais por ano.....	40
Figura 9 - Participação no total de decisões finais por ano.....	41
Quadro 1 - Comparativo de processo de tramitação no Senado Federal antes e depois da pandemia.....	19
Tabela 1 - Número de decisões finais em comissões por tipo de decisão, tipo de matéria e ano.....	28
Tabela 2 - Número de decisões finais em plenário por tipo de decisão, tipo de matéria e ano.....	33

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
ECD - Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado
MPV - Medida Provisória
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PL - Projeto de Lei
PLC - Projeto de Lei da Câmara
PLP - Projeto de Lei Complementar
PLS - Projeto de Lei do Senado
PLV - Projeto de Lei de Conversão
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF - Regimento Interno do Senado Federal
SCD - Substitutivo da Câmara a Projeto de Lei do Senado
SDR - Sistema de Deliberação Remota

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. A TRAMITAÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS NO SENADO FEDERAL E AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR).....	13
2.1 - Tipos de procedimentos legislativos no Senado Federal e regras de apreciação pré-pandemia.....	13
2.2 - Regras de tramitação no Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020.....	15
2.3 - Regras de tramitação no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021.....	17
2.4 - Comparativo entre as regras regimentais e as definidas pelos Atos do SDR.....	19
3. EVOLUÇÃO TEMPORAL DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO SENADO FEDERAL.....	23
3.1 - Metodologia.....	23
3.2 - Produção legislativa nas comissões entre 2015-2021.....	27
3.3 - Produção legislativa no plenário entre 2015-2021.....	32
3.4 - Produção legislativa total da casa entre 2015-2021.....	39
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

1. INTRODUÇÃO

O estudo do Direito brasileiro na universidade academia se dedica em muito à aplicação das normas produzidas no país, mas não dedica tanta atenção a uma análise mais minuciosa da origem destas normas. O olhar do estudante de Direito está voltado para o judiciário e relega ao Poder Legislativo, que dá origem à maioria destas normas, papel secundário.

Em um país com essa tradição, não é surpresa uma atuação judiciária cada vez mais confortável em ultrapassar seu mandato constitucional de aplicador da lei e decidir interpretá-la além do texto ou mesmo da intenção do legislador. Como é possível depreender a intenção de um legislador, por exemplo, quando se minimiza o papel deste e do Poder Legislativo? Sem atuação, integração e com dificuldade de compreensão do processo de produção da legislação, o profissional do Direito pode ter sua capacidade de análise prejudicada. Este ponto é necessário para reforçar que o motivo de um estudo do Poder Legislativo e de seu funcionamento é de interesse e relevância para o campo de Direito, e é neste caminho que este trabalho segue.

Vivemos em uma era de constantes avanços tecnológicos, que podem trazer impactos para a participação popular e para a própria participação dos congressistas na atividade legislativa. Como principal exemplo disso, tem-se o Sistema de Deliberação Remota (SDR), que foi adotado pelas duas casas do Congresso Nacional - Câmara dos Deputados e Senado Federal - para possibilitar a deliberação remota de proposições no período pandêmico, tendo sido o parlamento brasileiro pioneiro mundialmente neste critério. É noticiado que o Senado Federal, por exemplo, foi a primeira casa legislativa no mundo a realizar uma votação remota após a deflagração da pandemia de covid-19 em 2020¹.

Instituído em 17 de março de 2020 tanto na Câmara dos Deputados² quanto no Senado Federal³, cada casa com suas regras particulares, o SDR foi uma

¹ BORGES, Iara Faria. Senado realiza primeira votação remota do mundo. Rádio Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/03/20/senado-realiza-primeira-votacao-remota-do-mundo>>. Acesso em 26 de dez. 2022.

² Resolução da Câmara dos Deputados nº 14 de 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-20-20-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>>. Acesso em 16 fev. 2023

³ Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 7 de 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-d-e-2020>>. Acesso em 26 de dez. 2022.

importante ferramenta tecnológica para garantir a possibilidade de reunião, votação e participação dos legisladores em um período em que havia restrições sanitárias para o funcionamento presencial do Congresso Nacional.

Neste trabalho focaremos no Senado Federal, nas regras do SDR adotadas nele e nas consequências da adoção do SDR sobre sua produção legislativa. O Senado teve a sua dinâmica de votação significativamente alterada com o SDR, especialmente por este ser inicialmente voltado para uso apenas do plenário. As comissões foram praticamente deixadas de lado por mais de um ano, situação alterada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8 de 2021⁴, que promoveu alterações no SDR para, entre outras coisas, possibilitar seu uso pelos colegiados.

As comissões têm papel fundamental no processo legislativo. Duas das suas principais competências são a de ser ambiente de maior debate e participação da sociedade civil, onde se realizam as audiências públicas para instrução das matérias; e a de ter o papel de apreciação definitiva de certas matérias, ou seja, a decisão final pela aprovação ou rejeição de proposições sem que estas tenham que ser levadas à apreciação do plenário.

Levando isso em consideração, a paralisação quase total dos colegiados no Senado Federal pela instituição do SDR, que durou quase todo o ano de 2020 e o primeiro semestre do ano de 2021, e a retomada gradual de seu funcionamento a partir da alteração do SDR em julho de 2021 - que permitiu o funcionamento dos colegiados - podem ter impactado a produção legislativa da casa, que teve o plenário como órgão centralizador das deliberações nesse período.

Este estudo se propõe a avaliar esses possíveis impactos, através de uma análise comparativa do quantitativo de matérias que tiveram sua análise concluída pelo Senado Federal, tanto as deliberadas diretamente em plenário quanto as analisadas de forma terminativa pelas comissões, comparando os dados dos anos de funcionamento do SDR - 2020 e 2021 - com os de 2019, 1º ano da 56ª legislatura, que teve funcionamento regular do Senado Federal, e com a legislatura anterior (55ª), que abrange os anos de 2015 a 2018. Desta forma, busca-se mensurar as variações da produção legislativa nas comissões, no plenário e de forma agregada, e a sua possível correlação com a alteração das regras de tramitação introduzidas pelo SDR.

⁴ Disponível em: colocar o link para o ato. Acesso em 13 fev. 2023.

Para isso, este trabalho está dividido da seguinte maneira: além desta introdução, o capítulo 2 trata do funcionamento do processo legislativo no Senado Federal; apresentação das regras de tramitação no Senado Federal no período pré-pandemia e das modificações realizadas pelo Sistema de Deliberação Remota em suas duas fases (sua instituição e em sua posterior modificação). O capítulo 3 trata da análise dos dados referentes às decisões finais tomadas por comissões no período; apresentação e análise dos dados referentes às decisões finais tomadas pelo plenário no período; apresentação e análise dos dados referentes às decisões finais tomadas pela casa (agregando dados do plenário e comissões) no período. Por fim, as considerações finais, que trazem o balanço deste percurso de pesquisa.

2. A TRAMITAÇÃO DE MATÉRIAS LEGISLATIVAS NO SENADO FEDERAL E AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR)

2.1 - Tipos de procedimentos legislativos no Senado Federal e regras de apreciação pré-pandemia

Silva (2010) define o processo legislativo como "o conjunto de atos coordenados destinados a produzir a lei, tais como o ato de iniciativa legislativo, o de emendas, de votação, sanção, veto, promulgação e publicação". Cada uma das Casas legislativas possui um Regimento Interno com o conjunto de regras para estabelecer o funcionamento da Casa e do processo legislativo nela. O Regimento Interno do Senado Federal (RISF)⁵, então, regula a tramitação e apreciação de matérias legislativas na casa.

Entre as regras de apreciação, as mais importantes para o tema aqui debatido e para a pesquisa realizada são os procedimentos legislativos, que definem a passagem das proposições nas instâncias de tramitação.

No Senado Federal, são três as instâncias de tramitação pelas quais as proposições podem tramitar: Mesa Diretora, Comissões e Plenário. A mesa é o local onde as proposições são apresentadas e despachadas; as comissões são o espaço de debate temático e de maior participação da sociedade no processo decisório, sendo o ambiente onde podem ser realizadas as audiências públicas de instrução de uma proposição; e o plenário é o órgão máximo de deliberação da casa, responsável, especialmente, pela análise definitiva de temas mais complexos, após sua passagem pelas comissões.

O RISF, em seu artigo 252, prevê as possibilidades de tramitação regulares das proposições. Deste artigo, derivam os dois principais procedimentos legislativos, ou ritos, do Senado Federal: o terminativo e o sucessivo.

O procedimento sucessivo é aquele em que há análise final pelo plenário, mas esta análise acontece, via de regra, após a análise das comissões (Art. 253 do RISF). As regras de tramitação em plenário, pertinentes a este procedimento, estão

⁵ O Regimento Interno do Senado Federal está consolidado na Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970, e suas alterações subsequentes. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 13 fev. 2023.

previstas nos Arts. 270 a 316 do RISF. Vale observar que no caso de rejeição da matéria nas comissões, esta é arquivada, e deixa de ser analisada pelo plenário, ainda que tenha tramitação sucessiva⁶.

Apesar de se incluírem de certa forma dentro do rito sucessivo, por tramitarem primeiramente nas comissões e posteriormente no Plenário, algumas proposições estão sujeitas a disposições especiais, como é o caso das Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que são apreciadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e em seguida pelo plenário com regras e prazos diferenciados (Art. 354 a 373).

O procedimento terminativo, por sua vez, é aquele em que as comissões detêm o poder de tomar a decisão final sobre a proposição⁷ sem que esta necessite ser avaliada pelo plenário da casa.⁸ A análise terminativa é da da última (ou única) comissão do despacho. Este procedimento é previsto constitucionalmente no Art. 58 § 2º, I da Constituição Federal, e regulado pelo Art. 91 do RISF. Nas comissões, quando em caráter terminativo, se aplicam as mesmas regras referentes às matérias submetidas à apreciação do plenário (prazos, emendas, destaques) conforme o Art. 92 do RISF.

Além disso, há propostas que são deliberadas em regime de urgência. O caráter de urgência pode ser dado a uma proposição de três principais formas: (I) pela aprovação de requerimento de urgência (Art. 336 do RISF)⁹; (II) pela

⁶ A não ser que haja recurso contra o arquivamento da matéria, conforme o Art. 254, caput, do RISF.

⁷ No Senado Federal, o poder terminativo das comissões pode ser tanto positivo (aprovação) quanto negativo (rejeição). Na Câmara dos Deputados, o equivalente seria o poder conclusivo das comissões (Art. 24, II do RICD), com algumas diferenças, sendo a maior delas o fato da conclusividade exigir, quando há mais de uma comissão de mérito no despacho, a aprovação (ou rejeição) por todas as elas, não cabendo apenas à última comissão - caso do Senado Federal. (Para mais detalhes sobre o poder conclusivo das comissões, ver Amaral, 2009 p.15 e Cintra et al., 2014). No RICD (Art. 54), o termo "terminativo" se aplica nos pareceres de duas comissões, a da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição. Contudo, esta terminatividade se aplica apenas de forma negativa, levando a proposição ao arquivamento caso haja parecer negativo destas comissões quanto a estes critérios. Vale notar que o Regimento também prevê poder terminativo para estes mesmos casos para Comissões Especiais que atuem em substituição à CCJC e à CFT.

⁸ A não ser no caso de recurso contra a apreciação terminativa da matéria, conforme o Art. 91 § 3º do RISF.

⁹ A urgência pode ser requerida em três tipos de casos, com exigências diferentes para cada, segundo os Arts. 336 e 338 do RISF:

- quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública (necessário requerimento subscrito pela maioria dos senadores ou líderes que representem esse número);

determinação de urgência constitucional pelo presidente da república (Art. 64,§1º da Constituição Federal e Art. 375 do RISF) , ou (III) pela sua urgência inerente, como no caso de medidas provisórias.

Quanto ao requerimento de urgência aprovado pelo plenário da casa, a matéria pode ser deliberada diretamente pelo plenário, ainda que não tenha sido instruída pelas comissões constantes em seu despacho. Quanto às matérias com urgência constitucional, estas são analisadas de forma simultânea pelas comissões incluídas no despacho, e têm prazos diferenciados para emendamento e apreciação em plenário definidos pelo Art. 64 da Constituição Federal e pelo Art. 375 do RISF. Por fim, no caso de medidas provisórias, após o recebimento do texto aprovado pela Câmara, este é encaminhado diretamente ao plenário, sem passar pelas comissões do Senado Federal.¹⁰

2.2 - Regras de tramitação no Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020

Em março de 2017 o Senado Federal publicou o Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, como reação à pandemia da covid-19, que havia sido internacionalmente reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS). O ato instituiu o Sistema de Deliberação Remota como solução temporária para a deliberação de matérias em um momento em que a reunião presencial dos senadores estava inviabilizada.

O SDR trouxe diversas mudanças ao procedimento de tramitação no Senado Federal. Apesar de não trazer dispositivo que explicitamente suspendesse o funcionamento de comissões, ele trata unicamente da realização de sessões virtuais. Sessão é uma nomenclatura utilizada pelo plenário, as comissões realizam reuniões, e a norma não trazia previsão de reuniões virtuais.

-
- quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento (necessário requerimento subscrito por $\frac{2}{3}$ dos senadores ou líderes que representem esse número, ou aprovado por comissão);
 - quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer (necessário requerimento subscrito por um quarto dos senadores ou líderes que representem esse número, ou aprovado por comissão)

Não é possível a apresentação de requerimento de urgência para matéria terminativa, ou seja, matérias cuja apreciação se encerra nas comissões, não indo a plenário, a não ser que haja recurso contra a apreciação terminativa da matéria.

¹⁰ Isso acontece pois a análise na fase de comissões é feita por uma comissão mista do Congresso Nacional, que encaminha o texto para deliberação do plenário da Câmara dos Deputados e, posteriormente, para o plenário do Senado Federal.

O ato previa que poderiam ser deliberadas matérias legislativas de “caráter urgente”, sem, contudo, definir qual quesito para que isso se aplique, como a necessidade de aprovação de requerimento de urgência. Na prática, não houve deliberação de requerimentos de urgência e o caráter de urgência era reconhecido com a mera inclusão discricionária da matéria na pauta pela presidência da Casa. Apesar da participação dos líderes na formulação da pauta, a definição em última instância das matérias que seriam pautadas estava reservada à presidência. O tema não estava explicitamente previsto no ato que instituiu o SDR, por isso foi objeto de Questão de Ordem, decidida neste sentido pelo então presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, na Questão de Ordem nº 17/2020¹¹.

O ato previa também que para a discussão das matérias a serem deliberadas em plenário seriam aplicadas as normas previstas para matéria em rito de urgência de que trata o Art. 336, I do regimento interno, urgência por calamidade pública¹². Assim, o único rito de tramitação que estava previsto no ato foi o de urgência.

Com a previsão apenas de sessões do plenário¹³, o rito terminativo não pôde ocorrer durante o período de vigência do ato, uma vez que as comissões não tinham previsão de se reunir virtualmente. Além disso, o rito sucessivo também se tornou inviabilizado, uma vez que a deliberação em plenário seria limitada a matérias urgentes, independentemente de sua análise prévia pelas comissões, que estava inviabilizada.

O rito especial de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) também não poderia acontecer como anteriormente, uma vez que a avaliação da Comissão de Constituição e Justiça foi prejudicada pela falta de previsão de reuniões virtuais. Contudo, a apreciação de PEC diretamente em plenário durante o uso do SDR foi

¹¹ Questão de Ordem do Senado Federal 17/2020 de 30/06/2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2884>> Acesso em 18 jan. 2023.

¹² Art. 336. A urgência poderá ser requerida:

I - quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública; (...)

¹³ O ato não previa realização de reuniões das comissões, mas algumas delas foram retomadas no segundo semestre de 2020. Contudo, realizaram apenas a deliberação de indicações de autoridades e audiências públicas remotas. Já em fevereiro de 2021, voltaram a se reunir para a eleição de seus respectivos presidentes e vices, mas permaneceram com a votação de autoridades e a realização de audiências públicas até o Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que regulou a votação remota em comissões.

definida como possível em decisão do então presidente da Casa, Davi Alcolumbre, na Questão de Ordem nº 6/2020¹⁴.

Já quanto às medidas provisórias, sua tramitação é regulada pelo Art. 62 da Constituição Federal e pela Resolução nº 1 de 2002¹⁵, do Congresso Nacional. Após a deflagração da pandemia e instituição do SDR no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, o Congresso promoveu alterações em seu rito pelo Ato Conjunto da Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020¹⁶, suprimindo a fase de comissões mistas e possibilitando a apresentação de emendas diretamente em plenário¹⁷. Na prática, no âmbito do Senado Federal, as medidas provisórias mantiveram seu rito de apreciação diretamente em plenário em caráter de urgência, mas agora poderiam receber novas emendas quando fossem recebidas da Câmara dos Deputados, além das emendas apresentadas na fase inicial da matéria, quando recebida pelo Congresso Nacional (que era a prática pré-pandemia e se manteve durante o SDR, com prazo reduzido de 6 para 2 dias).

2.3 - Regras de tramitação no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021

Quatorze meses depois da instituição do SDR, em julho de 2021, o Senado Federal editou o Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021¹⁸, que modificou o Sistema de Deliberação Remota, para, entre outras alterações, regular o seu alcance para as comissões, além de possibilitar sessões e reuniões semipresenciais. As razões explicitadas para as modificações propostas abrangem a necessidade de viabilizar o retorno gradual e seguro dos trabalhos das comissões e o envio de proposições

¹⁴ Questão de Ordem do Senado Federal 6/2020 de 03/04/2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2872>>. Acesso em 18 jan. 2023.

¹⁵ Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.htm>> Acesso em 16 fev. 2023

¹⁶ Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/59501/63315/DCN-11-2020.pdf/ce0d8c37-9fb8-45f7-9eea-69c757bbffa0>>. Acesso em 18 jan. 2023

¹⁷ Houve controvérsia jurídica quanto à possibilidade de alteração do rito da Resolução Conjunta por um Ato Conjunto, sendo Ato uma norma inferior à Resolução, e especialmente quanto à supressão da análise das comissões mistas, que está prevista no texto constitucional (Art. 62 § 9º). Contudo, a alteração foi validada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADPFs 661 e 663.

¹⁸ Boletim Administrativo do Senado Federal Número: 7918 - Seção: 1 - sexta-feira, 16 de julho de 2021 p. 2-4. Disponível para a consulta em <<https://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/basf.asp>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

apresentadas entre 2020 e 2021 para análise dos colegiados¹⁹, além de regulamentar a possibilidade de funcionamento semipresencial - no primeiro ato era previsto apenas o funcionamento remoto.

O novo ato esclareceu alguns dos pontos que haviam ficados indefinidos no anterior, ao prever que o presidente da Casa poderia incluir na Ordem do Dia do plenário qualquer matéria em tramitação no Senado Federal (Art. 7º)²⁰, e que seriam aplicadas as normas previstas para matéria em urgência de que trata o Art. 336, I, do regimento interno (o mesmo do ato anterior) para as proposições constantes na pauta (Art. 8º)²¹. Assim, fica esclarecido que, para entrar na pauta, não há necessidade de ter requerimento de urgência aprovado para a matéria e que não há restrição a tipo de matéria legislativa que pode ser incluída na pauta (esclarecendo a dúvida sobre as PECs no ato anterior).

Além disso, ao permitir que as comissões voltem a se reunir regularmente (Art. 15)²², o ato restabelece, então, a possibilidade do rito terminativo, em que há decisão final pelas comissões sem que haja votação em plenário. Contudo, o rito sucessivo continua parcialmente inviabilizado, uma vez que, apesar da possibilidade do andamento das matérias nas comissões, sua inclusão na pauta do plenário acontecerá com equivalência de urgência. Então, ao ser pautada em plenário, a matéria passa a ter o rito de urgência, não mais o sucessivo. O mesmo acontece com o rito especial de PECs, que pode novamente ter a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) analisando a matéria antes do plenário, mas que, ao ser pautada em plenário, segue o rito de urgência e não as disposições especiais para o rito de PECs, de acordo com o Art. 8º do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021.

A única alteração que afeta as medidas provisórias no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, em relação ao ato anterior (Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020), é a regulamentação de prazos para a apresentação de emendas, relatórios e

¹⁹ Como a análise das matérias era feita diretamente em plenário durante o período do primeiro ato do SDR, estas não recebiam despacho para as comissões.

²⁰ Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021 - Art. 7º Durante o funcionamento remoto ou semipresencial, o Presidente, no exercício da atribuição prevista no art. 48, VI, do Regimento Interno do Senado Federal, poderá incluir na Ordem do Dia, ouvidas as lideranças, qualquer matéria em tramitação no Senado Federal.

²¹ Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021 - Art. 8º Serão aplicadas as normas previstas para matéria em rito de urgência de que trata o art. 336, I, do Regimento Interno do Senado Federal, para as proposições constantes da pauta da sessão deliberativa remota ou semipresencial.

²² Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021 - Art. 15. As Comissões poderão se reunir para realizar audiências públicas e reuniões deliberativas exclusivamente em salas de reuniões e ambientes do Senado Federal disponíveis e habilitadas para uso do SDR. (...)

destaques em plenário (Art. 10)²³, que afeta todas as matérias pautadas, não apenas as MPVs.

2.4 - Comparativo entre as regras regimentais e as definidas pelos Atos do SDR

Santos e Gershon (2021, p. 49 e 50) apresentam um quadro comparativo das normas pré-pandemia e as normas do primeiro ato do SDR, comparando os seguintes critérios: natureza das matérias votadas; requerimento de urgência (apresentação); inclusão de matéria urgente na Ordem do Dia; comissões; e votação.

O texto produzido pelos autores é anterior ao segundo ato do SDR, que trouxe importantes mudanças, como foi mostrado anteriormente, que estão elencadas no quadro 1, extraído do texto dos autores supracitados, reproduzindo as informações sobre as normas pré-pandemia (regimento) e do 1º ato do SDR, com a inclusão de uma coluna com as informações referentes ao segundo ato do SDR e de duas linhas sobre as normas referentes a cada uma das três fases (Regimento, 1º ato do SDR e 2º ato do SDR), além da vigência de cada uma delas.

QUADRO 1 - COMPARATIVO DE PROCESSO DE TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL ANTES E DEPOIS DA PANDEMIA

Procedimentos	Regimento	1º Ato do SDR	2º Ato do SDR
Norma	Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970	Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020	Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021
Vigência	Permanece vigente, mas as determinações sobre a tramitação que contraste com as definidas pelo Ato do SDR vigente deixam de ser aplicadas.	17 de março de 2020 a 15 de julho de 2021	A partir de 16 de julho de 2021

²³ Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021 - Art. 10. As proposições referentes aos itens constantes da pauta e as de natureza procedimental deverão ser apresentadas até o início da sessão, observados os seguintes prazos para:

I - emendas: até às quinze horas do dia anterior ao da sessão em que a respectiva matéria esteja em pauta;

II - relatórios: até 2 (duas) horas antes do horário previsto para o início da sessão em que a respectiva matéria esteja em pauta;

III - requerimentos de destaque: até o horário previsto para o início da sessão em que a respectiva matéria esteja em pauta, ou até 2 (duas) horas após a entrega do relatório, se extemporâneo. (...)

Natureza das matérias votadas	Qualquer ²⁴ (Não traz restrições regimentais à natureza das matérias a serem votadas)	Urgentes. Sistema remoto a ser usado em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem reunião presencial dos Senadores. (Art. 1º parágrafo único c/c Art. 3º)	Qualquer (Art. 7º)
Requerimento de urgência (apresentação)	<p>Maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número para matérias de segurança nacional.</p> <p>Dois terços do Senado ou líderes que representem esse número ou comissão para matérias cuja apreciação se fará na segunda sessão deliberativa após aprovação do requerimento.</p> <p>Um quarto do Senado ou líderes que representem esse número para matérias pendentes de parecer. (Arts. 336 e 338)</p>	Etapa de apresentação de requerimento não prevista.	<p>Etapa de apresentação do requerimento não prevista.</p> <p>Mantida a prática de não apresentação, uma vez que o ato confere o caráter de urgência para matérias incluídas na pauta e prevê que qualquer matéria em tramitação na casa pode ser incluída. (Art. 8º)</p>
Inclusão de matéria urgente na Ordem do Dia	<p>Aprovação da urgência em plenário por maioria simples, estando a maioria dos senadores presentes.</p> <p>Apreciação da matéria na sessão imediata à aprovação, ou na segunda e quarta sessões subsequentes, na dependência da razão da urgência. (Arts. 336 e 338)</p>	Sem especificação dos procedimentos para inclusão de matéria urgente na pauta (prerrogativa assumida pelo presidente) a pauta é previamente disponibilizada aos senadores. (Art. 3º)	O presidente poderá incluir, ouvidas as lideranças, qualquer matéria na Ordem do Dia. (Art. 7º)
Comissões	Apreciam assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberam para orientação do voto em plenário ou aprovação terminativa. ²⁵ (Arts 90-92)	<p>Suspensão das comissões permanentes usuais. <u>(Foram realizadas apenas deliberações de indicações de autoridades, audiências públicas, e eleição de presidentes dos colegiados em 2021)</u></p> <p>Participação do Senado na nova Comissão Mista de</p>	As Comissões poderão se reunir para realizar audiências públicas e reuniões deliberativas exclusivamente em salas de reuniões e ambientes do Senado Federal disponíveis e habilitadas para uso do SDR. (Art. 15)

²⁴ Termo utilizado pelos autores. Significa que não há restrições da natureza das matérias a serem votadas, podendo ser matérias urgentes ou não.

²⁵ Os autores usam o termo "conclusiva", termo da Câmara dos Deputados que não se aplica ao Senado Federal. Foi feita a substituição, pelo autor deste trabalho, por "terminativa", que é a nomenclatura utilizada pelo RISF.

		acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentária das medidas referentes à emergência pública causada pelo coronavírus.	Com isso, retomam as competências pré-pandemia.
Votação	<p>Votação nominal e simbólica.</p> <p>Quórum de maioria simples, presente a maioria absoluta dos senadores - matérias gerais.²⁶</p> <p>Emendas nas comissões e em plenário. (Arts. 122 a 125)</p> <p>Encaminhamento de votação por 5 minutos. (Art. 14, VI e VII)</p>	<p>Votação nominal (não permite simbólica). (Art. 11)</p> <p>Convocação das sessões com antecedência de no mínimo 24h. (Art. 3º)</p> <p>Votação de apenas uma matéria por sessão. (Art. 5º)</p> <p>Duração máxima das sessões de 6h, prorrogáveis, a juízo da presidência, em função da urgência. (Art. 5º)</p> <p>Quórum apurado no momento da votação. (Art. 11 §2º)</p> <p>Emendas recebidas até o início da sessão. (parágrafo único do Art. 6º)</p> <p>Pronunciamentos em 5 minutos. (Art. 8º)</p> <p>Orientação de bancada pelos líderes em 1 minuto. (Art. 9º)</p>	<p>Votação nominal (não prevê simbólica). (Art. 18)</p> <p>Convocação das sessões e reuniões com antecedência de no mínimo 48h.</p> <p>Não prevê limite de matérias por sessão/reunião.</p> <p>Não prevê duração máxima das sessões/reuniões</p> <p>Quórum apurado no momento da votação. (Art. 18, §2º)</p> <p>Emendas até às quinze horas do dia anterior ao da sessão em que a respectiva matéria esteja em pauta; (Art. 10º, I)</p> <p>Relatórios até 2 horas antes do horário previsto para o início da sessão em que a matéria esteja em pauta. (Art. 10º, II)</p> <p>Requerimentos de destaque até o horário previsto para o início da sessão em que a matéria esteja em pauta, ou até 2 horas após a entrega do relatório, se extemporâneo. (Art. 10º, III)</p> <p>Pronunciamentos em 3 minutos. (Art. 12)</p>

Fontes: Quadro elaborado por SANTOS, Fabiano. GERSHON, Débora. Os regimentos remotos.

In: Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021, com alterações do autor. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020. Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021

Com o quadro comparativo, é possível enxergar de forma mais didática as alterações promovidas por cada um dos atos do SDR, que serão utilizadas na

²⁶ Os autores apresentam como "Quórum de maioria absoluta dos senadores - matérias gerais", mas o correto é maioria simples, presente a maioria absoluta, nas matérias gerais, conforme o Art. 47 da Constituição Federal e o Art. 288 do RISF, que traz os quóruns tanto para as matérias gerais, quanto para as que exigem quórum diferenciado.

análise dos dados apresentados no próximo capítulo sobre a produção legislativa das comissões e do plenário nos anos analisados.

3. EVOLUÇÃO TEMPORAL DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO SENADO FEDERAL

3.1 - Metodologia

Neste capítulo, será realizada a análise dos dados da produção legislativa do Senado Federal entre os anos de 2015 e 2021²⁷ sob o viés quantitativo de decisões finais tomadas pelas comissões e pelo plenário, para visualizar os possíveis efeitos do Sistema de Deliberação Remota sobre estas. Antes da análise, apresento primeiramente os critérios utilizados e as motivações que levaram à escolha destes critérios.

A proposta é analisar a produção legislativa final - que tem, como resultado, o arquivamento, envio à sanção ou promulgação, ou envio à Câmara dos Deputados. Por isso, foi feita a escolha pela análise quantitativa apenas das decisões realizadas pelas comissões e pelo plenário que levam a algum destes resultados, às quais chamo de decisões finais. Não são computadas para análise deliberações que não encerram a tramitação de uma proposição na Casa, como a aprovação da matéria em uma comissão não terminativa.

Assim, para atingir os critérios de produção legislativa final, foram selecionadas as proposições que tiveram as seguintes decisões:

- Para avaliar arquivamento:
 - Em comissões:
 - Rejeitada pela CCJ por inconstitucionalidade (art. 101, § 1º, do RISF);
 - Rejeitada por comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)²⁸;
 - Rejeitada por comissão em decisão terminativa (art. 91, § 5º do RISF);
 - Em plenário:
 - Rejeitada pelo Plenário.

²⁷ Apesar de reconhecer que a 55ª legislatura (2015-2019) foi atípica, com o processo de impeachment, a troca de presidente no segundo ano de governo e a intervenção federal no Rio de Janeiro, o recorte possível pelos dados disponibilizados não poderia retroceder à 54ª legislatura, ou às anteriores, uma vez que a base de dados dinâmica dos relatórios anuais do Congresso Nacional só passou a ser utilizada a partir de 2015.

²⁸ Apesar do rito da proposição ser sucessivo, e não terminativo, nestes casos a rejeição pelas comissões leva ao arquivamento sem análise do plenário.

- Para avaliar envio à sanção ou promulgação, ou envio à Câmara dos Deputados
 - Em comissões:
 - Aprovada por comissão em decisão terminativa;
 - Em plenário:
 - Aprovada parcialmente pelo plenário;
 - Aprovada pelo plenário;
 - Aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV);
 - Aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV), com emendas;
 - Aprovada na íntegra;

Os tipos de matérias existentes no Senado Federal se definem conforme a espécie legislativa²⁹ que a matéria busca gerar. Neste estudo, foi feita a escolha de limitar a análise às matérias legislativas que produzam Emendas Constitucionais, Leis Complementares e Leis Ordinárias, uma vez que Decretos Legislativos e Resoluções são espécies com efeito majoritariamente limitado ao próprio Poder Legislativo. Abaixo, aponto os tipos de matérias legislativas³⁰ no Senado Federal que podem gerar cada uma delas:

- Emendas à Constituição: Proposta de Emenda à Constituição (PEC);
- Leis Complementares: Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Lei do Senado - Complementar (PLS), Projeto de Lei da Câmara - Complementar (PLC), Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado - Complementar (ECD), Substitutivo da Câmara a Projeto de Lei do Senado - Complementar (SCD);
- Leis Ordinárias: Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei do Senado (PLS), Projeto de Lei da Câmara (PLC), Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado (ECD), Substitutivo da Câmara a Projeto de Lei do Senado (SCD), Medidas Provisórias (MPVs).

²⁹ As espécies legislativas que podem ser produzidas são definidas pelo Art. 59 da Constituição Federal.

³⁰ Apesar de, segundo o Art. 59 da Constituição Federal, Medida Provisória ser uma espécie legislativa por ter eficácia de lei durante sua vigência, ela é considerada também matéria legislativa no Senado Federal - sujeita a deliberação com o objetivo de produzir lei - e é sob esse olhar que são analisadas as MPVs neste trabalho.

Para aqueles que têm familiaridade com o processo legislativo na Câmara dos Deputados, é possível perceber que há uma grande diferença entre os tipos de nomenclaturas para as matérias legislativas entre as duas casas. A tendência é que diversos dos tipos de nomenclaturas do Senado Federal deixem de existir no curto prazo, como resultado de um processo de unificação de nomenclaturas e numerações de matérias legislativas entre as duas casas iniciado em 2019³¹. O processo resultou nas seguintes mudanças para proposições apresentadas (ou recebidas) no Senado Federal a partir de 2019:

- Proposta de Emenda à Constituição: Conhecida como PEC em ambas as Casas, continua com a mesma denominação;
- Projeto de Lei Ordinária: conhecido no Senado como PLS (Projeto de Lei do Senado) e PLC (Projeto de Lei da Câmara) e na Câmara como PL – passou a ser apenas PL para ambas as Casas;
- Projeto de Lei Complementar: conhecido no Senado como PLS – complementar ou PLC - complementar e na Câmara como PLP – passou a ser apenas PLP para ambas as Casas;
- Emenda da Câmara dos Deputados (ECD) e Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD): ficam extintos, passam a ser adotados os mesmos números e tipos das proposições emendadas (PL/PLP/PEC).

As matérias legislativas apresentadas (ou recebidas) no Senado Federal antes de 2019 mantêm a nomenclatura e numeração recebidas originalmente, mas transicionam para a nova nomenclatura/numeração se retornarem ao Senado após revisão da Câmara dos Deputados.

Os tipos dentro de cada um desses grupos, apesar de possuírem nomenclaturas diferentes, se submetem aos mesmos processos, com a mesma finalidade. Para facilitar a visualização dos dados na análise a ser realizada neste trabalho, serão feitas referências aos tipos de matérias legislativas com o fim de produzir lei ordinária³², com exceção das Medidas Provisórias, como Projetos de Lei Ordinária, e aos tipos de matérias legislativas com o fim de produzir lei

³¹ A explicação completa pode ser encontrada no portal "Simplificou", do Senado Federal: SENADO FEDERAL. Simplificou! Agora é mais fácil acompanhar o processo legislativo: O que mudou? Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/simplificou/o-que-mudou>>. Acesso em 10 de jan. de 2023.

³² Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei do Senado (PLS), Projeto de Lei da Câmara (PLC), Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado (ECD), Substitutivo da Câmara a Projeto de Lei do Senado (SCD).

complementar,³³ como Projetos de Lei Complementar. Medidas Provisórias serão analisadas de forma apartada por possuírem rito diferente dos demais Projetos de Lei Ordinária.

A base de dados utilizada foi extraída das tabelas dos relatórios anuais³⁴ produzidos pela Presidência do Senado Federal sobre as matérias introduzidas ou apreciadas pela Casa, abrangendo tanto dados das comissões quanto do plenário. O relatório é publicado no início de cada sessão legislativa³⁵, que se inicia em fevereiro de cada ano da legislatura. Por isso, os dados de 2022 ainda não haviam sido publicados durante o levantamento que embasou esse trabalho, realizado em dezembro de 2021.

O relatório vem acompanhado do Conteúdo Digital Complementar, disponível na página do Senado³⁶. No conteúdo, há uma lista descritiva das matérias legislativas com a indicação da decisão em cada matéria. Para gerar a base de dados utilizada, foi acessada a consulta dinâmica da lista descritiva das matérias legislativas de cada um dos anos analisados, e exportados os dados completos em formato Excel de cada um deles.

Após, foi feita a limpeza dos dados extraídos, fase na qual foi observado que o ano de 2021 possuía incongruências, e através do programa Excel foi identificado que a base exportada do ano 2021 possuía 394 linhas duplicadas, que foram removidas.³⁷

Dentro da tabela de dados gerados, foi feita a adaptação da organização das colunas de cada um dos anos para que fosse possível a unificação dos dados de 2015 a 2021 em uma mesma aba.

Para a identificação de PLS, PLC, ECD e SCD complementares, foi utilizada a coluna de informações fornecida pela própria base de dados exportada, chamada "Indicador de lei complementar". Foi feita a revisão destes dados para que também

³³ Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Lei do Senado - Complementar (PLS), Projeto de Lei da Câmara - Complementar (PLC), Emenda da Câmara a Projeto de Lei do Senado - Complementar (ECD), Substitutivo da Câmara a Projeto de Lei do Senado - Complementar (SCD).

³⁴RISF, Art. 269. A Presidência fará publicar:

I - no princípio de cada sessão legislativa, a sinopse de todas as proposições em curso ou resolvidas pelo Senado na sessão anterior; (...)

³⁵ A sessão legislativa ordinária é o período de atividade normal do Congresso a cada ano, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, conforme o Art. 57 da Constituição Federal.

³⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/>. Acesso em 13 fev. 2023.

³⁷ Com a remoção, o resultado final do ano de 2021 ficou dentro dos parâmetros quando comparado a outras bases de dados, como os relatórios mensais de 2021 produzidos pelo próprio Senado Federal.

todos os PLPs tivessem identificação positiva nesta coluna, de forma a agregar os dados dos PLP, PLS, PLC, ECD e SCDs como Projetos de Lei Complementar. Da mesma forma, os PLs tiveram identificação negativa, para serem agregados com os PLS, PLC, ECD e SCD ordinários como Projetos de Lei Ordinária.

Com isso, foi utilizada uma tabela dinâmica do próprio Excel para a aplicação de filtros que levassem às informações utilizadas nas tabelas e figuras apresentadas a seguir, com os dados de tipo de proposição, ano da decisão e tipo de decisão.

Com o número de proposições deliberadas em plenário e o número de proposições deliberadas de forma final pelas comissões em cada um desses anos, pode-se examinar os possíveis efeitos da pandemia e do Sistema de Deliberação remota na produção legislativa da casa nos anos de 2020 e 2021, quando comparados aos anos 2015 a 2019.

Dos mesmos relatórios, diretamente em seu arquivo disponível para download, e não nos conteúdos complementares, foram extraídos os dados de números de reuniões das comissões e número de sessões do plenário. Quanto às reuniões das comissões, serão divididas entre deliberativas e audiências públicas, sendo consideradas apenas as comissões permanentes, por serem as únicas com poder terminativo. Já no plenário, temos sessões deliberativas (ordinárias, extraordinárias e remotas), especiais e de debates temáticos. Para os efeitos de comparação almejados neste trabalho, serão desconsideradas as sessões especiais e as não deliberativas, para que seja possível comparar plenário e comissões em seu papel deliberativo com as suas sessões e reuniões deliberativas, e em seu papel de espaço de debates com suas sessões de debates temáticos e audiências públicas, respectivamente. As sessões especiais (Art. 154 § 5º), além de terem objetivo diverso (para comemoração ou homenagem), possuem também número pré-definido de vezes que podem acontecer (máximo de 2 vezes ao mês), salvo exceções.

3.2 - Produção legislativa nas comissões entre 2015-2021

Primeiramente, serão apresentadas a análise dos dados de deliberações finais realizadas nas comissões. A separação entre comissões e plenário é fundamental, pois as comissões têm papel significativo no processo legislativo, que merece olhar dedicado. Especialmente porque este estudo busca entender o efeito

nos dois ambientes, tanto de forma separada, quanto de forma agregada. Duas das principais competências dos colegiados, como dito anteriormente, são a de ter o papel de apreciação definitiva de matérias, ou seja, a decisão final pela aprovação ou rejeição de uma proposição sem que esta tenha que ser levada à apreciação do plenário; e a de realização de audiências públicas para instrução das matérias, sendo o ambiente de maior debate na casa. Essas prerrogativas estão previstas no Artigo 58 da Constituição Federal:

"Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

(...)"

Levando em consideração a primeira destas duas importantes competências das Comissões, a tabela 1 apresenta os dados de decisões finais tomadas pelas comissões por tipo de decisão e por tipo matéria entre os anos de 2015 e 2021.

TABELA 1 - NÚMERO DE DECISÕES FINAIS EM COMISSÕES POR TIPO DE DECISÃO, TIPO DE MATÉRIA E ANO

Projeto de Lei Complementar ou Projeto de Lei Ordinária	Ano da decisão	Aprovada por Comissão em decisão terminativa	Rejeitada pela CCJ por inconstitucionalidade (art. 101, § 1º, do RISF)	Rejeitada por Comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)	Rejeitada por Comissão em decisão terminativa (art. 91, § 5º, do RISF)	Total geral
Projeto de Lei Complementar ³⁸	2015			2		2
	2016			1		1
	2017			1		1
	2018			1		1

³⁸ Projetos de Lei Complementar não podem ter aprovação terminativa nas comissões por exigência constitucional de maioria absoluta de votos para sua aprovação, conforme o Art. 69 da Constituição Federal, feito que só pode ser alcançado no plenário da Casa.

	2019			1		1
	2020			1		1
Projeto de Lei Complementar Total				7		7
Projeto de Lei Ordinária	2015	106	1	15	30	152
	2016	57		4	15	76
	2017	115		9	13	137
	2018	82	1	28	6	117
	2019	108		1	11	120
	2020	33			10	43
	2021	78		1	1	80
Projeto de Lei Ordinária Total		579	2	58	86	725
Total geral		579	2	65	86	732

Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

Pelos dados levantados, pode-se perceber, inicialmente, que os casos de decisão final de Projetos de Lei Complementar são raros, sendo dois no ano de 2015, um por ano entre os anos de 2016 e 2020 e nenhum no ano de 2021. Apesar de mínimos, os números são importantes para consolidar o agregado de produção das comissões.

Percebe-se também a ausência de Medidas Provisórias e Propostas de Emenda à Constituição. O primeiro caso se dá pelo rito das Medidas Provisórias não incluir a apreciação pelas comissões do Senado, como explicado anteriormente. Já o segundo, apesar da possibilidade de rejeição de PECs na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que seria uma decisão final sobre a proposta, não ocorreu nenhum caso entre 2015 e 2021. Uma das hipóteses a ser levantada, é de que a deliberação de PECs acontece apenas quando há maioria já negociada para sua aprovação, evitando o risco de rejeição no colegiado.

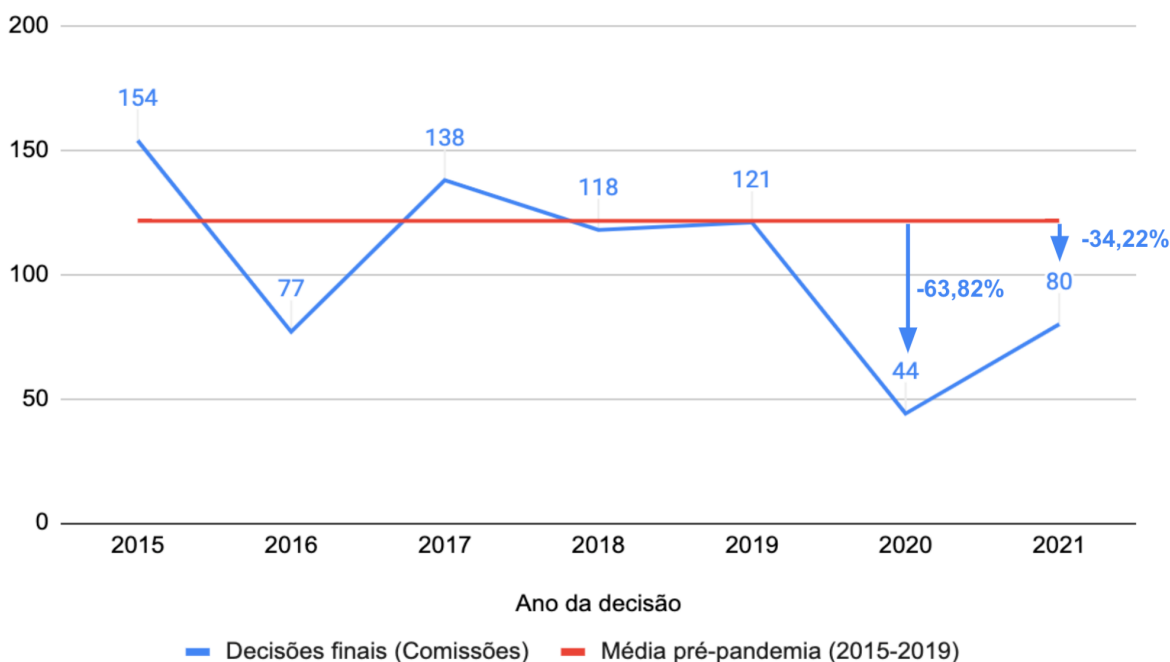
A análise também mostra que 79,13%³⁹ das decisões finais das comissões tomadas entre 2015 e 2021 são de aprovação das matérias analisadas, e 20,87%⁴⁰

³⁹ 580 das 733 decisões foram de aprovação, totalizando 79,13%.

⁴⁰ Somando os três tipos de rejeição apresentados, tem-se o dado de que 153 das 733 decisões foram de rejeição, totalizando 20,87%.

são de rejeição. Abaixo, a figura 1 apresenta o número de decisões finais por ano, entre 2015 e 2021:

FIGURA 1 - NÚMERO DE DECISÕES FINAIS EM COMISSÕES POR ANO



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

A média de número de decisões finais das comissões entre 2015 e 2019 é de 121,6 por ano. Em 2020, o funcionamento regular das comissões aconteceu apenas nos meses de fevereiro e março⁴¹ e foram tomadas 44 decisões finais, o que representa 36,18% da média de 2015 a 2019 (queda de 63,82%). Já em 2021, com o funcionamento dos colegiados retomado gradualmente a partir de agosto⁴², foram tomadas 80 decisões finais pelas comissões, representando 65,78% da média de 2015 a 2019 (queda de 34,22%).

Uma observação a ser feita é de que o ano de 2016 apresenta severa discrepância em relação aos outros anos pré-pandemia (2015, 2017, 2018 e 2019). Um dos motivos que pode justificar tal discrepância é o impeachment da presidente

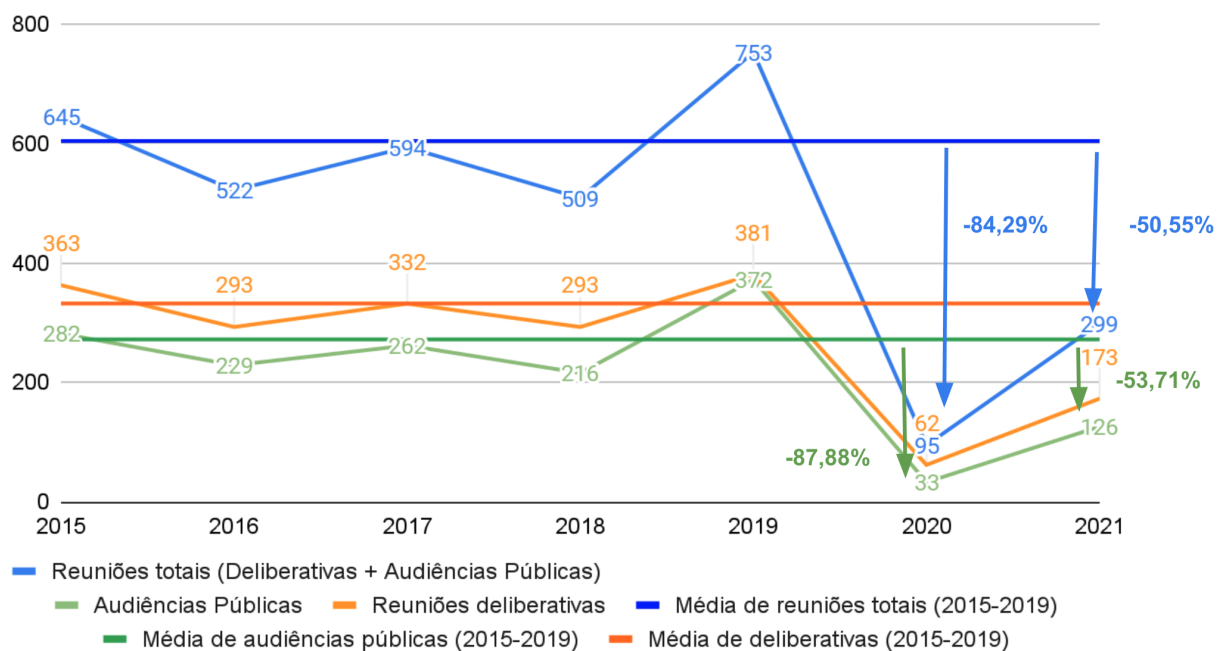
⁴¹ A sessão legislativa se iniciou no dia 2 de fevereiro, e no dia 17 de março foi publicado o Ato que instituiu o SDR, suspendendo o funcionamento regular das comissões.

⁴² Em 16 de julho foi publicado o ato que estabeleceu regras para a retomada do funcionamento regular das comissões, com reuniões semipresenciais.

Dilma Rousseff e sua tramitação no Senado Federal. O processo de impeachment foi recebido no Senado Federal em 18 de abril e teve sua apreciação finalizada em 31 de agosto, passando 135 dias na casa, o que pode ser a causa da diminuição do número de decisões finais pelos colegiados.

Já em uma análise da segunda competência apontada anteriormente, referente às audiências públicas, a figura 2 traz os dados de reuniões realizadas nas Comissões Permanentes entre os anos de 2015 e 2021. O dado de "reuniões totais" se refere à soma de reuniões deliberativas e de audiências públicas, apresentando o número total de reuniões realizadas pelas comissões permanentes durante cada um dos anos analisados.

FIGURA 2 - NÚMERO DE REUNIÕES REALIZADAS EM COMISSÕES POR ANO



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

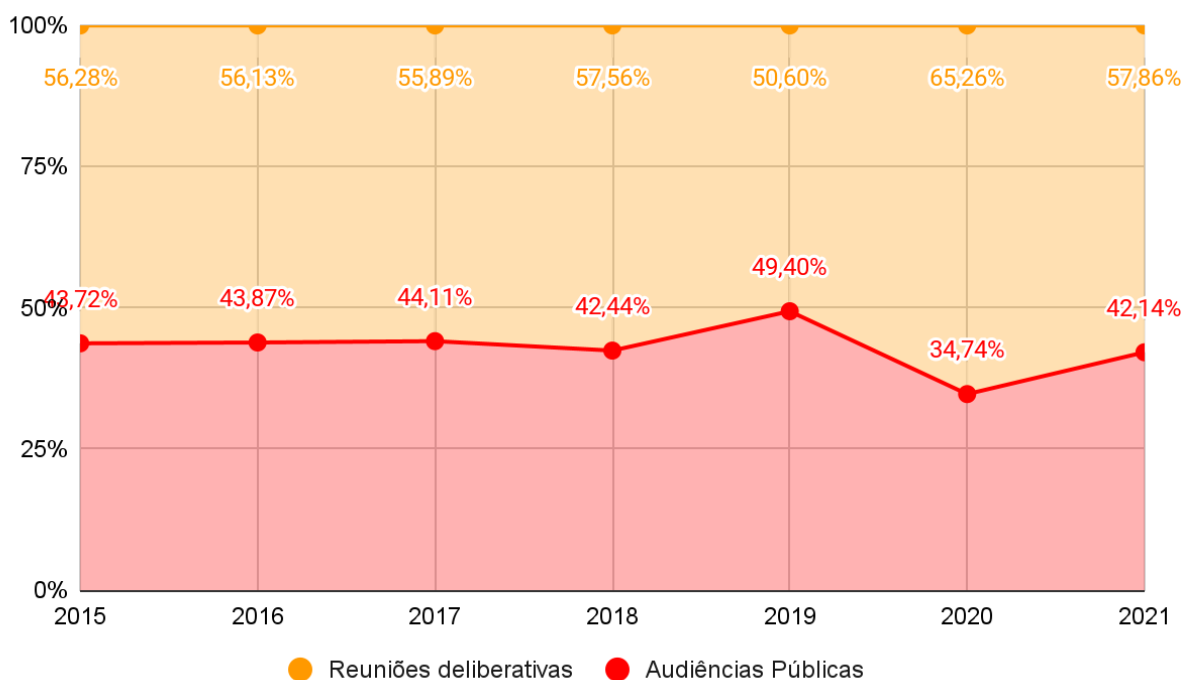
Os dados mostram o impacto significativo que a pandemia teve sobre a atuação das comissões no tocante ao número de reuniões. A média de reuniões totais pré-pandemia (entre 2015 e 2019) foi de 604,6 por ano, os números de 2020 (95) - quando houve suspensão quase total do funcionamento das comissões a partir de março com o primeiro ato do SDR - representam apenas 15,71% da média dos 5 anos anteriores. Já os números de 2021 (299) representam 49,45% do período

pré-pandêmico. Quando levado em consideração que em 2021 a retomada das comissões aconteceu a partir de julho, com o segundo ato do SDR, o funcionamento por metade do ano alcançou quase metade da média, um indicativo de que as modificações do segundo ato foram importantes para restabelecer o papel das comissões, proporcionalmente ao tempo de funcionamento no ano de 2021.

Quanto às audiências públicas, os dados são similares, mas mostram um impacto negativo ainda maior da pandemia. A média pré-pandemia (entre 2015 e 2019) foi de 272,2 audiências públicas por ano. Assim, os números de 2020 (33) representam apenas 12,12% da média, e os de 2021 (126) representam 46,29%, reforçando a posição de maior impacto durante a vigência do primeiro ato do SDR, e de que as alterações feitas pelo segundo ato se mostram importantes para reestabelecer o funcionamento normal, proporcionalmente.

Vale também analisar a participação das reuniões deliberativas e das audiências públicas no total de reuniões das comissões no período analisado, como apresentado na figura 3.

FIGURA 3 - PARTICIPAÇÃO DAS REUNIÕES DELIBERATIVAS E DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO TOTAL DE REUNIÕES POR ANO



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

	2016	29		7			36	
	2017	33		1			34	
	2018	25		4		1	30	
	2019	16		4			20	
	2020	34		14			48	
	2021	22	7	9			38	
MPV Total		184	7	42		1	234	
	2015					12	1	13
	2016					11		11
	2017					12		12
	2019					14	1	15
	2020					3		3
	2021					14		14
PEC Total						66	2	68
	2015					13	2	15
	2016					8		8
	2017					11		11
	2018					15		15
	2019					9		9
	2020			1		12		13
	2021			1		15		16
Projeto de Lei Comple mentar - Total					2	83	2	87
	2015					78	1	79
	2016			2		69		71
	2017			3		144		147
	2018			1		104	2	107
	2019			1		118		119
	2020			4		103	1	108
	2021			2		179		181
Projeto de Lei Ordinária - Total					13	795	4	812
Total		184	7	42	15	944	9	1201

geral

Fonte:Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

A análise dos números apresentados mostra que em plenário o percentual de decisões de rejeição de propostas é significativamente inferior ao apresentado nas comissões. Enquanto nos colegiados as rejeições representam 20,87% das decisões finais, no plenário elas representam apenas 0,75%⁴³, com 9 rejeições durante todo o período analisado - apenas uma delas aconteceu durante a pandemia, as outras 8 foram no período de 2015 a 2019.

Vale observar também que, no ano de 2018, não foram deliberadas Propostas de Emenda à Constituição no Senado Federal. Isso se deve à intervenção federal decretada na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e à limitação constitucional para promulgação de PECs durante intervenção federal⁴⁴. Apesar de o entendimento do Supremo Tribunal Federal de não haver proibição de tramitação, mas sim de promulgação, em 2018 adotou-se, no Senado Federal, a prática de não deliberar PECs, uma vez que não poderiam ser promulgadas.

Abaixo, a figura 4 apresenta os dados de decisões finais de plenário ano a ano, por tipo de matéria, além do número total e da média total entre 2015 e 2019, para efeitos comparativos.

⁴³ Das 1201 decisões finais tomadas pelo plenário no período, apenas 9 foram de rejeição.

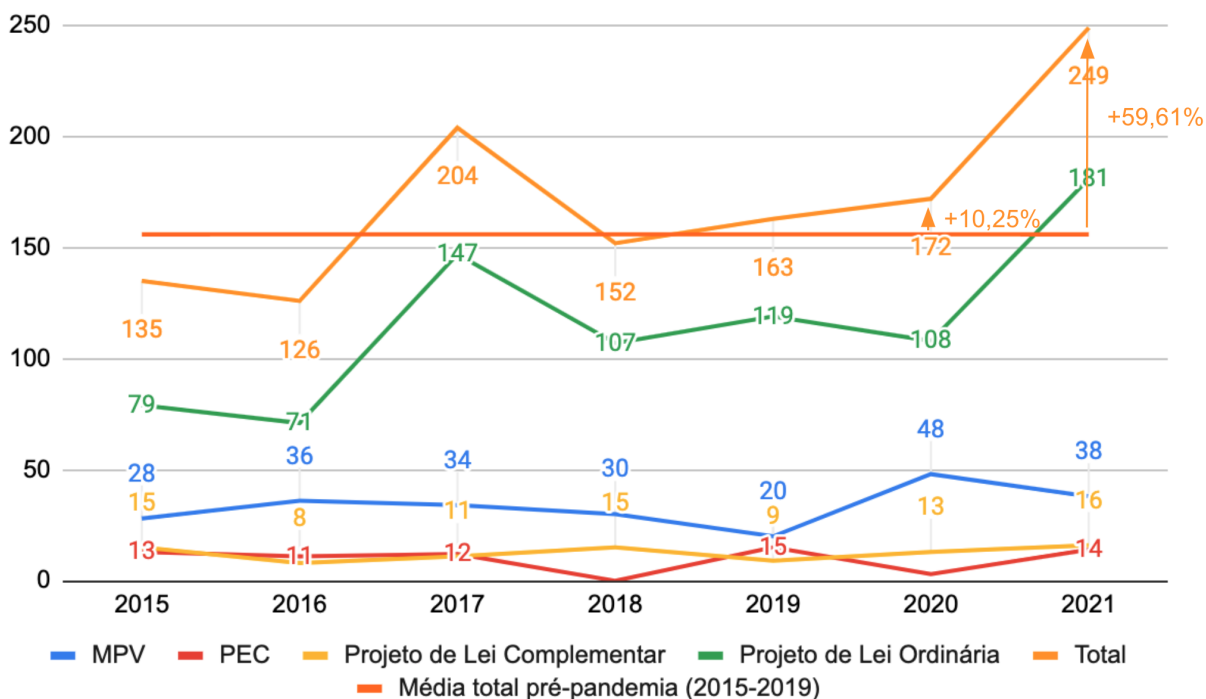
⁴⁴ A previsão se encontra no Artigo 60 da Constituição Federal:

"Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio."

FIGURA 4 - NÚMERO DE DECISÕES FINAIS EM PLENÁRIO POR TIPO DE MATÉRIA E ANO



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

O mais importante a se extrair destes dados é que o plenário, de forma agregada, superou a média de decisões finais pré-pandemia (2015 a 2019) tanto em 2020 quanto em 2021. Em 2020, o número foi 10,25% superior à média pré-pandemia⁴⁵ e em 2021 foi 59,61% superior. Pelos dados apresentados, não é possível observar prejuízo do SDR à capacidade de tomada de decisões finais do plenário do Senado. Pelo contrário: o ano de 2021 foi o com o maior número de decisões finais tomadas pelo órgão dentre os 7 analisados.

Quando comparados os anos de 2020 e 2021 com o ano de 2017 - aquele que teve maior número de decisões finais tomadas pelo plenário no período pré-pandemia -, vê-se que 2020 teve 15,68% menos decisões finais do que o ano de 2017, enquanto 2021 teve 22,05% mais decisões finais do que 2017, estando os três acima da média pré-pandemia.

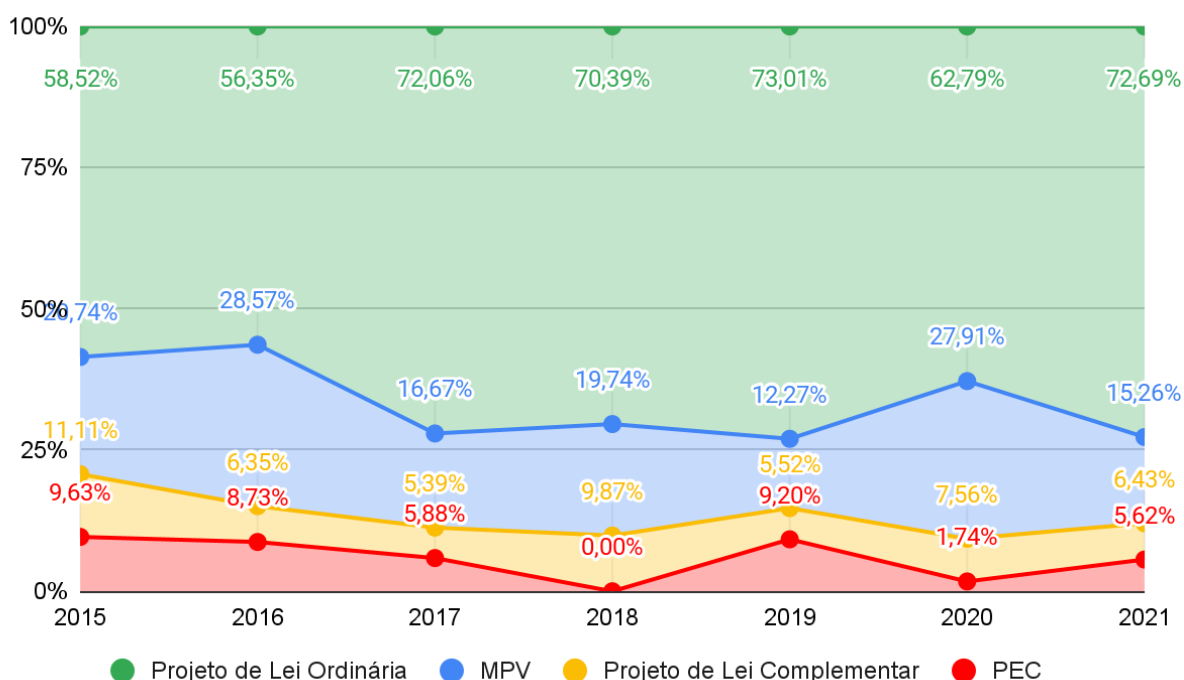
Assim como na análise das comissões, o ano de 2016 mostrou redução do total de decisões finais, o que pode estar associado ao processo de *impeachment* da

⁴⁵ Os anos de 2015 a 2019 tiveram, respectivamente, 135 - 126 - 204 - 152 e 163 decisões finais, com média de 156 por ano.

presidente Dilma Rousseff, que foi recebido no Senado Federal em 18 de abril e teve sua apreciação finalizada em 31 de agosto, passando 135 dias na casa.

Na figura 5, é apresentada a participação percentual de cada tipo de matéria legislativa no total de decisões finais tomadas pelo plenário a cada ano, de 2015 a 2021.

FIGURA 5 - PARTICIPAÇÃO DO TIPO DE MATÉRIA LEGISLATIVA NO TOTAL DE DECISÕES FINAIS TOMADAS PELO PLENÁRIO



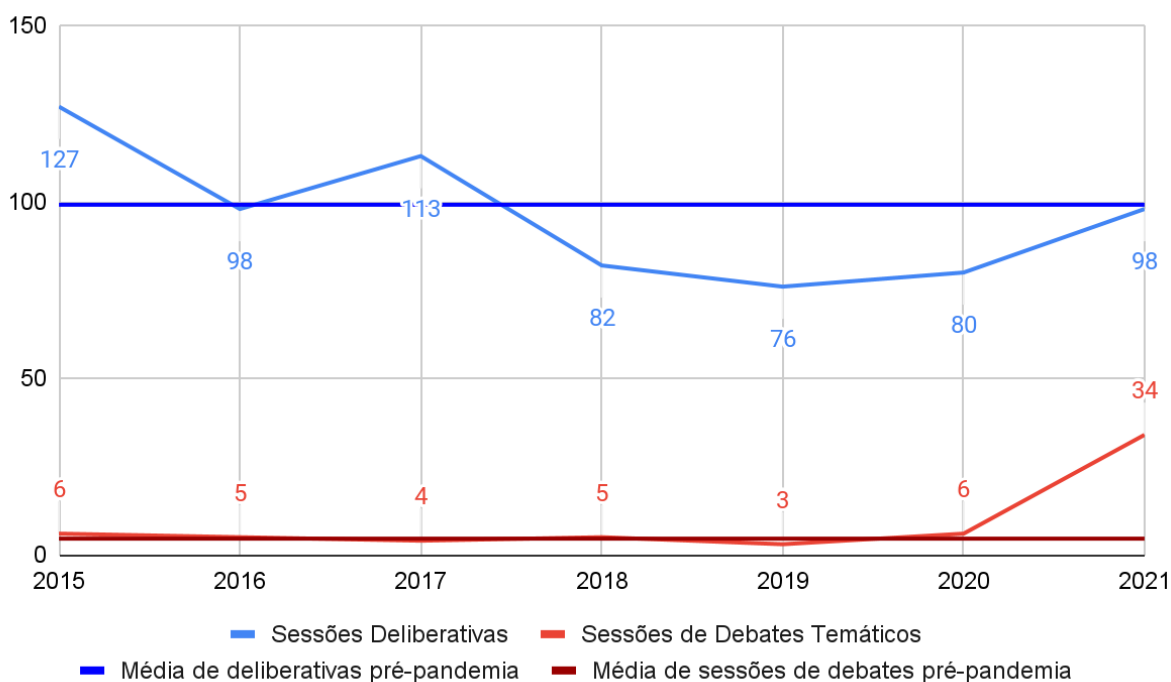
Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

A figura 5 mostra como os Projetos de Lei Ordinária são os maiores responsáveis pelo número de decisões finais em plenário. Apesar de não terem protagonismo tão grande quanto nas comissões (onde são quase a totalidade), nos 7 anos analisados os projetos de lei ordinária não representaram menos de 50% das decisões finais em nenhum. O ano em que se teve a menor participação no total foi 2016, quando representaram 56,35%, enquanto o ano em que tiveram a maior participação foi 2021, quando representaram 72,69%.

As Medidas Provisórias vêm em segundo lugar, tendo ocupado entre 12,27% - em seu ano de menor impacto, 2019 - e 28,57% - em seu ano de maior impacto,

2016. Em 2020, ano com maior número absoluto de medidas provisórias com decisão final tomada em plenário, estas corresponderam a 27,91% do total. A figura 6 apresenta os dados do número de sessões deliberativas e do número de sessões de debates temáticos realizadas pelo plenário no período analisado.

FIGURA 6 - NÚMERO DE SESSÕES REALIZADAS EM PLENÁRIO POR ANO



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

O número de sessões deliberativas pós-pandemia, como mostrado pela figura 6, não destoa de forma significativa dos números pré-pandemia (2015-2019). Os dados de 2020 mostram um número de sessões 19,35%⁴⁶ abaixo da média pré-pandemia, de 99,2 sessões⁴⁷, mas muito similar à dos dois anos anteriores (2018 e 2019), que já apresentavam uma redução similar em relação à média. Já o ano de 2021 teve um crescimento no número de sessões em relação ao anterior, se aproximando muito da média pré-pandemia, com apenas 1,2%⁴⁸ abaixo desta.

⁴⁶ Foram realizadas 80 sessões deliberativas em 2020, enquanto a média é de 99,2 por ano entre 2015 e 2019.

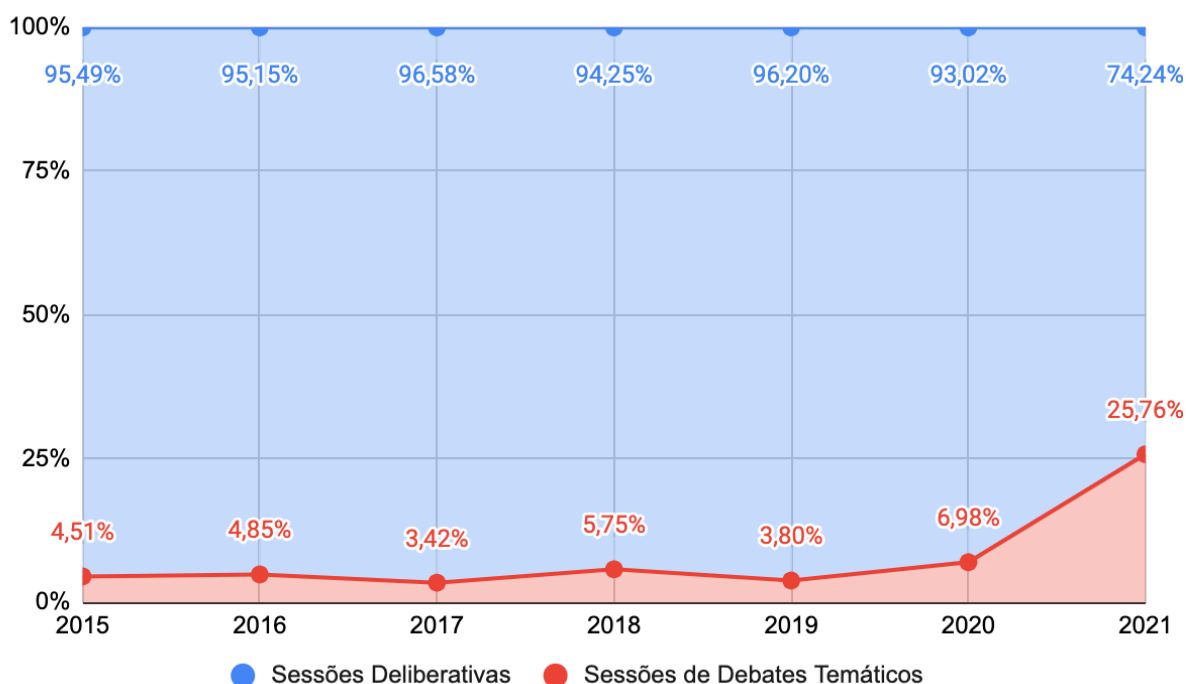
⁴⁷ A média pré-pandemia foi calculada sobre os dados de 2015 (127), 2016 (98), 2017 (113), 2018 (82) e 2019 (76), chegando à média de 99,2 sessões por ano.

⁴⁸ Foram realizadas 98 sessões deliberativas em 2021, enquanto a média é de 99,2 por ano entre 2015 e 2019.

Contudo, o destaque principal fica para as sessões de debates temáticos, que no período pré-pandemia tinham média de 4,6 sessões por ano, e tiveram um crescimento de mais de 600% em 2021 em relação à média, com a realização de 34.

A figura 7 apresenta os dados de participação percentual dos tipos de sessões no total⁴⁹, ano a ano, de 2015 a 2021.

FIGURA 7 - PARTICIPAÇÃO DO TIPO DE SESSÃO NO TOTAL



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

Os dados apresentados na figura 7 apontam para como o crescimento de mais de 600% do número de sessões de debates temáticos em 2021, quando comparado à média pré-pandemia, afetaram substancialmente a participação deste tipo de sessão no total, alcançando 25,76% do número de sessões realizadas.

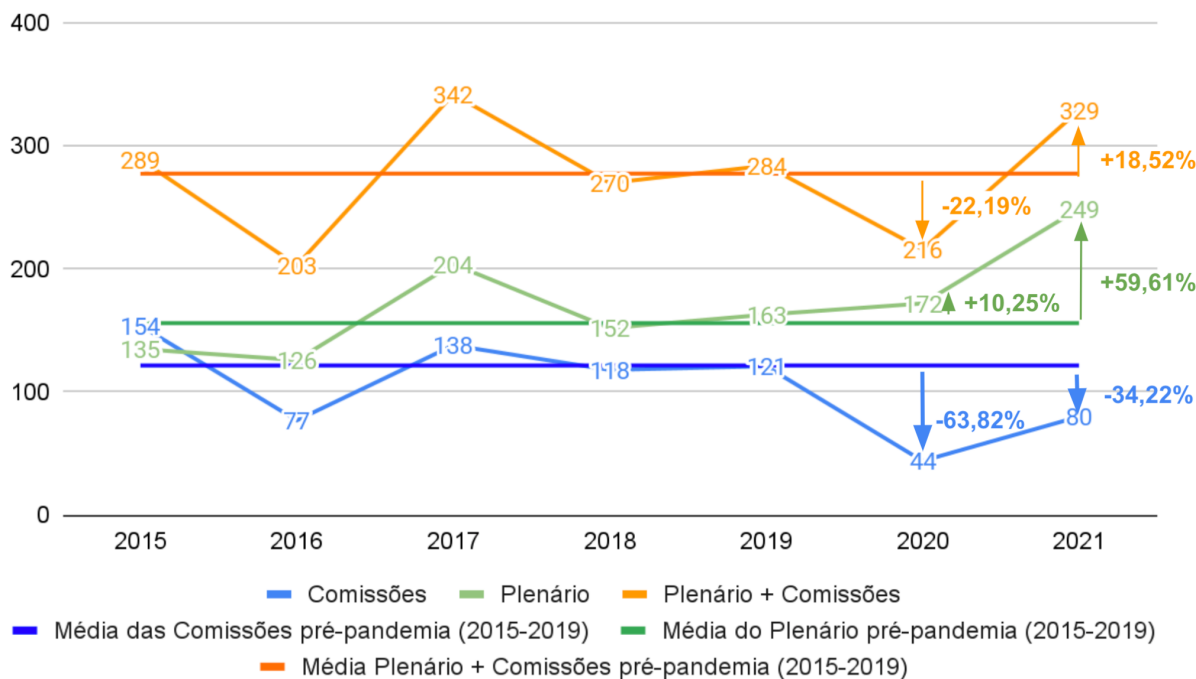
3.4 - Produção legislativa total da casa entre 2015-2021

Passo então à análise agregada dos dados de Comissões e Plenário durante o período analisado. Na figura 8, pode-se comparar o número de decisões finais por

⁴⁹ O total considera apenas sessões deliberativas (ordinárias e extraordinárias) e sessões de debate, não considerando as sessões especiais, normalmente associadas à celebração de datas comemorativas.

ano em cada um destes espaços, além de se visualizar a produção legislativa total da Casa em cada ano.

FIGURA 8 - NÚMERO DE DECISÕES FINAIS POR ANO



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

A figura 8 é fundamental para a análise da produção legislativa total da casa durante o período. É importante notar, especialmente, que apesar da redução expressiva do número de decisões finais de comissões em 2020 e 2021 em relação à média pré-pandemia⁵⁰ (queda de 63,82% e 34,21% respectivamente), o plenário apresentou crescimento nos dois anos, ficando superior à média pré-pandemia⁵¹ em ambos (em 2020 houve crescimento de 10,26% em relação à média, e em 2021 59,62%).

Assim, vê-se que quando comparado com as médias pré-pandemia⁵², em 2020 o crescimento de 10,26% do número de decisões finais em plenário conteve apenas em parte o impacto da significativa redução de 63,82% no número das comissões, levando a uma queda de 22,19% do número total de decisões. Já em 2021, o crescimento de 59,62% do plenário, associado a uma menor queda das

⁵⁰ Para as comissões, a média pré-pandemia foi de 121,6 decisões por ano, como apresentado anteriormente no subtópico 3.1.

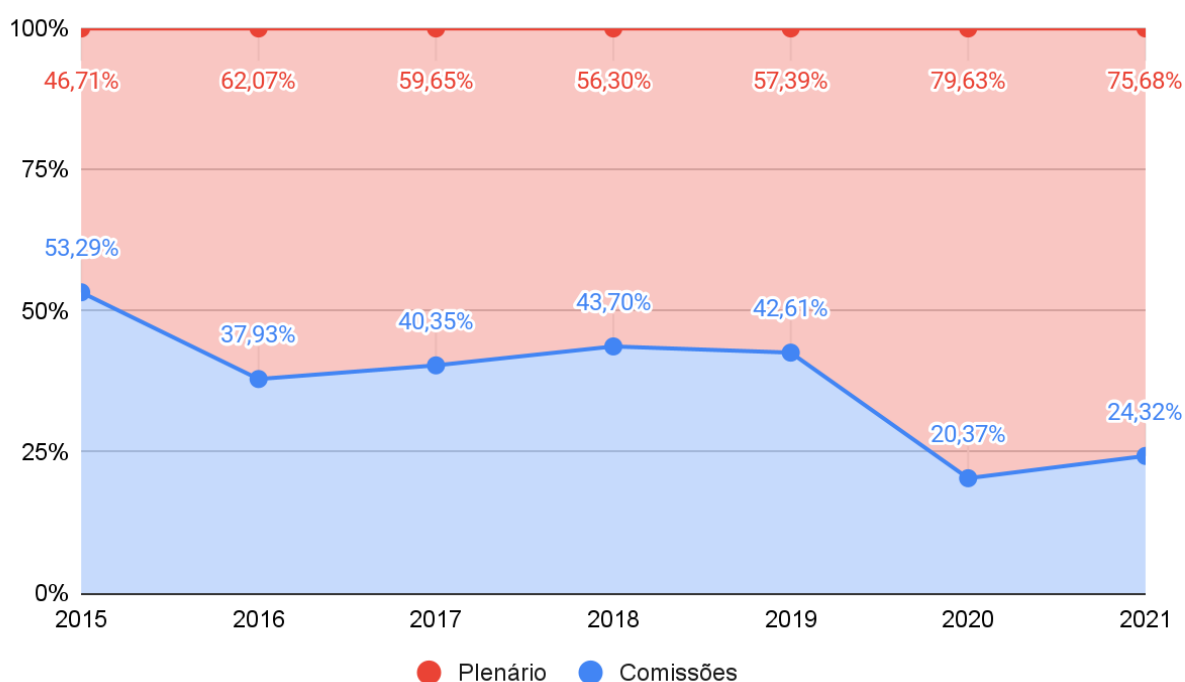
⁵¹ Para o plenário, a média pré-pandemia foi de 156 decisões por ano.

⁵² No agregado, a média de decisões por ano no período pré-pandemia foi de 277,6.

comissões, de 34,21%, resultou em um crescimento do número total de decisões finais na ordem de 18,52% quando comparado com o período pré-pandêmico. Com isso, é possível aferir que o impacto negativo do SDR sobre a produção legislativa total aconteceu apenas no ano de 2020.

A análise da participação de cada um dos espaços no total de decisões finais anuais também vale destaque, como mostra a figura 9.

FIGURA 9 - PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DE DECISÕES FINAIS POR ANO



Fonte: Relatórios da presidência do Senado Federal, anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

Na análise dos dados agregados, vê-se que o último ano em que as comissões tiveram um papel maior nas decisões finais do o plenário foi em 2015, o primeiro da análise aqui realizada, quando estas representaram 53,29% das decisões, ante a 46,71% do plenário. A partir de 2016 se dá início o período de maior protagonismo do plenário da casa, que teve aumento ainda mais significativo durante o período da pandemia. A média de participação das comissões entre 2015 e 2019 foi de 43,58%, enquanto em 2020 teve 20,37% e em 2021 24,32%, mostrando assim que o papel das comissões caiu praticamente pela metade em

relação aos anos pré-pandemia, redução de 53,25% em 2020 e de 44,20% em 2021 em relação à média.

Apesar do significativo crescimento do número de decisões finais das comissões em 2021 - crescimento de 81,82% quando comparadas as 80 decisões de 2021 com as 44 de 2020, mostrando a força da retomada dos colegiados com o segundo ato do SDR - o efeito na participação final das comissões sobre o total de decisões foi pequeno, subindo de 20,37% em 2020 para 24,32% em 2021. Isso se deve ao fato de o plenário também ter apresentado crescimento expressivo de decisões finais em 2021 - 44,77% maior quando comparadas às 249 decisões de 2021 com as 172 de 2020.

Vale destacar o esforço do Senado para suprir a redução das oportunidades para audiência pública com a realização de sessões de debates temáticos no plenário, que tinha média de 4,6 por ano pré-pandemia, e chegou a 36 em 2021.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluída a apresentação e análise dos dados de produção legislativa do Senado Federal entre 2015 e 2021, podemos então responder às perguntas levantadas inicialmente.

Quanto ao efeito da pandemia e do Sistema de Deliberação Remota (SDR) sobre as comissões, observou-se que o papel desempenhado pelos colegiados teve redução significativa no número de decisões totais tomadas a cada ano, queda de 63,82% e 34,21% nos anos de 2020 e 2021 respectivamente, em relação à média pré-pandemia. A queda era esperada, especialmente no ano de 2020, quando houve a suspensão quase total do funcionamento das comissões a partir da edição do ato que instituiu o SDR em 2020. Com a retomada gradual das comissões no segundo semestre de 2021, houve redução do efeito negativo do SDR sobre as comissões naquele ano, como podia-se antecipar.

Já quanto ao plenário do Senado, pôde-se ver que o Sistema de Deliberação Remota teve efeito contrário ao que teve sobre as comissões, proporcionando aumento no número de decisões tomadas no órgão máximo da casa de 10,26% em 2020 e 59,62% em 2021 em relação à média pré-pandemia. Os dados reforçam a hipótese de que a alteração das regras de tramitação com o SDR e a facilitação da inclusão de matérias na ordem do dia do plenário com a redução dos critérios para que isso acontecesse (não havia necessidade de requerimento de urgência, conclusão da análise das comissões em matéria com tramitação sucessiva ou PEC, ou qualquer outra formalidade que não fosse a própria decisão do presidente de incluir a matéria na pauta) tiveram impacto direto na produção legislativa desta instância.

Analisando então, de forma agregada, observou-se que, em razão da alteração das regras de tramitação trazidas pelo Sistema de Deliberação remota, o plenário ocupou o espaço deixado pelas comissões a ponto de minimizar o impacto da pandemia sobre a produção legislativa total em 2020 e levar ao crescimento desta mesma produção em 2021, quando comparados os dados destes anos com a média anterior. Essa ocupação de espaço de decisão pelo plenário se mostra de forma especialmente clara na análise da participação de cada uma destas duas instâncias no total da produção legislativa. Desde 2016, as comissões passaram a ter participação inferior a 50%, mas chegaram ao ponto de ter apenas 20,37% e 24,32% de participação nos anos de 2020 e 2021, respectivamente, uma queda de

praticamente metade em relação aos anos pré-pandemia, redução de 53,25% em 2020 e de 44,20% em 2021 em relação à média pré-pandemia, que era de 43,58%.

Em uma primeira análise, o crescimento da participação do plenário foi positivo nestes dois anos de pandemia justamente por conseguir manter a produção legislativa total da casa relativamente próxima ao padrão pré-pandemia. Tal fato ganha ainda mais importância se considerarmos quão fundamental o espaço de deliberação do Senado Federal foi para produção legislativa que não apenas atacasse a necessidade constante de atualização do arcabouço jurídico conforme as mudanças sociais e culturais da população, mas também para atacar e conter os efeitos da pandemia sobre a sociedade brasileira através de um novo arcabouço jurídico focado na covid-19.

Vale deixar uma ponderação a respeito de um ponto negativo que pode ser visto na adoção do Sistema de Deliberação remota: a queda das oportunidades de participação social no processo legislativo. Esse fato é demonstrado diretamente pela redução de 87,88% do número de audiências públicas realizadas pelas comissões em 2020, quando comparado à média do período pré-pandemia analisado. Há um indicativo de retorno da participação social com a retomada gradual das comissões em 2021, em que a queda em relação à média foi menor, de 53,71%, mas cabe considerar que a retomada gradual das comissões aconteceu no segundo semestre, levando o número a ser proporcionalmente próximo à média.

Caberá, futuramente, entender se os efeitos da pandemia na alteração da participação do plenário e das comissões na produção legislativa da casa se manterão após a normalização do processo legislativo do Senado Federal, com o retorno às regras de tramitação regimentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. O Parlamento brasileiro – processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6504/parlamento_brasileiro_amaral.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 17 fev. 2023

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 18 jan. 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 14 de 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>>. Acesso em 16 fev. 2023

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/59501/63315/DCN-11-2020.pdf/ce0d8c37-9fb8-45f7-9eea-69c757bbffa0>>. Acesso em 18 jan. 2023.

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/documents/12427/57201/RAP2015/19ba256b-ddf7-447b-9d21-4ed09a6f0cea>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/464674/RAP2016/72da4531-842b-4166-8ff9-522553587ba7>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/95431209/RAP2017/9c0c6b79-67c9-46fc-8f09-507823067234>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/96208845/RAP2018/07b79d01-9a70-4a99-9b96-28e0e5305458>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/104441342/RAP2019/7f1d5280-5e6b-4a9c-a1a0-92a72327d6f4>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/113141623/RAP2020/716d5914-e5ad-4601-8343-0fefc8f9d4f2>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2021. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/121028903/RAP2021/dbbee683-0632-41f8-b85a-0ae868a519ca>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional - Conteúdo digital complementar: Listagem descritiva das Matérias Legislativas (consulta dinâmica). Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2015. Disponível em: <<http://www8.senado.leg.br/dwweb/abreRap.html?docId=AR8yGFNC5kZLjV6LFeuNo28>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional - Conteúdo digital complementar: Listagem descritiva das Matérias Legislativas (consulta dinâmica). Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2016. Disponível em: <<http://www8.senado.leg.br/dwweb/abreRap.html?docId=Ab86dqHATOdBrQyJoZNKovo>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional - Conteúdo digital complementar: Listagem descritiva das Matérias Legislativas (consulta dinâmica). Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2017. Disponível em: <<http://www8.senado.leg.br/dwweb/abreRap.html?docId=Ad4mu2xNHFIPvw83eHYZYmE>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional - Conteúdo digital complementar: Listagem descritiva das Matérias Legislativas (consulta dinâmica). Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2018. Disponível em: <http://www8.senado.leg.br/dwweb/abreRap.html?docId=ATmQsiu_pIBMrgM0fMkrZ0c>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional - Conteúdo digital complementar: Listagem descritiva das Matérias Legislativas (consulta dinâmica). Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da

Mesa, 2019. Disponível em:
<http://www8.senado.leg.br/dwweb/abreRap.html?docId=Af2n_DBKiVROtL4Z2XoU4Vk>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional - Conteúdo digital complementar: Listagem descritiva das Matérias Legislativas (consulta dinâmica). Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2020. Disponível em:
<<http://www8.senado.leg.br/dwweb/abreRap.html?docId=AY6iLi4jpCpKpBpzc8angqY>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional - Conteúdo digital complementar: Listagem descritiva das Matérias Legislativas (consulta dinâmica). Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2021. Disponível em:
<<https://www8.senado.leg.br/dwweb/abreRap.html?docId=AYVAeMrZGtVNgB6luG1tDSM>>. Acesso em 26 dez. 2022.

_____. Resolução nº 1 de 2002. Disponível em:
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em 16 fev. 2023

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 7 de 2020. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>> Acesso em 26 de dez. 2022.

_____. Boletim Administrativo do Senado Federal Número: 7918 - Seção: 1 - sexta-feira, 16 de julho de 2021 p. 2-4. Disponível para a consulta em <<https://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/basf.asp>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

_____. Simplificou! Agora é mais fácil acompanhar o processo legislativo: O que mudou? Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/simplificou/o-que-mudou>>. Acesso em 10 jan. 2023.

_____. Questão de Ordem do Senado Federal 6/2020 de 03/04/2020. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2872>>. Acesso em 18 jan. 2023.

_____. Questão de Ordem do Senado Federal 17/2020 de 30/06/2020. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2884>> Acesso em 18 jan. 2023.

BORGES, Iara Faria. Senado realiza primeira votação remota do mundo. Rádio Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/03/20/senado-realiza-primeira-votacao-remota-do-mundo>>. Acesso em 26 dez. 2022.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. LEMOS, Leany. AMARAL, Ana Regina Villar Peres. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 3ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2014, p. 143-182.

Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. O Rito Terminativo de apreciação de Proposições Legislativas no Senado Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro 2021 (Texto para Discussão nº292). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 17 jan. 2023.

OLIVEIRA, Pablo Henrique Tancredi de. As urgências como forma de acelerar o processo legislativo no Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535912>>. Acesso em 18 jan. 2023.

ROCHAEL, Roberta Lys de Moura. A urgência no processo legislativo do Senado Federal: normas reguladoras e prática na 54ª legislatura. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535900>>. Acesso em 18 jan. 2023.

SANTOS, Fabiano. GERSHON, Débora. Os regimentos remotos. In: Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia [recurso eletrônico] / organizador: Fabiano Santos. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. Revista de Informação Legislativa, v. 47, n. 187, p. 137-154, 2010.