

CONGRESSO REMOTO BOLETIM 1

O PROCESSO LEGISLATIVO NA DELIBERAÇÃO REMOTA

Este boletim descreve de maneira sintética as mudanças introduzidas no processo legislativo federal brasileiro, na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional (este na tramitação de medidas provisórias), após a decretação de situação emergencial de saúde em todo o território nacional, decorrente da pandemia da COVID-19 e a suspensão das atividades normais do Poder Legislativo. Também, analisa algumas implicações centrais de tais alterações para a transparência das decisões do sistema político em tempos de crise sanitária, econômica e política. A **primeira seção** trata das características principais do processo decisório, previstas no regimento formal das duas casas legislativas. A **segunda** dedica-se à descrição e análise do sistema de deliberação remota (SDR). A **terceira** destaca gargalos e problemas enfrentados no sistema remoto atual. Em **anexo**, ao fim do boletim, há três tabelas que resumem as principais mudanças formais sobre os ritos do processo legislativo neste período remoto.

A decretação do estado de emergência e adoção do isolamento colocou o país diante do problema fundamental de como assegurar o funcionamento das instituições democráticas, dado que o encontro presencial de parlamentares se tornara inviável. Não custa lembrar que poucos dias antes, em 20 de março, o Presidente da República havia insinuado pedir ao Congresso o estado de sítio, hipótese de imediato descartada pela presidência das duas Casas. O Legislativo agiu de maneira surpreendentemente rápida, e, por meio de sua estrutura de Tecnologia da Informação, implantou Sistemas de Deliberação Remota (SDRs), permitindo a operação normal daquela que é a principal instância da democracia representativa – o parlamento.

Não obstante, a mudança do regime de deliberação e votação de matérias no Legislativo tornou-se rapidamente objeto de preocupação das organizações da sociedade civil que atuam em favor de causas fundamentais da cidadania, direitos humanos e preservação ambiental no país. Em cartas enviadas ao Supremo Tribunal

Federal e aos presidentes da Câmara e do Senado, dezenas de entidades, algumas das quais atuantes não só no Brasil, pedem atenção e intervenção quanto às possibilidades de haver atropelo de direitos e procedimentos democráticos básicos, por conta da óbvia restrição no tempo e condições de debate das proposições colocadas para decisão em plenário.

Este documento está dividido em três partes. Primeiro, traçamos um apanhado geral do modelo tradicional de tramitação dos principais tipos de proposições. Na sequência apresentamos uma síntese das principais modificações introduzidas. Por fim, listamos as principais implicações dessas mudanças vis-à-vis as preocupações externadas pela sociedade civil organizada com atuação em Brasília. Além de analisar os regimentos, resoluções e atos normativos internos do Congresso, as notas que se seguem contaram com apoio de depoimentos de parlamentares da Câmara, assessores partidários e quadros de alto nível da estrutura do Legislativo brasileiro.

1. Os regimentos e o processo legislativo

A estrutura presencial do processo legislativo é relativamente bem conhecida e gira ao redor de quatro instâncias, a saber: a) Mesa Diretora da Câmara e a do Senado (depois trataremos das medidas provisórias, que tramitam no Congresso Nacional, a chamada terceira Casa); as lideranças partidárias; c) as comissões, permanentes e especiais; e d) os plenários das Casas.

Na Câmara e no Senado, todos os tipos de matéria iniciam sua trajetória pela Mesa, são então enviadas para comissões, onde um relator é designado para proferir parecer, recomendando sua aprovação ou rejeição, ou para formular substitutivo, no qual emendas são incorporadas. Uma vez sendo a proposição relatada e votada nas comissões (toda e qualquer matéria tramita em mais de uma comissão), ela retorna para a Mesa a espera de inclusão na ordem do dia e, eventualmente, na pauta de votações em plenário.

Várias exceções a essa estrutura básica são conhecidas. A mais importante delas é o instrumento de urgência regimental, artigo 155 do Regimento da Câmara (a chamada urgência urgentíssima), com previsão análoga no Senado, segundo o qual havendo apoio mínimo de 50% mais 1 das e dos parlamentares, ou o equivalente em assinaturas de líderes de partidos cuja soma de bancadas equivalha ou

ultrapasse tal número, uma matéria pode ser colocada em votação imediatamente, dispensando parecer de comissões. Neste caso é designado relator ou relatora de plenário. Aqui é vital reconhecer a força dos partidos, pois é por meio do consentimento das bancadas e coalizões majoritárias que a definição da pauta de votações é feita.

Não obstante o poder e influência das lideranças dos partidos, a prática legislativa, ao longo das últimas décadas, vinha reforçando o papel das comissões, sobretudo na Câmara, e, dentro delas, a figura do relator como veículos fundamentais de provimento de informações para uma decisão mais bem fundamentada. Além disso, as comissões consagraram-se como espaço de transparência e participação, na medida em que nelas se realizam audiências públicas com o objetivo de estreitar a comunicação com a comunidade de expertos, as partes interessadas, os direitos difusos potencialmente atingidos pelas medidas. O debate realizado nesses espaços muitas vezes informa o conteúdo de emendas às proposições legislativas e de destaques¹ para serem votados em separado, criando, assim, oportunidade para efetiva intervenção da sociedade civil no processo legislativo. A suspensão das comissões permanentes no período de pandemia, desse modo, atingiu um dos pilares do processo legislativo, ao mesmo tempo em que ampliou o poder das mesas e das lideranças partidárias.

2. A deliberação remota

2.1 Instituição das mudanças de procedimentos

É importante reforçar que os atos do Senado e da Câmara não criaram ou alteraram os regimentos existentes (apesar da indicação dessa possibilidade no caso do Senado). Antes, são atos que adaptam os ritos à situação de calamidade pública. Os

¹ Parlamentares podem sugerir emendas, modificativas, supressivas ou aditivas aos projetos em tramitação nas comissões, a serem ou não acatadas pelos relatores ou relatoras. Estas, ao modificarem os projetos apresentam ao plenário da comissão a chamada emenda substitutiva, a qual, uma vez aprovada avança para plenário a espera de ser incluída na ordem do dia. Emendas de plenário também podem ser apresentadas desde que a matéria não esteja sendo votada em regime de urgência. Neste caso, apenas emendas com 10% de apoio do plenário, ou com a assinatura de líderes cujas bancadas representem este número, serão consideradas. Os destaques para votação em separado são artigos específicos das matérias que, por requisição dos mesmos 10%, ou líderes correspondentes, vão a votação nominal, seja para suprimir ou manter.

referidos atos alteraram de forma específica apenas o rito de tramitação das Medidas Provisórias (MP). As outras modalidades de tramitação, referentes a projetos de emendas constitucionais (PEC), projetos de lei complementar (PLC), assim como projetos de resolução e decreto legislativos (PDL) e projetos de lei ordinários (PL) foram alterados apenas na medida em que o processo legislativo geral foi afetado pela suspensão das comissões permanentes e pelas alterações no acesso das proposições ao plenário.

A realização de sessões e votações nas duas casas do Congresso, bem como no plenário deste, foi viabilizada mediante as seguintes modificações regimentais:

- a) Na Câmara, através da resolução de número 14, votada em plenário e de acordo com o Regimento, cujo objeto foi a instituição do sistema de deliberação remota. Trata-se de medida excepcional destinada unicamente a viabilizar o funcionamento do plenário durante o período de emergência sanitária internacional concernente ao COVID-19.
- b) No Senado, através do ato de sua Comissão Diretora número 7, sem voto em plenário, o qual prevê deliberação remota não apenas para o caso específico da atual pandemia, mas também para todas as circunstâncias que vierem a tornar necessária a tomada remota de decisão, resolução, portanto, a ser incorporada futuramente ao Regimento da Casa.
- c) No Congresso, através do ato número 1 das Mesas da Câmara e Senado, pelo qual o rito de tramitação das MPs foi significativamente simplificado.

2.2 Tempo de tramitação, matérias pertinentes e construção da pauta

O fulcro das modificações refere-se à compressão radical do tempo de tramitação das proposições, dando máxima discricionariedade à presidência das Mesas para incluí-las na pauta de votações, após proferimento de pareceres de plenário, estes sendo elaborados por relatores e relatoras designadas pelas próprias presidências. Na Câmara, a resolução 14 estabeleceu o Sistema de Deliberação Remota (SDR)². Após uma primeira parte descrevendo como a logística da votação e das

² Ver

www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html.

sessões devem ocorrer, o documento avança para a definição do processo político propriamente dito. Neste particular, os parágrafos 2º e 3º do artigo 4º são os centrais, o primeiro estabelecendo preferência, mas não exclusividade, às matérias relacionadas à pandemia e, o segundo, o apoio de líderes partidários que representem 2/3 da Casa, além dos líderes do governo, da oposição, da maioria e da minoria como requisito para que matérias possam ser incluídas na pauta enquanto matéria urgente, segundo o que estabelece o regimento da Câmara em seu artigo 155 (**VER TABELA 1 DO ANEXO**).

Qual a importância dos referidos parágrafos? Em primeiro lugar, asseguram o caráter de excepcionalidade do SDR, embora não inviabilizem que temas estranhos à COVID-19 adentrem o Plenário virtual. O importante aqui é observar a permanência dos kits obstrução para proposições fora do alcance de medidas destinadas a tratar dos efeitos da pandemia³. Em segundo lugar, trata-se de resolução altamente inclusiva ao apenas permitir votação das matérias cuja entrada na pauta encontrem amplo apoio.

No Senado, por sua feita, duas diferenças parecem relevantes com relação ao processo remoto na CD⁴. Não existe previsão de matérias preferenciais a serem tratadas durante o regime remoto, embora haja referência ao seu caráter de urgência e ao uso prioritário do SDR em situações de força maior que inviabilizam a reunião presencial. Ademais, não existe apoio mínimo necessário para que elas sejam incluídas na pauta de votação (**VER TABELA 2 DO ANEXO**).

Assim sendo, a inclusão de matérias no Plenário, bem como a deliberação sobre seu caráter urgente, aumentam no Senado o poder da Mesa e, dentro desta, do presidente no processo legislativo. Por contraste, na Câmara, a previsão formal de participação das lideranças partidárias no processo legislativo remoto ameniza, em alguma medida, a suspensão das comissões e o impacto disso sobre os mecanismos de transparência da Casa.

³ Kit obstrução é um conjunto de procedimentos previstos nos Regimentos das Casas cujo intento é o de assegurar o direito de minorias de negociar os aspectos mais sensíveis das matérias sob votação. O principal deles é a retirada de quórum. Ao se declarar em obstrução, um grupo de parlamentares, mesmo estando na Casa, retira o número mínimo de presentes necessário para dar início à sessão. Neste caso, a maioria fica impelida a preencher o plenário por ela mesma.

⁴ Ver

www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020.

2.3 Medidas Provisórias

Quanto à tramitação das medidas provisórias⁵, ato conjunto das duas Mesas, o de número 1, alterou o rito seguido até a pandemia, ao permitir a instrução perante o plenário de ambas as Casas, dispensando, assim, a formação e emissão de parecer por Comissão Mista. Relatoras ou relatores são designados pelas presidências e devem emitir parecer na Câmara, até 9 dias após o dia de publicação da MP. Uma vez votada e aprovada na CD, a medida será enviada ao Senado, ao qual caberá apreciá-la em até 14 dias. Emendas são admitidas, devendo ser enviadas à Secretaria Legislativa do Congresso Nacional após dois dias úteis de sua publicação. Destaques e emendas de plenário também podem ser apresentados no dia de votação, mas são enviados diretamente às Mesas (**VER TABELA 3 DO ANEXO**). Está mantido o prazo de 120 dias de eficácia da MP, conforme previsão regimental. As mudanças na tramitação das MPs figuram entre as mais importantes produzidas pelo sistema de deliberação remota.

2.4 Vetos e créditos orçamentários

Por fim, vale pontuar que ainda não há clareza sobre como serão apreciados os vetos na deliberação remota, pois não há decisão, por ora, se haverá sessões conjuntas no período de deliberação remota. Chamamos também a atenção para o fato de que créditos orçamentários seguirão o rito de deliberação remota, não ficando sujeitos, portanto, ao risco de trancamento da pauta em função de vetos pendentes de votação. A regra, entretanto, já não era seguida de maneira fiel mesmo antes das mudanças no rito legislativo advindas da situação de calamidade.

3. “Gargalos” e problemas

Os chamados “gargalos” do novo processo residem basicamente em torno dos seguintes pontos:

⁵ Nada mudou quanto ao tempo de validade das MPs, 60 dias, prorrogáveis por mais 60. Ou seja, apenas o aspecto regimental da tramitação foi alterado, não ocorrendo quanto ao aspecto constitucional.

- O primeiro e mais importante gargalo diz respeito a agilidade com a qual as matérias aparecem e são decididas em plenário, importando em escassez de debate no seu entorno e detalhes específicos. A discussão sobre PLs se restringe a no máximo 10 parlamentares inscritos, além do encaminhamento das lideranças.
- Pouca circulação de informação substantiva sobre as proposições também caracterizam o atual processo. Boa parte dos parlamentares assim que ouve falar de uma proposta, sem tempo para maiores reflexões sobre qual posição assumir, é instada a tomar decisão de voto em prazo muito exíguo.
- A ausência de presença física nos gabinetes, plenário e comissões também redundam em perda informacional por parte dos parlamentares, que ficam restritos a aplicativos virtuais para se comunicar com colegas e assessores.
- As votações simbólicas permanecem, aumentando a discricionariedade das lideranças dos partidos. Elas ocorrem sempre que há consenso no Colégio, não havendo sequer debate sobre a matéria.
- Virtual inexistência de participação social na discussão das matérias. Como as comissões permanentes e especiais não estão em funcionamento, audiências públicas não são convocadas, retirando do processo o principal canal de intervenção e interlocução com a sociedade civil.

O problema mais central parece ser a significativa escassez de tempo para deliberação em torno das proposições, o que rouba valioso recurso utilizado pelas organizações da sociedade civil para fazer valer seus pontos de vistas face ao posicionamento de relatores, relatoras e do plenário. De qualquer maneira, o bem mais precioso da democracia foi mantido, o parlamento.

Neste documento, indicamos as mudanças formais do processo legislativo em tempos de congresso remoto, assinalando seus principais gargalos e preocupações. A partir disso, é preciso analisar os impactos efetivos destes novos procedimentos deliberativos sobre a natureza do conflito político no Congresso, além de identificar as situações em que as “regras formais” parecem não funcionar, bem como avaliar a substância do que tem sido deliberado e votado. Estes, porém, são assuntos para nossos próximos boletins.

ANEXOS

Tabela 1. Câmara dos Deputados

Itens	Regimento	Previsão no SDR
Natureza das matérias votadas	Qualquer.	Urgentes (e outras incluídas via requerimento. Sistema remoto a ser usado durante o período da pandemia.
Inclusão de matéria urgente urgentíssima na Ordem do Dia (art.155)	Requerimento de urgência aprovado pela maioria absoluta da Câmara (257 parlamentares) ou de líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos deputados. Apreciação da matéria imediata à aprovação do requerimento. Matérias urgentes dispensam exigências e formalidades regimentais, exceto publicação/distribuição, pareceres e quorum.	Manifestação favorável de $\frac{2}{3}$ da Casa (342) ou de líderes que representem esse número, além dos seguintes líderes: Governo, Maioria, Minoria e Oposição, mediante requerimento. <u>Expressamente vedados: requerimentos de retirada de pauta, adiamento da discussão ou votação, requerimentos de destaque simples, quebra de interstício para pedido de verificação de votação simbólica.</u> Outras matérias incluídas de ofício ou a requerimento, submetidas a todos os requerimentos procedimentais usuais.
Comissões	Apreciam assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberam para orientação do voto em plenário ou aprovação conclusiva.	Suspensão das comissões permanentes usuais. Participação da Câmara em 2 novas comissões temporárias: Comissão Mista de acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentária das medidas referentes à emergência pública causada pelo coronavírus e Comissão externa de acompanhamento das ações relativas ao coronavírus.
Votação	Votação nominal e simbólica (com pedido de verificação) Quorum de 1/10 dos deputados Emendas nas comissões e em plenário Encaminhamento de votação por 5 minutos	Votação nominal e simbólica (com pedido de verificação) Quorum de 1/10 dos deputados registrado em até 2h antes da sessão Emendas durante a votação Sem tempo definido para encaminhamento de votação Sem prazo definido para conhecimento da pauta de votação pelo parlamentar Líderes apresentam posicionamento a partir da divulgação da pauta.

Tabela 2. Senado Federal

Procedimentos	Regimento	Previsão no SDR
Natureza das matérias votadas	Qualquer	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.
Requerimento de urgência (apresentação)	<p>Maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número para matérias de segurança nacional.</p> <p>2/3 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>1/4 do Senado ou líderes que representem esse número para matérias pendentes de parecer</p>	Etapa de apresentação de requerimento não prevista.
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.</p>	Sem especificação dos procedimentos para inclusão de matéria urgente na pauta (prerrogativa assumida pelo presidente)/ a pauta é previamente disponibilizada aos senadores
Comissões	Apreciam assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberam para orientação do voto em plenário ou aprovação conclusiva	<p>Suspensão das comissões permanentes usuais.</p> <p>Participação do Senado na nova Comissão Mista de acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentária das medidas referentes à emergência pública causada pelo coronavírus.</p>
Votação	<p>Votação nominal e simbólica</p> <p>Quórum de maioria absoluta dos senadores - matérias gerais</p> <p>Emendas nas comissões e em plenário</p> <p>Encaminhamento de votação por 5 minutos</p>	<p>Votação nominal (não permite simbólica)</p> <p>Convocação das sessões com antecedência de no mínimo 24h</p> <p>Votação de apenas 1 matéria por sessão</p> <p>Duração máxima das sessões de 6h</p> <p>Quorum apurado no momento da votação</p> <p>Emendas recebidas até o início da sessão</p> <p>Pronunciamentos em 5 minutos</p> <p>Orientação de bancada pelos líderes em 1 minuto</p>

Tabela 3. Quadro resumo das principais mudanças relativas às Medidas Provisórias

	Regras antes da pandemia	Regras do Câmara e do Senado no SDR
Medidas Provisórias	<p>40 dias: Comissão Mista 40 dias: Câmara 30 dias: Senado 10 dias: eventual revisão Câmara Urgência após 30 dias na Câmara, 20 no Senado e ao longo dos 10 de revisão. Se não votada, a MP perde a eficácia</p>	<p>Suspensão da Comissão Mista de recepção no Congresso Apreciação até o 9º dia de vigência na Câmara Apreciação até o 14º dia de vigência no Senado Mantido, no entanto, o prazo de 120 dias de eficácia da MP</p>