



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

PEDRO MIRANDA MOREIRA

**A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA
PANDEMIA DA COVID-19**

Brasília

2022

PEDRO MIRANDA MOREIRA

**A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA
PANDEMIA DA COVID-19**

Trabalho apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília – UnB – como requisito
parcial para a obtenção de título de Bacharel em
Direito.

Brasília

2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

FOLHA DE APROVAÇÃO
PEDRO MIRANDA MOREIRA

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA
PANDEMIA DA COVID-19

Trabalho apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília – UnB – como requisito
parcial para a obtenção de título de Bacharel em
Direito.

Aprovado em: 28 de abril de 2022.

Banca Examinadora

Alexandre Araújo Costa, Doutor em Direito, Universidade de Brasília.

Aislan Arley Pereira de Alvarenga, Especialista, Membro externo.

Felipe Justino de Farias, Mestre, Membro externo.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa, que me introduziu à ciência de dados e que foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho;

Aos meus pais, que sempre me apoiaram e me deram as oportunidades para perseguir os meus objetivos;

À toda minha família, que sempre me envolveu de carinho, aprendizado e encorajamento;

A todos os meus amigos, que sempre me incentivaram;

Ao Gabriel Granja, amigo que esteve sempre junto da minha jornada na graduação;

À Natalie Alves e à equipe do Escritório Malta Advogados;

Ao Ítalo Mota, Lucas Rosa, Renan Matsuura e a todos os colegas do curso de Direito;

À equipe de dados abertos da Câmara dos Deputados, que cumpre papel fundamental na democratização do acesso à informação desta Casa Legislativa.

RESUMO

Em 2020, o mundo foi surpreendido com a pandemia do novo coronavírus (Sars-CoV-2), causador da COVID-19. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados desempenhou um importante papel nos esforços de contenção da doença e de seus impactos. O objetivo do presente trabalho é analisar a produção legislativa da Câmara dos Deputados durante a pandemia da COVID-19, em especial nos seus anos de maior intensidade – 2020 e 2021. Para isso, foram coletados dados acerca das proposições legislativas legais/supralegais apresentadas desde 1988 até 2021. Foram analisados os padrões de apresentação das proposições até 2019, para observar a características gerais dos dados obtidos para, em seguida, proceder-se à análise específica da produção legislativa dos anos de 2020 e 2021. Os resultados apontam quantidade elevada de proposições apresentadas durante os anos de pandemia, em especial nos meses iniciais do surto da COVID-19 no Brasil. Parte significativa das proposições apresentadas fazem parte da categoria temática de saúde. Os projetos de lei foram importante face do exercício da atividade parlamentar nesses anos, ao passo em que houve redução significativa na quantidade de propostas de emenda à Constituição apresentadas, possivelmente por decorrência da alteração na forma de coleta de assinaturas para as proposições. Foram apresentadas quantidade de medidas provisórias muito superior ao normal, dentro de contexto de necessidade de tomadas de decisões e criação de programas em caráter emergencial e com urgência. Conclui-se, portanto, que a Câmara dos Deputados apresentou intensa produção legislativa durante a pandemia, mesmo com o funcionamento remoto de suas atividades, inclusive de matérias na área da saúde, o que pode representar a vontade dos parlamentares de contribuir para a construção de soluções para os efeitos negativos da COVID-19.

Palavras-chave: Produção legislativa. Pandemia. Câmara dos Deputados. Coronavírus. Processo legislativo.

ABSTRACT

In 2020, the world was taken by surprise by the pandemic of the new coronavirus (Sars-CoV-2), which causes COVID-19. In this context, the Chamber of Deputies played a significant role in the efforts to contain the disease and its impacts. The goal of this study is to analyze the legislative production of the Chamber of Deputies during the CO-VID-19 pandemic, especially in its most intense years - 2020 and 2021. For this, data was collected about the legal/supralegal legislative proposals that were introduced from 1988 to 2021. The pattern of the introduction of proposals until 2019 was analyzed to observe the universal characteristics of the data obtained, and then a specific analysis of the legislative production for the years 2020 and 2021 was conducted. The results point to a high number of propositions introduced during the years of the pandemic, especially in the initial months of the COVID-19 outbreak in Brazil. A significant part of the introduced proposals is part of the thematic category of health. The bills were an important aspect of parliamentary activity in those years, while there was a significant reduction in the number of proposed amendments to the Constitution introduced, possibly because of the change in the way signatures were collected for the proposals. There was a much higher number of provisional measures introduced than usual, within the context of the need for decision-making and the creation of programs on an emergency and urgent basis. It is concluded, therefore, that the Chamber of Deputies displayed intense legislative production during the pandemic, even with the remote operation of its activities, including matters in the health area, which may represent the will of members of parliament to contribute to the construction of solutions for the negative effects of COVID-19.

Keywords: Legislative production. Pandemic. Chamber of Deputies. Coronavirus. Legislative process.

LISTAS DE GRÁFICOS

Figura 1 - Quantidade de proposições apresentadas por ano, até 2019.....	18
Figura 2 - Média da quantidade de proposições apresentadas em cada ano da legislatura, até 2019.....	19
Figura 3 - Porcentagem das proposições apresentadas por ano da área temática "Saúde", até 2019.....	21
Figura 4 - Média da quantidade de proposições apresentadas por mês, até 2019.....	22
Figura 5 - Quantidade de projetos de lei apresentados por ano, até 2019.....	23
Figura 6 - Quantidade de propostas de emenda à Constituição apresentadas por ano, até 2019.....	25
Figura 7 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por ano, até 2019.....	26
Figura 8 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por mês, até 2019.....	27
Figura 9 - Quantidade de proposições apresentadas por ano, até 2021.....	28
Figura 10 - Porcentagem das proposições apresentadas por ano da área temática "Saúde", até 2021.....	30
Figura 11 - Quantidade de proposições apresentadas por mês em 2020.....	31
Figura 12 - Quantidade de proposições apresentadas por mês em 2021.....	33
Figura 13 - Quantidade de projetos de lei apresentados por ano, até 2021.....	34
Figura 14 - Quantidade de propostas de emenda à Constituição apresentadas por ano, até 2021.....	35
Figura 15 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por ano, até 2021.....	38
Figura 16 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por mês em 2020.....	39

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 - Origem das propostas de emenda à Constituição apresentadas após a transição para os trabalhos remotos.	36
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

EC	Emenda Constitucional
MIP	Minuta de Proposição Legislativa
MPV	Medida Provisória
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão

SUMÁRIO

1	Introdução	12
1.1	A Câmara dos Deputados e a Pandemia da COVID-19.....	12
1.2	Metodologia	15
2	Panorama da atuação da Câmara dos Deputados.....	17
2.1	Quantidade de proposições apresentadas	18
2.2	Classificação temática	20
2.3	Período de apresentação	21
2.4	Espécies de proposições	23
2.4.1	<i>Projetos de lei</i>	23
2.4.2	<i>Propostas de emenda à Constituição</i>	24
2.4.3	<i>Medidas provisórias</i>	26
3	Produção legislativa em 2020 e 2021	28
3.1	Quantidade de propostas apresentadas.....	28
3.2	Classificação temática	29
3.3	Período de apresentação	31
3.4	Espécies de proposições	34
3.4.1	<i>Projetos de lei</i>	34
3.4.2	<i>Propostas de emenda à Constituição</i>	35
3.4.3	<i>Medidas Provisórias</i>	37

4	Conclusões	39
5	Referências bibliográficas.....	41

1 Introdução

1.1 A Câmara dos Deputados e a Pandemia da COVID-19

Em 2020, o mundo foi surpreendido com a pandemia do novo coronavírus (Sars-CoV-2), causador da COVID-19. As instituições políticas brasileiras, dentro de seus campos específicos de atuação, apresentaram respostas voltadas a mitigar os efeitos da crise sanitária que seguiu apresentando fortes consequências negativas até este início de 2022. O objetivo do presente trabalho é analisar as contribuições de um órgão estatal específico: a Câmara dos Deputados, uma das casas do Congresso Nacional, que desempenhou um importante papel nos esforços de contenção da doença e de seus impactos, tanto por meio da proposição e apreciação de projetos legislativos, quanto por suas atribuições de fiscalização e discussão pública.

Embora a crise sanitária somente tenha se implantado no Brasil em março de 2020, as atividades da Câmara dos Deputados nesta matéria se iniciaram antes desse momento, pois, em janeiro daquele ano foi noticiada a identificação da COVID-19 na China e, logo no início de fevereiro, o aumento dos casos exigiu solução para o desafio de repatriação dos brasileiros que estavam em Wuhan, cidade chinesa que foi o epicentro inicial da epidemia (OPA/OMS, 2021).

Nesse contexto, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional o PL 23/2020, que tratava de medidas específicas para viabilizar a operação de repatriação dos brasileiros que estavam em Wuhan, além de já tratar de medidas gerais para o enfrentamento da pandemia. O PL foi apreciado e aprovado em tempo extremamente célere no Legislativo federal, o que deu início a operação para a repatriação dos nacionais em Wuhan (SARDINHA; FARIAS, 2020).

Em seguida, em meados de fevereiro, foi criada uma Comissão Externa de Enfrentamento à COVID-19, com o objetivo de “aproximar o Parlamento das ações desenvolvidas pelo Poder Executivo para conter a possível disseminação do surto em território nacional”. A partir de então, esta comissão passou a realizar uma série de audiências públicas e diligências junto às mais diversas autoridades para acompanhar e fiscalizar os trabalhos de toda a administração pública no enfrentamento à COVID-19 no Brasil (TEIXEIRA JR., 2020).

Poucos dias depois, em 26/02/2020, foi confirmado o primeiro caso de COVID-19 no Brasil. A partir daí, com o aumento do número de casos confirmados e início da transmissão comunitária em certas regiões do país, uma série de atividades presenciais de várias naturezas foram suspensas. Em cumprimento de suas missões institucionais, a Câmara dos Deputados,

mesmo suspendendo as suas atividades presenciais, criou sistemas e procedimentos especiais para a viabilizar o funcionamento remoto de suas discussões e apreciações (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020b). Dessa forma, nos períodos que seguiram esses fatos, as deputadas e deputados continuaram a exercer as atividades parlamentares, seja de forma remota, presencial ou híbrida, com foco em matérias ligadas à pandemia ou não.

Por isso, o presente trabalho objetiva investigar a produção legislativa da Câmara dos Deputados durante o período da pandemia da COVID-19, a partir do exame dos padrões de apresentação de proposições legislativas nesta Casa Legislativa em 2020 e 2021, com foco em proposições legislativas legais/supralegais. A fim de contextualizar os dados obtidos para estes anos, serão analisados os padrões observáveis nos anos anteriores, qualificando as análises pretendidas para os anos de trabalhos legislativos durante a pandemia.

O pano de fundo para a realização desta pesquisa é o reconhecimento de que, em crises sanitárias anteriores, ocorridas durante a vigência da atual Constituição, a atuação do Congresso Nacional foi bastante tímida. Luiz Romero fez uma análise detalhada sobre a resposta do Congresso Nacional a emergências sanitárias anteriores. Em seu trabalho, o autor analisa a natureza e a característica da resposta do Congresso Nacional a quatro crises de saúde enfrentadas pelo Brasil recentemente: cólera (1991-2005), influenza H5N1 (1999-2006), SARS (2003-2005) e influenza H1N1 (2009-2010) (ROMERO, 2013). Os resultados dessa pesquisa indicam que “a resposta do Parlamento Federal teve características similares em todos os casos: foi imediata e breve, concentrada nos momentos iniciais e de maior gravidade, de pequena intensidade e insatisfatória do ponto de vista da produção legislativa” (ROMERO, 2013, p. 70).

Romero destacou que essa reduzida atuação teve como foco as manifestações da preocupação de parlamentares sobre a situação sanitária e a atuação fiscalizatória, supervisionando as autoridades sanitárias quanto às medidas que implementaram. Relata, ainda, produção legislativa muito tímida a partir da iniciativa parlamentar, limitando-se os parlamentares a aprovarem propostas do Executivo ou ainda propostas periféricas, que não tratavam de questões centrais da emergência sanitária. O presente trabalho, portanto, explora indícios de que a resposta da Câmara dos Deputados à pandemia da COVID-19 seguiu um padrão diverso daquele descrito por Romero.

As primeiras discussões no Brasil diretamente relacionadas à pandemia da COVID-19 se deram por ocasião da repatriação dos brasileiros que estavam em Wuhan, cidade chinesa que foi o epicentro inicial da epidemia (OPA/OMS, 2021). Logo no início de fevereiro, o aumento dos casos na China e as medidas restritivas que estavam sendo adotadas no país

demandaram mobilização em prol dos esforços de trazer esses nacionais de volta para o Brasil.

Por isso, para viabilizar a repatriação desses brasileiros, e já com vistas às medidas sanitárias que eventualmente deveriam ser adotadas para o enfrentamento da doença, o governo federal enviou à Câmara dos Deputados o projeto de lei n.º 23/2020, que “Dispõe sobre as medidas sanitárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.”

Após ter sido apresentado no dia 04/02/2020, o PL foi aprovado pelo Congresso Nacional em cronograma célere. O Plenário da Câmara dos Deputados concluiu a apreciação do PL no mesmo dia em que ele foi enviado, enquanto o Senado Federal o apreciou no dia seguinte, 05/02/2020. Após ter sido enviado ao presidente da República, o PL foi sancionado no próximo dia, 06/02/2020.

Assim, o PL 23/2020 se converteu na Lei n.º 13.979/2020, marco legal inicial das medidas de combate à COVID-19 no Brasil. Desde o início, a Lei já previa que as suas disposições objetivavam a “proteção da coletividade”, prevendo uma série de medidas para o enfrentamento da emergência sanitária, como isolamento, quarentena, realização compulsória de exames e restrição de entrada e saída do país, entre várias outras (BRASIL, 2020). Essa Lei representou, portanto, fundamento legal para o desenvolvimento das ações pretendidas no resgate de brasileiros em Wuhan, mas também a base jurídica para uma série de intervenções que precisariam ser conduzidas no combate à pandemia.

A operação de repatriação dos brasileiros foi conduzida com sucesso e, ao chegarem no Brasil, os resgatados e envolvidos na operação ficaram em base aérea na cidade de Anápolis (GO). Após 14 dias de quarentena, sem nenhum caso positivo, todos os que estavam na base aérea foram liberados (MELO; AUGUSTO, 2020).

Nesse meio-tempo, a Câmara dos Deputados formou a Comissão Externa de Enfrentamento à COVID-19, que já nasceu no contexto de possível chegada da COVID-19 no Brasil, o que a levou a propor trabalhos para “identificar meios de apoiar o desempenho de tarefas e impulsionar a adoção de medidas para evitar a disseminação da doença no país” (TEIXEIRA JR., 2020, p. 3). Assim, desde o seu início, a Comissão realizou uma série de visitas técnicas e audiências públicas com o objetivo principal de acompanhar a evolução das ações e discussões sobre a COVID-19 no Brasil.

Após a confirmação do primeiro caso da COVID-19 no Brasil no dia 26/02/2020, em um paciente de São Paulo que havia realizado viagem recente para a Itália, e com o aumento gradual da quantidade de casos em todo o país, acompanhado do início das transmissões

comunitárias, a Câmara dos Deputados precisou realizar uma série de adaptações aos seus procedimentos de discussão e de apreciação de propostas legislativas.

O marco mais importante dessas adaptações foi a transferência do funcionamento dos trabalhos da Câmara dos Deputados para sistema remoto. Nesse sentido, Rodrigo Maia (DEM/RJ), então presidente da Câmara dos Deputados, proferiu frase que se tornou representativa dessa fase de transição, apresentada em face de questionamento sobre eventual possibilidade de a Casa fechar devido à pandemia da COVID-19: “Nunca vai fechar. O Congresso brasileiro fechou só na ditadura e não vai fechar mais” (XAVIER, 2020).

Esse ímpeto, portanto, foi o fio condutor das adaptações procedimentais que foram adotadas nas semanas e meses seguintes. Assim, com esse propósito, surgiu a resolução da Câmara dos Deputados n.º 14/2020, que “Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020b)

O art. 2º desse ato normativo evidencia que o Sistema de Deliberação Remota (SDR) foi criado inicialmente para viabilizar o funcionamento do Plenário durante a pandemia. Nesse mesmo sentido, o §1º desse artigo esclarece que, acionado o SDR pelo presidente da Câmara, as deliberações do Plenário ocorrerão por meio virtual e as deliberações das Comissões estarão suspensas.

Além disso, a Resolução estabeleceu uma série de princípios que deveriam orientar o funcionamento dos trabalhos remotos da Câmara dos Deputados, como a necessidade de preservação do sigilo da qualidade do voto do parlamentar até o momento em que for totalizada a votação e proclamado o seu resultado a autenticação obrigatória dos aparelhos que seriam utilizados pelos parlamentares para votar.

O §2º, art. 4º desta Resolução previa que as sessões convocadas por meio do Sistema de Deliberação Remota deveriam se destinar preferencialmente à apreciação de matérias relacionadas à emergência de saúde pública internacional da COVID-19. Mais uma série de outras alterações procedimentais foram feitas logo de início e ao decorrer dos dois anos da pandemia, adaptando a forma de apreciação de algumas espécies de proposições, transformando o sistema remoto em híbrido ou presencial, conforme a situação sanitária à época, e até mesmo definindo em quais situações os parlamentares poderiam ou não participar das deliberações remotas.

1.2 Metodologia

Os dados a partir dos quais o presente trabalho foi desenvolvido foram coletados da página de arquivos do portal de Dados Abertos disponibilizados pela Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022), página que apresenta conjuntos completos de dados para *download* e análise. Nesse sentido, foram baixados os arquivos do formato “CSV” da categoria “proposições por ano de apresentação” a partir do ano de 1988 até 2021. Em seguida, os arquivos foram reunidos em um arquivo único, a partir do qual as análises apresentadas foram desenvolvidas.

O conjunto de dados utilizados oferece uma série de informações sobre cada proposição, como o seu tipo, ementa, data de apresentação, palavras-chave, última tramitação, atual *status* e mais. Foram selecionados, para o presente trabalho, apenas as informações alinhadas ao escopo da investigação que se pretende conduzir.

Uma ressalva importante a ser considerada para o conjunto de dados disponível, apresentada pelo próprio portal de Dados Abertos, é a de que nem todas as proposições que tramitaram na Câmara no período selecionado estão incluídas nesses arquivos. Até 2000, estão cadastradas apenas proposições legislativas de espécies que se tornaram ou poderiam se tornar leis ou normas jurídicas. De 2001 em diante, há dados cadastrados sobre todas as proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

Os dados relacionados à classificação temática das proposições também foram obtidos a partir do portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados, mas de outro conjunto de arquivos. A classificação é feita pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara. Cada proposição pode estar inserida em mais de uma categoria temática, conforme o seu conteúdo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

As análises que guiarão o presente trabalho, para a investigação da produção legislativa da Câmara dos Deputados, se darão com foco na apresentação de novas proposições legislativas no âmbito desta Casa. Assim, serão conduzidos uma série de exames diferentes acerca dos padrões de apresentação de proposições legislativas na Câmara.

Em relação às espécies de proposições que serão objeto de análise no presente estudo, foi adotada como referência a metodologia utilizada por Cerdeira et al. (2018), em especial no que concerne à categoria de proposições legais/supralegais, em que estão inclusas as proposições que “pretendiam criar ou modificar regulações para a sociedade brasileira, aspecto de suma importância para ordenamento jurídico e para a previsibilidade legal do país” (CERDEIRA *et al.*, 2018, p. 13).

Essa categoria foi escolhida como o foco das análises a serem desenvolvidas porque os objetivos da presente investigação também passam por pesquisar qual o esforço efetivo empenhado pelos deputados e deputadas federais para combater a pandemia e os seus efeitos por meio das proposições legislativas apresentadas. Para isso, é relevante a análise dos padrões de apresentação das mencionadas proposições legais/supralegais, categoria em que estão inclusas: Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Projeto de Lei Complementar (PLP); Projeto de Lei (PL); iv) Medida Provisória (MPV); v) Projeto de Lei de Conversão (PLV); e vi) Projeto de Decreto Legislativo (PDL).

Por esses motivos, não serão analisadas proposições legislativas da categoria denominada por Cerdeira *et al.* (2018) de proposições infralegais, que não afetam diretamente a função típica da Câmara dos Deputados de legislar, como requerimentos, projetos de resolução, indicações e outras. Apesar da relevância dessas proposições no processo legislativo, elas não constituirão o foco do presente trabalho, sendo mais bem analisadas em investigação futura que avalie, por exemplo, como as atividades à distância impactaram o funcionamento interno dos trabalhos do Poder Legislativo.

O *software* Tableau foi utilizado para exploração dos dados e para a criação dos gráficos presentes no trabalho. A análise ANOVA foi utilizada para avaliar se havia diferença significativa entre a quantidade de proposições apresentadas a cada ano da legislatura, com teste de Tukey post-hoc. Foram considerados significativos os testes em que o p era menor que 0,05.

Os conjuntos de dados mencionados acima apresentam apenas as medidas provisórias posteriores à Emenda Constitucional n.º 32/2001, que reformou significativamente o instituto das medidas provisórias. As medidas provisórias anteriores a esse marco, para além de estarem indisponíveis nos conjuntos de dados analisados, possuem tramitação, contexto político e conteúdo muito diferentes do atual instituto das medidas provisórias, motivo pelo qual não foram incluídas no presente trabalho, uma vez que demandariam análise específica sobre essa espécie legislativa antes de 2001, o que extrapola o presente trabalho.

Por fim, é importante destacar que, além das medidas provisórias, algumas das outras espécies de proposições, como os PLs e PECs, podem ser apresentadas por outros atores que não os parlamentares, como o Poder Executivo ou o Supremo Tribunal Federal. Entretanto, isso ocorre em baixíssima proporção – 97,36% das PECs, PLs e PLPs apresentados na Câmara dos Deputados em 2020 são de autoria de um deputado ou deputada, por exemplo.

2 Panorama da atuação da Câmara dos Deputados

O presente trabalho tem como foco identificar padrões na produção legislativa de 2020 e 2021, durante a pandemia da COVID-19. Para que isso seja possível, partir-se-á de uma reconstrução panorâmica dos dados anteriores a esse período, com vistas a definir um parâmetro frente ao qual seja possível identificar eventuais mudanças ocorridas ao longo do período a ser analisado.

2.1 Quantidade de proposições apresentadas

Um dos aspectos que foi analisado é a quantidade de proposições apresentadas nos anos de pandemia – notadamente 2020 e 2021 –, buscando compreender como eventualmente a quantidade de proposições apresentadas pode ter se alterado. Para isso, é relevante compreender os padrões gerais de apresentação de proposições ao longo dos anos.

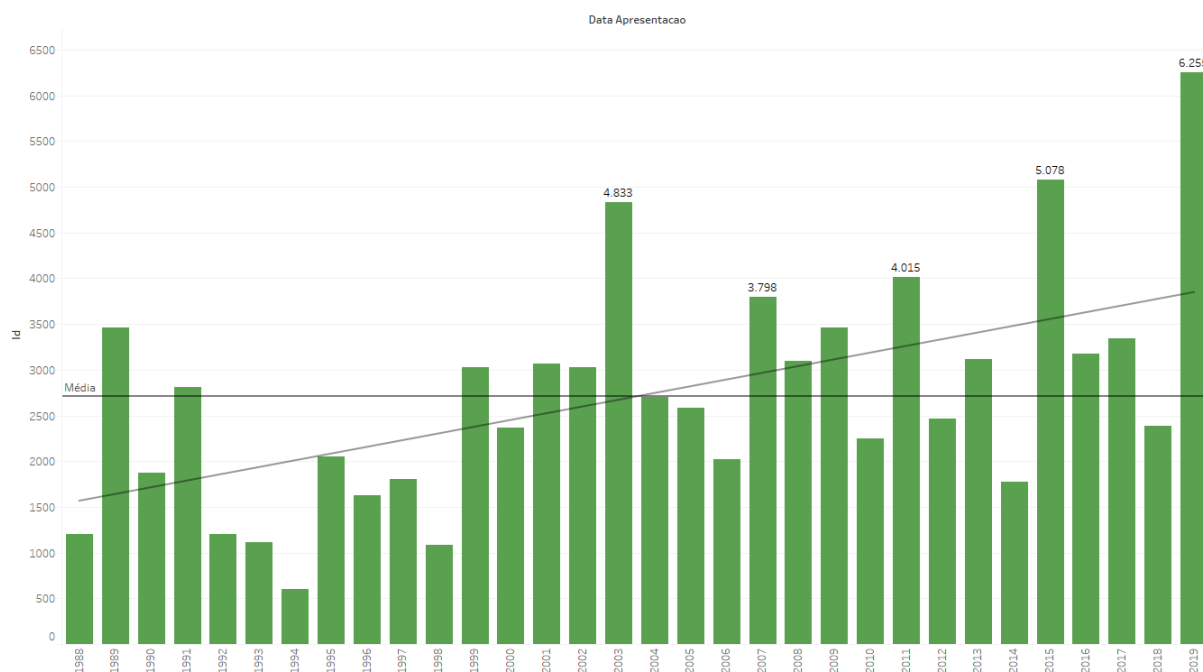


Figura 1 - Quantidade de proposições apresentadas por ano, até 2019.

Em média, até 2019, foram apresentadas 2.708,68 proposições legislativas por ano (Figura 1). Os anos que registram a maior quantidade de proposições apresentadas foram 2019 (6.255), 2015 (5.078) e 2003 (4.833). Por outro lado, os anos em que menos foram apresentadas proposições foram 1994 (602), 1993 (1.114), 1988 e 1992, com quantidades iguais (1.203). O coeficiente de determinação da regressão linear evidenciada acima (r^2) é de 0,31. Além disso, o desvio padrão dos dados é de 1213,69 proposições.

Apesar de ser possível detectar certa propensão ao aumento de proposições apresentadas por ano ao longo do período analisado, conforme pode ser detectado na linha de tendência no gráfico acima, a correlação entre ano de apresentação e quantidade de proposições apresentadas não é forte, consoante o baixo valor do coeficiente de determinação.

Assim, um modelo que tente explicar a variação na quantidade de proposições apresentadas apenas por decorrência da progressão dos anos não é representativo do conjunto de dados analisados. Além disso, modelo nesse sentido é incapaz de explicar adequadamente a alta variabilidade da quantidade de proposições apresentadas por ano, evidenciada pelo desvio padrão elevado em relação à média.

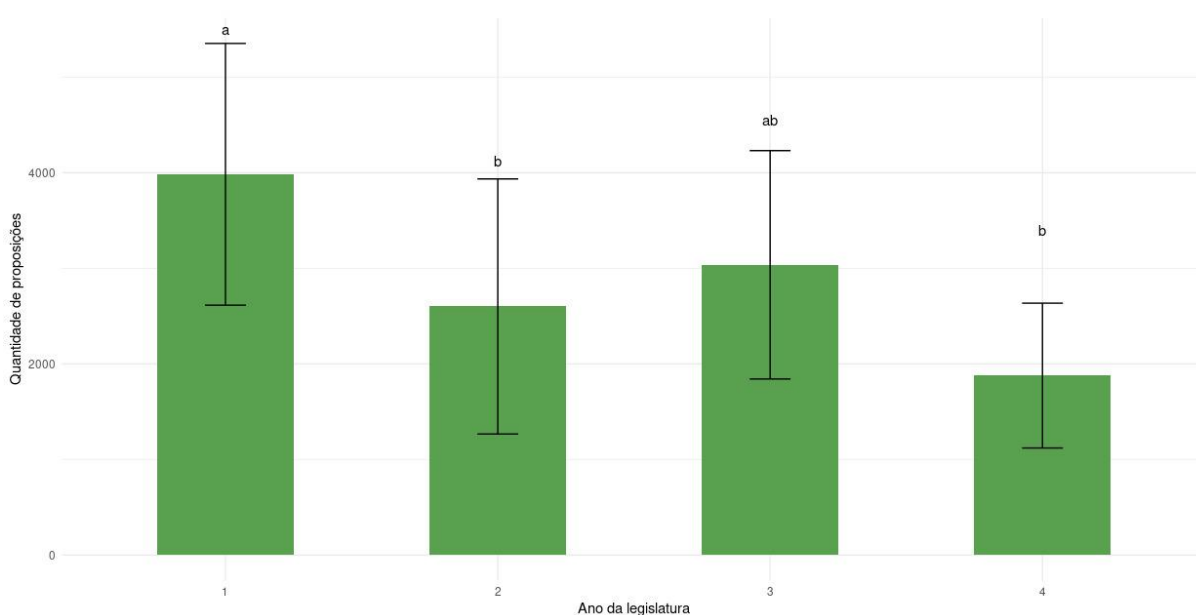


Figura 2 - Média da quantidade de proposições apresentadas em cada ano da legislatura, até 2019.

O gráfico acima evidencia a média da quantidade de proposições apresentadas em cada ano da legislatura, ao longo das 9 legislaturas que ocorreram desde 1988 até 2019 (Figura 2). As barras indicam o desvio padrão. Houve diferença significativa entre a média de proposições apresentadas nos anos típicos de cada legislatura ($F(3,28)=7,1$; $p < 0,05$). Especificamente, a média e desvio padrão dos anos analisados revelam diferenciação relevante do primeiro ano em relação aos segundos e quartos anos da legislatura, que costumam contar com quantidade significativa de proposições a menos do que o primeiro ano.

Portanto, um padrão que pode ser observado na apresentação de proposições legislativas na Câmara dos Deputados e que pode mais adequadamente explicar os dados analisados segue um ciclo que corresponde aos quatro anos de legislatura. O primeiro ano da

legislatura – logo após as eleições, portanto – é o ano em que são apresentadas a maior quantidade de proposições do período de quatro anos. Esse fenômeno pode ser observado em todos os primeiros anos das últimas legislaturas: 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019 (CERDEIRA *et al.*, 2018, p. 25).

Em particular, o ano 2019, que marcou o início da 56ª legislatura, registrou recorde da série histórica de proposições apresentadas, com 6.255 proposições no total. Além do movimento normal de intensificação da apresentação de proposições no primeiro ano de legislatura, conforme destacado acima, o cientista político Carlos Pereira sinalizou, à época, que isso poderia ser motivado também pela recusa do governo em construir uma base de apoio no Congresso Nacional (SPECHOTO; MALI, 2020).

No segundo ano da legislatura, é possível observar queda na quantidade de proposições apresentadas, com possível influência das eleições municipais no trabalho da Câmara dos Deputados. No terceiro ano, há leve retomada da quantidade de proposições apresentadas, ou quantidade inferior muito próxima ao do ano anterior. Por fim, no quarto e último ano da legislatura, há queda significativa na quantidade de proposições apresentadas, possivelmente por decorrência do foco dos deputados federais nas eleições estaduais e federais.

Dessa forma, percebe-se que a apresentação das proposições na Câmara dos Deputados tende a seguir um padrão cíclico, que se desenvolve conforme o avançar da legislatura. Esse padrão servirá como referência importante para a análise da quantidade de proposições apresentadas em 2020 e 2021.

2.2 Classificação temática

A classificação temática das proposições, nos termos da categorização feita pela própria Câmara dos Deputados, em linha no que se expôs na nota metodológica, pode facilitar a compreensão acerca de quais áreas temáticas são prioritárias para os parlamentares em um dado momento. Ao todo, existem 32 categorias que podem ser atribuídas a uma proposição conforme o seu conteúdo, e cada proposição pode ser categorizada em mais de uma área temática.

Historicamente, os temas que mais estão presentes nas proposições apresentadas pelos parlamentares até 2019 são Trabalho e Emprego, categoria integrada por 17,31% das proposições apresentadas, Administração Pública (14,87%) e Finanças Públicas e Orçamento (14,29%).

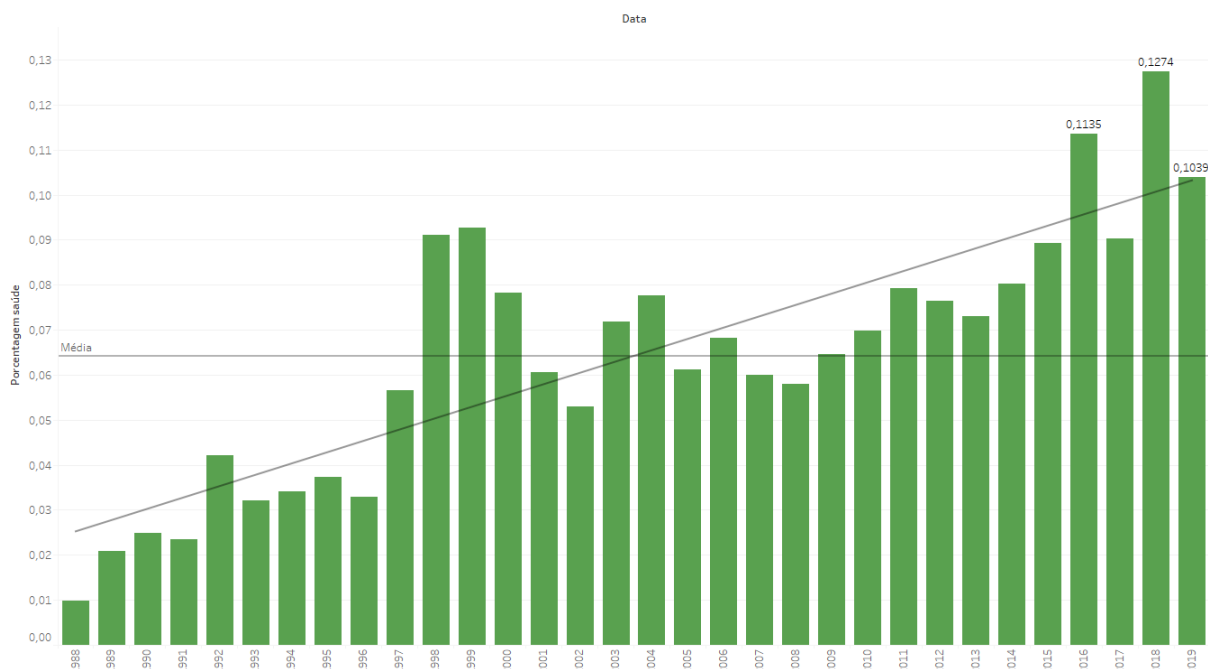


Figura 3 - Porcentagem das proposições apresentadas por ano da área temática "Saúde", até 2019.

Especificamente em relação à temática do presente trabalho, o gráfico acima evidencia a porcentagem das proposições categorizadas em cada ano que integram a área temática de Saúde até 2019 (Figura 3). Em média, 6,42% das proposições categorizadas por ano tratam de saúde. Os anos em que, proporcionalmente, saúde foi abordada com mais frequência nas proposições apresentadas pelos parlamentares foram 2018 (12,74%), 2016 (11,35%) e 2019 (10,39%). O coeficiente de determinação (r^2) da linha de tendência é 0,70.

De início, é possível notar tendência crescente de representatividade da temática da saúde nas proposições apresentadas na Câmara dos Deputados. Com o passar dos anos, tem crescido a proporção das proposições apresentadas que tratam de matérias ligadas à saúde, partindo do patamar de 0,99% em 1988 para o pico de 12,74% em 2018.

Ainda assim, é possível perceber que, apesar de ocupar posição relevante entre as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados, em especial recentemente, as discussões sobre saúde não ocuparam, até 2019, posição central na produção legislativa dos deputados e deputadas.

2.3 Período de apresentação

O período do ano em que as proposições são apresentadas na Câmara dos Deputados também revela informações relevantes sobre os trabalhos que são desenvolvidos pelos deputados e deputadas federais.

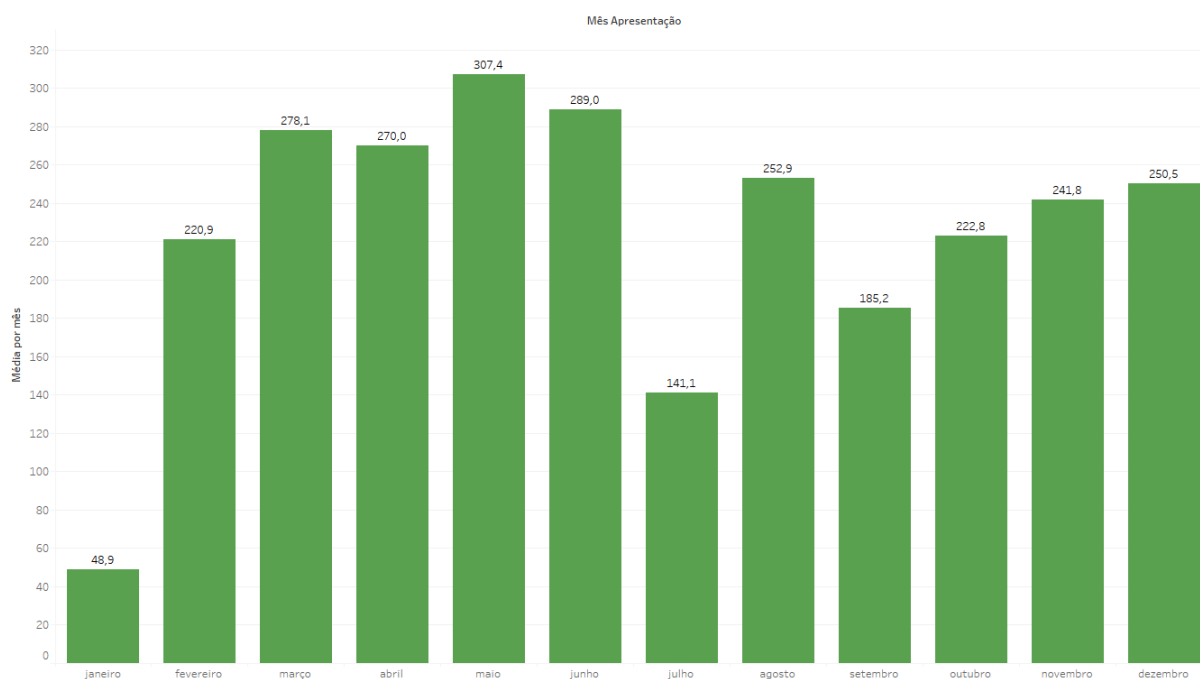


Figura 4 - Média da quantidade de proposições apresentadas por mês, até 2019.

O gráfico acima evidencia a quantidade média de proposições apresentadas em cada um dos meses, até 2019 (Figura 4). O mês de janeiro se destaca como o mês em que menos são apresentadas proposições, em média, seguido pelo mês de julho. A média mensal de proposições apresentadas, até 2019, é de 226,9 novas proposições por mês. Ademais, o mês de maio se destaca como o mês em que mais são apresentadas proposições, com 307,4 novos projetos, em média.

Uma possível explicação para a queda na apresentação de proposições em janeiro e julho pode ser o período de recesso parlamentar determinado pelo art. 57 da Constituição Federal, que estabelece que o Congresso Nacional se reunirá de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, anualmente. Assim, a queda na quantidade de proposições apresentadas nesses meses poderia ser resultado da interrupção dos trabalhos parlamentares ordinários que ocorre no período.

Além disso, a quantidade inferior de proposições apresentadas em setembro pode ter correlação com as campanhas eleitorais para as eleições federais, estaduais e municipais, que ocorrem a cada quatro anos, com intervalo de dois anos entre as eleições municipais e as demais.

Em relação às eleições federais e estaduais, a redução pode ter ligação com o foco dos parlamentares na reeleição ou na eleição para outros cargos federais ou estaduais, fenômeno

que teria ligação com o padrão observado acima de queda na quantidade de proposições apresentadas no quarto ano da legislatura.

As eleições municipais também podem afetar de forma significativa a apresentação de proposições na Câmara dos Deputados, uma vez que os deputados e deputadas também se articulam para participar deste pleito eleitoral, seja se candidatando diretamente a um cargo, seja trabalhando na construção política da candidatura de aliados que concorrem a prefeitos ou vereadores.

2.4 Espécies de proposições

2.4.1 Projetos de lei

Os projetos de lei (PLs) ordinários são proposições que objetivam regular matéria de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República, nos termos da Constituição Federal e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

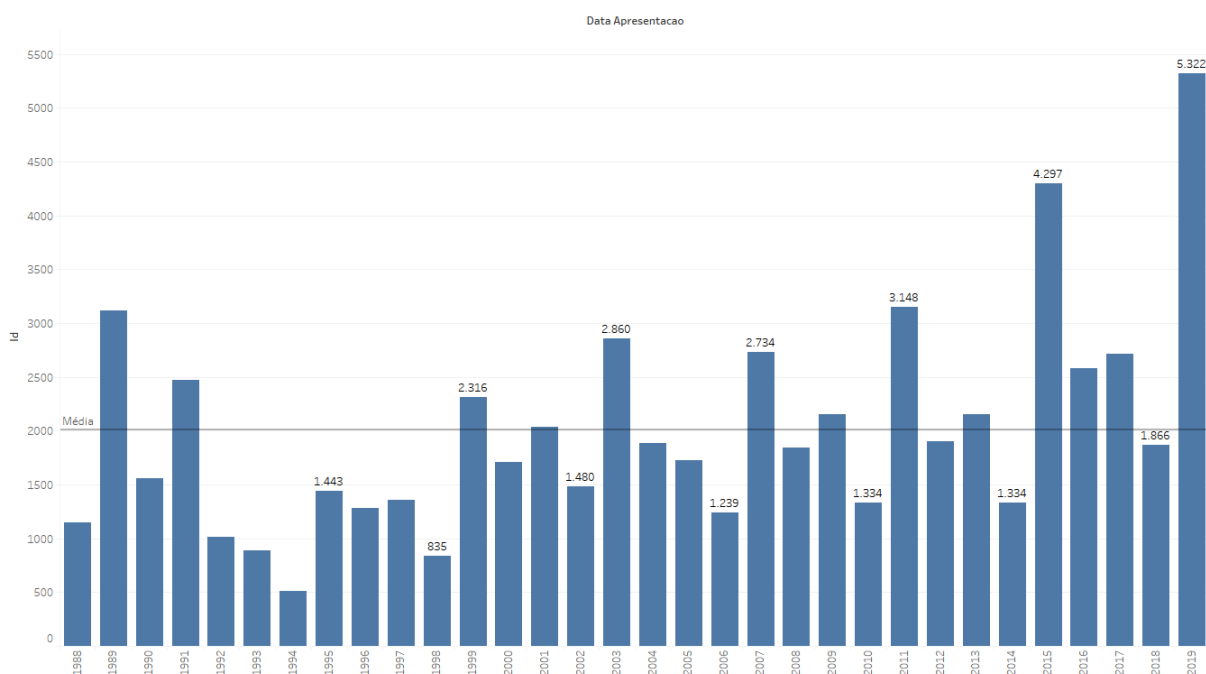


Figura 5 - Quantidade de projetos de lei apresentados por ano, até 2019.

O gráfico mostra a quantidade de projetos de lei apresentados por ano (Figura 5). A quantidade anual média de projetos de lei (PLs) apresentados é de 2.008,12. Os anos em que a maior quantidade de proposições foi apresentada foi 2019 (5.322), ano que é seguido por 2015 (4.297). Os três anos em que menos proposições foram apresentadas são 1994 (507),

1988 (835) e 2006 (1.239). Em média, os PLs representam 74,13% das proposições legislativas analisadas que são apresentadas em um dado ano.

Percebe-se, portanto, que os PLs são a espécie de proposição legislativa, entre as seis que foram selecionadas para o presente trabalho, numericamente mais frequentes, justamente pela função que cumprem de criar ou alterar legislação ordinária. Representam, portanto, expressiva parcela da produção legislativa da Câmara dos Deputados, e a análise dos padrões de sua apresentação pode revelar características importantes sobre as tendências gerais de apresentação de proposições.

Também por causa da frequência em que são apresentados, os PLs são importante ferramenta do exercício da atividade parlamentar. Em face das especificidades e requisitos para apresentação das outras espécies de proposições legislativas, os PLs se tornam a expressão mais comum que um deputado ou deputada pode externar no sentido de propor alterações ao ordenamento jurídico.

Além disso, é possível observar, no padrão de apresentação de projetos de lei, fenômeno semelhante ao descrito em relação ao padrão geral das proposições apresentadas, que segue ciclo relacionado ao ano da legislatura. Os picos na quantidade de proposições apresentadas se dão nos anos que inauguram a legislatura, ao passo em que é possível observar queda nas proposições nos segundos e quartos anos da legislatura. Igualmente, 2019 se destaca como o ano em que mais foram apresentados projetos de lei, possivelmente por correlação com as razões apontadas acima.

2.4.2 Propostas de emenda à Constituição

As propostas de emenda à Constituição (PECs) são proposições legislativas que objetivam a alteração ou criação de dispositivos na Constituição ou no bloco de constitucionalidade, e seguem procedimentos especiais determinados pelo art. 60 da Constituição Federal, bem como de dispositivos dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

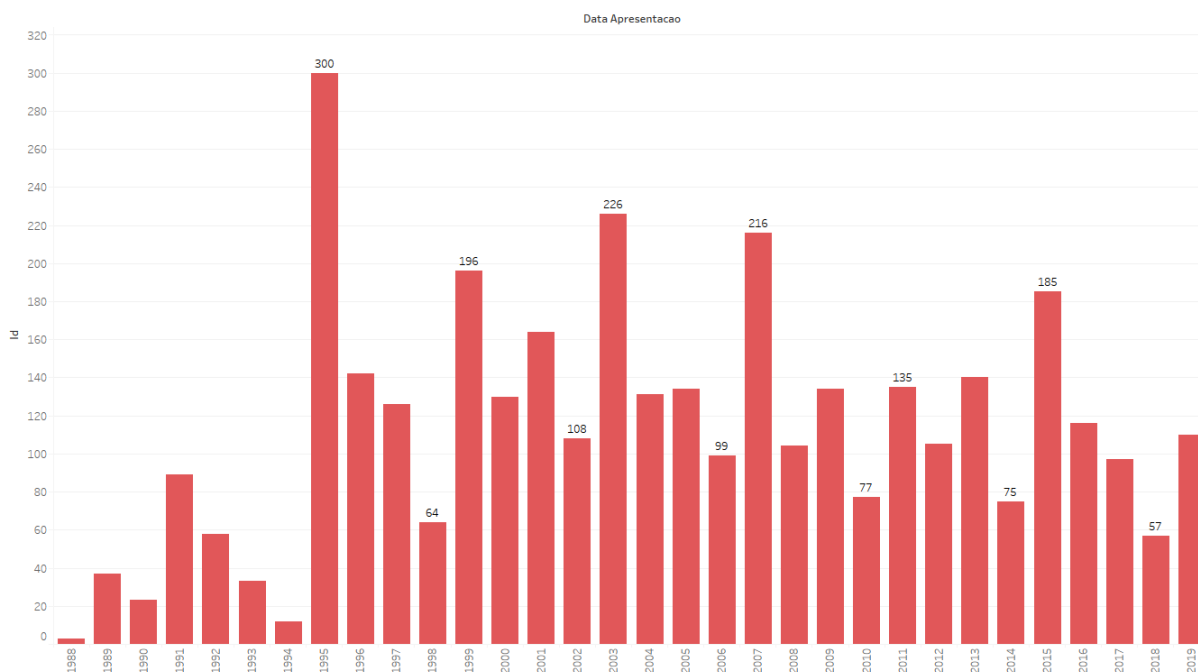


Figura 6 - Quantidade de propostas de emenda à Constituição apresentadas por ano, até 2019.

O gráfico acima evidencia a quantidade de propostas de emenda à Constituição apresentadas por ano na Câmara dos Deputados, até 2019 (Figura 6). A média de PECs apresentadas anualmente neste órgão é de 113,31. O ano em que mais foram apresentadas propostas de emenda à Constituição foi 1995 (300). A quantidade de PECs apresentadas em 2019 (110) foi inferior ao total de 2015 (185), ano de início da legislatura anterior.

Nesse contexto, é importante ressaltar que as propostas de emenda à constituição exigem um dos quóruns mais altos para serem apresentadas entre as proposições legislativas – a assinatura de 1/3 dos parlamentares que integram a casa, ou seja, de 171 dos deputados. Certamente, essa exigência constitucional da quantidade de assinaturas necessárias para apresentar PEC influencia fortemente a quantidade de propostas dessa natureza apresentadas, ao longo de todos os anos.

Para além disso, não foi possível identificar referências que expliquem os motivos que levaram a quantidade tão baixa de proposições apresentadas, proporcionalmente, de 1988 a 1994. Essa quantidade reduzida de proposições apresentadas pode ter relação com a proximidade temporal com a promulgação da Constituição Federal de 1988, somado à possibilidade instituída pelo constituinte originário de reforma da Constituição cinco anos após a sua promulgação por meio de emenda constitucional de revisão, nos termos do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Também deve-se destacar o fato de que em 2019, em contraste com a quantidade de PLs apresentados, foram apresentadas menos PECs do que em muitos dos anos anteriores, evidenciando que o movimento observado neste ano de intensificação da quantidade de proposições apresentadas não se refletiu, necessariamente, para todas as espécies de proposições legislativas.

2.4.3 Medidas provisórias

As medidas provisórias (MPVs), conforme estabelece o art. 62 da Constituição Federal, são proposições legislativas, com força de lei, editadas pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência. Após a sua edição, elas devem ser encaminhadas ao Congresso Nacional que pode, em até 60 dias, prorrogáveis por igual período, tratar da sua conversão em lei, analisando os seus pressupostos constitucionais e seu mérito.

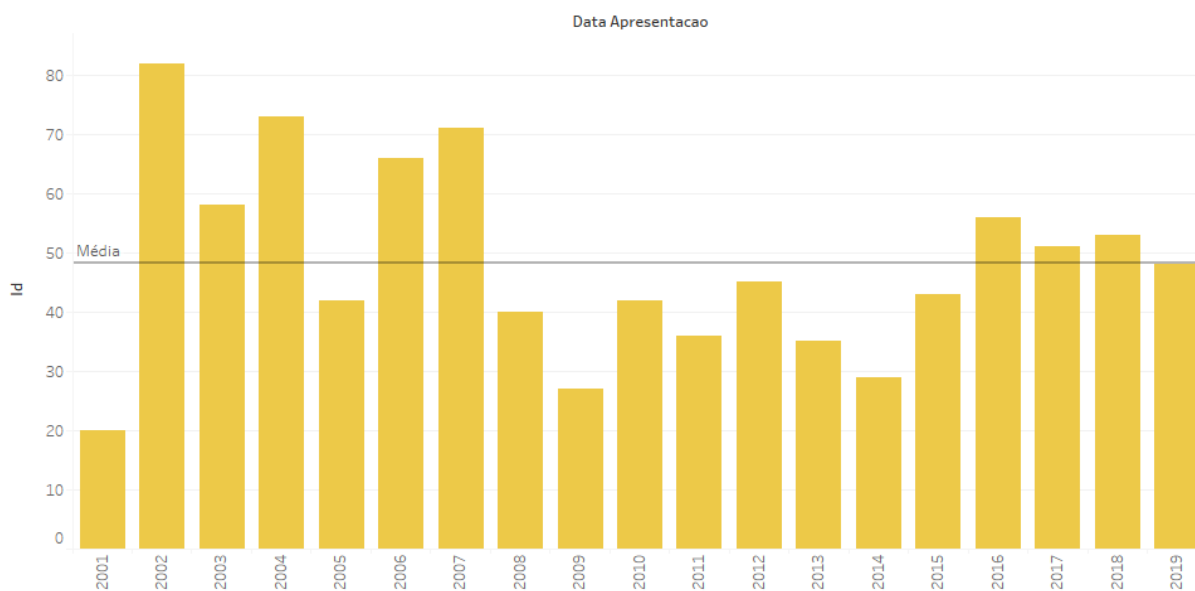


Figura 7 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por ano, até 2019.

O gráfico acima apresenta a quantidade de novas medidas provisórias recebidas pela Câmara dos Deputados por ano (Figura 7). Note-se, conforme exposto no capítulo sobre a metodologia, que o conjunto de dados que dá origem ao presente trabalho apresenta apenas as medidas provisórias apresentadas a partir do ano de 2001. Em média, são apresentadas 48,26 medidas provisórias pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional por ano. Até 2019, o ano em que mais haviam sido apresentadas MPV é 2002, com o total de 82 novas proposições dessa espécie.

Os dados revelam maior intensidade de uso do instituto das medidas provisórias nos anos que seguiram a promulgação da Emenda Constitucional 32/2001, que reformou este instituto. Mais recentemente, é possível observar certa estabilização da quantidade de MPVs apresentadas em torno da média de 50 novos atos normativos dessa natureza por ano.

Mesmo nos anos em que as MPVs são menos utilizadas, como 2001 (20), ano de promulgação da EC, 2009 (27) e 2014 (29), é possível notar que elas integram as estratégias políticas de cada governo, uma vez que as medidas provisórias apresentadas representam importante aspecto da relação entre o Executivo e Legislativo federais. Isso pode se concretizar no envio de proposições que tratam de matérias orçamentárias, como as MPVs de crédito suplementar ou extraordinário, as afetas à organização da administração pública federal, ou ainda as que tratam de outras matérias prioritárias para cada presidente da República.

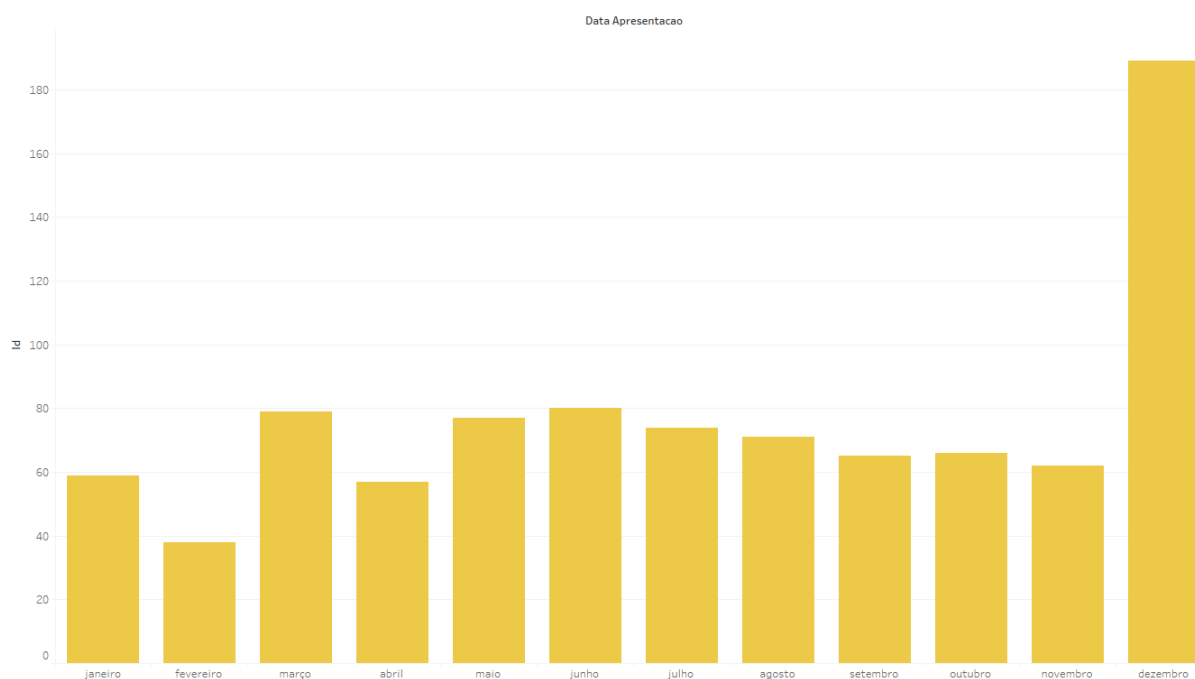


Figura 8 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por mês, até 2019.

O período do ano em que as MPVs são apresentadas revela peculiaridades sobre essa espécie de proposição legislativa. O gráfico acima evidencia a quantidade de MPVs apresentadas por mês, até 2019 (Figura 8). Há concentração alta de apresentação de medidas provisórias em dezembro. Nesse sentido, a quantidade de MPVs apresentadas em dezembro, ao longo dos anos, é de 189, ao passo em que a média da quantidade de MPVs apresentada nos demais meses é de 66,18 por mês.

Em que pese a investigação desse fenômeno extrapolar os objetos do presente estudo, essa concentração no último mês do ano pode estar relacionada com a determinação do §4º do art. 62 da Constituição Federal, que estabelece a suspensão do prazo de validade da MPV durante o recesso do Congresso Nacional.

Assim, possível hipótese para a explicação desse fenômeno é a de que os presidentes da República escolhem publicar medidas provisórias em dezembro para que, por decorrência do recesso legislativo de janeiro, os efeitos legais decorrentes da MPV perdurem por mais tempo e para que a MPV tenha mais tempo efetivo de validade.

3 Produção legislativa em 2020 e 2021

Passa-se, portanto, à análise dos padrões de apresentação de proposições na Câmara dos Deputados em 2020 e 2021, anos de maior intensidade da pandemia, partindo das considerações feitas acima acerca dos padrões gerais apresentados pelos dados para compreender as características da produção legislativa dos deputados e deputadas federais nestes anos.

3.1 Quantidade de propostas apresentadas

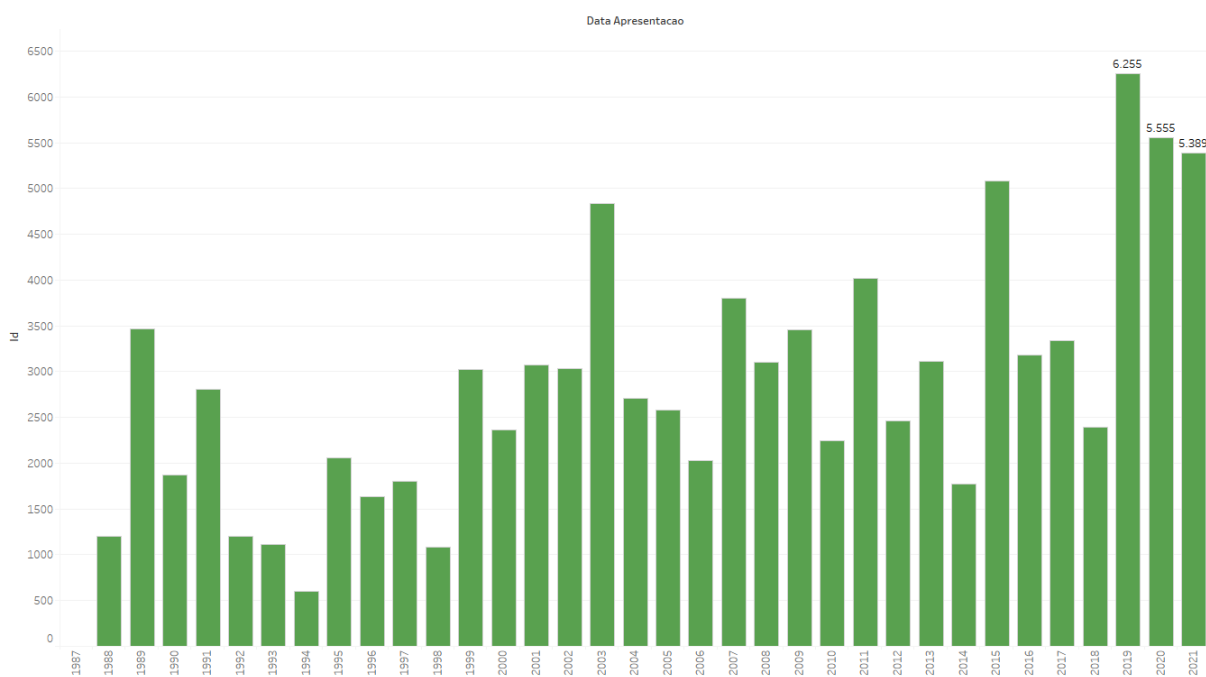


Figura 9 - Quantidade de proposições apresentadas por ano, até 2021.

O gráfico acima evidencia a quantidade de proposições apresentadas por ano até 2021 (Figura 9). O total de propostas apresentadas em 2020, 5.555, representou o segundo ano com maior quantidade anual de novas propostas de toda a série histórica, e 2021, o terceiro, com 5.389 proposições apresentadas. A média de proposições apresentadas nos segundos anos de legislatura, incluindo 2020, é de 2600,66 novas proposições por ano, com desvio padrão de 1258,19. Assim, percebe-se que há significância estatística na diferença encontrada na quantidade de proposições apresentadas em 2020 ($z = 2.34$, $p < 0,05$).

Por isso, é possível constatar que 2020 e 2021 foram anos atípicos na atividade de apresentação de proposições pela Câmara dos Deputados, uma vez que contaram com quantidade de novas proposições no ano substancialmente superior em relação à média. Esse dado é especialmente relevante ao se considerar que estes anos são, respectivamente, o segundo e terceiro anos da legislatura, em que se esperava queda significativa da quantidade de proposições apresentadas em relação ao primeiro ano da legislatura, especialmente para 2020.

A quantidade elevada de proposições apresentadas nestes anos pode representar uma intenção dos parlamentares de trabalharem, por meio de seus mandatos, na construção de respostas às várias necessidades e desafios encontrados durante a pandemia, para os mais variados setores da população e grupos de interesse. Assim, a alta na quantidade de proposições apresentadas em ano de possível queda nessa atividade poderia ser representativa do esforço dos deputados e deputadas, durante 2020 e 2021, para combater a pandemia e os seus efeitos.

Também é de interesse destacar que essa quantidade elevada de proposições apresentadas se deu no contexto em que a Câmara dos Deputados passou a funcionar remotamente. Assim, em que pese serem necessárias análises específicas sobre o impacto do funcionamento remoto da Câmara dos Deputados nos trabalhos conduzidos, estudando as consequências do não funcionamento das comissões e até mesmo o efeito da não presencialidade na qualidade das discussões legislativas, é valioso notar que a quantidade das novas proposições esteve acima do patamar esperado mesmo no funcionamento remoto de cada um dos gabinetes, com o trabalho à distância dos parlamentares.

3.2 Classificação temática

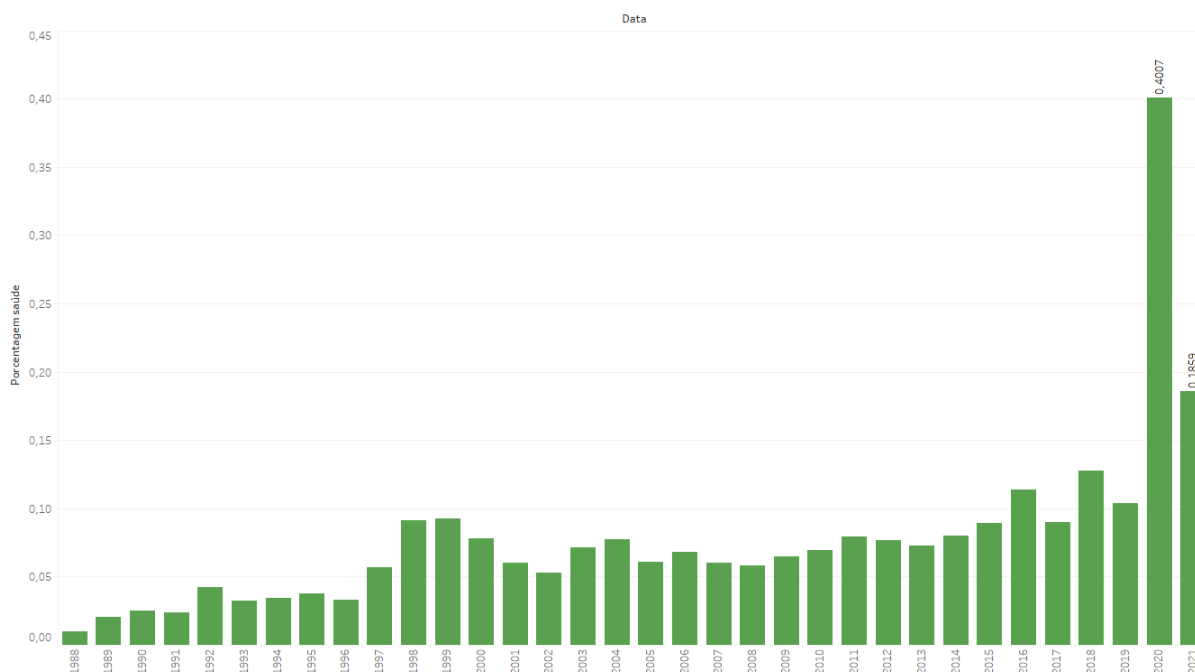


Figura 10 - Porcentagem das proposições apresentadas por ano da área temática "Saúde", até 2021.

O gráfico acima evidencia a porcentagem de proposições apresentadas até 2021 inseridas na categoria de Saúde (Figura X). Em 2020, 40,07% das proposições apresentadas faziam parte dessa área temática, ao passo que essa proporção foi de 18,59% em 2021. A proporção observada em 2020 é mais que seis vezes maior do que a média dos anos anteriores. No total, foram 2.213 proposições apresentadas em 2020 que foram inseridas na categoria de saúde.

É possível constatar, portanto, que a saúde ocupou posição central na produção legislativa da Câmara dos Deputados em 2020, na medida em que foi tema de parcela significativa das proposições apresentadas. Em 2021, fenômeno similar pôde ser observado, apesar de que em proporção muito inferior.

Assim, percebemos que a alta na quantidade de proposições apresentadas em 2020, principalmente, esteve acompanhada também de aumento na quantidade proporcional de proposições apresentadas que pertencem à área temática da saúde, possivelmente atrelada à vontade dos parlamentares de trabalharem para a construção de soluções para os desafios encontrados na pandemia, como discutido acima.

As áreas temáticas que anteriormente eram proporcionalmente mais frequentes continuaram, em 2020, em proporção elevada, ainda que em patamar inferior à proporção das proposições que tratam de saúde. Nesse sentido, tem-se que, em 2020, 20,38% das

proposições apresentadas tratavam sobre Finanças Públicas e Orçamento, 18,97% sobre Administração Pública e 18,10% sobre Trabalho e Emprego.

Uma categoria temática que observou aumento significativo da proporção de proposições apresentadas na pandemia é a de Direitos Humanos e Minoria. Até 2019, a média da proporção das proposições que pertenciam a esse tema por ano era de 7,84%. Em 2020, essa proporção foi de 23,3%, seguido por 20,65% em 2021, dados que também estão inseridos em contexto de intensificação recente da proporção das proposições apresentadas que pertencem à categoria de Direitos Humanos e Minorias, tendência observada principalmente a partir de 2016.

3.3 Período de apresentação

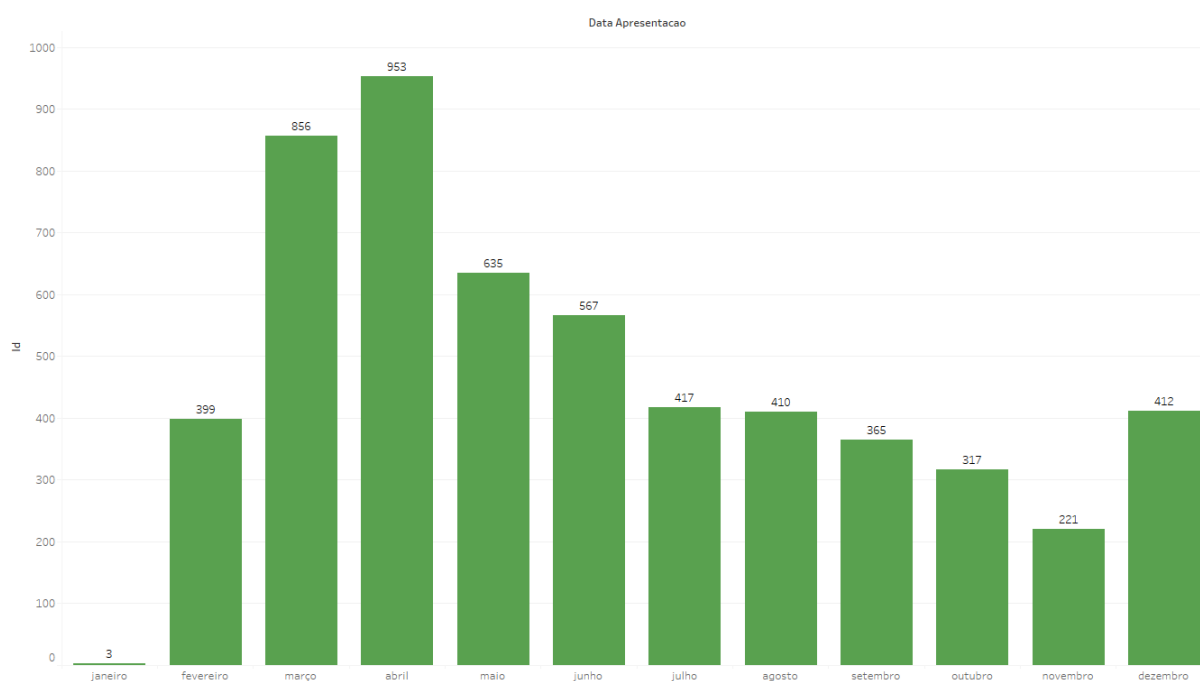


Figura 11 - Quantidade de proposições apresentadas por mês em 2020.

O gráfico acima evidencia a quantidade de proposições apresentadas ao longo de 2020, por mês (Figura 11). O mês de 2020 em que mais contou com novas proposições foi abril (953), seguido por março (856) e maio (635). O mês em que menos proposições foram apresentadas é janeiro (3), mês de recesso parlamentar, seguido por novembro (221) e outubro (317). A média de proposições apresentadas, em 2020, foi de 462,91 novas proposições por mês.

Os resultados mostram a atipicidade nos padrões de apresentação de proposições por mês em 2020. Ao passo em que, até 2019, havia certa estabilidade na quantidade de proposições apresentadas em média, por mês, com redução de proposições apresentadas mais intensa nos meses de julho e setembro, em 2020, desde o início da pandemia, foram detectados padrões atípicos na quantidade de proposições apresentadas.

Isso, porque nos meses iniciais da chegada da COVID-19 no Brasil – março e abril, principalmente, mas também em maio e junho – houve aumento intenso da quantidade de proposições apresentadas. Em especial para março e abril, é possível observar quantidade de proposições apresentadas muito superior em relação à média – foram apresentadas nestes meses, respectivamente, 856 e 953 novas proposições, em contraste com a média de 278,1 e 270 novas proposições nestes meses, até 2019.

Esse padrão pode representar, em sintonia com o discutido na epígrafe anterior, anseio dos parlamentares em contribuir para as discussões acerca das medidas que seriam adotadas para combater a pandemia. Assim, os resultados apontam que a apresentação de proposições foi um importante aspecto do exercício da atividade parlamentar em 2020.

Nesse mesmo sentido, é de se observar que, com exceção de janeiro e novembro, todos os demais meses do ano evidenciaram quantidade de proposições apresentadas acima da média de novas proposições por mês até 2019, que é de 226,9. Dessa forma, mesmo os meses do ano posteriores ao fluxo inicial intenso de novas proposições apresentadas evidenciaram produção legislativa acima da média, mostrando que todo o ano foi intenso em termos de proposições apresentadas.

Outro fato importante em relação à distribuição da quantidade de proposições apresentadas ao longo de 2020 é que não foi observado em julho a queda esperada de novas proposições, como tradicional característica da produção legislativa deste mês. A média de proposições apresentadas por mês em julho, até 2019, é de 141,1 novas proposições, mas a quantidade de proposições apresentadas neste mês em 2020 foi de 417, em patamar similar a muitos outros meses do ano.

Esse efeito pode ter sido observado por decorrência do fato de que, em 2020, o recesso de 18 a 31 de julho estabelecido constitucionalmente foi cancelado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de modo a permitir que o Poder Legislativo federal continuasse a trabalhar na pandemia para combater os efeitos da COVID-19 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020a). A decisão foi tomada por decisão entre as lideranças partidárias e a partir de esforço dos então presidentes das duas Casas, o deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ) e o senador Davi

Alcolumbre (DEM/AP), o que permitiu que os parlamentares continuassem a apresentar proposições legislativas mesmo em julho.

Por fim, é interessante notar que a queda de novas proposições em relação à média do ano se deu com mais intensidade em novembro, em vez de setembro, como possivelmente seria observado em ano eleitoral nos termos discutidos acima. Esse fenômeno pode ser decorrente do fato de que a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, adiou a data da realização as eleições municipais de 2020.

Em vez do primeiro turno ser realizado no primeiro domingo de outubro daquele ano, como manda o inciso II do art. 29 da Constituição Federal, o art. 1º da EC 107 determinou que o primeiro turno do pleito eleitoral daquele ano ocorresse no dia 15 de novembro e o segundo turno no dia 29 de novembro. Dessa forma, é possível que a redução esperada na quantidade de proposições apresentadas anteriormente a um pleito eleitoral tenha sido observada em novembro, justamente pelo fato de que, em 2020, este foi o mês de realização das eleições municipais.

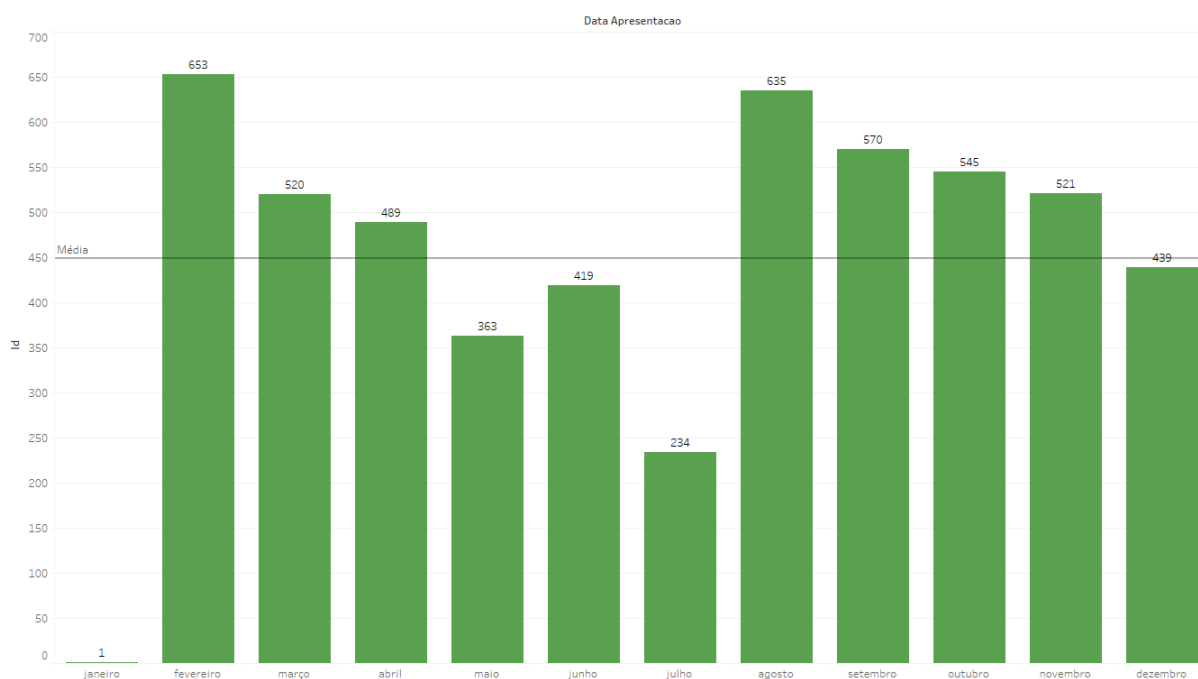


Figura 12 - Quantidade de proposições apresentadas por mês em 2021.

O gráfico acima evidencia a quantidade de proposições apresentadas por mês em 2021 (Figura 12). Os meses em que mais foram apresentadas proposições legislativas foram fevereiro (653), agosto (635) e setembro (570). Além de janeiro (1), julho foi o mês do ano

em que foram apresentadas menos proposições (234). A média de proposições apresentadas por mês em 2021 foi de 449,08.

Novamente, é de se destacar que a média de proposições apresentadas por mês, em 2021, é muito superior à média por mês até 2019. Além disso, em 2021, com a volta do recesso parlamentar em julho, foi possível observar novamente a queda na quantidade de proposições apresentadas em comparação aos demais meses do ano.

3.4 Espécies de proposições

3.4.1 Projetos de lei

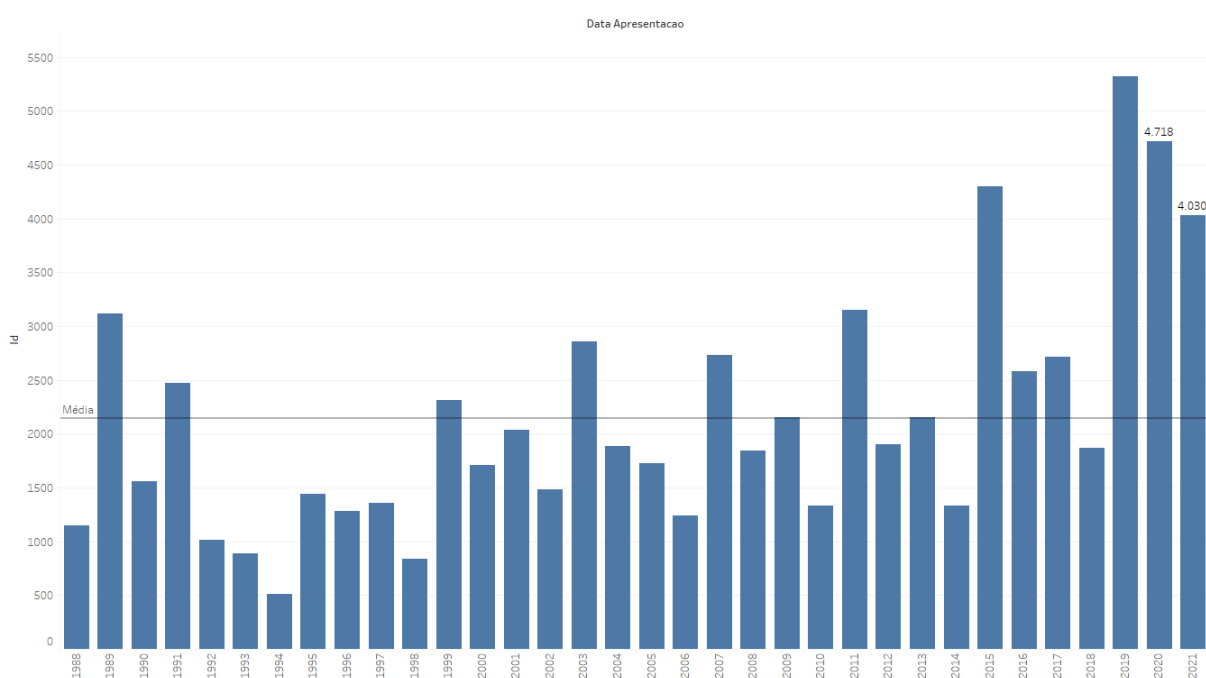


Figura 13 - Quantidade de projetos de lei apresentados por ano, até 2021.

O gráfico acima revela a quantidade de PLs apresentados por ano, até 2021 (Figura 13). O ano de 2020 foi o segundo ano em que mais foram apresentados PLs, atrás apenas de 2019. 2021, por sua vez, ocupa o quarto lugar nessa colocação, com 4.030 proposições apresentadas, atrás de 2015, que contou com 4.297 novas proposições. Em 2020, os PLs representaram 84,93% das proposições apresentadas, e 74,78% em 2021.

Os projetos de lei, proposições legislativas mais numerosas entre as analisadas, evidenciam novamente a atipicidade dos anos de 2020 e de 2021, em termos de produção legislativa, por ter sido apresentada quantidade superior de PLs ao esperado para esses anos.

Em vez de ser observada a queda significativa esperada na quantidade de PLs apresentados nos segundos e terceiros anos da legislatura, foi possível detectar, ao contrário, quantidade intensa de PLs apresentados nesse período.

Ademais, os resultados evidenciam que os PLs continuaram, durante a pandemia, a cumprir função relevante no mandato de cada uma das deputadas e deputados, uma vez que permaneceram sendo parcela importante da produção legislativa de cada um dos parlamentares.

3.4.2 Propostas de emenda à Constituição

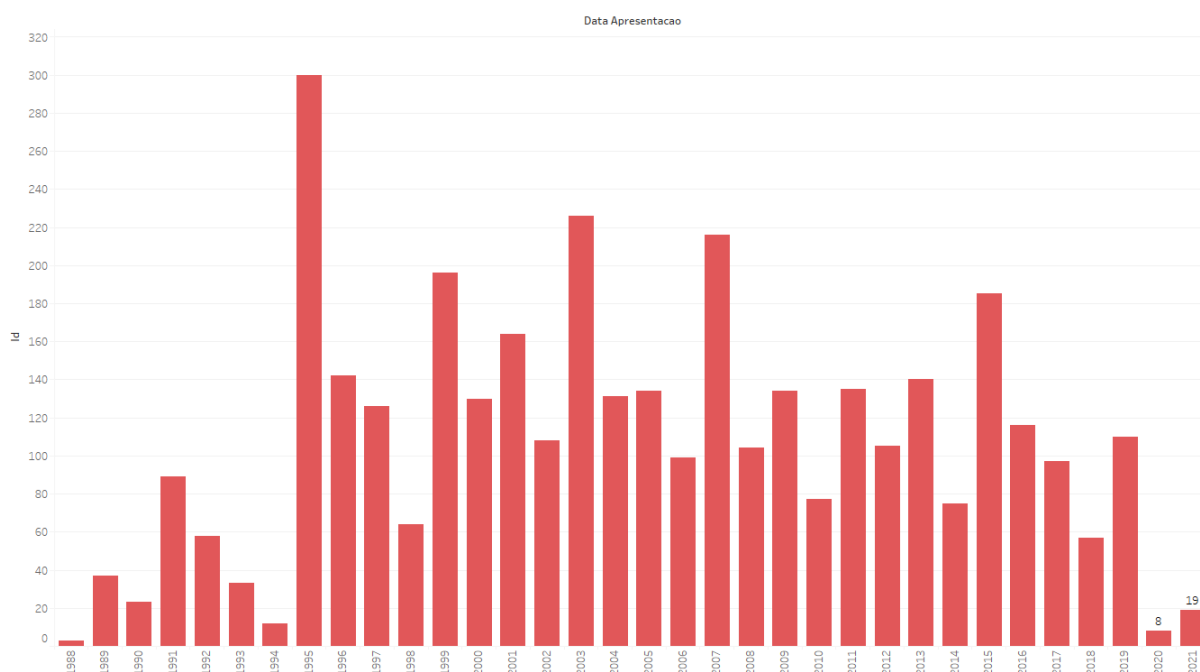


Figura 14 - Quantidade de propostas de emenda à Constituição apresentadas por ano, até 2021.

O gráfico acima evidencia a quantidade de PECs apresentadas por ano (Figura 14). Foram apresentadas apenas 8 novas PECs em 2020 e 19 em 2021, em contraste com as 110 apresentadas em 2019. Após 1988, ano de promulgação da Constituição Federal, em que foram apresentadas apenas 3 PECs, 2020 é o ano de toda a série histórica com menor quantidade de PECs apresentadas.

Em 2020 e 2021, portanto, é possível constatar queda significativa no número de PECs apresentadas, chegando a um patamar histórico inferior, em contraste com o padrão geral observado de apresentação de proposições acima da quantidade esperada para estes anos. Esse fenômeno pode ter relação com o funcionamento da Câmara dos Deputados em sistema

remoto durante a pandemia. Isso, porque a transição dos trabalhos para funcionamento remoto resultou também na transferência de sistema de coleta de assinaturas de proposições para o um sistema remoto.

Antes da pandemia, a coleta dessas assinaturas era realizada fisicamente – o interessado em apresentar a PEC deveria se posicionar em locais de grande circulação de deputados e, para cada parlamentar que encontrasse, solicitar que assinasse rapidamente o documento em suas mãos. Naturalmente, essa estratégia de abordagem permitia a coleta mais célere das assinaturas necessárias para a apresentação de PEC e, ao mesmo tempo, não possibilitava que os parlamentares se aprofundassem na análise da proposta sendo que estava sendo apresentada.

Entretanto, com a coleta virtual de assinaturas, esse procedimento restou dificultado. Em vez de ser necessário somente um breve encontro com um parlamentar no corredor da Câmara para conseguir a sua assinatura, como ocorria até então, tornou-se inevitável um contato inicial com o gabinete do parlamentar, exigindo o convencimento de sua assessoria em relação à proposta, para, apenas em seguida, proceder o deputado à assinatura virtual da PEC.

Como resultado, a coleta de assinaturas para as proposições a serem apresentadas foi significativamente dificultada. Assim, é possível que a redução significativa na quantidade de PECs apresentadas em 2020 seja decorrente das dificuldades para recolher a assinatura de parlamentares para cada uma das propostas.

Nesse sentido, é de se notar que entre as 8 propostas de emenda à Constituição apresentadas na Câmara dos Deputados em 2020, apenas 4 foram apresentadas por parlamentares no procedimento tradicional, a partir da coleta da assinatura de 171 deputados ou deputadas, e todas as 4 foram apresentadas antes da transição da Câmara dos Deputados para o trabalho remoto.

Origem	Quantidade
Aprovada no Senado Federal	2
Apresentada pelo Governo Federal	1
Procedimento Especial – Minuta de Proposição Legislativa	1

Tabela 1 - Origem das propostas de emenda à Constituição apresentadas após a transição para os trabalhos remotos.

A tabela acima evidencia a origem das PECs apresentadas na Câmara dos Deputados em 2020 após a transição para os trabalhos remotos (Tabela 1). Percebe-se, portanto, que, em 2020, a partir do início da coleta de assinaturas para a apresentação de PECs por meio virtual, não foi apresentada nenhuma proposta de emenda à Constituição a partir da coleta de assinatura de deputados e deputadas.

O procedimento especial utilizado para apresentar a PEC 10/2020, que “Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências”, posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, foi desenvolvido justamente pela dificuldade de apresentação de PECs pela coleta de assinaturas virtuais dos parlamentares (MAIA, 2020).

Assim, em face dessa dificuldade, o então presidente da Câmara dos Deputados, dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), apresentou, em conjunto com outros parlamentares e líderes partidários, uma minuta de proposição legislativa (MIP), espécie de proposição legislativa que foi criada especificamente para esse momento, e a submeteu diretamente à apreciação do Plenário. Após a sua aprovação, os 321 votos favoráveis à MIP foram considerados assinaturas à PEC, o que permitiu a apresentação da PEC 10/2020, com sua posterior apreciação e aprovação.

A partir de 2021, algumas propostas de emenda à Constituição foram apresentadas na Câmara dos Deputados após a coleta da assinatura de ao menos 171 deputadas ou deputados, apesar de o total de PECs apresentadas neste ano por esse caminho ser muito pequena em comparação aos anos anteriores. É possível, portanto, que a transição para os trabalhos remotos tenha dificultado significativamente o esforço de coleta de assinaturas para uma PEC, o que pode ter causado a quantidade baixa de proposições dessa natureza apresentadas em 2020 e 2021.

3.4.3 Medidas Provisórias

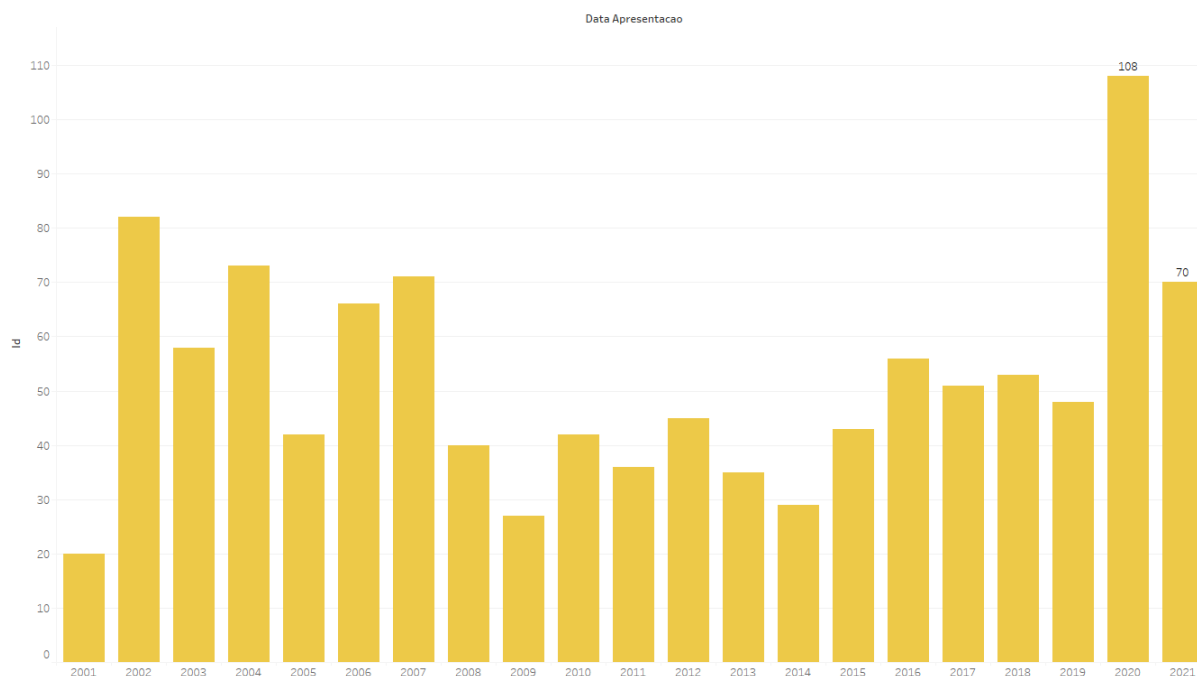


Figura 15 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por ano, até 2021.

O gráfico acima evidencia a quantidade de medidas provisórias apresentadas à Câmara dos Deputados, por ano (Figura 15). Note-se, conforme exposto no capítulo sobre a metodologia, que o conjunto de dados que dá origem ao presente trabalho apresenta apenas as medidas provisórias apresentadas a partir do ano de 2001. A quantidade de MPVs apresentadas em 2020 (108) e 2021 (70) foi muito superior à média até 2019, de 48,26, com intensidade maior em 2020. 2020 foi o ano em que mais foram apresentadas MPVs, enquanto 2021 está abaixo de 2002, 2004 e 2007 nesse sentido.

É possível observar, portanto, quantidade elevada de MPVs apresentadas pelo Poder Executivo durante a pandemia, principalmente durante o seu primeiro ano. Esse resultado está em sintonia com a necessidade presente na pandemia de criação de programas emergenciais de combate aos efeitos da COVID-19 e da adoção de medidas emergenciais nesse sentido.

No contexto da pandemia, em que uma série de decisões e medidas precisaram ser adotadas com urgência, é justificado que as medidas provisórias se sobressaíam como uma ferramenta útil para a implementação de políticas públicas e a adoção de medidas de combate aos efeitos da pandemia.

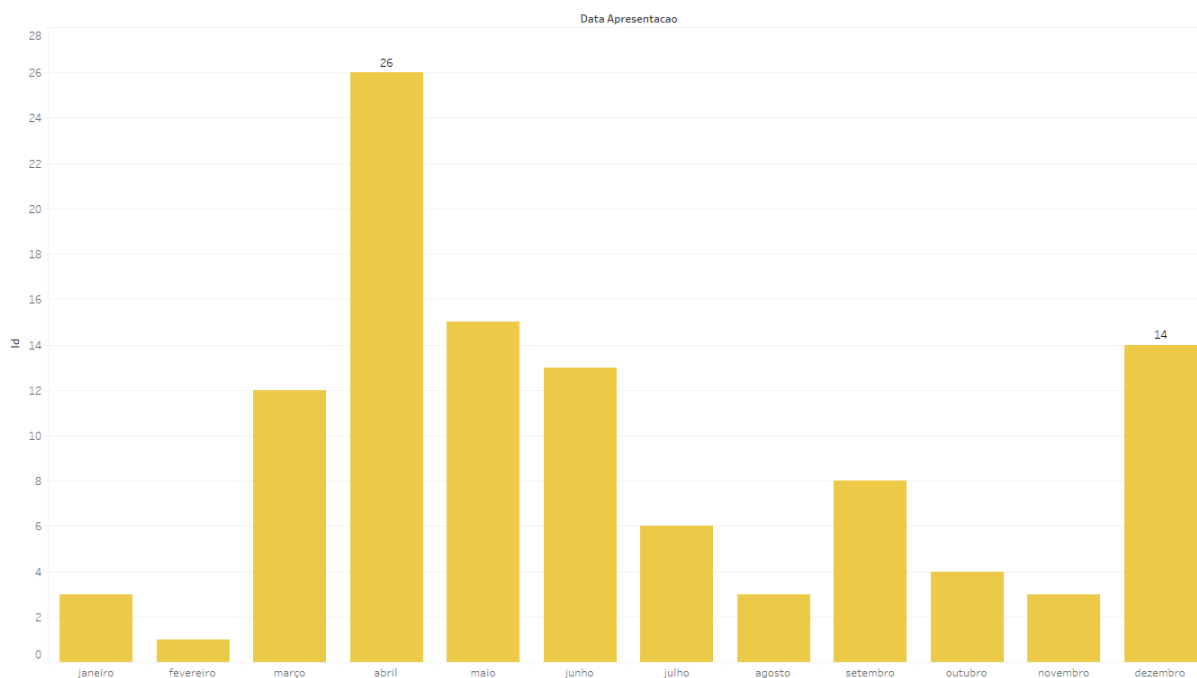


Figura 16 - Quantidade de medidas provisórias apresentadas por mês em 2020.

O gráfico acima evidencia a quantidade de MPVs apresentadas por mês em 2020 (Figura 16). Abril foi o mês em que mais foram apresentadas MPVs – 26 no total – seguido por maio (15) e junho (14). Em média, foram apresentadas 9 medidas provisórias por mês em 2020.

O período em que as medidas provisórias foram apresentadas evidencia justamente a sua utilização intensa na fase inicial da pandemia no Brasil, com foco nos meses de março, abril, maio e junho.

A quantidade de MPVs apresentadas em abril (26) representou o maior número da série histórica de proposições dessa natureza apresentada em um único mês, registro que anteriormente pertencia a dezembro de 2002, com 23 medidas provisórias apresentadas neste mês.

Além disso, em 2020, foram apresentadas quantidade elevada de MPVs em dezembro, o que pode ter relação com o padrão geral de apresentação de proposições no final do ano, como discutido no capítulo anterior.

4 Conclusões

Os resultados apresentados permitiram concluir que 2020 e 2021, durante a pandemia da COVID-19 no Brasil, foram anos atípicos na produção legislativa da Câmara dos

Deputados, por terem sido apresentadas novas proposições nestes anos em quantidade muito superior ao esperado.

Assim, os dados indicam que as deputadas e deputados mantiveram intensa produção legislativa durante a pandemia, mesmo com o funcionamento remoto da Câmara dos Deputados, o que pode representar a vontade dos parlamentares de contribuir para a construção de soluções para os efeitos negativos da COVID-19.

Além disso, essa noção é reforçada pelo fato de que parcela significativa das proposições apresentadas em 2020, principalmente, mas também em 2021, estão inseridas na categoria temática da saúde, indicando que a produção legislativa desse período se preocupou significativamente com questões sanitárias, por provável decorrência da pandemia da COVID-19.

O pico intenso observado na quantidade de proposições apresentadas na Câmara dos Deputados nos meses iniciais da doença no Brasil – em março e abril, principalmente, mas também em maio e em junho de 2020 – também aponta para a influência que a pandemia da COVID-19 teve no período em análise.

Os projetos de lei continuaram a ser a proposição mais numerosa entre as espécies de proposições legislativas analisadas, demonstrando-se como um importante elemento do exercício do mandato parlamentar, e uma das principais ferramentas para que o deputado ou deputada sejam propositivos em relação a alterações na legislação.

Houve redução significativa na quantidade de propostas de emenda à Constituição apresentadas neste período, possivelmente por decorrência da transição para a coleta virtual de assinatura para apresentação de proposições. Essa redução pode levar a reflexões sobre a qualidade da atividade de apresentação de PECs antes da pandemia ou, até mesmo, sobre o eventual impacto positivo dessa alteração na preservação da rigidez constitucional.

Foi possível observar aumento significativo na quantidade de medidas provisórias apresentadas durante a pandemia, possivelmente por decorrência de urgência para a criação de programas emergenciais de combate aos efeitos da COVID-19, o que estaria em sintonia com a própria razão de existência dessa espécie de proposição legislativa.

De maneira geral, portanto, percebe-se que a produção legislativa da Câmara dos Deputados ao longo de 2020 e 2021 foi intensa, a nível de proposições apresentadas, com destaque especial para a quantidade de proposições apresentadas na área temática de saúde, o que pode servir de insumo para investigações sobre a contribuição dos deputados e deputadas no combate aos efeitos da COVID-19.

Nesse sentido, em análises futuras, cabe investigar, para além das proposições apresentadas, a natureza dos trabalhos exercidos na Câmara dos Deputados a nível de discussões, apreciações e votações. Apreciações nesse sentido também podem envolver o estudo do impacto das várias adaptações emergenciais nas regras procedimentais da Casa na qualidade das discussões e votações tidas ao longo dos dois anos. Em especial, pode ser valioso analisar o efeito da suspensão das comissões permanentes durante parte significativa desse período, o que também abrange o estudo sobre o padrão de apresentação de proposições típicas de comissões.

5 Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados Abertos. 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>. Acessado em: 30 jan. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Recesso legislativo de julho é cancelado. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 18 mai. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/662421-recesso-legislativo-de-julho-e-cancelado/>. Acessado em: 2 abr. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020. 17 mar. 2020b.

CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERIA, Rogerio; CUNHA, Brenda; CARABETTA, João; SALLES, Alifer; SCOVINO, Fernanda. **Congresso em Números - A produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. Rio de Janeiro: 2018.

MAIA, Rodrigo. Minuta de Proposição Legislativa 1/2020. 2020.

MELO, Michael; AUGUSTO, Otávio. Brasileiros em quarentena começam a deixar base de Anápolis. **Correio Brasiliense**, Brasília, 23 fev. 2020.

OPA/OMS. Histórico da pandemia de COVID-19. **Folha Informativa sobre COVID-19**, vol. 19, p. 4–7, 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>.

ROMERO, Luiz Carlos Pelizari. **O CONGRESSO NACIONAL E AS EMERGÊNCIAS SANITÁRIAS: A RESPOSTA DO PODER LEGISLATIVO ÀS NECESSIDADES DA SAÚDE**. 2013. Dissertação – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SARDINHA, Edson; FARIAS, Victor. Coronavírus: Governo envia projeto com quarentena para repatriados da China. Brasília, 4 fev. 2020.

SPECHOTO, Caio; MALI, Tiago. Câmara dos Deputados registra em 2019 recorde de projetos apresentados. **Poder 360**, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-dos-deputados-registra-em-2019-recorde-de-projetos-apresentados/>. Acessado em: 2 abr. 2022.

TEIXEIRA JR., Deputado Dr. Luiz Antônio. **Comissão Externa Destinada a Acompanhar as Ações Preventivas da Vigilância Sanitária e Possíveis Consequências para o Brasil quanto ao Enfrentamento da Pandemia Causada pelo Coronavírus**. Brasília: 2020.

XAVIER, Luiz Gustavo. Congresso só fechou na ditadura e não vai fechar mais, diz Rodrigo Maia. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 17 mar. 2020.