Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Direito

Marcelo Fonseca Ribeiro de Castro

# PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO E PANDEMIA DE COVID-19

análise dos seus impactos na Assembleia de Minas

Belo Horizonte
2023

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Direito

Marcelo Fonseca Ribeiro de Castro

# PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO E PANDEMIA DE COVID-19

análise dos seus impactos na Assembleia de Minas

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Fabiana de Menezes Soares

Belo Horizonte
2023

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

C355p

Castro, Marcelo Fonseca Ribeiro de
Princípios estruturantes do processo legislativo e pandemia de COVID-19 [manuscrito]: análise dos seus impactos na Assembleia de Minas / Marcelo Fonseca Ribeiro de Castro. - 2023.
161 f.

Orientadora: Fabiana de Menezes Soares.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 117-127.

1. Direito - Teses. 2. Poder legislativo - Minas Gerais - Teses. 3. Minas Gerais. Assembleia Legislativa - Teses. 4. COVID-19 Pandemia, 2020- - Teses. I. Soares, Fabiana de Menezes. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.537(815.1)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

UFMG

# ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO **MARCELO FONSECA RIBEIRO DE CASTRO**

Realizou-se, no dia 11 de agosto de 2023, às 11:00 horas, no Auditório Orlando Magalhães Carvalho, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *Princípios estruturantes do processo legislativo e pandemia de Covid-19: análise dos seus impactos na Assembleia de Minas*, apresentada por MARCELO FONSECA RIBEIRO DE CASTRO, número de registro 2021656068, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Fabiana de Menezes Soares - Orientadora (Faculdade de Direito), Profa. Monica Sette Lopes (UFMG), Prof. Rafael Silveira e Silva (ILB - Senado Federal).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 80.

( ) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.
Belo Horizonte, 11 de agosto de 2023.

Profa. Fabiana de Menezes Soares ( Doutora ) Nota 80.

Profa. Monica Sette Lopes ( Doutora ) Nota 80.

gov.br Documento assinado digitalmente
RAFAEL SILVEIRA E SILVA
Data: 24/08/2023 17:58:32-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Rafael Silveira e Silva ( Doutor ) Nota 80.

PROF. DR. GUILHERME WAGNER RIBEIRO 80

*Como se fosse uma condenação ou uma graça de que tudo e todos partem de uma única solidão, a irremediável solidão de que somos iguais, apesar das diferenças.*

Toshiko Ishii, ceramista

# AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha crença no espiritual, nos “mistérios que devem ser aceitos e usufruídos simplesmente, como dádivas ou graças”, conforme o ensinamento da ceramista Toshiko Ishii. Essa crença, de alguma forma humanizada em Deus, conferiu-me força, resiliência e me fez acreditar neste projeto.

Agradeço ao meu núcleo familiar – minha mãe, Leandro e Cris –, que me confere suporte, amor e compreensão.

À Fabiana de Menezes Soares, minha orientadora, que não sossegou enquanto não me tirou da zona de conforto e me inseriu novamente no mundo maravilhoso dos estudos.

Ao Guilherme Wagner Ribeiro, por ter me incentivado de maneira especial desde o início do mestrado.

A toda a equipe da Diretoria de Processo Legislativo, nas pessoas da Christiana Machado, da Daniela Duarte, do Dalton Cardillo e da Regina Magalhães; da Secretaria-Geral Adjunta da Mesa, na pessoa do Nilson Prata; e da Secretaria-Geral da Mesa, nas pessoas da Luíza Homen e da Eduarda Mascarenhas.

E à minha família paralela, nas pessoas do Cândido, do Paulo e da Mara, bem como à D. Ana e ao Sr. Medina, e também à Tia Isabella, por me acolherem, respectivamente, na Pousada Matutu, em Aiuruoca; no Hotel Solar dos Montes, em Santana dos Montes; e em sua casa de Lavras Novas, em momentos que se mostraram decisivos para o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho.

# RESUMO

A pandemia de Covid-19 trouxe à humanidade uma série de desafios, e aos trabalhos parlamentares um em especial: como continuar a produção legislativa, especialmente necessária num contexto de exceção, mantendo o distanciamento físico e preservando os princípios estruturantes do processo legislativo, entre eles a garantia de igualdade entre os pares? Na Assembleia Legislativa de Minas, a partir de uma brecha existente no Regimento Interno, a opção foi promover as necessárias adaptações no processo por meio de decisões da Mesa Diretora, seja acolhendo Acordos de Líderes, seja na forma de Deliberações da Mesa, um instrumento normativo até então utilizado apenas para regulações de caráter administrativo. Conquanto tenha havido um consenso que ultrapassou (quase) todo desentendimento, vivenciaram-se no parlamento mineiro dias de intensa produtividade, a partir de um rito sumaríssimo que pode e deve ser criticado, principalmente do ponto de vista da garantia de voz e participação. Entre as inovações do que posteriormente se chamou de "rito Covid", por exemplo, temos a proibição de apresentação de requerimentos incidentais e o descolamento (e considerável diminuição do tempo) da discussão do momento da votação, sem possibilidade de apresentação de emenda após o encerramento da discussão. O presente trabalho visa, assim, ao registro desse momento singular da história a partir da análise crítica das 20 normas infrarregimentais que modificaram o processo legislativo no Estado, lançando um olhar também para aquilo que não restou modificado, numa tentativa de identificar, a partir dos princípios estruturantes do processo legislativo, as essencialidades a que o Regimento Interno da Assembleia se refere e assim quem sabe caminhar no sentido de definir os limites dos próximos Acordos de Líderes, conferir maior segurança jurídica ao assessoramento técnico dos parlamentares e contribuir para o consequente fortalecimento da democracia.



**Palavras-chave:** Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; processo legislativo; pandemia; Covid-19; rito processual.

## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic presented a number of challenges to humanity, and to parliamentary work one in particular: how to continue legislative production, especially necessary in an unusual context, maintaining physical distance and applying the structuring principles of the legislative process, including the guarantee of equality among peers? In the Legislative Assembly of Minas Gerais, based on an existing loophole in the Internal Regulations, the option was to make the necessary adaptations in the process through decisions of the Board, either accepting Leaders' Agreements or in the form of Board Deliberations, a normative instrument hitherto used only for regulations of an administrative nature. Although there was a consensus that eliminated (almost) all conflicts, there was high productivity in the Minas Gerais' parliament, based on a summary proceeding that may and should be criticized, mainly from the point of view of guaranteeing voice and participation. Among the innovations of what was later called the "Covid proceeding", for example, we had the prohibition of submitting incidental requests and the detachment (and considerable reduction of time) of the discussion from the moment of votation, without the possibility of presenting an amendment after concluding the discussion. The present work, therefore, aims to record this unique moment in history based on the critical analysis of the 20 infra-regimental norms that modified the legislative process in the State, taking a look also at what remained unchanged, in an attempt to identify, from the structuring principles of the legislative process, the essentialities to which the Internal Regulations of the Assembly refer. By doing so, we expect to move towards defining the limits of the future Leaders' Agreements, providing technical assistance to the representatives with greater legal security and contributing to the consequent strengthening of democracy.



**Keywords:** Legislative Assembly of Minas Gerais; legislative process; pandemic; Covid-19; procedural rite.

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO** ..... **11**

**CAPÍTULO 1 – CONTEXTO POLÍTICO: A VITÓRIA DE ZEMA E O RELACIONAMENTO ENTRE O LEGISLATIVO E UM EXECUTIVO SEM COALIZÃO** ..... **15**

1.1 Presidência da ALMG independente ..... 17

1.2 Antagonismo Executivo-Legislativo ..... 18

**CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DAS NORMAS INFRALEGAIS COM IMPACTO NO PROCESSO LEGISLATIVO** ..... **20**

FASE I – O INÍCIO DA PANDEMIA ..... 23

2.1 A Deliberação da Mesa nº 2.733, de 2020: primeiras restrições ..... 23

2.1.1 Restrições que afetaram a dinâmica das deliberações ..... 24

2.2 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 20/3/2020: primeira base do "rito Covid" ..... 25

2.3 Deliberação da Mesa nº 2.737, de 2020: consolidação do "rito Covid" ..... 30

2.3.1 Silegis e a votação remota ..... 40

2.3.2 Questões problemáticas decorrentes da votação remota ..... 41

2.3.3 Nova versão do Silegis e consolidação do "rito Covid" ..... 42

2.3.4 As primeiras exceções: mais dois Acordos de Líderes ..... 42

2.4 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 28/5/2020: retorno das atividades das comissões ..... 43

2.5 Nota sobre prazos processuais ..... 46

2.6 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 19/6/2020: retorno das reuniões ordinárias de Plenário ..... 47

2.7 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 17/9/2020: ampliação das atividades das comissões ..... 49

2.8 Deliberação da Mesa nº 2.755, de 2020: retorno do presencial como regra para parlamentares ..... 50

2.9 Reconhecimento de calamidade municipal ..... 53

2.10 Uma exceção: Presidência remota ..... 55

FASE II – "ONDA ROXA" E OS RECORDES DE MORTES ..... 56

2.11 Prorrogação do estado de calamidade pública ..... 56

2.12 Deliberação da Mesa nº 2.762, de 2021: retorno ao semipresencial e nova suspensão das atividades das comissões ..... 57

2.13 Mais exceções: Acordos de Líderes + Decisões da Mesa de 17/3/2021, 24/3/2021 e 29/3/2021 ..... 59

2.14 Deliberação da Mesa nº 2.763, de 2021: novo retorno das atividades das comissões ..... 61

2.15 Deliberação da Mesa nº 2.764, de 2021: nova ampliação das atividades das comissões ..... 62

2.16 Deliberação da Mesa nº 2.767, de 2021: fim da suspensão dos prazos do art. 204 do Regimento ..... 64

2.17 Deliberação da Mesa nº 2.771, de 2021: aumento dos espaços de reuniões no âmbito das comissões ..... 64
2.18 Deliberação da Mesa nº 2.773, de 2021: parlamentares 100% presenciais ..... 65
2.19 Notas sobre o funcionamento das comissões ..... 66
FASE III – VARIANTE ÔMICRON ..... 69
2.20 A questão do Regime de Recuperação Fiscal e seu impacto nas relações Executivo-Legislativo ..... 69
2.20.1 Atuação do Judiciário ..... 69
2.21 Deliberação da Mesa nº 2.776, de 2021: de volta à atividade semipresencial ..... 72
2.22 Acordo de Líderes + Decisão da Presidência de 14/12/2021: retorno do "rito Covid" ..... 73
2.23 Deliberação sobre outras matérias quando houver projeto na "faixa constitucional" 75
2.23.1 O precedente dos vetos ..... 76
2.24 Deliberação da Mesa nº 2.781, de 2022: remoto como regra e expressivo aumento das restrições ..... 77
2.25 Deliberação da Mesa nº 2.789, de 2022: de novo a regra da semipresencialidade ..... 78
2.26 Acesso às galerias do Plenário ..... 79
2.27 Deliberação nº 2.791, de 2022: servidores 100% presenciais e mais reuniões de comissão ..... 80
**CAPÍTULO 3 – LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA DA PANDEMIA PARA O PROCESSO LEGISLATIVO ..... 82**
3.1 Primeiras indagações sobre o pós-pandemia ..... 83
3.2 Deliberação nº 2.804, de 2022: regra das reuniões híbridas ..... 84
3.3 Deliberação nº 2.813, de 2023: na nova legislatura, a presencialidade ..... 86
**CAPÍTULO 4 – PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO: DAS ESSENCIALIDADES À SUA APLICABILIDADE NA ALMG DURANTE A PANDEMIA ..... 90**
4.1 Preliminar 1: Nivelamento conceitual: essencialidades e princípios estruturantes do processo legislativo ..... 91
4.2 Preliminar 2: A Legística, a avaliação de impacto legislativo e regulatório e sua importância no estudo do processo legislativo ..... 93
4.2.1 Como se deu a avaliação de impacto das normas relativas ao processo legislativo na ALMG durante a pandemia? ..... 95
4.3 Visão doutrinária sobre os princípios estruturantes do processo legislativo ..... 96
4.3.1 A visão de Luc Wintgens ..... 96
4.3.2 A visão de Jeremy Waldron ..... 99
4.3.3 A visão de José Alcione Bernardes Júnior ..... 100
4.3.4 A visão de José Afonso da Silva ..... 102
4.3.5 A visão de João Trindade Cavalcante Filho ..... 104
4.4 Nota sobre princípios constitucionais e a atuação do Poder Judiciário ..... 107
4.5 Princípios do processo legislativo positivados em regimentos parlamentares ..... 108
4.5.1 Diretrizes de política e ações legislativas ..... 109

4.6 Delimitação dos princípios (essencialidades) do processo legislativo na ALMG: direitos e garantias dos parlamentares ..... 110
4.7 Notas sobre as edições extraordinárias do *Diário do Legislativo* ..... 111

**CONCLUSÕES ..... 113**

6.1 Registros da experiência e questões que dela partem ..... 114

**REFERÊNCIAS ..... 117**

**ANEXO A – LISTA DE NORMAS INFRALEGAIS PRODUZIDAS NA ALMG PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 ..... 128**

**ANEXO B – QUADRO DEMONSTRATIVO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS MODIFICADOS PELAS DELIBERAÇÕES NºS 2.733 E 2.737, BEM COMO PELO ACORDO DE LÍDERES + DECISÃO DA MESA DE 20/3/2020 ..... 143**

**ANEXO C – QUADRO COMPARATIVO POR AMOSTRAGEM – NORMAS QUE MODIFICARAM O PROCESSO LEGISLATIVO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NOS LEGISLATIVOS NACIONAIS E SUBNACIONAIS ..... 155**

**ANEXO D – BALANÇO DE PROPOSIÇÕES DE DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO – 18ª e 19º LEGISLATURAS ..... 160**

# INTRODUÇÃO

> *Os profissionais que atuam nas instituições legislativas e que estão comprometidos com o aperfeiçoamento dessas casas sob uma perspectiva democrática têm o desafio de organizar suas atividades no tempo de duas maneiras: de um lado, precisam atender as demandas diárias que garantem o funcionamento das casas legislativas; de outro, é fundamental reservarem tempo e disposição para se dedicarem à reflexão rigorosa e à produção do conhecimento sistemático que contribuam para que o Parlamento ocupe um lugar de relevo na construção do Estado Democrático de Direito. Essas são duas dimensões da atividade profissional com ritmos diferentes. Mas que devem ser integradas, de forma que a atividade cotidiana, a um só tempo, faça parte da reflexão sistemática e nela se inspire.*[1]

Foi desse espírito que nos munimos quando, na tarde do dia 16 de março de 2020, ainda sob o impacto do reconhecimento, pela Organização Mundial da Saúde, da Covid-19 como uma pandemia, e cientes da importância da atuação do Poder Legislativo na busca de soluções, telefonamos, na condição de Diretor de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), para dois ex-secretários-gerais da Mesa, Antonio Geraldo Pinto[2] e Eduardo Vieira Moreira, considerados "lendas vivas" do processo legislativo, a fim de obter aconselhamento sobre os rumos a serem seguidos. Na ocasião, havia sido cogitada inclusive a ideia da abertura de uma inédita "sessão legislativa extraordinária" fora do recesso parlamentar, paralela, apenas para abrigar as deliberações tomadas remotamente, de um jeito divorciado do *status quo*. Felizmente não se prosseguiu com aquela ideia. Mas os ex-secretários-gerais não tiveram muito com o que contribuir. O coronavírus e a pandemia não eram lenda, e então conscientizamo-nos de que ali estava posto o desafio, a angústia e a extrema responsabilidade de, em equipe, tomar decisões rapidamente, sem modelos ou experiências pretéritas.

A partir desse dia, foi estruturada a adaptação do processo legislativo à profilaxia exigida pela pandemia, nascendo também a ideia do presente trabalho. Diante da permanência insistente do vírus em nosso cotidiano e do esforço enorme até se obter a vacinação em massa da população, foram necessárias mais normas, mais adaptações, contribuindo para o aumento

---

1 RIBEIRO. Ensaio sobre a duração razoável do processo legislativo, p. 304.

2 O cargo exercido por Antonio Geraldo era equivalente ao do atual secretário-geral da Mesa, tendo esta denominação nascido com a Constituição estadual de 1989.

do escopo desta dissertação. Finalmente, com a edição das Deliberações da Mesa nºs 2.804, de 27 de setembro de 2022, e 2.813, de 28 de fevereiro de 2023, vimo-nos em condições de delimitar no tempo o nosso estudo, partindo para uma análise detalhada das normas que impactaram o processo legislativo da ALMG durante a pandemia, todas elas infralegais. Esse recorte possibilitou-nos conclusões interessantes, que por sua vez poderão fomentar novos estudos na área.

A experiência do trabalho no Legislativo, especialmente a de assessoramento a parlamentares na condução regimentalmente adequada de reuniões de Plenário, colocou-nos num lugar privilegiado de testemunha de momentos históricos e de questionamento constante acerca do objeto de nosso trabalho, o processo legislativo da ALMG. Ao longo de alguns anos de experiência, pudemos constatar falhas no Regimento Interno, perceber possíveis melhoramentos, comparar regras e também avaliar a existência de mais de um caminho possível face a um determinado problema. É a partir desse lugar privilegiado que escrevemos o presente trabalho, cientes de nossa posição especial também no que se refere à intelectualidade em um país que tenta, mas ainda não conseguiu promover uma inclusão substancial por meio da educação.

Paralelamente, a experiência de uma pandemia, algo que não era vivido há gerações inteiras, nos colocou num lugar de desafio, incitando a busca de soluções rápidas no esforço de oferecer à Mesa Diretora auxílio para a adaptação da atividade legislativa do parlamento às diretrizes de profilaxia face à contaminação pelo coronavírus, mormente a exigência do distanciamento social. De uma hora para outra, a atividade parlamentar, que até então pressupunha "presencialidade" para o diálogo, a negociação e o debate, teve de reinventar-se, a fim de continuar com suas funções de legislar e fiscalizar, mantendo deputadas e deputados à distância, num contexto de especial demanda pelos serviços públicos de saúde e de necessidade de mitigação dos efeitos socioeconômicos da pandemia, que se mostrou resistente.

A propósito, deve ser esclarecido que, no dia 5 de maio de 2023, a Organização Mundial de Saúde decretou o fim da pandemia[3] de Covid-19, não sem o cuidado de alertar que o correspondente vírus permanece representando uma ameaça à saúde global. Após a adoção regular de medidas restritivas, desde março de 2020, em maior ou menor grau, o coronavírus e a temível Covid-19 arrefeceram, após ceifarem mais de 700 mil vidas[4] no Brasil. Há, no entanto,

---

[3] Tecnicamente, da emergência de saúde pública de interesse internacional, conforme explicado em FERRARI. Fim da pandemia da covid? Entenda decisão da OMS sobre emergência de saúde.

[4] Marca atingida no dia 28 de março de 2023, conforme informação no site do Ministério da Saúde, disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/brasil-chega-a-marca-de-700-mil-mortes-por-covid-19. Acesso em: 26 jun. 2023.

o alento de que, com a vacinação e seus reforços, as internações e os casos graves de Covid-19 são hoje (no momento em que escrevemos este trabalho, a partir do final de 2022) muito diminutos frente àqueles dos anos 2020 e 2021.

Inobstante a questão da limitação do tempo e do espaço inerente à ciência, entendemos que a pandemia catalisou uma mutação evidente na sociedade, em diversos aspectos, ampliando uma revolução proporcionada em grande medida pela evolução tecnológica, que prossegue com a introdução de nova geração de redes móveis, chamada 5G. Isso já gerou e ainda gerará nos anos vindouros significativos impactos nas relações de trabalho, na participação social e na representação, para citar alguns aspectos que permeiam a atividade parlamentar. Assim, também pelo potencial de disrupção contido na marcante experiência havida na pandemia, é importante o seu registro histórico, que neste trabalho pretendemos realizar do ponto de vista do processo legislativo da ALMG.

Para examinar, com a melhor ótica que só o passar do tempo proporciona, as medidas normativas adotadas no âmbito da ALMG com impacto no processo legislativo, faremos no Capítulo 1 uma contextualização, com o fito de evidenciar os contornos políticos havidos no Estado de Minas Gerais quando do início da pandemia, construídos a partir das eleições de outubro de 2018, que deram vitória inédita a um neófito nesse campo para o cargo de governador.

Na sequência, avaliaremos, uma a uma, nos Capítulos 2 e 3, as 20 normas infralegais editadas no contexto da pandemia de Covid-19 generativas de impacto no processo legislativo do parlamento mineiro, registrando histórias do contexto de sua edição e aplicação, para além de sua mera descrição crítica. Trata-se, portanto, de um estudo empírico, no qual ocupamos a posição de observadores participantes, tendo por vezes atuado, como partícipes de uma equipe capitaneada pela Secretaria-Geral da Mesa da ALMG, na redação de minutas e mesmo na sugestão de soluções e de termos adequados para a elaboração dos citados instrumentos normativos.

Antes das conclusões, trataremos, no Capítulo 4, dos princípios estruturantes do processo legislativo, com vistas a possibilitar um julgamento acerca do seu cumprimento pelas normas infralegais com impacto no processo legislativo mineiro durante a pandemia, analisadas nos capítulos anteriores. Para tanto, faremos um cotejamento conceitual entre princípios e “essencialidades”, enfocaremos o papel da Legística nesse estudo e traremos as visões de estudiosos do tema, bem como mostraremos como se dá a sua positivação nos regimentos parlamentares. A partir desse exercício, ofereceremos um rol do que pensamos ser essas “essencialidades” do processo legislativo, um termo utilizado exclusivamente pelo Regimento

Interno da ALMG, no intuito de contribuir para dar contornos mais claros ao processo de formação das leis, evitar indesejáveis subjetividades e compor, em última análise, uma estratégia anticorrosão da democracia.

# CAPÍTULO 1
# CONTEXTO POLÍTICO: A VITÓRIA DE ZEMA E O RELACIONAMENTO ENTRE O LEGISLATIVO E UM EXECUTIVO SEM COALIZÃO

O pleito de 2018 pode ser considerado um divisor de águas na história brasileira.

O descontentamento da sociedade com o governo, marcado inicialmente a partir de manifestações de rua em junho de 2013, no 11º ano consecutivo de governo do Partido dos Trabalhadores, aliado a uma vitória muitíssimo apertada desse mesmo governo no pleito de 2014, foi produzindo um caldo de insatisfação que, a partir desse ano, de forma crescente, alimentou-se de escândalos de corrupção apurados pela Operação Lava Jato, transmitidos diariamente pela grande mídia nacional, levando a uma perda da governabilidade (cujo maior exemplo foi a eleição do deputado Eduardo Cunha, não apoiado pelo governo, para a presidência da Câmara dos Deputados) e, ao cabo, ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Paralelamente, observamos uma polarização crescente na sociedade, com diversos candidatos se apresentando, em 2018, para combater o "mal" representado pelo petismo, ainda resistente mesmo com o impedimento judicial da candidatura do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. O resultado foi a vitória de Jair Bolsonaro, representante da extrema-direita, o qual assumiu com a promessa de liberalismo na economia e de "tolerância zero" com a corrupção na política, o que implicava no estabelecimento de um novo relacionamento com o Legislativo, visando ao combate do "toma lá, dá cá" (*logrolling*).

Em Minas Gerais, surfando na onda dessa dita "nova política", os eleitores deram a vitória, em segundo turno, por ampla margem de votos (71,8% contra 28,2% dos votos válidos),[5] a Romeu Zema Neto, empresário que nunca antes havia se candidatado a um cargo eletivo e que concorreu pelo Partido Novo, legenda novata não apenas no nome, que emplacava então sua maior conquista desde a sua fundação, no ano de 2011, e de seu registro no Tribunal Superior Eleitoral como partido político, em 2015.[6]

A propósito da eleição de Zema, é de se ressaltar que o Partido Novo, nas eleições de 2018, não se coligou a nenhum outro partido, fato inédito nas eleições para governador de Minas Gerais desde a redemocratização. Como coligações e alianças eleitorais costumam

---

[5] Os dados das Eleições de 2018 foram retirados do site do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Disponível em: https://apps01.tre-mg.jus.br/aplicativos/html/ele2018/consulta.html?p={filtro:%22resultado-no-estado%22,titulo:%22no%20Estado%22}#. Acesso em: 27 jul. 2022.

[6] Para saber mais sobre o Partido Novo, ver: https://novo.org.br/novo/conheca/. Acesso em: 27 jul. 2022.

converter-se em coalizões de apoio ao governo, influenciando até mesmo na escolha do presidente do Poder Legislativo, podemos afirmar que a 19ª Legislatura, iniciada na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a partir do dia 1º de fevereiro de 2019, começou de uma forma diferente e inédita. Para melhor visualização, elaboramos o Quadro 1, a seguir,[7] considerando o período após a redemocratização e até o pleito e 2018.

Quadro 1 – Correlação entre governadores eleitos e presidentes da ALMG

| **Pleito** | **Governador e vice-governador eleitos (partidos)** | **Coligação** | **Presidente da Assembleia (1º e 2º biênios/partidos)** |
|---|---|---|---|
| 1986 | Newton Cardoso (PMDB) e Júnia Marise (PMDB) | PMDB–PCdoB | Neif Jabur (PMDB) e Kemil Kumaira (PMDB) |
| 1990 | Hélio Garcia (PRS) e Arlindo Porto (PTB) | Movimento Unidade Mineira (PRS, PTB e PL) | Romeu Queiroz (PRS) e José Ferraz (PRS) |
| 1994 | Eduardo Azeredo (PSDB) e Walfrido Mares Guia (PTB) | Todos por Minas (PSDB, PTB e PL) | Agostinho Patrús (PTB) e Romeu Queiroz (PTB) |
| 1998 | Itamar Franco (PMDB) e Newton Cardoso (PMDB) | Minas Levanta sua Voz (PMDB, PL, PPS, PSC, PAN, PMN, PSL, PST, PRN, PTN e PTdoB) | Anderson Adauto (PL) e Antônio Júlio (PMDB) |
| 2002 | Aécio Neves (PSDB) e Clésio Andrade (PFL) | Minas Unida (PSDB, PFL, PPB, PV, PSL, PTN, PAN, PRTB e PHS) | Mauri Torres (PSDB) e Mauri Torres (PSDB) |
| 2006 | Aécio Neves (PSDB) e Antonio Anastasia (PSDB) | Minas não Pode Parar (PSDB, PFL, PP, PL, PSB, PTB, PPS, PSC, PAN e PHS) | Alberto Pinto Coelho (PP) e Alberto Pinto Coelho (PP)* |
| 2010 | Antonio Anastasia (PSDB) e Alberto Pinto Coelho (PP) | Somos Minas Gerais (PSDB, PP, DEM, PR, PSB, PDT, PTB, PPS, PSC, PMN, PSDC e PSL) | Dinis Pinheiro (PSDB) e Dinis Pinheiro (PSDB/PP) |
| 2014 | Fernando Pimentel (PT) e Antônio Andrade (PMDB) | Minas pra Você (PT, PMDB, PRB, PCdoB e PROS) | Adalclever Lopes (PMDB) e Adalclever Lopes (PMDB/MDB) |
| 2018 | Romeu Zema (Novo) e Paulo Brant (Novo) | Novo (sem coligação) | Agostinho Patrus Filho (PV) e Agostinho Patrus Filho (PV/PSD) |

Fonte: Elaborado pelo autor.

* Por ter sido eleito vice-governador em 2010, foi substituído pelo deputado Doutor Viana no último mês da legislatura, em janeiro de 2011.

[7] Para consultar os dados das eleições estaduais em Minas Gerais de 1986, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_1986; de 1990, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_1990; de 1994, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_1994; de 1998, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_1998; de 2002, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_2002; de 2006, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_2006; de 2010, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_2010; de 2014, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_2014; de 2018, ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_estaduais_em_Minas_Gerais_em_2018. Acesso em: 27 jul. 2022.

Um marcador interessante é a não ausência de nenhum dos deputados eleitos para ocupar o cargo de Secretário de Estado. Aliás, o "design" da estrutura do Executivo foi modificado, diminuindo-se as secretarias, de 21 para 12, após a reforma administrativa aprovada na Assembleia por meio do Projeto de Lei nº 367, de abril de 2019.

## 1.1 Presidência da ALMG independente

Presume-se, portanto, que o Legislativo mineiro, já desde a escolha de seu presidente, atuou de forma independente frente ao Executivo. Esse cargo foi confiado ao deputado Agostinho Patrus Filho, que reunia um perfil qualificado para a missão, com os seguintes destaques:

a) Tradição: particularmente valorizada em Minas – ainda que tenha eleito um neófito para o Executivo –, o presidente não só era filho de parlamentar, como de um ex-presidente da Casa, o deputado Agostinho Patrús;

b) Experiência: em 2018, foi eleito para o quarto mandato consecutivo como deputado estadual, tendo exercido anteriormente os cargos de Secretário de Estado de Defesa Social e de Secretário de Estado de Turismo, respectivamente durante as gestões de Aécio Neves e de Antonio Anastasia. Além disso, havia sido líder do bloco parlamentar "Compromisso com Minas Gerais", de posição independente, na 18ª Legislatura, reunindo 23 deputados de 10 diferentes partidos;

c) Perfil conciliador: em sua atuação parlamentar, foi reconhecido pela ampla capacidade de diálogo com todas as vozes representadas no parlamento, bem como por sua peculiar habilidade para a construção de alianças e de articulações políticas.

Vale notar que o partido do presidente à época de sua eleição, o Partido Verde (PV), havia apoiado o nome do ex-presidente da Assembleia, Adalclever Lopes, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ao governo do Estado no pleito de 2018 e foi o primeiro a declarar apoio a Zema, após a conclusão do primeiro turno.[8] Esse apoio respaldou politicamente o nome de Agostinho Patrus Filho, conquanto ideologicamente a filiação partidária parece não ter influenciado em sua eleição para a presidência do Legislativo mineiro. O peso recaiu mesmo sobre suas qualidades, e Patrus Filho, sem concorrentes, acabou obtendo 75 dos 76 votos possíveis.[9]

---

[8] Ver notícia em: https://pvmg.org.br/noticias/nota-oficial/27. Acesso em: 3 ago. 2022.

[9] MINAS GERAIS. Decisão da Presidência, 5 fev. 2019, p. 6-7.

Logo no início de sua gestão, Agostinho Patrus fez questão de frisar a independência e a autonomia do Poder Legislativo. Como meio de incrementar a função fiscalizadora do Legislativo, foi primeiro-signatário de uma proposta de emenda à Constituição aprovada em tempo relativamente curto (usando do poder de agenda, o presidente conseguiu que a tramitação da matéria fosse concluída em apenas 13 dias, desde a apresentação até a aprovação em redação final, ainda no primeiro mês da legislatura), a qual, dando origem à Emenda nº 99, alterou o art. 54 da Constituição do Estado, estabelecendo uma periodicidade – inicialmente quadrimestral, mas posteriormente, após a Emenda nº 103, consolidada em semestral, abrangendo toda a gestão dos respectivos órgãos nos seis meses anteriores – para que os secretários de Estado, os dirigentes de entidade da administração indireta ou os titulares de órgão diretamente subordinado ao governador do Estado prestassem pessoalmente informações à Assembleia sobre assunto previamente determinado, sob pena de crime de responsabilidade. No mês de julho de 2019, em reunião especial destinada ao encerramento do primeiro período do ciclo de 2019 do "Assembleia Fiscaliza" (marca criada para expressar essa prestação de contas), o presidente assim se pronunciou:

> É importante dizermos aqui (…) que este momento de fiscalização traz também um peso importante nas relações entre os três Poderes do Estado. As responsabilidades dos Poderes são individualizadas, e cada instituição responde perante a sociedade por seus próprios atos de ofício, uma vez que, a despeito de serem harmônicas, as competências não se confundem. Portanto, a Assembleia sugere, a Assembleia apresenta soluções, mas essas soluções devem ser dadas efetivamente pelo governo do Estado. É assim que espera a população. É assim que desejam os parlamentares, que desejam os demais poderes em Minas Gerais.[10]

O Partido Novo, por sua vez, elegeu apenas três dos 77 deputados e deputadas, tendo que compor com outras bancadas e representações partidárias da Casa para formar um bloco parlamentar e assim ter direito a assento nas comissões e a maiores oportunidades no processo legislativo da Casa.

### 1.2 Antagonismo Executivo-Legislativo

O desalinhamento entre Executivo e Legislativo foi se tornando cada vez mais evidente com o passar do tempo, e, finda a 19ª Legislatura, podemos listar várias ações – além da já citada implementação do Assembleia Fiscaliza – da ALMG que resultaram em revezes para o governo estadual:

---

[10] MINAS GERAIS. Pronunciamento do Presidente, Deputado Agostinho Patrus Filho, 11 jul. 2019, p. 24.

a) Instituição do “Fiscaliza Mais”, ampliando a atividade fiscalizadora e a direcionando para as políticas públicas;

b) Aprovação das emendas impositivas de bancada;

c) Aprovação de emenda à Constituição impondo a análise da Assembleia toda vez que houver a entrada de receitas novas acima de 1% da Receita Corrente Líquida;

d) Inclusão de todos os municípios do Estado como beneficiários do “Acordo da Vale”;

e) Aumento do auxílio emergencial único (“Força Família”) pago pelo Estado às famílias mais vulneráveis por ocasião da pandemia, de R$500,00 para R$600,00;

f) Não aprovação da adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal (Projeto de Lei nº 1.202, de 2019), mesmo após dois pedidos de tramitação em regime de urgência;

g) Desidratação da Reforma da Previdência (PLC nº 46/2020 e PEC nº 55/2020);

h) Não apreciação da reforma administrativa dos servidores, enviada inicialmente junto à reforma da previdência e desmembrada desta na Comissão de Constituição e Justiça;

i) Não apreciação da privatização da Codemig (Projeto de Lei nº 1.203, de 2019), mesmo com ulterior pedido de tramitação em regime de urgência;

j) Aprovação do Projeto de Lei nº 1.155, de 2015, que inviabilizou no Estado, ao menos temporariamente, a atuação de empresas de transporte terrestre intermunicipal de passageiros por aplicativo (caso Buser);

k) Aprovação do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, que manteve congelados os valores da tabela do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) de 2020 para aplicação no exercício de 2021;

l) Agendamento de “pautas-bomba”, com aprovação, por exemplo, de aumento expressivo para os membros da Defensoria Pública e do automatismo do teto dos membros do Poder Judiciário.

# CAPÍTULO 2
# ANÁLISE DAS NORMAS INFRALEGAIS COM IMPACTO NO PROCESSO LEGISLATIVO

As regras que compõem o processo legislativo, bem como as demais normas que regem o funcionamento do parlamento, devem estar no Regimento Interno deste – que, ao fim e ao cabo, é o instrumento que garante a igualdade e a simetria entre os parlamentares, todos eles representantes do povo. Por isso mesmo, na ALMG o Regimento Interno está contido em uma resolução, tipo normativo equivalente à lei ordinária, que resulta de deliberação em Plenário, em dois turnos de tramitação, com amplas oportunidades de debate.[11]

A partir do advento da pandemia, num contexto de desalinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo que acabou resultando num "presidencialismo forte" no parlamento mineiro, houve a produção de uma série de normas, todas infrarregimentais, visando a regular os diversos impactos causados no parlamento pela necessidade de profilaxia ao coronavírus, causador da Covid-19. Editadas entre março de 2020 e fevereiro de 2023 na forma de Decisões da Mesa (a maioria acolhendo Acordos de Líderes), Decisão da Presidência, Deliberações da Mesa ou Ordens de Serviço, essas normas perfizeram o número de 48, incluindo aquelas que apenas alteraram outras preexistentes, dentro do princípio da consolidação das leis (vide lista completa no Anexo A).

No entanto, nem todas elas disseram respeito ao processo legislativo, tratando tão somente de assuntos administrativos, como a regulação do acesso à Casa e a diminuição da verba indenizatória – os quais, por não serem o foco de nossa investigação, não serão abrangidos neste trabalho. Assim, apenas 20 normas efetivamente tocaram o processo legislativo, alterando alguma regra regimental ou mesmo instituindo uma regra totalmente inédita, e constituirão portanto nosso objeto de análise a seguir. Ao resvalar ainda que minimamente no processo, essas normas tiveram o condão de alterar o *modus operandi* do parlamento mineiro, influenciando na visibilidade e na oportunidade de manifestação dos parlamentares – daí o interesse científico no registro dessa experiência.

Para melhor organização, dividimos essa análise em três fases distintas,[12] acompanhando respectivamente o início e outras etapas marcantes de recrudescimento da

---

[11] MINAS GERAIS. Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997. Contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

[12] A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) também segmentou a pandemia em seis fases, abrangendo três ondas de contaminação, conforme balanço elaborado em fevereiro de 2022. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-balanco-de-dois-anos-da-pandemia-aponta-vacinacao-como-

pandemia, com o aparecimento de novas variantes. Assim, em cada um desses momentos, temos, inicialmente, normas que modificam mais estruturalmente o processo, seguidas de outras que abrandam essas modificações, num movimento de retorno à normalidade regimental. As duas últimas normas, quais sejam as Deliberações da Mesa nºs 2.804 e 2.813, serão analisadas separadamente no Capítulo 3, por terem sido editadas num contexto já de segurança sanitária, dizendo respeito mais a um legado do período pandêmico, como à regulação de reuniões em formato híbrido.

Certamente, os tipos normativos adotados não eram, dentro do espírito democrático que deve idealmente nortear a atividade parlamentar, os mais adequados às modificações empreendidas, muitas delas alterando, às vezes significativamente, o regramento previsto no Regimento Interno – vide, no Anexo B, a evidência disso, com mais de 60 dispositivos regimentais alterados considerando apenas as três primeiras normas analisadas neste capítulo.

O estabelecimento de regras processuais por meio de Deliberação da Mesa constituiu uma inovação, em termos de tipo normativo. Até então, tínhamos as Decisões Normativas da Presidência (DNPs) (atualmente em número de 26, sendo 12 em vigor e 14 já revogadas) complementando ou esclarecendo o disposto no Regimento Interno.[13] No entanto, as DNPs carregam consigo o peso político de serem unicamente do presidente da Assembleia, muito embora o inciso XV do art. 82 do Regimento Interno confira a este a prerrogativa de "interpretar o Regimento Interno da Assembleia e decidir sobre questão de ordem". Talvez fosse razoável admitir também, desde que respaldada regimentalmente, a instituição do tipo normativo "Decisão Normativa da Mesa", para casos em que o presidente queira dividir a responsabilidade política da decisão – até porque a alteração do Regimento Interno é de competência privativa desse colegiado, consoante o disposto na alínea "a" do inciso VII do art. 79 do Regimento.

Além disso, o fato de terem sido produzidas a partir do entendimento de um número concentrado de parlamentares, ainda que representando presumivelmente todo o corpo de deputadas e deputados (caso dos líderes), deixou clara a proeminência da Mesa e dos líderes sobre o restante dos parlamentares. Sobre esse fortalecimento dos líderes, tivemos a oportunidade de nos manifestar:

> o especialista em setor público do Banco Mundial Tiago Peixoto, em artigo datado de agosto de 2020 no seu blog DemocracySpot, já chamava a atenção para o fortalecimento da figura do líder partidário com a virtualização dos

---

prioridade#:~:text=Nesse%20contexto%20ocorreu%20r%C3%A1pido%20crescimento,dia%20(pela%20m%C3%A9dia%20m%C3%B3vel. Acesso em: 16 maio 2023.

[13] O *Manual de redação parlamentar* define, à página 241, esse tipo de decisão como aquela destinada a "ordenar os procedimentos regimentais que são objeto de dúvidas ou dificuldades recorrentes".

> procedimentos parlamentares, bem como para o enfraquecimento de certos parlamentares, influenciando na liberdade de expressão e atingindo os direitos políticos destes. Segundo esse autor, "Por um lado, em um sistema multipartidário com 24 partidos representados na Câmara, um fortalecimento das funções de coordenação dos líderes pode facilitar a gestão da política legislativa e até mesmo aumentar a eficiência da Câmara. Por outro lado, pode enfraquecer a posição de um contingente considerável de representantes que trabalham de forma independente, cruzando as linhas partidárias. Isso pode ser particularmente problemático para deputados recém-eleitos que se beneficiaram do apoio de movimentos de renovação política, cujas lealdades às linhas partidárias são mais fracas".[14]

A urgência envolvida poderia justificar a adoção dessas soluções de uma forma provisória, mas nunca de maneira mais alongada no tempo. É no mínimo estranho, num Estado que exalta a liberdade em sua bandeira, que foi o primeiro a editar uma Constituição após a redemocratização e que não previu nesse instrumento o instituto da medida provisória, valorizando assim seu parlamento, que até hoje não tenham sido levadas à discussão do Plenário da Casa, a fim de serem inseridas no Regimento Interno ou mesmo em outra resolução deliberada pelo conjunto dos parlamentares, as recentes modificações no processo legislativo da Casa que seguem impactando a atividade de deputadas e deputados. Seria esse um sinal dos novos tempos da política?

A propósito, o Senado Federal também não cuidou de reformar seu Regimento, como registrado em sua publicação institucional *Senado remoto: a ação do Legislativo na pandemia de Covid-19*: "O Senado tem uma reforma geral do seu Regimento Interno nos planos, algo que foi interrompido pela pandemia. As novas experiências pesarão nessa discussão, e o aprimoramento do processo legislativo digital, com uso mais difundido, deve estar no topo da lista de prioridades".[15]

Na lição de Isabele Batista Mitozo,

> A formalização por meio de dispositivos legais do uso de sistemas remotos para deliberação e voto nos parlamentos é um dos fatores necessários apontados pela literatura há algum tempo (Mitozo, 2018; Peixoto, 2020), pois nem sempre ser digitalmente capacitadas leva instituições do Estado a passarem de maneira rápida e sem dificuldades para processos on-line. As estruturas próprias dos Legislativos, assim como o tempo que se leva para estabelecer mudanças nessas instituições constituem-se obstáculos a essa digitalização, já que parlamentos não possuem um poder interno centralizado, que toma decisões. Pelo contrário, eles são espaços de tomadas de decisão

---

[14] CASTRO. Pandemia de Covid-19 e limitação à liberdade de expressão e aos direitos políticos no Parlamento, p. 154-155. Tradução nossa.

[15] SENADO Remoto: a ação do legislativo na pandemia de Covid-19, p. 68.

> coletivas e, desse modo, possuem ritmo próprio, que não segue o desenvolvimento de novas tecnologias, criadas todos os dias.[16]

Registre-se, antes de passarmos à análise propriamente dita das normas, que o Anexo C traz uma amostra dos instrumentos normativos destinados a adaptar o processo legislativo no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e em outras Assembleias Legislativas. A ideia – que permanece, mas esbarrou na questão da falta de tempo para a ampliação da pesquisa – era comparar os instrumentos adotados nos demais parlamentos, notadamente os subnacionais, a fim de avaliar se a tomada de decisão acerca da adaptação do processo legislativo na pandemia concentrou-se na Mesa Diretora e/ou no presidente, ou se foi tomada em plenário, pelo conjunto das deputadas e deputados.

## FASE I – O INÍCIO DA PANDEMIA

### 2.1 A Deliberação da Mesa nº 2.733, de 2020: primeiras restrições

Apenas dois dias após a declaração da Covid-19 como uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde, a Mesa da ALMG editou a Deliberação nº 2.733, que dispunha sobre "os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa". A fundamentação dessa norma remetia genericamente às "atribuições" desse colegiado, e mais especificamente ao inciso V do art. 79 do Regimento Interno, o qual confere à Mesa competência para "orientar os serviços administrativos da Assembleia Legislativa, interpretar o regulamento e decidir, em grau de recurso, acerca de matéria relativa aos direitos e deveres dos servidores".

Claramente, o objetivo primordial da norma restringia-se a medidas administrativas. No entanto, ela já modificou algumas regras inscritas no Regimento Interno e afetou, embora limitadamente, o processo legislativo.

De início, o art. 1º veio restringir o acesso às instalações físicas da Assembleia a deputados, servidores, estagiários, terceirizados e adolescentes trabalhadores. Especificamente nas atividades do processo legislativo, em Plenário e nas comissões, a presença foi restrita apenas a parlamentares e servidores, com exceção de jornalistas credenciados e das autoridades previstas no art. 54 da Constituição do Estado (secretários de Estado, dirigentes das entidades da administração indireta e titulares dos órgãos diretamente subordinados ao governador do Estado), conforme previsto no art. 2º da deliberação. Além disso, o inciso III do art. 3º vedava

---

[16] MITOZO. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19, p. 20.

expressamente o acesso do público externo aos gabinetes parlamentares. Essa medida foi de encontro ao disposto no art. 93 do Regimento Interno, que faculta o acesso à Assembleia a qualquer pessoa, desde que decentemente trajada.

Essa decisão, conquanto seja razoável do ponto de vista da saúde, por evitar aglomerações e promover o distanciamento recomentado para profilaxia da Covid-19, afetou o processo e a atividade legislativa, por prejudicar/limitar a participação popular. Anote-se que uma das grandes questões em discussão no parlamento quando do advento da pandemia era exatamente a apreciação de um veto do governador – Veto nº 23/2020, cujas razões foram enviadas por meio da Mensagem nº 73/2020, publicada em 14/3/2020 –, que impunha perdas salariais à categoria dos policiais, categoria essa especialmente mobilizada para participação presencial. A *participação popular*, ou ao menos a sua garantia, é uma das essencialidades do processo legislativo. Conforme veremos melhor adiante, ao relacionar as normas ora analisadas ao cumprimento das essencialidades, pode-se dizer que a ALMG, nesse aspecto, já participava de forma destacada da atual revolução digital, disponibilizando aos cidadãos uma série de canais de participação, dos quais aqui destacamos as Reuniões Interativas das Comissões, ferramenta utilizada desde 2017 para perguntas e comentários on-line durante audiências públicas.

Ainda no que diz respeito à participação popular, a norma suspendeu os eventos institucionais, dentro e fora das dependências da Assembleia, o que atingiu em cheio a interiorização do Fórum Técnico Minas pela Ciência, então em curso, bem como a programação do Fórum Técnico Jovens nas Gerais, com interiorização prevista entre os meses de abril e junho de 2020.

### 2.1.1 Restrições que afetaram a dinâmica das deliberações

Outro ponto a ser ressaltado é a restrição das reuniões em Plenário e comissões a reuniões deliberativas, sejam ordinárias ou extraordinárias (art. 2º), vedando-se expressamente a realização de eventos de homenagens (inciso II do art. 3º), uma das destinações mais comuns das reuniões especiais em Plenário. Aqui, mais uma vez, o ânimo da norma era a mitigação da contaminação pelo coronavírus, num indicativo de atividade mais focada na função legislativa. No entanto, essa regra logo veio a ser alterada, tendo sido realizadas sob sua vigência apenas uma reunião plenária ordinária (em 17 de março de 2020) e três reuniões de comissões, sendo duas extraordinárias (em 16 e 17 de março de 2020) e uma ordinária (em 17 de março de 2020), todas da Comissão de Segurança Pública, então especialmente mobilizada em função do supracitado veto do governador. Frise-se que, durante a realização dessa reunião ordinária, a

Comissão de Segurança Pública acabou realizando uma inédita "audiência pública", embora sem a participação de público externo, mas sim somente de quatro parlamentares da ALMG e de dois deputados federais. Houve, a nosso ver, uma interpretação ampliada da norma, uma vez que o inciso I do art. 3º vedava a realização de "reuniões com convidados e outros eventos coletivos congêneres", nos quais pensamos encaixar-se a audiência pública, sem contar que a autorização para a presença de parlamentar foi estendida a deputado federal.

Apenas as alterações promovidas pela deliberação em questão atingiram sete dispositivos do Regimento Interno, conforme demonstrado no Anexo B, adiante.

Conclui-se, portanto, que essa norma inicial fixou determinadas premissas, a saber:

a) Protagonismo da Mesa da Assembleia na tomada de decisão: a partir de uma autorização regimental para "orientar os serviços administrativos da Assembleia", esse colegiado interferiu também no processo legislativo, modificando dispositivos do Regimento, que, conforme já frisamos, é contido em uma resolução, tipo normativo equivalente à lei ordinária, com votação em dois turnos no Plenário.

b) Garantia da publicidade, ao franquear o acesso da imprensa à Casa para cobertura das atividades parlamentares.

c) Garantia do exercício do poder de fiscalização, pela ressalva à convocação das autoridades previstas no art. 54 da Constituição do Estado, bem como da atividade legislativa, ao garantir reuniões ordinárias e extraordinárias de Plenário e comissões.

d) A interferência em essencialidade do processo, no entanto, restringiu-se à limitação da participação popular, que, entendemos, teve pouco efeito danoso nesse momento.

## 2.2 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 20/3/2020: primeira base do "rito Covid"

Tão somente uma semana após a entrada em vigor da Deliberação da Mesa nº 2.733, foi selado Acordo de Líderes, acolhido por Decisão da Mesa da Assembleia, ao que se seguiu, apenas três dias depois, a edição de nova Deliberação da Mesa, de nº 2.737.

Vale ressaltar que o Acordo de Líderes é previsto no Regimento Interno, em seu art. 73, cujo §4º o admite para a finalidade de "alterar procedimento específico na tramitação de matéria". Trata-se, portanto, de uma brecha no processo legislativo estadual mineiro para a modificação de dispositivos regimentais, desde que os Acordos sejam subscritos pela totalidade dos membros do Colégio de Líderes, sendo vedados (§5º) tão somente aqueles instrumentos que visem a alterar as chamadas "essencialidades" do processo.

Essa foi, assim, uma escolha do parlamento mineiro para lidar com os desafios impostos pela pandemia, uma forma de ir além das disposições do Regimento Interno, com o menor nível

possível de ataque a este. Frise-se que os Acordos de Líderes, por si só, não constituem instrumentos normativos. São apenas a redação de combinados, a qual depende de chancela, manifestada por decisão de acolhimento, seja do presidente (da Assembleia ou de uma reunião) ou da Mesa da Assembleia. Essa decisão que efetivamente acolhe um Acordo tem o condão de tornar cogentes seus dispositivos, inserindo-os no processo legislativo da ALMG.

Logo no item 1 do Acordo de Líderes, foi determinada a suspensão dos prazos regimentais. Apenas isso já modificou o fixado em dezenas de dispositivos do Regimento, dos quais destacamos os arts. 104 e 134, a seguir transcritos:

> Art. 104 – Ao Plenário será devolvido o exame, global ou parcial, do mérito de proposição apreciada conclusivamente pelas comissões, se, no prazo de dois dias contados da publicação da decisão no Diário do Legislativo, houver requerimento de 1/10 (um décimo) dos membros da Assembleia Legislativa.
> § 1º – Na ocorrência do disposto neste artigo, as emendas apresentadas ao projeto ou requerimento poderão receber parecer oral de relator designado em Plenário.
> § 2º – Concluída a votação, o projeto será encaminhado à Comissão de Redação.
> (…)
> Art. 134 – Contado da remessa da proposição, o prazo para a comissão emitir parecer, salvo exceções regimentais, é de:
> I – quarenta dias, para emissão de parecer sobre projeto de lei complementar ou proposta de emenda à Constituição;
> II – vinte dias, para emissão de parecer sobre projeto de lei ordinária, projeto de resolução ou veto;
> III – dez dias, para emissão de parecer de redação final ou de parecer sobre emenda, recurso, requerimento, proposta de ação legislativa, indicação, mensagem, ofício ou instrumento assemelhado.

Quanto ao prazo recursal, descrito no art. 104, é de se anotar que sua suspensão foi ignorada no caso de aprovação conclusiva pela Mesa da Assembleia de requerimentos, conforme veremos adiante, a partir de uma interpretação sistêmica da norma, especificamente conjugando seu item 1 com o item 2.5 (não seria lógico prever a aprovação célere de requerimentos que versavam sobre assunto urgente e represar o seu envio pelo não cumprimento do prazo recursal).

A explicação razoável para essa suspensão geral dos prazos é que, naquele momento, acreditava-se que a pandemia arrefeceria em dois ou três meses, permitindo a volta da contagem normal dos prazos. A ideia, então, talvez fosse mesmo a de mínima intervenção nos procedimentos, mas isso teve de ser alterado à medida que a duração da pandemia foi-se ampliando.

Esse mesmo item 1 previu também a suspensão das reuniões ordinárias e extraordinárias de Plenário e de comissões, ressalvada, no entanto, no item 1.1.1, a possibilidade de convocação

de reunião extraordinária para "tratar de medidas de caráter urgente de combate e enfrentamento à emergência de saúde pública relacionada ao Covid-19 ou de mitigação de suas consequências sociais e econômicas". Ou seja, na prática, essa medida instituiu uma nova espécie de reunião extraordinária, qual seja aquela específica para tratar de assuntos urgentes relacionados à pandemia, com rito que seria detalhado na Deliberação nº 2.737, editada, como vimos, pouco tempo depois. Com efeito, durante todo o decurso da pandemia e na vigência das normas ora estudadas, as reuniões extraordinárias foram separadas conforme tratassem da "pauta Covid" ou de outro assunto, quando sua realização voltou a ser permitida.

Para aferir o caráter de urgência necessário para a convocação dessa "nova" reunião extraordinária, o Acordo de Líderes em análise, em seu item 2, designou o Colégio de Líderes. Esse colegiado é previsto no *caput* do art. 73 do Regimento Interno e abrange os líderes da Maioria, da Minoria, das bancadas e dos blocos parlamentares. Na ocasião da edição da norma em questão, a ALMG estava dividida em quatro blocos parlamentares, conforme mostra o Quadro 2.

Quadro 2 – Organização da ALMG em março de 2020

| **Nome do bloco e posição em relação ao governo** | **Partidos componentes** | **Líderes e vice-líderes** |
|---|---|---|
| Bloco Minas Tem História (BMTH)<br>(23 parlamentares)*<br>Posição: independente | Bancadas do MDB e do PV e representações partidárias do Cidadania, PDT, Podemos, PSB e Republicanos | Líder: Sávio Souza Cruz<br>Vice-Líderes: Charles Santos, Douglas Melo, Fernando Pacheco, João Vítor Xavier e Neilando Pimenta |
| Bloco Liberdade e Progresso (BLP)<br>(21 parlamentares)*<br>Posição: independente | Bancadas do PSD e do PSL e representações partidárias do DEM, Patriota, PP e PTB** | Líder: Cássio Soares<br>Vice-Líderes: Delegado Heli Grilo, Doorgal Andrada, Ione Pinheiro e Zé Reis |
| Bloco Sou Minas Gerais (BSMG)<br>(17 parlamentares)<br>Posição: governista | Bancada do PSDB e representações partidárias do Avante, Novo, PSC e Solidariedade | Líder: Gustavo Valadares<br>Vice-Líderes:*** Fábio Avelar Oliveira, Noraldino Júnior, Raul Belém e Tito Torres |
| Bloco Democracia e Luta (BDL)<br>(16 parlamentares)<br>Posição: oposição | Bancada do PT e representações partidárias do PCdoB, PL, PROS, PSOL e Rede | Líder: André Quintão<br>Vice-Líderes: Ana Paula Siqueira, Andréia de Jesus, Elismar Prado e Léo Portela |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos arquivos da Assessoria da Gerência-Geral de Apoio ao Plenário da ALMG.

* A partir de 16/6/2020 o BMTH passou a 24 membros e o BLP a 20, com a migração do Deputado Zé Reis do PSD para o Podemos.

** A partir de 16/4/2020 o PRTB passou a integrar o BLP, com a ida do Deputado Bruno Engler para esse partido, oriundo do PSL.

*** A partir de 25/6/2020 o Deputado Betinho Pinto Coelho tornou-se Vice-Líder do BSMG.

Na data de publicação do Acordo em análise, a Maioria ainda não tinha indicado seu Líder, ao passo que a Liderança da Minoria cabia ao deputado Ulysses Gomes, do Partido dos Trabalhadores (PT). Já a Liderança do Governo, que, regimentalmente, tem voz mas não voto no Colégio de Líderes, era exercida pelo deputado Luiz Humberto Carneiro, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), parlamentar que viria a falecer em decorrência de Covid-19 no ano de 2021. Já no início de abril de 2020, o deputado Inácio Franco, do PV, foi indicado para a Liderança da Maioria, completando assim o colegiado.

Quanto ao quórum para deliberação, restou estipulado no item 2.1 que seria tomado pela maioria "dos membros" do Colégio de Líderes, regra que não levou em consideração o peso diferenciado do voto de cada líder diretamente proporcional ao número de representações partidárias (isto é, de partidos) que integrem o bloco, conforme regra do §2º do art. 73 do Regimento Interno. Essas deliberações, no entanto, não foram formalizadas, embora tenham sido tomadas em reuniões virtuais semanais, com a presença do presidente da ALMG.

A ideia de conferir mais poder ao Colégio de Líderes constituiu uma forma de mitigar a responsabilidade do presidente pela pauta, prevista no inciso VII do art. 82 do Regimento Interno. Essa competência, aliás, o presidente não deixou de exercer: o poder de agenda continuou nas suas mãos, mas ficou engessado porquanto a norma previu que essa agenda só poderia ser formada a partir de proposições previamente consideradas urgentes pelo Colégio de Líderes. Além disso, o Colégio de Líderes, presumivelmente, tem o condão de representar a diversidade do parlamento, já que abriga líderes de todos os blocos, em que voluntariamente se organizaram todos os partidos com representação na Casa.

O item 2.2 do Acordo previu o turno único para apreciação das matérias consideradas urgentes nas reuniões extraordinárias específicas. Essa previsão, que reflete uma regra regimental adotada em matérias como a Lei do Orçamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG),[17] visava certamente à celeridade nas deliberações, devendo ser levado em conta que alguns *smartphones* utilizados para acompanhar uma reunião virtual não dispunham de bateria com duração suficiente para as quatro horas regimentais de uma reunião plenária.[18] Essa inovação impactou o processo legislativo, porquanto na prática retirou o turno de revisão que o integra em regra, diminuindo ainda mais as chances de emendamento do texto e de eventual obstrução (para não mencionar a discussão, já extirpada conforme discorreremos adiante).

---

[17] Conforme dispõe o §6º do art. 204 do Regimento Interno.
[18] Conforme dispõe o inciso II do art. 14 do Regimento Interno.

O item 2.3, por sua vez, transformou em regra uma exceção prevista no art. 145 do Regimento Interno, qual seja a designação de relator em Plenário para emitir parecer sobre a matéria pautada, incluindo eventuais emendas apresentadas previamente à reunião, garantindo-lhe o direito de apresentar emenda. Se na exceção prevista regimentalmente o motivo da designação em Plenário é a não emissão de parecer pelas comissões, geralmente por perda de prazo, na norma ora em questão a intenção era garantir celeridade, levando-se em conta o não funcionamento das comissões. O importante, no entanto, é frisar que manteve-se a análise técnica prévia da matéria sob apreciação dos parlamentares, podendo-se assim caracterizá-la como uma essencialidade do processo legislativo.

O item 2.4 trouxe expressamente a previsão da votação remota, "nos termos de regulamento", em que afinal se constituiu a Deliberação nº 2.737, a ser analisa a seguir. O item 2.5 conferiu à Mesa da Assembleia, também diante do não funcionamento das comissões, a prerrogativa de apreciar conclusivamente, isto é, sem a necessidade de posterior validação pelo Plenário, os requerimentos previstos no inciso III do art. 103 (de providências a órgão público ou a entidade pública ou privada; de manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público ou de pessoa que tenha prestado relevante serviço à sociedade; de manifestação de apoio ou congratulações; de manifestação de repúdio ou protesto; e de informação a órgão ou entidade pública de outra unidade da Federação ou a entidade privada) e no inciso II do art. 233 (de informações a autoridades estaduais) do Regimento Interno, desde que considerados urgentes pelo Colégio de Líderes. Mais uma vez, a intenção foi revestir o processo com mais celeridade, podendo-se dizer que a Mesa assumiu um papel de "supercomissão", porquanto a deliberação conclusiva dos requerimentos do art. 103 já é prevista regimentalmente, embora dentro da área de atuação de cada uma das 22 comissões permanentes.[19]

Finalmente, o item 3 do Acordo de Líderes em apreço tratou do recebimento de proposições e correspondências fora de reunião de Plenário. Quanto às correspondências, embora haja o costume de recebê-las em reuniões ordinárias, para o que se prevê regimentalmente um momento próprio de leitura,[20] existe previsão, expressa no §4º do art. 19 do Regimento Interno, de seu recebimento fora de reunião. Já as proposições, conforme expresso no art. 26 do Regimento, devem ser recebidas em reunião ordinária (resquício de uma época em que havia uma fase de leitura das novas proposições, feita em plenário geralmente no início das reuniões). Assim, o dispositivo, mais uma vez visando à celeridade, eliminou uma

---

[19] Apesar de o site da ALMG mencionar 23 comissões permanentes, excluímos a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, porquanto possui características de funcionamento diversas das do processo legislativo.

[20] Conforme prevê o art. 25 do Regimento Interno.

formalidade para o recebimento, já sinalizando que formalidades como essa, no processo, não se confundem com essencialidades, ao mesmo tempo que garantiu o cumprimento do preceito constitucional da *publicidade*, ao prever a publicação da matéria recebida no *Diário do Legislativo*.

A propósito das formalidades do processo (organização da reunião em fases, tempos de fala, duração da reunião, etc.), é preciso ter em mente que as deputadas e os deputados, onde estiverem em reunião (numa praça, por exemplo), representam a ALMG e, em última análise, também o povo mineiro. Sem sistemas, nem assessores. Assim, as formalidades são o primeiro aspecto a ser descartado no rearranjo ocasionado pela pandemia, ainda mais considerando que representam mais gasto de tempo no processo.

### 2.3 Deliberação da Mesa nº 2.737, de 2020: consolidação do "rito Covid"

Menos de um dia útil após a publicação do Acordo de Líderes acima analisado (o Acordo e a Decisão foram publicados na edição de sábado, dia 21 de março de 2020), publicou-se a Deliberação nº 2.737 (em inédita edição extraordinária do *Diário do Legislativo* em 23 de março de 2020), com o intuito, segundo sua ementa, de regulamentar a deliberação remota de proposições legislativas no âmbito do Plenário. Pode-se dizer que essa publicação decorreu do que foi estabelecido no item 2.4 do Acordo de Líderes de 20 de março de 2020, que foi o dispositivo que previu por primeira vez na história do Legislativo mineiro a apreciação "de forma remota, nos termos de regulamento".

Essa deliberação, se tomada em conjunto com o Acordo de Líderes do dia 20 de março de 2020, deu origem ao que se convencionou chamar posteriormente de "rito Covid", isto é, a forma simplificada (em relação ao Regimento Interno) de tomar a deliberação dos parlamentares nas reuniões "extraordinariamente extraordinárias" para deliberação de matérias urgentes relacionadas à pandemia e à mitigação de seus efeitos socioeconômicos.

Logo na justificação da norma, presente nos "considerandos", podemos ler:

> considerando a necessidade de preservar a continuidade das atividades parlamentares e legislativas, uma vez que compete à Assembleia Legislativa tomar decisões urgentes para contribuir com a solução dos problemas sanitários, epidemiológicos, sociais e econômicos do Estado de Minas Gerais; considerando a existência de tecnologia da informação que disponibiliza plataformas digitais capazes de viabilizar a discussão e votação de matérias urgentes, com recursos de áudio e vídeo remotos.

A partir do destaque acima, podemos concluir que a ALMG reconhecia seu protagonismo na tomada de decisões no combate à Covid-19 e na mitigação de seus efeitos

socioeconômicos, bem como, desde o início da pandemia, já contava com recursos tecnológicos sofisticados capazes de possibilitar a adoção da votação remota em tempo recorde, fruto de investimentos (em recursos humanos e materiais) feitos há anos nesse setor, representado pela Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GTI) e pela Secretaria-Geral Adjunta da Mesa (SGA), notadamente após o lançamento do Sistema de Informações Legislativas (Silegis).[21] A esse respeito, transcrevemos um trecho da entrevista concedida por Sabino Fleury, ex-diretor de Processo Legislativo na Casa, publicada na *Revista E-Legis*:

> Desde a década de 1990 a ALMG implantou e aprofundou a utilização de recursos de informática, televisão e internet na rotina dos seus trabalhos. A utilização do painel eletrônico para as votações (com muito poucas exceções) é obrigatória desde julho de 2013, quando foram extintas as votações simbólicas ou secretas. A utilização de sistema informatizado interno próprio – SELEGIS (*sic*) – para a realização de praticamente todos os atos legislativos, como a elaboração e a apresentação de proposições e inscrição de oradores para discutir matérias também é uma rotina. Mesmo no decorrer de reuniões presenciais, por exemplo, a inscrição de oradores deve ser feita no sistema, em terminais disponíveis no Plenário, garantindo-se a transparência na ordem de solicitações. Esses exemplos, e outros mais existem, demonstram que a ALMG já estava razoavelmente preparada para o funcionamento remoto. Houve alguma dificuldade por parte dos parlamentares com a utilização de plataformas de reunião, como o Zoom, por exemplo. Mas até mesmo essas dificuldades foram superadas com a maior familiaridade com o instrumento. Em síntese, na ALMG o sistema funcionou razoavelmente, tendo em vista os dois elementos apontados: a disponibilidade de ferramentas e a familiaridade com seu uso.[22]

O art. 1º da Deliberação de cara já institui como competência privativa da Mesa da Assembleia a autorização para deliberação remota de proposições em Plenário, evidenciando o protagonismo desse colegiado em tempos de crise, numa regra que, a rigor, deveria estar prevista entre as competências da Mesa no art. 79 do Regimento Interno, que tem força de lei. Há de se reconhecer, no entanto, que a mobilização da Mesa, com apenas sete membros e já contando com a atribuição regimental genérica de direção dos trabalhos da ALMG,[23] é muito mais ágil e célere, predicados muito valorizados em qualquer época adversa.

O parágrafo único desse artigo teve o cuidado de conceituar a "deliberação remota" como "a votação de proposições mediante o emprego de tecnologia da informação que dispense a presença física do parlamentar em local de reunião". Note-se que, ao usar o substantivo

---

[21] Sobre a evolução da tecnologia aplicada na ALMG, manifestamo-nos, com Guilherme Ribeiro e Ana Sílvia Abreu, no texto "Parlamento digital e pandemia: das inovações incrementais às disruptivas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais", referenciado ao final deste trabalho.

[22] FLEURY. Legislativo Subnacional e Covid-19, p. 356.

[23] Conforme previsto no art. 74 do Regimento Interno.

"deliberação", igualando-o a "votação", ao invés do substantivo "apreciação", que abrange discussão e votação, esse dispositivo antecipa que a discussão das proposições pautadas ficaria de fora do processo legislativo nas reuniões remotas.

Por sua vez, o §1º do art. 2º da Deliberação inova ao conceder ao presidente a prerrogativa de prorrogar, de ofício, a duração da reunião, que normalmente é de quatro horas, "pelo tempo necessário à conclusão da apreciação das proposições constantes na ordem do dia". Presumimos que o presidente, nesse caso, é o presidente da reunião, não necessariamente o presidente da ALMG. O espírito da norma, nesse caso, certamente foi o de resguardar a conclusão dos trabalhos sem a necessidade da formalidade da prorrogação (por mais duas horas, conforme o art. 21 do Regimento Interno), garantindo o cumprimento do previsto no edital da reunião, diante das inúmeras variáveis envolvendo a aplicação de tecnologia, como falhas na transmissão das imagens, intermitência do sinal de internet e falta de familiaridade de alguns parlamentares com o uso da plataforma virtual de reuniões.

Já o §2º do art. 2º trouxe como novidade a não exigência de quórum mínimo para a abertura da reunião, que normalmente é de um terço dos parlamentares, correspondentes a 26 deputadas e deputados. Mais uma vez, a justificativa casa-se com a classificação de "urgência" das matérias a serem apreciadas, o que exige a maior celeridade possível na sua apreciação. Outra providência na direção dessa agilidade foi a prevista no §3º do mesmo artigo, qual seja a possibilidade de dispensa da leitura da ata, já prevista regimentalmente nas reuniões de comissão e nas reuniões especiais de Plenário destinadas a comemorações e homenagens.[24]

A previsão da ocorrência de falhas técnicas orientou a redação dos §§4º e 5º do mesmo art. 2º, os quais facultam ao presidente (presumivelmente da reunião) (i) a abertura da mesma após a hora prevista para o seu início, podendo assim ultrapassar a tolerância de 15 minutos prevista no §2º do art. 19 do Regimento Interno, e (ii) o encerramento da reunião por motivo de ordem técnica. Essas regras conferiram mais poder à pessoa do presidente, interferindo no processo legislativo, haja vista que a espera maior para o início da reunião poderia estar ligada, por exemplo, à configuração de quórum mais robusto para votação, ao passo que a estipulação de "motivo de ordem técnica" para o encerramento da reunião é revestida de forte caráter subjetivo. No entanto, se essa marca maior de um presidencialismo poderia, em tese, afetar as minorias com representação na Casa, pensamos que não houve prejuízo ao processo, devido ao alto grau de consenso demonstrado pelos parlamentares em relação às matérias pautadas, o que refletiu em disciplina na abertura e na condução dos trabalhos.

---

[24] Conforme disposto, respectivamente, no §1º do art. 132 e no §2º do art. 39 do Regimento Interno.

No §6º do art. 2º, instituiu-se a regra de que o acesso físico ao local da reunião (o Plenário, presumivelmente, tendo em vista a redação do *caput*) seria restrito ao presidente, isto é, ao deputado ou à deputada responsável pela condução dos trabalhos, e, eventualmente, ao relator de proposição constante na pauta. Esse dispositivo acabou por estabelecer como premissa das reuniões remotas ou híbridas que sua presidência acontecesse a partir da sede do Legislativo, certamente pelo fato de esta ser dotada de equipamentos profissionais de alta resolução para a transmissão de imagens, bem como pelo fato de o assessoramento técnico-processual ser mais ágil e assertivo. Conquanto essa regra desencorajasse a presença física de outros parlamentares no recinto do Plenário – desejável, em um cenário de distanciamento social –, é de se registrar que sempre estiveram nesse local, na prática, embora em número pequeno, mais deputadas e deputados que apenas o presidente da reunião e o relator da matéria a ser apreciada.

O §7º do art. 2º da deliberação em análise, embora não tenha modificado nenhuma regra regimental, teve a importância de expressar um princípio que se pode entender como essencialidade do processo: a *transparência* ou a *publicidade* dos atos dos representantes. Isso porque assegurou a qualidade de públicas das reuniões sob o rito que se estabelecia, por meio da sua transmissão simultânea (isto é, síncrona) "pelos canais de mídia institucionais". Essa medida acabou por reforçar aquela já tomada na Deliberação nº 2.733, que assegurou o acesso da imprensa à ALMG. A restrição da transmissão aos canais institucionais se justificava pelo menor número de circulação de pessoas, o que vai ao encontro da diretriz de distanciamento social, um imperativo da profilaxia face ao coronavírus.

A regra do art. 3º apenas adaptou a essencialidade de emissão de *parecer técnico prévio* à suspensão das atividades das comissões. Assim, o relator, que pela regra do inciso V do art. 120 do Regimento Interno, é designado pelo presidente da comissão a que a matéria foi distribuída, passou a ser designado pelo presidente (da reunião), podendo eventualmente ser designado com antecedência a esta (pelo presidente da ALMG, presumivelmente), desde que esse ato seja publicizado aos demais parlamentares.

O art. 4º da deliberação em apreço estabeleceu uma das mais polêmicas regras do "rito Covid", ao limitar o prazo de apresentação de emendas em "até quatro horas antes do horário previsto para início da reunião", indo de encontro à regra regimental dos §§2º e 4º do art. 188. Nesse particular, ao nosso ver, feriu uma das essencialidades do processo legislativo, qual seja a do *direito ao emendamento*, ainda que não tenha impedido este. Ora, toda a lógica (e *design*) do processo passa pela discussão da matéria apreciada, momento em que há, em tese, o debate entre os representantes do povo, visando a um encontro ou aperfeiçoamento dos vários

pensamentos abrigados no parlamento. Esse debate pode (e deve) desaguar em melhoramentos do texto da lei, os quais são sugeridos por meio de emendas. Se se impede a discussão (conforme veremos abaixo ao analisar o art. 6º) e se limita a apresentação de emendas a um curto período anterior à reunião, o resultado é que todo o colegiado, à exceção do relator, fica refém deste, que, ao contrário, tem direito de apresentar emenda (inclusive substitutivo) até o momento da emissão de seu parecer em Plenário, ferindo o princípio de igualdade entre os pares que deve nortear a atividade legislativa. Deve-se reconhecer, no entanto, que o parágrafo único do art. 6º do Ato da Comissão Diretora nº 7, do Senado Federal, também previa o recebimento de emendas e destaques antes da reunião, embora lá houvesse a prévia distribuição de avulso (incluindo as emendas até então já oferecidas) e um prazo maior (até o início da reunião).

Na prática, com um prazo tão exíguo para apresentação de emendas pré-reunião, a negociação entre o autor da emenda e o relator acontecia na sala da Secretaria-Geral da Mesa, onde também se posicionaram os Consultores Legislativos que auxiliavam na matéria. Normalmente, o relator apresentava um substitutivo que abrangia as emendas acatadas, citando os respectivos autores na fundamentação do parecer, para que se promovesse uma única votação em Plenário, isto é, para que, ao invés de votar o projeto salvo emendas, e as emendas, fosse votado apenas o substitutivo, segundo a regra do art. 279 do Regimento Interno, agilizando bastante os trabalhos. Pouco tempo depois, esse prazo restou ampliado, dentro da discricionariedade conferida ao presidente da ALMG para expedir normas complementares à deliberação ora analisada – conforme veremos mais adiante.

O art. 5º da deliberação estabeleceu que a votação remota se daria, em regra, por meio de sistema "acessível mediante login e senha", sendo facultado à Mesa validar outros meios de comunicação (do voto), "desde que seja possível verificar a identidade do parlamentar". Nesse ponto, chamamos a atenção para uma vulnerabilidade capaz de gerar questionamentos sobre a votação remota: sem a exigência da autenticação biométrica antes da votação, procedimento que só foi adotado no segundo semestre de 2022 com a evolução tecnológica do Silegis, era possível que outra pessoa (por exemplo, um assessor) manifestasse a vontade da deputada ou do deputado, bastando para isso ter acesso ao login e à senha utilizados por este(a) para entrada no sistema. Não se pode afirmar que houve essa prática, embora haja vários indícios de que ela efetivamente tenha ocorrido.

Nesse particular, podemos citar o previsto no inciso VIII do art. 2º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, do Senado Federal, que estabeleceu como requisito operacional do Sistema de Deliberação Remota daquela Casa, expressamente, "capturar imagem do parlamentar no momento em que for pressionado o botão de voto". Assim, podemos dizer que

no Senado, desde a primeira norma regulando a votação remota, pretendeu-se ter uma preocupação mais expressa quanto à autenticidade do voto, confirmando a qualidade de *personalíssimo* deste com uma essencialidade do processo.

Por sua vez, o §2º desse art. 5º trata de aferição do quórum para o início da reunião plenária, estipulando que este será obtido pelo presidente preferencialmente a partir da contagem de parlamentares ativos no sistema de votação e, alternativamente, por "outro meio de verificação de presença remota autorizado pela Mesa da Assembleia". Quanto a essa aferição, é de se registrar que a obtenção de quórum ficou muito facilitada após as reuniões de deliberação remota. Isso porque, onde quer que a deputada ou o deputado estivesse, bastava logar na reunião por meio do Silegis, até mesmo a partir de um dispositivo móvel, para ser considerado presente, o que facilitou bastante o atingimento de quóruns de mais de 60 parlamentares em uma reunião, o que era muito raro anteriormente.

O §3º do art. 5º inovou ao transformar as votações, que em regra ocorrem em duas chamadas de votação, em apenas uma, modificando assim a regra do parágrafo único do art. 263 do Regimento Interno – tudo para agilizar os trabalhos e otimizar o tempo da reunião remota. No entanto, com a rápida evolução do módulo de votação do Silegis, as votações voltaram a acontecer em duas chamadas a partir da reunião ocorrida no dia 14 de abril de 2020, menos de um mês após a inauguração da forma de apreciação à distância.

O art. 6º da Deliberação nº 2.737 configurou-se especialmente polêmico, por atingir o coração do processo legislativo: a oportunidade de fala, o debate. Num único dispositivo, foram extirpadas três possibilidades de uso da palavra, quais sejam (i) para discutir a proposição, (ii) para encaminhar a votação da matéria e (iii) para apartear um orador. Além disso, seu parágrafo único expressamente vedou a apresentação de oito diferentes requerimentos incidentais, como o de adiamento da votação e o de verificação de votação.

Como a oportunidade de uso da palavra no novo rito só acontecia após a votação, para declaração de voto (pelo tempo discricionário de dois minutos, presumivelmente fixado pelo presidente da ALMG no uso da abertura que lhe concedia o art. 9º da deliberação ora em análise), entendemos que já não havia espaço para o aparte, que é vedado durante a declaração de voto nos termos do inciso IV do §2º do art. 162 do Regimento Interno.

Quanto ao encaminhamento da votação, entendemos não poder ser considerada uma essencialidade do processo, porquanto traduz-se em mera orientação transmitida aos pares pelo orador, normalmente o líder de algum bloco ou o autor da matéria.

Já no que diz respeito à vedação da *discussão – um dos componentes, ao lado da votação, da "apreciação" de uma matéria* –, entendemos que atingiu, sim, uma essencialidade

do processo, uma vez que, indiretamente, retirou do parlamentar o direito de expressar oficialmente sua opinião sobre a proposição em análise, de debater seus variados pontos e mesmo de propor melhorias no texto após ouvir os pares.

A propósito, é de se registrar que a norma que instituiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR) na Câmara dos Deputados, qual seja a Resolução nº 14, de 2020, resguardou a oportunidade da discussão entre os parlamentares, conforme a seguir transcrevemos:

> Art. 1º Esta Resolução institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota (SDR), como forma de *discussão* e votação remota de matérias sujeitas à apreciação do Plenário.
> Parágrafo único. Entende-se como votação e *discussão* remota a apreciação de matérias por meio de solução tecnológica que dispensa a presença física dos parlamentares em Plenário.
> (…)
> Art. 3º O SDR terá como base uma ou mais plataformas que *permitirão o debate* com áudio e vídeo entre os parlamentares.[25]

Da mesma forma, o Ato da Comissão Diretora nº 7, norma análoga do Senado Federal, datada do mesmo dia da Resolução da Câmara dos Deputados, assim estabeleceu:

> Art. 1º Fica instituído o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal (SDR).
> Parágrafo único. O SDR consiste em solução tecnológica que viabilize a *discussão* e votação de matérias, a ser usado exclusivamente 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 a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico.
> Art. 2º O SDR terá por base uma plataforma *que permita o debate*, com vídeo e áudio, entre os parlamentares, e terá os seguintes requisitos operacionais:
> (…)
> IV – permitir a gravação da íntegra dos *debates* e a exportação segura do resultado das votações;
> (…)
> Art. 7° A sessão será iniciada diretamente na Ordem do Dia, com a *discussão* da matéria pautada.
> Art. 8º Somente serão admitidos pronunciamentos referentes ao tema pautado, pelo prazo improrrogável de cinco minutos.
> Art. 9° *Após discussão da matéria*, o Presidente poderá abrir a votação, sendo facultado aos líderes orientarem suas bancadas pelo prazo de um minuto.
> §1º *Na discussão*, serão aplicadas as normas previstas para matéria em rito de urgência de que trata o art. 336, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.[26]

---

[25] BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 17 de março de 2020. Grifos nossos.
[26] SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora – ATC 7/2020, p. 1. Grifos nossos.

No mesmo sentido de preservação da discussão há dispositivos nas normas dos parlamentos subnacionais, analisados no Anexo C, em sintonia com a lição de Sabino Fleury sobre normas de "pré-ordenação":

> No âmbito subnacional, a centralidade do Poder Executivo não poderia ser muito diferente do que ocorre no âmbito nacional. Uma das características centrais do arranjo federativo no Brasil é a existência daquilo que em Direito Constitucional denomina-se "norma de pré-ordenação": regras específicas previstas na Constituição Federal aplicam-se aos demais entes federados, seja por meio de determinação direta, seja por interpretação que privilegia o chamado "princípio da simetria", frequentemente invocado no STF, para invalidar leis estaduais que sejam distintas de normas federais. Isso faz, por exemplo, que não se precise de grande esforço para que se constate uma certa padronização, ou homogeneidade, em grandes áreas da legislação dos estados (isso quando não há, simplesmente, cópia das regras federais).[27]

No que concerne à vedação da possibilidade de apresentação de alguns requerimentos incidentais – especificamente, para verificação de votação; alteração da Ordem do Dia; adiamento da discussão; encerramento da discussão; votação nominal; votação por partes; adiamento de votação; e preferência, na discussão ou na votação, de uma proposição sobre outra da mesma espécie –, é de se anotar que atinge a *obstrução*, reconhecida como um direito da minoria no processo legislativo para provocar ou ampliar o debate, visando a obter um texto final mais consensual. Conforme Edgar de Godói da Mata-Machado, em artigo escrito na década de 1950: "Enquanto se retarda a decisão da maioria, o esfôrço da oposição sensibiliza a opinião pública, cuja atuação sôbre as assembléias de representantes do povo sempre produz algum efeito, ora mais ora menos profundo".[28]

Para cada requerimento apresentado, ter-se-ia, regimentalmente, a oportunidade de uso da palavra para encaminhar a votação, por 10 minutos,[29] e para declaração de voto, por cinco minutos.[30] Dessa forma, dependendo do número de requerimentos incidentais apresentados, como o de alteração da ordem do dia, previsto no inciso III do art. 233 do Regimento Interno, e de parlamentares fazendo uso da palavra, seria possível preencher todo o tempo regimental da reunião,[31] uma atitude extrema mas às vezes necessária para se chegar a um denominador comum no parlamento.

Como o *direito à obstrução* relaciona-se à garantia de voz da deputada ou do deputado membro da minoria, entendemos que pode, sim, ser considerado uma essencialidade do

---

[27] FLEURY. Legislativo Subnacional e Covid-19, p. 347-348.
[28] MATA-MACHADO. O Direito de obstrução, p. 133.
[29] Conforme disposto no art. 264 do Regimento Interno.
[30] Conforme disposto no art. 254 do Regimento Interno.
[31] Fixado em quatro horas, conforme disposto no inciso II do art. 14 do Regimento Interno.

processo. O excesso no uso desse direito já é combatido pelo instituto do encerramento da discussão, que no Regimento Interno da ALMG é previsto após seis ou quatro reuniões em que a matéria tenha sido pautada para discussão, conforme sua tramitação seja, respectivamente, regular ou em regime de urgência.[32]

A propósito, na norma que instituiu o Sistema de Deliberação Remota na Câmara dos Deputados, qual seja a Resolução nº 14, de 2020, havia dispositivo análogo, com validade apenas para as matérias incluídas na pauta com apoio de líderes que representassem dois terços dos membros da Câmara. Esse dispositivo, que transcrevemos a seguir, foi revogado no ano de 2021, pela Resolução nº 19:

> Art. 4º As sessões realizadas por meio do SDR serão consideradas sessões deliberativas extraordinárias da Câmara dos Deputados, em cuja ata será expressamente consignada a informação de que as deliberações foram tomadas em ambiente virtual.
> (...)
> § 3º Matérias que contem com a manifestação favorável de Líderes que representem 2/3 (dois terços) dos membros da Casa e das Lideranças do Governo, da Maioria, da Minoria e da Oposição poderão, mediante requerimento, ser incluídas na pauta já no regime de urgência a que se refere o art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, caso ainda não tramitem nesse regime, e, em relação a elas, *não caberão requerimentos de retirada de pauta, de adiamento da discussão ou votação, de discussão ou votação parcelada ou por determinado processo, nem requerimentos de destaque simples ou quebra de interstício para pedido de verificação de votação simbólica*, sendo assegurado o direito à apresentação de requerimentos de destaque de bancada e de emendas de Plenário, observado o disposto no § 4º do art. 120 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989.
> (...)
> § 5º Na hipótese de inclusão de matérias que não atendam aos requisitos previstos no § 3º deste artigo, serão admitidos todos os requerimentos procedimentais previstos regimentalmente e será aplicável a limitação da duração da sessão ao prazo previsto no caput do art. 67, facultada a prorrogação por 1 (uma) hora, prevista no caput do art. 72, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989.[33]

No art. 7º, o destaque vai para o disposto no parágrafo único, que classifica como falta de decoro parlamentar, passível de punição, a falta de responsabilidade pela guarda e pelo sigilo (i) do *link* e da senha da reunião de deliberação e (ii) do *login* e da senha de acesso ao sistema de votação. Tratou-se de uma tentativa de garantir a fidedignidade do voto de cada parlamentar,

---

[32] Conforme disposto nos arts. 244 e 274 do Regimento Interno.
[33] BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 17 de março de 2020. Grifos nossos.

desencorajando-o a compartilhar esses dados com terceiros, o que possibilitaria uma votação destes em seu nome.

A propósito, vale tecer algumas considerações sobre a segurança do processo de votação virtual. Se nas primeiras reuniões os parlamentares mantiveram suas câmeras abertas, atendendo mesmo a uma recomendação de se trajarem decentemente (conforme o preceito regimental do art. 93) e estarem em ambiente adequado, ao longo do tempo houve um relaxamento com relação a essa prática, ficando a maior parte das deputadas e dos deputados com as câmeras fechadas. Isso ocasionou perda de segurança ao processo de votação, porquanto não se podia afirmar, com total exatidão, se atrás daquela câmera fechada quem acompanhava de fato a reunião e exercia o múnus de votar era mesmo o parlamentar. A partir de contatos ou tentativas de contato da equipe técnica com os próprios parlamentares e seus assessores, levantaram-se diversas suspeitas, nunca investigadas, de que houve, de fato, o compartilhamento dos dados da reunião com terceiros.

Isso nos leva a suscitar a discussão acerca de a *personalidade do voto* constituir uma essencialidade do processo legislativo. Isso porque, ao compartilhar sua senha de votação e/ou não abrir sua câmera no momento de votar, o parlamentar, de fato, está admitindo a possibilidade de terceirizar o exercício do seu voto. Mais adiante, relataremos alguns casos vivenciados, já posteriores à revogação da norma ora analisada, que atestam essa prática.

De novo, citamos o Ato da Comissão Diretora nº 7, do Senado Federal, que inspirou a norma ora analisada:

> Art. 11. Após autenticado, o parlamentar poderá votar SIM, NÃO, ABSTENÇÃO ou OBSTRUÇÃO.
> §1º No momento em que for registrado o voto, o dispositivo realizará a captura de imagem do parlamentar pela câmera frontal do dispositivo, que deverá estar desobstruída, sendo tal captura enviada ao SDR para conferência em eventual auditoria.
> (…)
> Art. 14. A disponibilização pelo parlamentar, a terceiro, de seu código alfanumérico de uso único para votação ou do dispositivo autenticado para registrar seu voto, implicará procedimento incompatível com o decoro parlamentar, nos termos do art. 55, inciso II, da Constituição Federal, e terá como consequência a anulação de voto registrado pelo SDR e retificação do resultado da votação.
> §1º Ocorrendo falta de quórum para deliberação decorrente de anulação de votos prevista no caput, a votação deverá ser repetida.
> §2° Constituirá prova para fins deste artigo a imagens capturadas pelo dispositivo do usuário no momento em que for pressionado o botão de votação.
> Art. 15. Caberá ao parlamentar:
> (…)
> II -providenciar dispositivo com câmera frontal habilitada e desobstruída;

> (…)
> Parágrafo único. Para fins de validação em caso de análise de repúdio, *é obrigação do parlamentar, no momento do voto, posicionar seu rosto em frente à câmera frontal do dispositivo*.[34]

Esse possível escrutínio citado no art. 14 acima transcrito, com relação à votação, é certamente uma das razões de se prever, entre os equipamentos a serem providenciados pelos parlamentares, "dispositivo com câmera frontal habilitada e desobstruída".[35] Além de possibilitar a prova de que o parlamentar estava de fato votando, a câmera pode ter utilidade na conferência do quórum e para a eventual exibição em caso de uso da palavra.

### 2.3.1 Silegis e a votação remota

Deve ser salientado que, com a evolução do Silegis, houve aumento de segurança e consequente defesa quanto ao mau uso do sistema, a partir, por exemplo, da adoção da biometria facial no momento imediatamente anterior ao pronunciamento do voto.

Ainda a propósito da personalidade do voto, é de se relacioná-la à qualidade da representação parlamentar, conforme nos manifestamos anteriormente, com Guilherme Ribeiro e Ana Sílvia Abreu, no seguinte trecho:

> Ademais, sob o ponto de vista da qualidade da representação, há de se esperar que o parlamentar esteja implicado na votação de que participa, concentrado e ciente da matéria em deliberação. *Não é difícil supor que*, sob essa perspectiva, *o voto remoto gere certa perda da qualidade da representação*, uma vez que, possivelmente, o parlamentar participará da votação enquanto atende outras demandas profissionais e pessoais. É bem verdade que muitas atividades podem ser realizadas de forma simultânea, graças aos dispositivos eletrônicos ao nosso redor. Não obstante, algumas delas requerem um *grau de concentração ou dedicação tal que se recomenda a exclusividade*, como o médico em um procedimento cirúrgico, o dentista durante o tratamento odontológico, o padre celebrando uma missa. Enquadrar o ato de votar uma norma que irá incidir sobre toda a população em um ou outro tipo de atividade corresponde a duas diferentes concepções de representação política.[36]

Por fim, é de se chamar a atenção para o disposto no art. 9º da Deliberação, que franqueia ao presidente da ALMG a expedição de "normas complementares" à implementação do disposto no teor da norma em questão, repetindo a atribuição do art. 18 do Ato da Comissão Diretora nº 7, do Senado Federal, com a diferença de que nesta Casa a atribuição cabia ao secretário-geral da Mesa. Isso deixou uma porta aberta, que foi utilizada, por exemplo, quando

---

[34] SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora – ATC 7/2020, p. 1. Grifos nossos.
[35] Previsão repetida com os mesmos termos no inciso II do art. 7º da Deliberação da Mesa nº 2.737, de 2020, ora em análise.
[36] RIBEIRO; ABREU; CASTRO. Parlamento digital e pandemia, p. 144. Grifos nossos.

da retificação do prazo para apresentação de emendas, que passou de quatro horas antes da reunião para o meio-dia do dia anterior ao da reunião.

### 2.3.2 Questões problemáticas decorrentes da votação remota

a) Violação do princípio da colegialidade das decisões: "cada um no seu quadrado" decidindo é muito menos rico que a decisão efetivamente plenária;

b) Abuso de justificativas sobre o voto: malícia (má-fé) de alguns parlamentares (por exemplo, citamos o caso de um parlamentar que fez uma ligação por meio do aplicativo WhatsApp, que exige sinal de internet, para a assessoria dizendo não ter votado por estar sem esse sinal; e parlamentares desejando terceirizar seu voto para a própria assessoria, seja a do seu gabinete, seja a de Plenário, por vezes simplesmente comunicando que estavam iniciando um compromisso e que seus votos naquela reunião seriam todos "conforme o relator");

c) Dificuldades reais de acessibilidade: o parlamentar é um sujeito em constante movimento/deslocamento, muitas vezes em estradas, que sabidamente têm sinal precário/intermitente de internet. Pode-se dizer que o sistema foi desenvolvido para uso em um local com sinal estável de internet. Além disso, o parlamentar em viagem ao exterior deseja votar/participar, mas o funcionamento do sistema de votação acaba não sendo viabilizado pelo servidor internacional;

d) Desordem no assessoramento: este tornou-se mais caótico, devido às constantes retificações de votação, a exemplo dos vários registros feitos verbalmente pelo presidente nas reuniões dos dias 22, 26, 27 e 28 de dezembro de 2022[37] (a partir de pedidos feitos por parlamentares logo após encerrado o tempo da votação). Além disso, observou-se uma alteração na referência em assessoramento, com servidores que atuam na área de suporte técnico do processo legislativo (mas não necessariamente dominam

[37] As retificações são anunciadas pelo presidente logo após cada votação, conforme pode ser verificado nas atas das reuniões mencionadas, todas da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura: 22ª Reunião Extraordinária, em 22 de dezembro de 2022, disponível a partir da página 7 do *Diário do Legislativo* de 27 de dezembro de 2022, em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2022/L20221227.pdf; 24ª Reunião Extraordinária, em 26 de dezembro de 2022, disponível a partir da página 13 do *Diário do Legislativo* de 28 de dezembro de 2022, em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2022/L20221228.pdf; 80ª Reunião Ordinária e 26ª Reunião Extraordinária, ambas em 27 de dezembro de 2022, disponíveis a partir da página 1 do *Diário do Legislativo* de 29 de dezembro de 2022, em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2022/L20221229.pdf; e 27ª Reunião Extraordinária, em 28 de dezembro de 2022, disponível a partir da página 181 do *Diário do Legislativo* de 30 de dezembro de 2022, em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2022/L20221230.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

o Regimento Interno) ganhando maior visibilidade, o que evidenciou a necessidade de uma definição mais clara de papéis;

e) Dúvida acerca se o parlamentar que estiver em missão ou licenciado pode votar/apresentar proposição;

f) Imediatismo da fase de redação final: o respectivo parecer passou a ser exigido logo após a aprovação da matéria, ensejando uma reflexão sobre a necessidade de uma releitura dessa etapa do processo legislativo.

### 2.3.3 Nova versão do Silegis e consolidação do "rito Covid"

A partir de 28 de abril de 2020, entrou no ar uma nova versão do Silegis possibilitando a votação diretamente por meio do sistema, inclusive a partir de dispositivo móvel. Com isso, as votações voltaram a acontecer em duas chamadas. Além disso, deu-se início à realização de reuniões especiais com o objetivo de debater as matérias relacionadas à Covid-19, numa tentativa de mitigar a não realização da fase de discussão na reunião deliberativa. Consolidou-se então uma agenda que conferiu mais previsibilidade aos parlamentares, a qual reproduzimos a seguir no Quadro 3.

Quadro 3 – Agenda do "rito Covid"

| Segunda-feira | Terça-feira | Quarta-feira | Quinta-feira |
|---|---|---|---|
| ✓ Divulgação da agenda e da pauta da semana;<br>✓ Designação de relator(es);<br>✓ 12h: Início da inscrição de oradores para a reunião especial de terça-feira, por meio do Silegis. | ✓ Até 14h: Divulgação do(s) parecer(es) pelo(s) relator(es);<br>✓ Das 14h às 16h: Reunião especial para debater proposições relacionadas à pandemia de Covid-19, por meio do Zoom, com tempo de 5min para cada orador. | ✓ 12h: Encerramento do prazo para apresentação de emendas. | ✓ 13h45min: Encerramento do prazo de inscrição para uso da palavra para declaração de voto;<br>✓ 14h: Reunião extraordinária para votação, sendo esta por meio do Silegis, com uso do Zoom para declarações de voto. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de resumo elaborado pela Secretaria-Geral Adjunta da Mesa.

### 2.3.4 As primeiras exceções: mais dois Acordos de Líderes

Após a consolidação do "rito Covid", começaram a aparecer as primeiras exceções, e aqui mencionamos especificamente as Decisões da Mesa que acolheram os Acordos de Líderes de 12 de maio de 2020 e de 19 de maio de 2020, as quais resguardaram prazos e demais regras regimentais normais (exceto pela possibilidade de apreciação virtual) respectivamente aos

Vetos nºs 14 e 15/2019 e 16 a 23/2020, bem como ao Projeto de Lei nº 1.966/2020, que continha as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021.[38]

A hipótese de Sabino Fleury, com quem concordamos, é de que "a aplicação de ritos especiais de tramitação é facilitada quando há consenso político prévio e baixo grau de dissenso".[39] Assim, tendo em vista o maior grau de dissenso (e consequentemente de maior embate entre os parlamentares, que assim não abririam mão da regularidade do rito processual, ainda que em ambiente virtual) nas matérias excepcionadas por essas Decisões da Mesa – das quais destaca-se o Veto nº 23, de 2020, sobre correção salarial de servidores públicos, mantido por estreita margem (33 votos pela manutenção e 35 votos pela rejeição, sendo que esta necessitaria de 39 votos, conforme a regra do §2º do art. 222 do Regimento Interno) –, avaliamos haver, sim, a partir da experiência da pandemia na Assembleia de Minas, correlação entre consenso e simplificação de ritos processuais.

### 2.4 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 28/5/2020: retorno das atividades das comissões

Após uma primeira experiência de pouco mais de dois meses de reuniões híbridas (consideramos como remotas apenas aquelas reuniões em que até o presidente preside de fora da sede do parlamento), e já contando com um aprimoramento tecnológico significativo, a Mesa, acolhendo o Acordo de Líderes, decidiu pela volta da atividade das comissões a partir do dia 1º de junho de 2020.

É importante sublinhar que, entre as justificativas constantes nos "considerandos" do Acordo de Líderes, enfatizou-se a "longa duração" da pandemia e a "necessidade da retomada gradual da atividade legislativa regular". Ou seja, a norma foi expedida não num contexto de melhora da saúde pública, mas sim de constatação de que a pandemia era uma realidade mais longa do que se previra inicialmente.

Essa retomada da atividade das comissões, no entanto, deu-se com limitações, a saber:

a) realização apenas de reuniões extraordinárias, para apreciação de matéria, realização de audiência pública ou realização de audiência de convidados (estas últimas na 1ª Fase da 3ª Parte, conforme previsto na alínea "a" do inciso III do art. 131 do Regimento Interno);

---

[38] Optamos por não incluir essas matérias na linha do tempo da Figura 1 (p. 68), porquanto não trouxeram inovação ao processo legislativo.

[39] FLEURY. Legislativo Subnacional e Covid-19, p. 355.

b) restrição de matéria a ser apreciada a requerimentos de comissão, estes independentemente de terem sido apresentados na 3ª Fase da 2ª Parte (destinada expressamente ao recebimento, discussão e votação de proposições da comissão) ou na 2ª Fase da 3ª Parte (isto é, após uma audiência pública ou audiência de convidados) da reunião;

c) realização em dias e horários prefixados, "não concomitantes com os das reuniões de Plenário";

d) convocação das reuniões feita conforme a ordem alfabética das comissões, com preferência para as comissões permanentes;

e) não admissão da prorrogação do tempo regimental da reunião;

f) cobertura pela TV Assembleia restrita a 1 hora e 30 minutos;

g) restrição da participação presencial no recinto da reunião a três parlamentares e/ou convidados;

h) previsão de participação popular em audiência pública apenas por meio dos canais interativos oferecidos no portal da ALMG na internet.

Ficou estabelecido, no art. 2º da Decisão da Mesa, que a aprovação dos requerimentos seria conclusiva, isto é, finalizada no âmbito das comissões sem a apreciação pelo Plenário. A inovação em relação ao item 2.5 do Acordo de Líderes de 20 de março de 2020 constituiu em que os requerimentos, ao invés de serem, todos eles, considerados aprovados conclusivamente pela Mesa da Assembleia após a aferição de urgência do Colégio de Líderes, passaram a ser aprovados conclusivamente no âmbito da própria comissão, caso a matéria dissesse respeito à área de atuação desta. Essa regra da aprovação conclusiva no âmbito das comissões, é importante salientar, encontra-se prevista no parágrafo único do art. 103 do Regimento Interno. Assim, se a Comissão de Meio Ambiente, por exemplo, propusesse um requerimento dizendo respeito à sua área de atuação, essa proposição era considerada aprovada pela própria Comissão de Meio Ambiente, ao passo que, se dissesse respeito a alguma questão de competência da Comissão de Minas e Energia, continuaria a ser enviado para aprovação conclusiva da Mesa, após aferição de urgência do Colégio de Líderes. É bom lembrar que, como inicialmente o comando era de convocar reuniões observando-se a ordem alfabética das 26 comissões temáticas,[40] o fechamento de um ciclo completo de reuniões demorava em torno de três

[40] Sendo 22 comissões permanentes, considerando a nota de rodapé 18 acima, listadas em https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/permanentes/ e quatro comissões extraordinárias simultâneas, consoante a regra do §7º do art. 115-A do Regimento Interno, listadas em https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/temporarias/extraordinarias/. Acesso em: 27 jan. 2023.

semanas, o que inviabilizava a apreciação de um requerimento proposto por determinada comissão fora de sua área de atuação pela comissão afeta ao tema (isso poderia levar semanas).

É importante dizer, no que concerne ao funcionamento das comissões, que o modelo instituído nas normas ora em comento, em seus aspectos gerais, acabou perdurando até o fim da 19ª Legislatura. Isso quer dizer que não mais aconteceram reuniões ordinárias após o dia 17 de março de 2020, e que a organização da agenda passou a ser feita a partir do que se chamou internamente de *slots*.

Quanto à não realização de reuniões ordinárias, saliente-se que implicou num aumento de poder do presidente da comissão. Isso porque, havendo dia e horário fixos para a reunião ordinária, ela é passível de abertura independentemente da presença do presidente, bastando que se confirme o quórum necessário (três deputadas ou deputados, se a comissão for de cinco membros, ou quatro, caso seja de sete membros, consoante a regra do §1º do art. 125 do Regimento Interno). Quando se restringem as reuniões às extraordinárias, isso depende de o presidente da comissão convocá-las,[41] daí a exacerbação do presidencialismo ocasionada pelas normas em análise. Isso legitimaria, numa situação extrema, que uma comissão (por exemplo uma em que a posição ideológica do presidente divergisse da maioria dos membros) ficasse sem funcionamento por vários meses, apenas ao sabor do desejo do seu presidente e da disposição deste em convocar a reunião. Por outro lado, pôde-se constatar uma queda expressiva na taxa de não abertura de reuniões por falta de quórum: em condições normais, era comum uma reunião ordinária "cair", após os 15 minutos regimentais de tolerância, porquanto os parlamentares acabavam por priorizar outras agendas. Isso implicou na otimização dos recursos disponíveis e, consequentemente, em economia para a Casa.

Já o *slot*, termo emprestado da aeronáutica que significa "janela de tempo",[42] representava os horários predeterminados para a realização das reuniões, levando-se em consideração variáveis como disponibilidade de recursos humanos e de espaços, tendo em vista o contexto de distanciamento social exigido naquele momento. Esses horários colocados à disposição dos presidentes de comissão foram inicialmente fixados em 10 por semana (nos dias úteis, às segundas, terças e sextas às 9h e às 10h30min, e às segundas e sextas às 14h e às 15h30min), de acordo com o expresso no art. 1º da Decisão da Mesa. Esse modelo contribuiu para a otimização dos recursos disponíveis, mesmo depois que o número de *slots* foi ampliado, conforme descreveremos à frente. Apenas a título de comparação, registre-se, anteriormente à

---

[41] Segundo a regra do inciso II do art. 122 do Regimento Interno.

[42] Ver *ANACpédia*, coletânea disponível no site da Agência Nacional de Aviação Civil: https://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_ing/tr4433.htm. Acesso em: 27 jan. 2023.

pandemia, era razoavelmente comum a realização de até 15 reuniões numa única quarta-feira, por exemplo.

Por fim, cabe frisar que a limitação de transmissão pela TV Assembleia em 1h30min foi uma decisão de caráter administrativo tomada para permitir paridade na publicidade da atividade de cada comissão. Isso porque a visibilidade proporcionada pela tevê, historicamente, é muito cara aos parlamentares e, consequentemente, muito disputada. Anteriormente à pandemia, as transmissões das reuniões das diversas comissões se davam a partir de um rodízio para proporcionar o atendimento de todas. Com o estabelecimento dos *slots* e a determinação de que as reuniões de comissão não coincidissem com as de Plenário, essa cobertura se tornou mais fácil, porém havia a possibilidade de a reunião se estender pelo prazo regimental, que é de quatro horas, conforme previsto no art. 125 do Regimento Interno. Dessa forma, pode-se dizer que a limitação do tempo de cobertura pela tevê estimulou a menor duração das reuniões – o que se justificava também em razão do distanciamento social exigido na pandemia.

Deve-se consignar que essa decisão teve implicação na essencialidade *publicidade e transparência das atividades do parlamento*, uma vez que poderia eventualmente limitar o alcance desse princípio (caso a reunião se estendesse além de 1h30min). Sem a cobertura da tevê, o escrutínio ou *accountability* da atividade parlamentar ainda poderia se valer tanto da transmissão audiovisual das reuniões pelo *streaming*, por meio do portal da ALMG na internet, quanto pelo conteúdo de sua ata, publicada no *Diário do Legislativo*, sem contar a possibilidade de qualquer parlamentar solicitar a transcrição em notas taquigráficas de todo o áudio gravado durante a reunião.

## 2.5 Nota sobre prazos processuais

A partir da publicação da Deliberação da Mesa nº 2.736, em 20 de março de 2020, a qual, tratando apenas de assuntos administrativos, restringiu o funcionamento presencial da Casa às terças, quartas e quintas-feiras, começamos a contar os prazos (na realidade, apenas o prazo recursal do art. 104 do Regimento Interno) considerando apenas esses três dias. Esse entendimento decorreu de uma interpretação sistêmica dessa Deliberação e do Acordo de Líderes também de 20 de março de 2020, analisado acima, considerando o fato de que a apresentação do recurso por meio digital não era (como ainda não é) obrigatório.

No entanto, com o retorno da atividade das comissões a partir do Acordo e da Decisão ora em comento, e levando em consideração a sistemática do agendamento por ordem alfabética, que tinha o condão de fazer com que outra reunião da mesma comissão só pudesse acontecer após três semanas, recomeçou-se a contagem dos prazos de segunda a sexta-feira, a

partir de 1º de junho de 2020, ainda que o expediente presencial continuasse restrito de terça a quinta-feira.

### 2.6 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 19/6/2020: retorno das reuniões ordinárias de Plenário

Ainda dentro do espírito de garantir um funcionamento mais próximo do normal no Legislativo dentro de um contexto de "longa duração da situação de emergência em saúde pública no Estado em razão da pandemia de covid-19", conforme justificado em um dos "considerandos" constante do Acordo de Líderes que se passa a apreciar, deliberaram os membros do Colégio de Líderes pela volta das reuniões ordinárias e extraordinárias regimentais de Plenário, na forma remota, o que restou acatado por Decisão da Mesa exarada no mesmo dia. A Decisão da Mesa entrou em vigor na data de sua publicação, qual seja o dia 20 de junho de 2020, um sábado, prevendo em seu art. 1º que a retomada das reuniões se daria a partir da segunda-feira subsequente, dia 22. Assim, já no dia 23 de junho de 2020 foi realizada a 13ª Reunião Ordinária da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, a primeira desde o dia 17 de março do mesmo ano.

Apesar do hiato significativo (mais de três meses sem reuniões ordinárias no Plenário), é de se registrar que houve plena continuidade da atividade parlamentar, com aprovação de proposições em reuniões extraordinárias sob o "rito Covid", estabelecido em normas já avaliadas acima (o Anexo D contém um Balanço das proposições aprovadas na 18ª e na 19ª Legislaturas, possibilitando sua comparação. Ali também elaboramos gráficos chamando a atenção para o aumento da produção de leis ordinárias e de requerimentos durante a 19ª Legislatura). É interessante frisar que, no ano de 2022, já ultrapassadas as maiores restrições advindas da pandemia, a Casa, por motivo político, qual seja um embate com o governo do Estado sobre a aprovação do projeto de lei que instituía o Regime de Recuperação Fiscal,[43] ficou sem aprovar nem uma matéria em Plenário por quase seis meses, entre 24 de junho e 21 de dezembro. Embora não seja o objeto de investigação deste trabalho, esse fato nos remete à conclusão de que o desacordo político é capaz de parar as atividades da Assembleia por tempo superior ao de uma pandemia em seu auge.

Assim, a partir do dia 22 de junho de 2020, passam a ser possíveis, além das reuniões extraordinárias sob o "rito Covid" e das reuniões especiais (para ouvir autoridades dos demais Poderes sobre o combate ao coronavírus ou para discutir proposições no mesmo sentido

---

[43] Projeto de Lei nº 1.202/2019, de autoria do governador do Estado.

agendadas para apreciação em Plenário), reuniões ordinárias e extraordinárias mais enquadradas regimentalmente,[44] porém ainda assim com as seguintes modificações principais (além, é claro, da própria votação à distância), oriundas do formato remoto:

a) possibilidade de abertura após o horário previsto, em razão de impedimentos técnicos (regra do §4º do art. 2º da Deliberação nº 2.737, de 2020);

b) possibilidade de suspensão dos trabalhos por tempo indeterminado e de encerramento da reunião por motivo de ordem técnica (regra do §5º do art. 2º da Deliberação nº 2.737);

c) restrição de presença física no local da reunião ao presidente deste e, se necessário, a relator de proposição (regra do §6º do art. 2º da Deliberação nº 2.737);

d) aferição do quórum considerando preferencialmente os parlamentares ativos no sistema de votação (regra do §2º do art. 5º da Deliberação nº 2.737).

Deve-se ressaltar, no entanto, que nas reuniões ordinárias e extraordinárias regimentais voltou a ser permitida a *discussão*, o encaminhamento de votação e o aparte, bem como a apresentação de requerimentos incidentais vedados nas extraordinárias sob o "rito Covid", como o requerimento de inversão de preferência na votação e o requerimento solicitando votação nominal de uma matéria. Isso, por óbvio, reabilitou o *direito à obstrução*, visto no processo legislativo como um trunfo das minorias. Também voltaram a ser recebidas nas reuniões ordinárias, como regra, as correspondências e proposições, com exceção daquelas matérias de caráter urgente (presumivelmente aferido pelo Colégio de Líderes, na forma do item 2.1 do Acordo de Líderes de 20 de março de 2020) relacionadas à pandemia e à mitigação de seus efeitos socioeconômicos. Outro procedimento que retornou com a Decisão da Mesa em questão foi a realização de duas chamadas para as votações, como expresso em seu art. 1º.

A possibilidade de dispensa de leitura da ata foi abolida, amoldando-se ao que é previsto para as reuniões deliberativas no Regimento Interno, assim como a divisão mais simplificada da reunião em apenas duas partes distintas, voltando a valer a regra regimental prevista no art. 22 para as reuniões ordinárias e no art. 23 para as extraordinárias. Voltou também a exigência do quórum mínimo para a abertura da reunião, de um terço dos membros da Assembleia ou 26 parlamentares, como fixado no art. 19 do Regimento Interno. Outra regra das extraordinárias sob o "rito Covid" que não foi aproveitada às ordinárias e extraordinárias regimentais foi aquela que permitia a prorrogação por prazo indeterminado da duração da reunião, até a conclusão da apreciação da pauta (§1º do art. 2º da Deliberação nº 2.737).

---

[44] Para diferenciar os dois tipos de reuniões extraordinárias, adotaremos, quando necessário, as expressões "extraordinárias regimentais" e "extraordinárias sob o rito Covid".

Essas reuniões se diferenciaram das extraordinárias sob o "rito Covid" também por não terem obrigatoriamente a designação de relator em Plenário, como previsto no art. 3º da Deliberação nº 2.737. Dessa forma, como a atividade de comissões relacionada à apreciação de proposições estava restrita a requerimentos, nos termos do Acordo de Líderes de 28 de maio de 2020 e da Decisão da Mesa que o acolheu, é de se concluir que passaram a poder ser pautadas em reuniões ordinárias e extraordinárias regimentais quaisquer matérias prontas para a Ordem do Dia, isto é, já com a emissão de pareceres por todas as comissões a que tenham sido distribuídas. Além disso, foi também abolida a exigência de protocolo prévio de emendas, o que repristinava em sua plenitude o *direito ao emendamento*.

Avaliamos, em síntese, que, após o transcurso dos três primeiros meses desde o início das restrições, o Acordo em análise e a norma que o acolheu vieram materializar a percepção de duração mais longa da pandemia, combinada com a necessidade de um funcionamento mais regular e regimental do parlamento mineiro, após a admissão de modificações tão expressivas no seu processo legislativo (e que continuaram em vigor, excepcionalmente).

### 2.7 Acordo de Líderes + Decisão da Mesa de 17/9/2020: ampliação das atividades das comissões

Com um documento que se justificava, entre outras razões, pela (ainda mais) "longa duração da situação de emergência em saúde pública no Estado em razão da pandemia de Covid-19 e a necessidade da retomada gradual da atividade legislativa regular das comissões", os parlamentares com assento no Colégio de Líderes, representando a sua totalidade, acordaram pela retomada, ainda de forma híbrida, a partir de 21 de setembro de 2020, das reuniões extraordinárias e especiais de comissões, na sua forma regimental.

A Mesa da Assembleia, em Decisão que acolheu o supracitado Acordo, revogou a Decisão de 28 de maio de 2020 (analisada no item 2.4 acima), e estabeleceu um aumento dos 10 *slots* anteriormente acordados (considerando os dois horários, de 9h e 10h30min, agora de segunda a sexta-feira, e a limitação de duas reuniões acontecendo ao mesmo tempo de segunda a sexta, passou-se a ter 10 *slots* pela manhã e 10 à tarde, totalizando 20 *slots*).

O agendamento das reuniões não mais tinha a obrigação de seguir a ordem alfabética destas, o que gerava ciclos de reuniões, passando a obedecer a uma cronologia definida pela respectiva solicitação de agendamento, tarefa atribuída à Secretaria-Geral da Mesa (SGM). Tampouco havia limitação de transmissão pela TV Assembleia.

A participação presencial no recinto da reunião não tinha mais a limitação de três pessoas, entre parlamentares, convidados e servidores,[45] embora a participação popular permanecesse restrita ao canal de interatividade disponível no portal da ALMG na internet. E a votação simbólica, prevista no art. 259 do Regimento Interno, voltou a ser permitida, caso houvesse participação presencial de parlamentares em número suficiente para deliberação sobre determinada matéria.

Portanto, a partir do dia 21 de setembro de 2020, as comissões voltaram a funcionar num número bastante maior de reuniões, sem restrição de tempo para transmissão na tevê (o que não quer dizer que a TV Assembleia transmitisse todas as reuniões na íntegra), de matérias a serem apreciadas ou de prorrogação do tempo regimental da reunião. Com isso, pela primeira vez desde o início das restrições, voltaram as comissões a apreciar pareceres sobre proposições em geral, independentemente de estarem relacionadas à Covid ou à mitigação de seus efeitos socioeconômicos.

## 2.8 Deliberação da Mesa nº 2.755, de 2020: retorno do presencial como regra para parlamentares

Aos 27 de outubro de 2020 a Mesa da Assembleia expediu duas deliberações, quais sejam a Deliberação nº 2.754 e a Deliberação nº 2.755, ambas publicadas no *Diário do Legislativo* de 29 de outubro de 2020.

A primeira deliberação, de caráter administrativo, teve a importância de determinar, a partir do dia 16 de novembro de 2020, a ampliação das atividades presenciais na Casa, estabelecendo a forma "semipresencial" de realização de atividades para os servidores, mediante escala, e determinando, em seu art. 4º, o percentual de 30% como parâmetro mínimo para a presença diária. Essa determinação, é de se registrar, não teve muito impacto, na Diretoria de Processo Legislativo,[46] sobre o trabalho notadamente dos servidores da Gerência-Geral de Apoio ao Plenário, os quais já realizavam suas atividades de forma presencial em percentual muito maior, em cumprimento ao determinado no §3º do art. 1º da Deliberação da Mesa nº

---

[45] Deveria, no entanto, ser observada a regra do inciso IV do art. 14 da Deliberação da Mesa nº 2.754, que determinava à Gerência de Saúde Ocupacional (GSO) o estabelecimento de protocolos para "utilização dos locais de trabalho e de reunião segundo regras de ocupação de cada espaço, de distanciamento entre as pessoas e de uso de assentos autorizados".

[46] Composta, de acordo com a Deliberação da Mesa nº 2.610, de 2015, por cinco Gerências-Gerais, a saber: Gerência-Geral de Apoio às Comissões, Gerência-Geral de Apoio ao Plenário, Gerência-Geral de Consultoria Temática, Gerência-Geral de Participação e Interlocução com a Sociedade e Gerência-Geral de Transcrição e Publicação.

2.733, de 2020, com a modificação que lhe foi dada pela Deliberação da Mesa nº 2.736, de 2020.[47] Ainda assim, constituiu marco importante do retorno à normalidade.

Paralelamente, foi editada a Deliberação nº 2.755, que retomou a participação presencial de deputadas e deputados nas reuniões de Plenário como regra, com a ressalva da participação preferencialmente pela forma remota para aqueles pertencentes ao grupo de risco, assim entendidos, nos termos do art. 3º da Deliberação nº 2.754, os maiores de 60 anos, as gestantes, as lactantes e os portadores de doenças crônicas. Havendo participação remota, a norma previa a conversão das votações simbólicas em nominais. Aqui vale o registro da debilidade da votação simbólica, quando a regra era a participação à distância. Ela chegou a ser realizada no início da pandemia, ocasião em que o presidente da reunião pronunciava as palavras: "Em votação, a proposição. As deputadas e os deputados que a rejeitem manifestem-se pelo chat on-line em até 1 minuto".[48] Ocorre que, por uma limitação da tecnologia, as manifestações expressas por meio do chat no programa Zoom não podiam, à época, ser registradas, perdendo-se ao final da reunião. Assim, quando a regra ainda era a participação à distância, logo esse tipo de votação foi convertida para nominal, sendo realizada por meio do Silegis.

Ainda no que diz respeito ao Plenário, o art. 3º da deliberação em questão trazia a obrigatoriedade de uso do Silegis para registro de presença e votação, mesmo sob a regra da presencialidade. Além disso, estipulava que a inscrição para uso da palavra também deveria ser feita por meio do Silegis, exceto em caso de aparte a outro orador, quando deveria ser feita por meio do chat do Zoom. O §1º desse dispositivo ainda estipulava que, no caso de chamada para recomposição de quórum, o parlamentar teria até cinco minutos, contados a partir da determinação do presidente, para registrar sua presença.

Quanto às comissões, permaneceu a restrição a reuniões extraordinárias e especiais, sendo previsto pela primeira vez a obrigatoriedade de o presidente exercer seu papel de forma presencial, ao passo que seria facultado aos demais parlamentares a participação remota, sendo esta realizada por meio do aplicativo Zoom, já que o Silegis ainda não se encontrava preparado para as reuniões desses colegiados. Caso alguma deputada ou deputado que compusesse o

---

[47] O referido dispositivo previa, expressamente, no art. 1º "§2º – Fica mantido o funcionamento presencial das 12 às 18 horas, de terça a quinta-feira. §3º – Os titulares dos órgãos da área administrativa que entendam necessária a continuidade de funcionamento presencial dos respectivos órgãos além dos dias e horários previstos no §2º deverão elaborar escalas de trabalho para assegurar a realização dos serviços".

[48] Conforme, por exemplo, a votação de parecer de redação final na 5ª Reunião Extraordinária da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, à página 5 do *Diário do Legislativo* de 27 de março de 2020, e a votação de requerimento na 6ª Reunião Extraordinária da mesma sessão legislativa ordinária, à página 23 do *Diário do Legislativo* de 2 de abril de 2020. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200327.pdf?ts=1676908554328; https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200402.pdf?ts=1676908727340. Acesso em: 20 fev. 2023.

quórum de votação estivesse participando à distância, foi prevista forma nominal para a votação, realizada em uma única chamada.

O art. 6º manteve o número de *slots* em 20, sendo duas reuniões pela manhã e duas à tarde, de segunda a sexta, mediante solicitação à SGM na semana anterior à de realização da reunião, devendo a SGM organizar uma agenda semanal de reuniões a partir dessas solicitações. Foram estabelecidos, no art. 7º, três locais preferenciais para realização das reuniões de comissão, escolhidos entre os seis disponíveis, por contarem com melhor infraestrutura de equipamentos de transmissão audiovisual.

Por fim, houve a inovação da ampliação das atividades das comissões, com a previsão, no art. 8º, da realização de visitas técnicas externas, limitadas à Região Metropolitana de Belo Horizonte e sujeitas às mesmas regras de agendamento das reuniões.

Foi também estipulada a obrigatoriedade de atendimento às medidas preventivas para a ampliação das atividades presenciais previstas no art. 14 da Deliberação nº 2.754, como aferição de temperatura ao ingressar nas dependências da ALMG e uso obrigatório de máscara, com destaque para o disposto no inciso IV do citado dispositivo, qual seja "utilização dos locais de trabalho e de reunião segundo regras de ocupação de cada espaço, de distanciamento entre as pessoas e de uso de assentos autorizados". Na prática, esse dispositivo limitava o número de presentes nos locais de reunião àquele estabelecido pela Gerência-Geral de Saúde Ocupacional, numa realidade em que o acesso aos espaços das reuniões ainda estava restrito a parlamentares e servidores (agora não apenas os de assessoramento, mas também os das áreas de comunicação, policiamento e infraestrutura) e, quando necessário, também a autoridades, convidados e imprensa, consoante o previsto nos arts. 9º e 10 da Deliberação nº 2.754.

Estranhamente, a norma nada mencionou sobre suspensão de prazos, o que acreditamos tenha sido um esquecimento, já que essa medida voltaria e ainda permaneceria em várias outras normas subsequentes.

Pelo fato de a Deliberação nº 2.755 revogar expressamente os dois pilares do "rito Covid", quais sejam a Decisão da Mesa que acolheu o Acordo de Líderes de 20 de março de 2020 e a Deliberação da Mesa nº 2.737, além das Decisões da Mesa que acolheram, respectivamente, os Acordos de Líderes de 19 de junho de 2020 e de 17 de setembro de 2020, entendemos que marcou o fim da primeira fase de modificações no processo legislativo oriundas da pandemia de Covid-19.

No entanto, algumas restrições ao processo permaneciam, como a não realização de reuniões ordinárias de comissões, sem considerar a manutenção da inovação de participação em reuniões à distância. Conforme veremos, não tardaria para que o "rito Covid" retornasse às

práticas da Casa, até porque a pandemia ainda estava longe de ser debelada – basta lembrar que a vacinação no país só iniciou-se no dia 17 de janeiro de 2021.[49]

## 2.9 Reconhecimento de calamidade municipal

No decorrer da pandemia, diversos municípios do Estado decretaram estado de calamidade pública, situação que, devidamente reconhecida por parte da ALMG, nos termos do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ensejava às respectivas prefeituras os benefícios estabelecidos nesse mesmo dispositivo. Ocorre que, historicamente, a ALMG nunca tinha procedido a esse reconhecimento, não havendo norma que o disciplinasse no âmbito da Casa.

Assim, os ofícios encaminhados à ALMG pelas prefeituras foram tratados como proposições-veículo,[50] nos moldes das mensagens governamentais que encaminham regimes especiais de tributação,[51] sujeitando-se ao rito descrito no Acordo de Líderes de 20 de março de 2020. Dessa maneira, eram distribuídos para parecer à Mesa da Assembleia, após ter sua urgência aferida pelo Colégio de Líderes. A Mesa, uma vez entendido que a argumentação contida no ofício era pertinente, concluía por sua aprovação na forma de um projeto de resolução, nos termos do art. 194 do Regimento Interno. Ato contínuo, esse projeto de resolução era pautado e submetido a votos em Plenário, e assim foram reconhecidas situações de calamidade pública municipal em razão da pandemia às centenas.

Politicamente, a opção da ALMG foi por aprovar esses projetos de resolução a conta-gotas, em boa parte das vezes reunindo alguns municípios em uma única proposição, e muitas vezes entregando a relatoria da matéria em Plenário, ainda sob o "rito Covid", ao parlamentar mais votado no município mencionado em primeiro lugar na ementa. Essa opção foi diferente, por exemplo, da adotada no Estado de São Paulo, o qual, por meio de uma única norma, qual seja o Decreto Legislativo nº 2.495, de 31 de março de 2020, deu por reconhecido o estado de

---

[49] Vide notícias "Vacinação contra a covid-19 começa em todo o país", divulgada pela Agência Brasil em 19 de janeiro de 2021, e "Vacinação contra a Covid-19 no Brasil completa um ano", divulgada pela Fiocruz em 18 de janeiro de 2022. Disponíveis em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contra-covid-19-come%C3%A7a-em-todo-o-pais; https://portal.fiocruz.br/noticia/vacinacao-contra-covid-19-no-brasil-completa-um-ano#:~:text=O%20dia%2017%20de%20janeiro,a%20Covid%2D19%20no%20Brasil. Acesso em: 21 fev. 2023.

[50] Assim entendidas aquelas proposições que, quando recebem parecer favorável, este conclui por sua aprovação necessariamente na forma de outra proposição do processo legislativo, por exemplo uma emenda, um requerimento ou mesmo um projeto de lei.

[51] Cujo rito é disciplinado na Decisão Normativa da Presidência nº 18, que pode ser acessada em (p. 248): https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/21928/1/RegimentoInterno.pdf. Acesso em: 21 fev. 2023.

calamidade pública "nos municípios que o tenham requerido em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus – Covid19".

Além dessa opção pela aprovação de diversos projetos de resolução, é fato que esses decretos de estado de calamidade pública só eram reconhecidos até determinada data – inicialmente, até 31 de julho de 2020, depois até 31 de dezembro desse ano, posteriormente até 31 de julho de 2021 e, finalmente, até 31 de dezembro de 2021 –, o que gerou a tramitação de ainda mais proposições (agora não apenas de ofícios solicitando o reconhecimento do estado de calamidade, mas também a manutenção desse reconhecimento), à medida que novos decretos eram editados, dada a persistência do estado pandêmico. Dessa forma, após a entrada em vigor da Deliberação da Mesa nº 2.755 e a consequente revogação da Decisão que acolheu o Acordo de Líderes de 20 de março de 2020 e da Deliberação da Mesa nº 2.737, a Casa viu-se simplesmente sem uma base normativa para apreciar esses pedidos de reconhecimento. Esse fato determinou a redação de um novo Acordo de Líderes em 9 de dezembro de 2020 (devidamente acolhido por Decisão da Mesa), pouco mais de 40 dias após as revogações supracitadas, visando especificamente à deliberação sumária não apenas sobre projeto de resolução de reconhecimento do estado de calamidade pública nos municípios de Carmo de Minas e de Cuparaque,[52] como também sobre o Projeto de Lei nº 2.230, de 2020, de autoria do deputado André Quintão, que tornava "obrigatória a vacinação contra o Sars-CoV-2" e dava outras providências. Foi a primeira abertura de exceção após o fim da primeira fase de restrições, num cenário em que a iminência da vacinação contra o coronavírus e a discussão sobre a sua obrigatoriedade trazia à tona a grande polarização política entre conservadores e progressistas e o desalinhamento entre o Legislativo e o Executivo no âmbito estadual. Esse rito sumário dispensava a fase de discussão, prevendo que as proposições fossem incluídas em ordem do dia diretamente na fase de votação; estabelecia que o parecer deveria ser emitido por relator em Plenário; e limitava o prazo de apresentação de emendas pelos demais parlamentares, fixado às 14 horas do dia anterior ao da reunião convocada para deliberação sobre as matérias, a qual deveria ser uma reunião extraordinária.

Ao final, quanto à vacinação, o texto aprovado foi o resultante de substitutivo apresentado em Plenário pelo relator, deputado Sávio Souza Cruz, que não obrigou mas garantiu o acesso de todos os mineiros às vacinas, estabelecendo prioridades para grupos como

[52] Além dos municípios de Carmo de Minas e de Cuparaque, o Projeto de Resolução nº 108, de 2020, acabou abrangendo também o município de Piumhi.

quilombolas e acautelados pelo Estado.[53] Já no que diz respeito à regulação do processo de reconhecimento ou de manutenção do estado de calamidade municipal, acabou sendo emitida Decisão da Mesa durante a 4ª Reunião Ordinária da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, em 9 de fevereiro de 2021.[54] Tal processo incorporou alguns procedimentos típicos do "rito Covid", a exemplo da fixação da competência da Mesa da Assembleia para emitir parecer (quando poderia ter sido fixada a competência da comissão permanente afeta ao tema da calamidade); do estabelecimento de turno único de tramitação (embora essa regra esteja prevista para as matérias descritas no parágrafo único do art. 195 do Regimento Interno); da designação de relator em Plenário (para ratificação de convênio do Confaz, objeto da Decisão Normativa da Presidência nº 18, por exemplo, essa designação só se dá quando a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária deixa de emitir seu parecer no prazo – embora baste a emissão de um único parecer, para a proposição-veículo, qual seja a mensagem do governador); e do estabelecimento do limite para apresentação de emendas às 14 horas do dia anterior ao da reunião em que o projeto de resolução seria apreciado (este o maior problema, a nosso ver, uma vez que limita a oportunidade de manifestação ao parlamentar que não tenha sido designado relator). Ao contrário de Decisões da Mesa anteriores e posteriores, desta vez ela não acolheu Acordo de Líderes simplesmente pelo fato de estes ainda não terem sido indicados, após a dissolução dos blocos ocorrida regimentalmente ao final da 2ª Sessão Legislativa Ordinária.[55] Dessa forma, pode-se dizer que, ao menos formalmente, essa Decisão teve um caráter mais autoritário que as outras.

### 2.10 Uma exceção: Presidência remota

Um outro fato digno de ser registrado foi o de o presidente da ALMG, acometido por uma forma leve da Covid, ter conduzido, nos dias 25 de novembro e 2 de dezembro de 2020, as reuniões a partir de sua residência, localizada no município de Nova Lima, Região Metropolitana de Belo Horizonte. Consideramos esses atos como fatos isolados, já que há a figura dos vice-presidentes para substituir o presidente em caso de necessidade e que o exercício da presidência, conforme dissemos, deve ocorrer presencialmente a partir da sede do parlamento. Inobstante não haver limitação de espaço quando se trata de internet, o art. 53 da Constituição do Estado determina que a Assembleia Legislativa se reunirá "na Capital do

---

[53] O texto da Lei nº 23.787, de 2021, resultante do Projeto de Lei nº 2.230, de 2020, está disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23787/2021/?cons=1. Acesso em: 25 fev. 2023.

[54] Publicada na página 2 do *Diário do Legislativo* de 10 de fevereiro de 2021, disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210210.pdf?ts=1677359446354. Acesso em: 25 fev. 2023.

[55] Inteligência do §7º do art. 71 do Regimento Interno.

Estado", e o art. 2º do Regimento Interno crava, em seu *caput*, que "A Assembleia Legislativa tem sede na capital do Estado e funciona no Palácio da Inconfidência", ressalvando, no parágrafo único, que "Por motivo de conveniência pública e deliberação da maioria de seus membros, pode a Assembleia Legislativa reunir-se, temporariamente, em qualquer cidade do Estado".

## FASE II – "ONDA ROXA" E OS RECORDES DE MORTES

### 2.11 Prorrogação do estado de calamidade pública

As regras para o reconhecimento do estado de calamidade pública fixadas por meio da Decisão da Mesa de 9 de fevereiro de 2021 acabaram sendo aplicadas para a apreciação da Mensagem nº 110, de 2020, do governador do Estado, a qual solicitava a apreciação do Decreto nº 48.102, de 29 de dezembro de 2020, de sua autoria, que prorrogava, até o dia 30 de junho de 2021, o estado de calamidade pública em razão da pandemia de Covid-19 em todo o território do estado. A referida mensagem, nesse caso tratada como proposição-veículo no processo legislativo da ALMG, foi encaminhada à Mesa da Assembleia para parecer, tendo sido designado relator o deputado Doutor Jean Freire. Na fundamentação de seu parecer, que ao final concluiu pela apresentação do Projeto de Resolução nº 110, de 2021, reconhecendo a prorrogação do estado de calamidade até 30 de junho desse ano, esse parlamentar, médico de formação, levou em consideração as razões expostas pelo chefe do Executivo, nos seguintes termos:

> Em sua justificativa, o governador afirmou que "a pandemia ainda permanece em evolução em escala global, alcançando regiões diversas e em ondas distintas de contágio", o que demonstra a indispensabilidade do prolongamento do estado de calamidade pública, a fim de que "o Estado possa alocar maior volume de recursos e meios para o enfrentamento da pandemia, considerada a transversalidade e a complexidade das políticas públicas que se mostrarem urgentes e imprescindíveis para o bem-estar do Povo de Minas Gerais".
> (…)
> Pelas circunstâncias fáticas em que o Estado de Minas Gerais se encontra, tanto no aspecto de saúde pública como no aspecto econômico e social, afigura-nos como indispensável, agora, a prorrogação da situação de calamidade pública até 30 de junho de 2021, viabilizando ao Poder Executivo alocar maior volume de recursos para o enfrentamento da crise.
> Cabe ressaltar que o governador encaminhou a Nota Técnica nº 114/2020, da Secretaria de Estado de Saúde – SES –, em que esse órgão justificou a necessidade de manutenção do estado de calamidade pública pelo período mínimo de seis meses, considerando que a circulação do SARS-COV-2 no Brasil e no Estado de Minas Gerais ainda tem características de sustentabilidade de transmissão, de forma que os efeitos decorrentes da

> pandemia ainda permanecem. Apontou como elementos para a persistência da situação, ademais, a aproximação do período tradicional de incremento das doenças respiratórias e a incerteza quanto à campanha de imunização contra o novo coronavírus. Frisou, ainda, que:
> Apesar de termos a menor taxa de mortalidade do país, Minas Gerais está em plena ascensão do número de casos, tornando oportuna e necessária a manutenção das medidas sanitárias e administrativas voltadas ao enfrentamento da pandemia, especialmente por se tratar de um estado com um território extenso e repleto de iniquidades assistenciais, sociais e econômicas.[56]

Estava, assim, patente que a situação sanitária do Estado, no início do ano de 2021, inobstante o início da vacinação, inspirava cuidados, o que acabou por motivar a revogação das Deliberações da Mesa nºs 2.754 e 2.755, de 2020, e o estabelecimento de novo regramento para o funcionamento do Legislativo, que se deu por meio da Deliberação da Mesa nº 2.762, de 3 de março de 2021, a qual consolidou disposições administrativas e processuais-legislativas. Em um de seus "considerandos", essa norma fez menção, inclusive, à inclusão de áreas do estado na chamada "onda roxa", a mais restrita do Plano Minas Consciente, elaborado pelo governo estadual e adotado por um número significativo de municípios de Minas.[57]

### 2.12 Deliberação da Mesa nº 2.762, de 2021: retorno ao semipresencial e nova suspensão das atividades das comissões

A Deliberação nº 2.762 passou a produzir efeitos em 8 de março de 2021, data em que o expediente na ALMG foi novamente limitado, concentrando-se às terças, quartas e quintas-feiras, das 8 às 17 horas, com o acesso às dependências da Casa restrito a parlamentares, servidores, estagiários, terceirizados e adolescentes trabalhadores. Portanto, foram suspensas todas as atividades envolvendo a participação de público externo, bem como foi afastado o percentual mínimo de 30% para o trabalho presencial dos servidores.

A forma preferencial de participação das deputadas e dos deputados nas atividades legislativas voltou a ser a remota, conforme regra do *caput* do art. 4º da Deliberação em comento, ficando essas atividades restritas às reuniões de Plenário, o que significava novamente a suspensão por completo das reuniões e demais práticas das comissões (conforme art. 3º da Deliberação). Os prazos para a emissão de pareceres por parte das comissões, estabelecidos nos

---

[56] Publicado nas páginas 3 a 6 do *Diário do Legislativo* de 10 de fevereiro de 2021, disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210210.pdf?ts=1679147102368. Acesso em: 18 mar. 2023.

[57] Conforme notícia "Governo cria onda roxa no Minas Consciente e decreta fechamento em duas regiões do estado", de 3 de março de 2021, veiculada em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-cria-onda-roxa-no-minas-consciente-e-decreta-fechamento-em-duas-regioes-do-estado. Acesso em: 18 mar. 2023.

arts. 134 e 204 do Regimento Interno, foram suspensos, não se admitindo consequentemente a apresentação de requerimento de perda de prazo no âmbito desses colegiados.

O §2º do art. 4º da Deliberação estabeleceu que, havendo ao menos uma participação remota, as votações simbólicas converter-se-iam em nominais, certamente para facilitar a sua realização com o uso de tecnologia, já que, como vimos, a experiência de votações simbólicas on-line se mostrou altamente dependente da aferição do chat do programa de videoconferências Zoom, o qual não ficava, na versão em utilização à época, registrado ao final da reunião.

A Deliberação ainda previu, em seu art. 5º, que o Silegis seria o programa a ser utilizado para registro de presença, inscrição para uso da palavra e votação. Esse programa deveria ser acessado individualmente pelo parlamentar por meio de dispositivo móvel ou de computador pessoal, o que significava a vedação do uso dos terminais localizados no Plenário por aqueles que optassem pela participação presencial. Para registro de presença em caso de chamada para recomposição de quórum, conforme previsto no §6º do art. 249 do Regimento Interno, foi estabelecido o prazo máximo de cinco minutos, contados a partir da determinação do presidente da reunião (conforme §1º do art. 5º da Deliberação).

Com a evolução do Silegis, a requisição para uso da palavra já podia ser feita para questão de ordem, discussão da ata, pronunciamento no Grande Expediente ("pinga-fogo"), declaração de voto, encaminhamento de votação e discussão de proposição, ficando dependente do chat do Zoom apenas os pedidos de aparte, os quais, após informados pela assessoria ao presidente, eram repassados por este ao orador, que decidia pela concessão ou não da palavra ao aparteante.

Por fim, em seu art. 7º, a Deliberação conferiu uma maior restrição à circulação de pessoas no Plenário e suas áreas contíguas, fixando que esses espaços só poderiam ser acessados por parlamentares e servidores no exercício das funções de assessoramento técnico, suporte de comunicação, policiamento e infraestrutura. É de se anotar que, no capítulo referente às atividades administrativas, mais precisamente no art. 10 da norma, foram expressamente suspensas todas as atividades com participação de público externo, tais quais eventos institucionais, debates públicos e visitas a gabinetes parlamentares, ficando resguardado o atendimento remoto ao público externo, por telefone, e-mail ou outro canal.

Portanto, conclui-se que as grandes inovações trazidas por essa Deliberação foram a suspensão das atividades das comissões e o estabelecimento da regra de participação preferencial de forma remota, nada interferindo no rito do processo legislativo.

## 2.13 Mais exceções: Acordos de Líderes + Decisões da Mesa de 17/3/2021, 24/3/2021 e 29/3/2021

No entanto, ainda no mês de março de 2021, houve três Decisões da Mesa acolhendo respectivamente três Acordos de Líderes, cada um abrindo uma exceção às regras estabelecidas.

Já na mesma semana em que a Deliberação em apreço começou a vigorar, mais precisamente no dia 11 de março de 2021, foi deferido requerimento de constituição de comissão parlamentar de inquérito para investigar o desvio de recursos referentes à vacinação irregular de grupos não prioritários definidos pelo Ministério da Saúde, assim como para investigar o baixo investimento em ampliação de leitos para o enfrentamento da pandemia no estado, concomitantemente com a não aplicação do mínimo constitucional em serviços públicos de saúde. Dias depois, em 17 de março, foram designados pelos líderes os membros da agora denominada CPI dos Fura-Filas da Vacinação, motivando a edição de uma Decisão da Mesa que acolheu Acordo de Líderes no sentido de permitir a realização de reuniões dessa comissão temporária. Assim, mesmo com as atividades de comissão oficialmente suspensas, as reuniões dessa CPI puderam ser realizadas de segunda a sexta-feira, em horários não conflitantes com os das reuniões de Plenário. Como o art. 113 do Regimento Interno faz menção, em caso de CPI, a convocação de Secretário de Estado e a oitiva de autoridades, indiciados e testemunhas, e como foi ressalvado no Acordo de Líderes a observação, no que coubesse, da Deliberação nº 2.762, entendemos que essa participação nas reuniões da CPI deveria ser viabilizada de modo remoto. Ocorre que, até a entrada em vigor da Deliberação da Mesa nº 2.763, a ser analisada a seguir, a CPI acabou realizando uma visita externa e quatro reuniões para tomada de depoimentos, todos presenciais (embora a maior parte dos parlamentares tenha participado de forma remota).

No dia 24 de março, mais uma Decisão da Mesa acolhendo Acordo de Líderes viabilizou a apreciação dos requerimentos previstos no inciso III do art. 103 do Regimento Interno (pedidos de providência a órgão público ou entidade pública ou privada, entre outros) pela Mesa da Assembleia, repetindo regra adotada anteriormente (item 2.5 do Acordo de Líderes de 20 de março de 2020), quando da primeira suspensão da atividade das comissões. Apesar de essa medida tolher o direito dos parlamentares não componentes da Mesa da Assembleia de manifestar-se sobre as proposições em questão, incluindo seu direito ao emendamento desses requerimentos, é fato que este tipo propositivo exige uma tramitação mais célere para a sua efetividade, podendo não fazer sentido se for apreciado muito tempo depois de redigido. Apenas para ficarmos no objeto providências (alínea "a" do inciso III do art. 103 do Regimento), é fácil imaginar um requerimento dirigido a algum órgão público exatamente para o combate à

pandemia – caso, por exemplo, do Requerimento nº 7.584/2021, datado de 15 de março e 2021, de autoria de 14 parlamentares, que solicita ao governador do Estado providências "para que sejam promovidos todos os esforços a fim de que sejam adquiridas doses de vacinas suficientes para imunizar todos os mineiros em parceria com os demais órgãos e Poderes, em especial a Assembleia Legislativa de Minas Gerais".[58]

Por fim, no dia 29 de março, também em edição extra do *Diário do Legislativo*, foi publicada Decisão da Mesa acolhendo Acordo de Líderes, o 12º desde o início da pandemia, desta vez para resguardar tramitação especial para o Projeto de Lei nº 2.591/2021. Esse projeto dispunha sobre a "adoção de medidas emergenciais complementares para o enfrentamento do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 no Estado". Diante da importância da matéria, aplicaram-se a ela as mudanças características do "rito Covid", já experimentadas quando da fase mais aguda da pandemia no ano de 2020. Dessa forma, o projeto pôde ser recebido fora de reunião ordinária; sua discussão restringiu-se a uma reunião especial de debates, com prazo de fala de cinco minutos a cada parlamentar inscrito; sua apreciação em Plenário restringiu-se a uma votação em turno único, feita em reunião extraordinária e com parecer emitido naquele recinto por relator previamente designado pelo presidente da Assembleia; e o direito ao emendamento foi restrito, com possibilidade de apresentação de emendas pelos parlamentares não relatores até as 12 horas do dia 30 de março (isto é, o dia seguinte ao da publicação da Decisão da Mesa). A única inovação era a garantia de uso da palavra para encaminhamento de votação, mediante inscrição prévia pela plataforma Silegis, pelo prazo de cinco minutos – o que é coerente, já que o prazo regimental regular é de 10 minutos (conforme previsto no art. 264) e em caso de urgência alguns prazos são reduzidos à metade (conforme inciso II do art. 273 do Regimento). Foi também resguardada a oportunidade de fala para declaração de voto, pelo prazo de três minutos (sendo que neste caso não há previsão regimental de redução do prazo, estipulado em cinco minutos no art. 254).

Nesse último caso, as medidas se justificaram pela urgência em si, já que os óbitos por Covid-19 bateram seu recorde exatamente entre março e junho de 2021, chegando a atingir picos de três mil por dia, conforme relatório da Fiocruz.[59] O Projeto de Lei nº 2.591, entre outras medidas, tratava da contratação temporária de profissionais da área da saúde aposentados,

---

[58] Conforme publicado às páginas 24 e 25 da edição extra do *Diário do Legislativo* de 26 de março de 2021, disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210326E.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

[59] Ver a notícia "Covid-19: balanço de dois anos da pandemia aponta vacinação como prioridade", de 9 de fevereiro de 2022, no site da Fiocruz. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-balanco-de-dois-anos-da-pandemia-aponta-vacinacao-como-prioridade#:~:text=Nesse%20contexto%20ocorreu%20r%C3%A1pido%20crescimento,dia%20(pela%20m%C3%A9dia%20m%C3%B3vel. Acesso em: 15 maio 2023.

considerada de excepcional interesse público, bem como de voluntários e de estudantes da área de saúde habilitados a atuar como estagiários. Na justificação da proposição, de autoria do então presidente da ALMG, deputado Agostinho Patrus Filho, estava consignado que "o projeto de lei ora apresentado tem o intuito de contribuir para solucionar as dificuldades na contratação de profissionais de saúde e permitir a utilização de toda a mão de obra disponível para o enfrentamento da pandemia no Estado".

### 2.14 Deliberação da Mesa nº 2.763, de 2021: novo retorno das atividades das comissões

Aproximadamente um mês e meio após a edição da Deliberação nº 2.762, e levando em consideração uma melhora nos dados estatísticos que retirou a maioria das macrorregiões do estado da "onda roxa" do Plano Minas Consciente, do governo estadual, foi editada a Deliberação nº 2.763, que, modificando a primeira, tratou da volta das atividades das comissões, restritas a reuniões extraordinárias e especiais, em quatro *slots* diários, de terça a quinta-feira, sendo duas reuniões no turno da manhã e duas no turno da tarde.

Interessante notar que a norma foca na questão da previsibilidade da agenda, ao centralizar na Secretaria-Geral da Mesa o agendamento das reuniões, estabelecendo até a quarta-feira da semana anterior para o seu fechamento, e até a sexta-feira da semana anterior para uma "repescagem", caso ainda existissem *slots* vagos. No que diz respeito à organização dos espaços, a norma, no inciso V do §2º que acrescentou ao art. 3º da Deliberação nº 2.762, estabeleceu como locais preferenciais de realização os dois auditórios localizados no Palácio da Inconfidência, bem como o Plenarinho IV também ali localizado. Além de esses serem os três espaços maiores para a realização de reuniões de comissão, eram, naquele momento, os mais bem dotados de equipamentos de transmissão, como câmeras de tevê de última geração.

Adicionalmente, a norma ampliou o acesso presencial (ainda bastante restrito) às reuniões de Plenário e de comissões, passando a prever a possibilidade de comparecimento das autoridades previstas no art. 54 da Constituição do Estado, para prestação de informações, bem como de convidados ou convocados pela CPI dos Fura-Filas da Vacinação. Como o art. 10 da Deliberação nº 2.762 não restou modificado, e tendo em vista que seu inciso I previa expressamente a suspensão da realização de "eventos institucionais destinados a subsidiar o processo legislativo, dentro e fora das dependências da Assembleia Legislativa, incluindo seminários, fóruns técnicos, ciclos de debates, debates públicos e *outros eventos coletivos congêneres*",[60] entendemos que as audiências públicas, um dos principais focos de atuação das

[60] Grifos nossos.

comissões, estariam permitidas, desde que os convidados e o público participassem de maneira remota.

Por fim, é de se estranhar o silêncio da norma quanto aos prazos regimentais de emissão de parecer nas comissões. Com efeito, já não fazia mais sentido a sua suspensão, com o retorno das atividades de comissão. A lógica para essa omissão só pode estar na timidez desse retorno – basta considerar o número de 22 comissões permanentes e apenas 12 *slots* semanais.

### 2.15 Deliberação da Mesa nº 2.764, de 2021: nova ampliação das atividades das comissões

Com pouco mais de dois meses de vigência, a Deliberação nº 2.762 foi totalmente revogada pela Deliberação nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que produziu efeitos a partir de 10 de maio daquele ano. Essa substituição normativa foi amparada na "progressiva melhora" das estatísticas de contaminação, internações e óbitos decorrentes da Covid-19 em Minas Gerais, conforme um dos "considerandos" explicativos da nova norma.

As atividades do processo legislativo foram ampliadas no âmbito das comissões, com a previsão de 20 *slots* para reuniões, que agora poderiam acontecer de segunda a sexta-feira, em número de duas pela manhã e duas à tarde. A organização da agenda de reuniões permaneceu concentrada na Secretaria-Geral da Mesa, com as solicitações de agendamento devendo ser realizadas até a quarta-feira da semana anterior (como previa a Deliberação nº 2.762), porém sem o limite da sexta-feira da semana anterior para a "repescagem" dos *slots* eventualmente não utilizados. Isso faz todo sentido, ainda mais considerando a ampliação dos dias possíveis para a realização das reuniões – afinal, não havia razão em deixar de atender um pedido de uma deputada ou um deputado feito numa terça-feira, por exemplo, solicitando a realização de uma reunião da sua comissão num *slot* vago na sexta-feira da mesma semana.

Os prazos regimentais para emissão de parecer, de que tratam os arts. 134 e 204, estranhamente, continuaram suspensos, sendo vedada durante a vigência da Deliberação a apresentação e a deliberação sobre requerimento solicitando a respectiva perda de prazo pela comissão. De novo, essa determinação só pode ser explicada pela limitação do número de reuniões das comissões. No entanto, ela instituía uma amarra à atividade parlamentar, que já estava prejudicada pela não realização das reuniões ordinárias das comissões. Com a previsão de realização de reuniões deliberativas apenas extraordinárias, todo o andamento dos trabalhos de uma determinada comissão ficava refém da marcação de uma reunião pelo correspondente presidente. Não houve, no entanto, nenhuma reclamação formal no sentido do retorno das reuniões ordinárias.

Outra novidade trazida pela norma no âmbito das comissões é digna de nota: a previsão, no §1º do art. 4º, de que a presidência dos trabalhos será exercida preferencialmente por parlamentar que estiver participando de forma presencial, a critério do presidente da comissão (que poderia, portanto, participar à distância e ainda assim exercer a presidência, se desejasse, mantendo suas prerrogativas). Essa regra consagra aquela segundo a qual a presidência dos trabalhos deve ser realizada presencialmente, pela questão da facilitação do assessoramento e da melhor condição técnica para transmissão remota existente nos espaços do parlamento mineiro. Nos recintos destinados às reuniões de comissões esse assessoramento pessoal fazia ainda mais diferença, haja vista que a versão do Silegis destinada às reuniões de comissão não tinha todas as funcionalidades da versão de Plenário, à qual os parlamentares ficavam cada dia mais adaptados – não havia, por exemplo, possibilidade de inscrição para uso da palavra por meio do sistema (isso era feito por meio do chat). De certa forma, essa previsão antecipou a tendência da volta da participação presencial nas atividades parlamentares, que iria ser consolidada adiante.

Ainda no âmbito das comissões, outra inovação da norma em comento foi a possibilidade, trazida pelo §3º do art. 4º, da realização de visitas técnicas, dentro dos *slots* existentes, restritas à Região Metropolitana de Belo Horizonte. Trata-se de atividade que já havia sido realizada sem um amparo normativo expresso no mês de março no âmbito da CPI dos Fura-Filas da Vacinação, e que marca o início da presença do Legislativo em ambientes externos ao parlamento pela primeira vez nesta fase da pandemia, num indicativo da ampliação da segurança sanitária proporcionada pelo avanço da vacinação. Esse avanço, aliás, era evidenciado na parte da norma que tratava de questões administrativas, a qual previu, pela primeira vez, a possibilidade de inclusão de servidor pertencente a grupo de risco e que já tivesse concluído seu ciclo de imunização na escala de trabalho presencial, estabelecida no art. 6º da Deliberação em 30% dos servidores de cada setor.

No âmbito do Plenário, como nas comissões, a regra era a participação semipresencial ou híbrida para os parlamentares. A única inovação trazida pela deliberação em tela foi a previsão expressa, no §3º do art. 3º, da possibilidade de requisitar aparte e questão de ordem oralmente, caso a participação se desse na forma presencial – apesar de essa ser a regra regimental, o que estava prevalecendo era uma exceção, inserida no art. 3º da Deliberação nº 2.764, a qual previa a inscrição para questão de ordem por meio do Silegis e para aparte por meio do chat do aplicativo Zoom.

Finalmente, no quesito participação presencial de público externo, objeto do art. 13 da Deliberação, além dos já previstos convidados e convocados da CPI dos Fura-Filas da

Vacinação, passaram a ser admitidos até três convidados em cada reunião de comissão, assim como a imprensa externa e, sem maiores restrições, autoridades e convidados para participação em atividades de Plenário. Ainda que vedados expressamente no art. 16 os seminários legislativos, fóruns técnicos e ciclos de debates, deixaram de ser referenciadas as suspensões a debater públicos "e outros eventos coletivos congêneres", fato que possibilitou o incremento das atividades parlamentares.

### 2.16 Deliberação da Mesa nº 2.767, de 2021: fim da suspensão dos prazos do art. 204 do Regimento

Em 31 de maio de 2021, a Mesa da Assembleia expediu nova Deliberação, apenas alterando o §2º do art. 4º da Deliberação nº 2.764, para determinar o fim da suspensão dos prazos processuais do art. 204 do Regimento Interno. Isso se deveu ao início da tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022, qual seja o Projeto de Lei nº 2.707/2021. Ficavam resguardados, dessa forma, os prazos para emissão de parecer a esse projeto (60 dias) pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária; para apresentação de emendas ao mesmo (20 primeiros dias dos 60 para a emissão do parecer); para despacho de recebimento, pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, das emendas apresentadas (dois dias após os 20); para recurso ao presidente da Assembleia contra o não recebimento de emendas (24 horas a partir do despacho do não recebimento); e para decisão acerca desse recurso (dois dias após a sua apresentação).

No entanto, permaneceram suspensos os prazos do art. 134 do Regimento Interno, bem como a não admissão de requerimento de perda de prazo para emissão de parecer pela comissão.

Com o fluxo regular dos prazos do art. 204 do Regimento Interno, não faria sentido vedar a apresentação de requerimento de perda de prazo pela Comissão de Fiscalização Financeira caso isso acontecesse. Porém, o relator do Projeto de Lei nº 2.707 já aprovou seu parecer tão somente 14 dias após esgotado o prazo de apresentação de emendas.[61]

### 2.17 Deliberação da Mesa nº 2.771, de 2021: aumento dos espaços de reuniões no âmbito das comissões

Com o avanço do processo de imunização da população, combinado com a melhora progressiva dos dados relativos às contaminações, internações e óbitos por Covid-19, mais uma vez a ALMG se viu na necessidade de atualizar suas normas relativas ao processo legislativo.

---

[61] Vide tramitação completa no site da Assembleia, disponível em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/2707/2021. Acesso em: 16 maio 2023.

Desta vez, a Deliberação da Mesa nº 2.771, de 4 de agosto de 2021, produzindo efeitos a partir de 9 de agosto daquele ano, modificou a Deliberação nº 2.764, principalmente no âmbito das comissões.

Assim, o número de *slots* foi novamente ampliado, desta vez para 27 por semana, sendo três reuniões no turno da manhã, de segunda a sexta-feira; três reuniões no turno da tarde às segundas e sextas-feiras; e duas reuniões no período da tarde de terça a quinta-feira. As solicitações de agendamento, antes centralizadas na SGM, passaram para a Gerência-Geral de Apoio às Comissões (GCO), que ordinariamente já cuidava delas, permanecendo a indicação da quarta-feira da semana anterior para o fechamento da agenda.

A conversão de votações simbólicas em nominais, antes obrigatória em caso de participação remota de pelo menos um parlamentar, passou a ser opcional, a critério do presidente da comissão. Conforme dissemos anteriormente, a versão do Silegis utilizada no âmbito das comissões tinha menos funcionalidades que aquela apta às reuniões de Plenário, e não houve incremento nesse período. Assim, pressupomos que essa opcionalidade da conversão deu-se porque os parlamentares viram-se mais acostumados à plataforma de videoconferências Zoom, a qual, combinada com o menor número de deputadas e deputados integrantes das comissões (em relação ao Plenário), permitiu a tomada dos votos de forma simbólica, a partir da manifestação oral daqueles que desejassem rejeitar a matéria (em forma que afronta ao art. 260-A do Regimento Interno, porém não visto como essencialidade por nós), devidamente registrada em vídeo e sem prejuízo aos trabalhos.

Quanto à participação de público externo presencialmente nas reuniões de comissão, a regra foi igualada à do Plenário, isto é, sem previsão de restrição, a não ser aquela decorrente da limitação de lugares nos respectivos recintos. Foram revogados os incisos III e IV do art. 13 da Deliberação nº 2.764, os quais admitiam durante o funcionamento das comissões na ALMG, respectivamente, até três convidados por reunião e aqueles convidados e convocados da CPI dos Fura-Filas da Vacinação (e esta altura, já com seus trabalhos encerrados).

### 2.18 Deliberação da Mesa nº 2.773, de 2021: parlamentares 100% presenciais

Sempre tendo em mente o binômio melhora dos indicadores da Covid-19 e contínua atenção às medidas para redução dos riscos de contaminação, a ALMG prosseguiu na atualização das normas atinentes às atividades parlamentares (ainda que denominadas simplesmente de “legislativas”) e administrativas, desta vez salientando o atingimento das metas de vacinação do público interno observado pela Gerência-Geral de Saúde Ocupacional (GSO). Dessa forma, no dia 4 de outubro de 2021 foi editada a Deliberação da Mesa nº 2.773,

com validade a partir da sua publicação, ocorrida no dia seguinte, a qual modificou a Deliberação nº 2.764, já analisada.

A principal inovação foi o retorno da regra de participação presencial dos parlamentares, retomando de forma ampliada medida já adotada no ano de 2020 com a Deliberação da Mesa nº 2.755 e com isso encerrando mais um ciclo de restrições. Desta vez, a regra da presencialidade veio de forma irrestrita, abrangendo Plenário e comissões, bem como a totalidade dos parlamentares, sem distinção daqueles pertencentes a grupos de risco. Mais uma vez, o parlamento mineiro voltou-se ao que parece ser a sua forma natural de atuação, ainda que com uso obrigatório de máscaras, aferição de temperatura ao entrar nas dependências da ALMG, disponibilização de álcool em gel e sinalização de distanciamento social, entre outras medidas profiláticas.

Além disso, os prazos para emissão de parecer, a que se refere o art. 134 do Regimento Interno, foram retomados, com exceção da Comissão de Constituição e Justiça, que consequentemente permaneceu blindada diante de eventuais requerimentos de perda de prazo. Ora, é certo que a Comissão de Justiça, por seu caráter de apreciação preliminar das matérias que tramitam no processo legislativo, possui um volume de trabalho superior ao das demais comissões de mérito. No entanto, ao final da terceira sessão legislativa ordinária, já não nos pareceu razoável esse benefício, haja vista que a concentração de matérias para sua apreciação, historicamente, se dá no primeiro ano da legislatura, quando ainda não havia a pandemia. É de se registrar, por oportuno, que a Gerência de Direito Constitucional e Administração Pública, vinculada à Gerência-Geral de Consultoria Temática (GCT) e responsável pelo auxílio aos parlamentares na elaboração dos pareceres da Comissão de Justiça, possui um número de consultores bastante maior que as demais Gerências da GCT, ainda que tragicamente tenha perdido para a Covid um desses profissionais, no mês de abril de 2021.

Por fim, a norma em comento acrescentou dispositivo à Deliberação nº 2.764, determinando à Diretoria-Geral da ALMG a realização de estudos para viabilizar a presença de público externo (que não as autoridades e convidados já autorizados a participar das reuniões de Plenário e de comissões) nas dependências da Assembleia, num indicativo de que a "Casa do Povo" pudesse voltar a ser ocupada por seu legítimo dono.

### 2.19 Notas sobre o funcionamento das comissões

Importante registrar, a esta altura, que, desde o início das restrições ocasionadas ao processo legislativo por meio das normas estudadas no presente trabalho, numa situação que perduraria até o final da 19ª Legislatura, as reuniões ordinárias das comissões, salvo no período

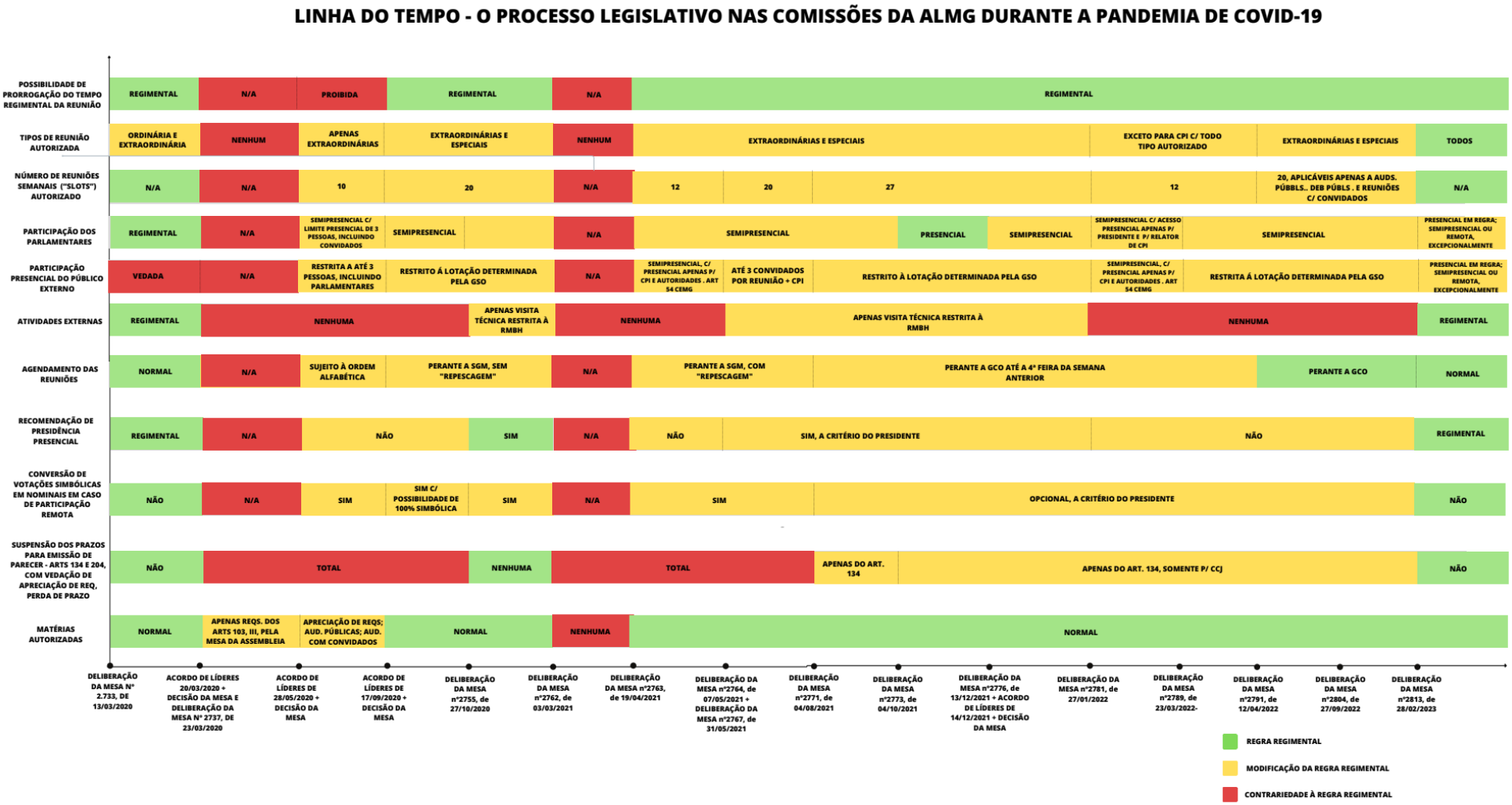
de 14 a 21 de março de 2020, foram suspensas, gerando uma situação digna de destaque. Com efeito, na maior parte da 19ª Legislatura, vale dizer, em praticamente toda a segunda, terceira e quarta sessões legislativas ordinárias (anos de 2020, 2021 e 2022) – o que abrange também todo o segundo biênio da legislatura –, não houve a realização de reuniões ordinárias de comissão. Esse fato motivou (i) uma ampliação dos poderes dos presidentes das comissões, haja vista que a convocação das reuniões extraordinárias, conforme o inciso II do art. 122 do Regimento Interno, é prerrogativa exclusiva sua; e (ii) um consequente enfraquecimento das comissões como órgãos colegiados, haja vista que, como a realização da reunião ordinária independe de convocação, é dada uma chance aos demais membros (que não o presidente) de abrir seus trabalhos, ainda que contando com a presença de suplentes ou substitutos, para tratar de matérias a elas afetas, e inclusive para fazer valer integralmente as competências descritas no art. 100 do Regimento Interno (evitando a asfixia das suas prerrogativas), como por exemplo a de "receber petição, reclamação, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas", objeto de seu inciso X.

Mesmo quando, em outubro de 2021, houve o retorno presencial às atividades das comissões, com o início da contagem dos prazos processuais para emissão de pareceres (exceto, como vimos, para a Comissão de Constituição e Justiça), as reuniões autorizadas eram apenas as extraordinárias e as especiais.

As atividades externas das comissões, nesse maior período da 19ª Legislatura, também restringiram-se a visitas técnicas nos limites da Região Metropolitana de Belo Horizonte, valendo o registro de que isso ocasionou uma economia de recursos à ALMG, tendo em vista o custo de realização dos dois eventos externos anuais a que toda comissão tem direito, conforme deliberado pelo Colégio de Presidentes de Comissão.

Para ilustrar as alterações no processo legislativo no âmbito das comissões, elaboramos uma linha do tempo, objeto da Figura 1, na página seguinte.

Figura 1 – Linha do tempo: Alterações no processo das comissões



## FASE III – VARIANTE ÔMICRON

### 2.20 A questão do Regime de Recuperação Fiscal e seu impacto nas relações Executivo-Legislativo

Logo após a entrada em vigor da Deliberação da Mesa nº 2.773, que marcou o retorno da atividade presencial dos parlamentares, foi lida em Plenário, mais precisamente no dia 6 de outubro de 2021, a Mensagem nº 158, do governador do Estado, a qual encaminhava substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2019, de autoria deste, e solicitava tramitação em regime de urgência para essa proposição. Assim, pela regra do §1º do art. 208 do Regimento Interno, caso a Assembleia não se manifestasse dentro de 45 dias sobre a matéria, ela seria compulsoriamente inserida na ordem do dia, sobrestando a deliberação sobre os demais assuntos, no que se convencionou chamar no parlamento de "faixa constitucional", já que a regra é prevista no §1º do art. 69 da Constituição do Estado.

O Projeto de Lei nº 1.202, de 2019,[62] autorizava o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, uma condição oferecida pelo governo federal para os estados mais endividados,[63] que permitia a rolagem da sua dívida, mediante contrapartidas como privatização de empresas estatais e não concessão de aumento ao funcionalismo público. Como essas contrapartidas, do ponto de vista político, eram por demais amargas, o projeto, mesmo tendo sido recebido em outubro de 2019 e distribuído às Comissões de Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira, não tinha sido analisado sequer pela primeira Comissão.

Ocorre que esse mesmo projeto constituía-se na "pièce de résistance" do Executivo estadual, a única saída vislumbrada para o equilíbrio das contas do Estado de Minas Gerais, e em linha com a ideologia liberal do Partido Novo, a que pertence o governador Romeu Zema. Não por acaso, apesar de já avançado o terceiro ano do mandato, foi apenas a segunda vez que o governador lançou mão da prerrogativa de solicitar tramitação em regime de urgência para um projeto de lei de sua autoria.[64]

#### 2.20.1 Atuação do Judiciário

Vale dizer que a suspensão do pagamento das parcelas da dívida de Minas Gerais com a União, razão da sustentabilidade financeira do Estado nos últimos anos, estava apoiada em

---

[62] A tramitação do projeto encontra-se registrada em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/1202/2019. Acesso em: 17 maio 2023.

[63] Objeto das Leis Complementares Federais nºs 159, de 2017, e 178 e 181, de 2021.

[64] A primeira ocorreu ainda no primeiro mês da 19ª Legislatura, para o Projeto de Lei nº 367, de 2019, que alterava a estrutura orgânica do Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 10, de 2019.

decisões liminares do Supremo Tribunal Federal (STF) e poderia, portanto, ser revogada a qualquer momento, levando o Executivo a uma situação de *default*. Numa dessas ações judiciais, mais precisamente a Ação Originária n 3.244[65], o relator, ministro Luís Roberto Barroso, instava em despacho que o Executivo estadual se manifestasse "conclusivamente" sobre seu interesse em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, tendo em vista as então recentes modificações que lhe haviam sido feitas pelas Leis Complementares Federais nºs 178 e 181, ambas de 2021. Nessa mesma ação, em outubro de 2021, o citado ministro modulava a liminar concedida em 27 de março de 2019, que livrava o Estado do bloqueio de suas receitas pela União em razão de contragarantias a contratos de empréstimo firmados com esse ente, para impor à decisão o período de vigência de seis meses (e não mais até o julgamento do mérito da ação), após o qual ela seria revista:

> 12. Por todo o exposto, defiro parcialmente o pedido da União de readequação da liminar, para estabelecer sua vigência por 6 (seis) meses contados da publicação da presente decisão, ao fim dos quais reapreciarei o pedido, prejudicado o Agravo Interno interposto.
> 13. Determino, ainda, que o Estado de Minas Gerais comunique, nestes autos, a aprovação ou o andamento das medidas legislativas necessárias para o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal e o provável protocolo, durante o mesmo prazo de 6 (seis) meses a contar da intimação desta decisão, do seu pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia, nos termos da Lei Complementar n.º 159/2017.
> 14. Por fim, intime-se o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais para informar sobre o andamento das proposições legislativas encaminhadas pelo Poder Executivo local, necessárias à autorização do Estado de Minas para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.[66]

Isso quer dizer que, ao final de 2021, o Executivo encontrava-se sob ameaça de perder importante benefício que o Judiciário lhe concedera, se não demonstrasse uma ação concreta para contornar o problema até abril de 2022.

Mesmo com a solicitação da urgência, o projeto em questão permaneceu parado na Comissão de Constituição e Justiça, tendo apenas sido realizada, no dia 26 de outubro de 2021, uma audiência pública para seu debate (audiência que não contou, diga-se de passagem, com a presença sequer de um membro do governo estadual, tendo sido dominada por representantes de entidades sindicais).[67] Com isso, o prazo de 45 dias venceu e, a partir de 23 de novembro daquele ano, o projeto passou a ser pautado nas reuniões ordinárias de Plenário.

---

[65] A tramitação da ação, de onde se compilou o trecho da decisão, pode ser consultada em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5659998. Acesso em: 18 maio 2023.

[66] Vide nota de rodapé 63.

[67] Vide lista de presentes, de responsabilidade do gabinete da deputada Beatriz Cerqueira, autora do requerimento, em: https://www.almg.gov.br/atividade-

No decorrer dos 45 dias, porém, mais precisamente na 25ª Reunião Extraordinária da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, realizada aos 28 de outubro de 2021, o presidente pautou e aprovou o projeto de lei do orçamento anual para o exercício de 2022, em tempo recorde – menos de um mês após enviado à Casa pelo Executivo –, cumprindo assim um requisito para que o Legislativo pudesse entrar em recesso a partir do dia 21 de dezembro, conforme regra insculpida no §2º do art. 53 da Constituição do Estado e no §2º do art. 13 do Regimento Interno. Não foi sequer ampliado, por meio de Acordo da totalidade dos Líderes, o prazo para apresentação de emendas, fato comum em anos anteriores.

Devidamente previsto na pauta do Plenário a partir da reunião ordinária de 23 de novembro de 2021, o projeto não restou apreciado. Isso porque, nas três semanas subsequentes, as oito reuniões ordinárias previstas deixaram de ser abertas por falta de quórum (dias 23, 24, 25 e 30 de novembro e 1º, 2, 7 e 9 de dezembro).

Fica claro, portanto, que o contexto, às vésperas do encerramento da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, era de extremismo nas relações entre Executivo e Legislativo. Nesse cenário, o governador Zema, no dia 13 de dezembro, protocolou na Assembleia a Mensagem nº 175, de 2021, encaminhando o Projeto de Lei nº 3.409, de 2021, que, na prática, proporcionava uma correção da tabela do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para o exercício de 2022 inferior à da base de cálculo desse tributo, qual seja o valor venal dos veículos. Isso porque, durante o ano de 2021, houve uma expressiva e incomum valorização dos veículos, devido à desordem causada pela pandemia na cadeia de suprimentos da indústria, em nível mundial (devido à falta de peças, a indústria não conseguia produzir veículos suficientes, o que ocasionou um incremento no preço dos usados). Dessa forma, nada melhor para pressionar o Legislativo a votar o projeto de lei do Regime de Recuperação Fiscal que propagandear que este, por encontrar-se na "faixa constitucional", impedia a votação de outro projeto com forte apelo popular, capaz de proporcionar uma mitigação importante dos efeitos socioeconômicos da pandemia – afinal, a promessa era de uma correção média da tabela em 10%, seguindo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado no ano de 2021, diante de uma valorização dos veículos usados naquele exercício da ordem de 30%. A matéria (correção da tabela do IPVA), é bom que se frise, não depende de lei estadual, mas possivelmente foi usada como arma pelo governador diante da batalha então travada com o Legislativo.

---

parlamentar/comissoes/reuniao/?idTipo=2&idCom=1&dia=26&mes=10&ano=2021&hr=14:30. Acesso em: 18 maio 2023.

## 2.21 Deliberação da Mesa nº 2.776, de 2021: de volta à atividade semipresencial

Foi então que a Mesa da Assembleia, valendo-se da notícia do surgimento de uma nova variante do coronavírus, denominada ômicron, e das notícias de que essa variante era capaz de se disseminar ainda mais rapidamente que as anteriores, editou a Deliberação nº 2.776, no mesmo dia 13 de dezembro de 2021, a qual gerou efeitos a partir da sua publicação no *Diário Administrativo* no dia seguinte.

Essa Deliberação marcou um retorno à atividade semipresencial dos parlamentares, bem como a restauração da possibilidade de apreciação de matérias pelo "rito Covid", além da possibilidade de convocação de reunião extraordinária de Plenário específica para a apreciação de pauta considerada urgente pelo Colégio de Líderes (como explicado acima, no item 2.2). Mais que isso, representou uma nova demonstração de independência do Poder Legislativo, ainda que construída sob a justificativa do recrudescimento fático da pandemia.

A convocação dessa reunião extraordinária específica constituía uma faculdade do presidente da Assembleia e era casada com o rito especial de apreciação das matérias nela pautadas, o qual possuía as seguintes características:

a) necessidade de prévia aferição do caráter urgente da proposição, pela maioria dos membros do Colégio de Líderes;

b) turno único de votação;

c) designação de relator pelo presidente da Assembleia previamente à reunião;

d) emissão de parecer pelo relator em Plenário, abrangendo a proposição e eventuais emendas, podendo apresentar emendas.

No que diz respeito a reuniões de comissão, a Deliberação em nada inovou face à Deliberação nº 2.764, que revogou, com as alterações feitas nesta pelas Deliberações nºs 2.771 e 2.773, exceto quanto ao retorno da regra da semipresencialidade. Assim, foram mantidas as restrições aos tipos extraordinário e especial de reunião, o número de *slots* semanais (27) e a suspensão dos prazos para emissão de parecer unicamente para a Comissão de Constituição e Justiça. Também foi mantida a vedação à realização de eventos institucionais, como fóruns técnicos e ciclos de debates.

O que se conclui é que, embora calcada na justificativa do surgimento de variante mais agressiva do coronavírus, a norma pouco inovou no sentido de promover um distanciamento social mais agressivo. As visitas aos gabinetes parlamentares continuaram limitadas a 10 pessoas por dia, sendo cinco no turno da manhã e cinco no turno da tarde, reproduzindo regra já adotada anteriormente na Deliberação nº 2.764. Mesmo o parâmetro de trabalho presencial

mínimo dos servidores não foi modificado, mantendo-se no mesmo percentual (50%) estipulado pela Deliberação nº 2.771. Basicamente, portanto, no que diz respeito a providências para a mitigação dos riscos de contaminação, pode-se dizer que os maiores beneficiados foram somente os 77 parlamentares, podendo-se admitir no máximo que a regra do semipresencial fez circular menos servidores de assessoramento no Plenário e nas comissões (os quais, pela característica do seu trabalho, já vinham trabalhando presencialmente sempre em escala superior ao mínimo estabelecido para os setores da Casa).

### 2.22 Acordo de Líderes + Decisão da Presidência de 14/12/2021: retorno do "rito Covid"

No dia 14 de dezembro, uma terça-feira, além da publicação e início de vigência da nova Deliberação, houve quórum para a abertura da reunião ordinária, marcada pelos seguintes fatos:

a) o recebimento do Projeto de Lei nº 3.409, de 2021, do governador do Estado, que tratava do valor do IPVA, e sua anexação por semelhança ao Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, do deputado Bruno Engler, que previa não uma correção menor, mas sim o congelamento da tabela do IPVA para o exercício de 2022, mantendo-se os valores da tabela de 2020 (válida para o exercício de 2021);
b) a leitura de um novo Acordo de Líderes, datado também de 14 de dezembro de 2021 e da respectiva Decisão da Presidência que o acolheu, o qual estabelecia normas complementares ao "rito Covid" ressuscitado pela Deliberação nº 2.776, conforme explicaremos abaixo;
c) a designação, nos termos da Deliberação nº 2.776 e da Decisão da Presidência que acolheu o Acordo de Líderes de 14 de dezembro de 2021, do deputado André Quintão para relatar o Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, do deputado Bruno Engler (Apesar de a Deliberação nº 2.776 não vincular a designação prévia de relator à deliberação do Colégio de Líderes sobre a urgência da matéria, parece-nos lógico que esta deveria preceder aquela, e não há, no portal da ALMG, notícia dessa deliberação para o projeto em comento,[68] embora nos autos do processo, consultados por nós em 18 de maio de 2023 por meio do Sistema de Tramitação Legislativa (STL) conste a aferição de urgência em despacho e em um outro Acordo de Líderes

[68] Conforme tramitação disponível em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/3278/2021. Acesso em: 18 maio 2023.

acolhido por Decisão da Presidência, na folha 14, datado de 14 de dezembro de 2021, acordo este não disponível nem mesmo na ata da 96ª Reunião Ordinária);

d) a suscitação de Questão de Ordem, dirigida ao presidente da ALMG pelos deputados Gustavo Valadares e Guilherme da Cunha, em que indagavam, em síntese, se o Acordo de Líderes lido na reunião viabilizaria a votação de outra matéria antes do Projeto de Lei nº 1.202, de 2019, bem como a razão pela qual ainda não havia sido designado relator para o referido projeto, nos termos regimentais.[69]

O Acordo de Líderes acolhido por Decisão da Mesa em 14 de dezembro de 2021 inovava em relação à Deliberação nº 2.776, prevendo o seguinte:

a) as emendas aos projetos considerados urgentes pelo Colégio de Líderes poderiam ser protocoladas apenas pelo Silegis, até as 19 horas do dia anterior à data de realização da reunião extraordinária específica;

b) durante a reunião extraordinária específica, a palavra seria franqueada aos parlamentares para encaminhamento de votação e declaração de voto, nos tempos regimentais normais de 10 e 5 minutos, respectivamente, mediante inscrição apenas pela plataforma Silegis;

c) o parecer de redação final seria emitido também em Plenário (pela interpretação lógica, presumivelmente na mesma reunião que deliberou sobre as respectivas proposições), por relator designado após a aprovação das matérias;

d) as votações simbólicas poderiam, a critério do presidente da reunião, ser convertidas em nominais;

e) ficava vedada a apresentação dos requerimentos incidentais previstos no inciso IX do art. 232 e nos incisos III, V, VI, VII, VIII, IX e X do art. 233 do Regimento Interno (reprodução da regra prevista pela primeira vez na Deliberação nº 2.737, analisada no item 2.3 acima, atingindo frontalmente o direito à obstrução).

A propósito, transcrevemos a seguir trecho da reunião logo após a leitura do Acordo de Líderes e da Decisão da Mesa que o acolheu:

> O deputado Gustavo Valadares – Está bem. V. Exa. não designou relator ainda do Regime de Recuperação Fiscal. Pelo que consta no Regimento, acho que V. Exa. deveria fazê-lo no dia de hoje.

---

[69] Quanto à designação de relator para proposição incluída na ordem do dia sem parecer, o §2º do art. 145 do Regimento Interno diz apenas que "o Presidente da Assembleia designar-lhe-á relator", não especificando se essa designação deve ser feita na primeira reunião. As praxes parlamentares indicam, no entanto, que a contagem do número máximo de reuniões de discussão, previsto para matérias em urgência no art. 274 do Regimento, só se inicia após emitido o parecer técnico prévio.

> O presidente – Essa é uma decisão do presidente, que a fará quando achar necessário, deputado.
> O deputado Gustavo Valadares – E a outra é questão de ordem é: nós teremos votação nominal? É isso, não é, presidente? No rito...
> O presidente – A prerrogativa é do presidente, e ele definirá as regras das próximas ações. Mais alguma questão, deputado?
> O deputado Gustavo Valadares – Não. É só isso.
> O presidente – Então, muito obrigado.[70]

Portanto, ao término da 96ª Reunião Ordinária da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, aquela mesma do dia 14 de dezembro de 2021, às 16h25min,[71] já foram convocadas para o dia seguinte, às 10 e às 18 horas, as primeiras reuniões extraordinárias específicas para tratar de matéria considerada urgente pelo Colégio de Líderes, dentro do "rito Covid", fato que conferiu aos parlamentares menos de três horas para eventual propositura de emenda! Trata-se de um prazo inferior àquele de quatro horas, tão criticado, previsto na versão original da Deliberação da Mesa nº 2.737, de 2020, analisada no item 2.3 acima.

É provável que tal diligência não tenha ocorrido sequer no início da pandemia, em março de 2020, quando da apreciação do projeto de resolução que reconheceu o estado de calamidade no âmbito do Estado em razão da Covid-19, numa demonstração de que a força da política pode mesmo mover montanhas.

### 2.23 Deliberação sobre outras matérias quando houver projeto na "faixa constitucional"

Com efeito, entre tantas previsões constitucionais e regimentais alteradas, o que se destaca foi o possível atropelo à regra constitucional para apreciação de matéria com pedido de urgência do governador, qual seja o Projeto de Lei nº 1.202, de 2019.

Vale frisar que, no ano de 1999, foi proferida a Decisão Normativa da Presidência nº 6, estabelecendo que a proibição de deliberação sobre "demais assuntos", prevista no §1º do art. 69 da Constituição do Estado, quando houvesse matéria na "faixa constitucional", só valia para matérias pautadas na mesma fase da mesma parte da reunião, isto é, na 2ª fase da 2ª parte, não atingindo aquelas com deliberação prevista para a 1ª fase, como pareceres e requerimentos. Portanto, já havia entendimento (curiosamente construído numa ocasião em que o Legislativo também estava desalinhado com o Executivo, qual seja o primeiro biênio da 14ª Legislatura) sobre a não interpretação da expressão "demais assuntos" de forma literal.

---

[70] Conforme publicado na página 117 do *Diário do Legislativo* de 16 de dezembro de 2021. Grifos nossos. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20211216.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

[71] Conforme vídeo disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/plenario/reuniao/?dia=14&mes=12&ano=2021&hr=14:00. Acesso em: 17 maio 2023.

### 2.23.1 O precedente dos vetos

Não nos esqueçamos, também, que, no início da pandemia, quando foi engendrado o "rito Covid", a pauta da Assembleia também encontrava-se trancada, devido à não apreciação de vetos no prazo regimental de 30 dias, e ainda assim foram apreciadas diversas matérias pelo "rito Covid" antes desses vetos. Com efeito, os Vetos nºs 14 e 15, de 2019, e 16 a 22, de 2020, recebidos na primeira reunião ordinária da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, em 4 de fevereiro de 2020, e publicados no *Diário do Legislativo* no dia seguinte, não restaram apreciados dentro do prazo de 30 dias previsto no §2º do art. 222 do Regimento Interno. Dessa forma, seguindo o comando do §3º desse mesmo artigo, entraram na "faixa constitucional" já a partir da primeira reunião ordinária seguinte, ocorrida em 10 de março, uma terça-feira. Mesmo pautados regularmente nas seis reuniões previstas até o dia 19 de março, os vetos foram retirados de pauta após o advento da Decisão da Mesa que acolheu o Acordo de Líderes de 20 de março de 2020, quando se iniciaram as reuniões extraordinárias específicas para apreciação de matérias urgentes. Eles só viriam a ser apreciados bastante tempo depois, em cinco diferentes reuniões extraordinárias ocorridas entre os dias 13 de maio e 17 de junho de 2020. A essa lista se juntou o Veto nº 23, de 2020 – a que nos referimos no item 2.1 acima –, recebido na reunião ordinária do dia 12 de março de 2020 e publicado no *Diário do Legislativo* dois dias depois, o qual restou apreciado apenas no dia 17 de junho daquele ano, bem depois de expirados os 30 dias regimentais, no dia 15 de abril. Não vislumbramos outra explicação para a referida retirada de matérias na "faixa constitucional" da pauta a não ser a opção pela inviolabilidade do direito à vida, princípio igualmente constitucional previsto no *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e considerado cláusula pétrea nos termos do inciso IV do §4º do art. 60 da mesma Constituição, naquela ocasião altamente ameaçado em razão da pandemia, de consequências ainda desconhecidas.

Pode-se concluir, portanto (e a nosso ver razoavelmente), que a inserção na agenda e a apreciação de projetos considerados urgentes pelo Colégio de Líderes antes dos referidos vetos visava à preservação da saúde da população, em última análise garantindo o direito à vida, constitucionalmente inviolável e assim preferível à regra de travamento da pauta do parlamento, de natureza meramente processual. Já no caso do projeto de congelamento da tabela do IPVA, poder-se-ia alegar, na mesma linha de argumentação, a preservação de outro princípio constitucional, qual seja o da dignidade da pessoa humana, insculpido no inciso III do art. 1º da Constituição Federal, uma vez que essa dignidade tangencia a economia das famílias, extremamente abalada com os efeitos da pandemia. Reconhecemos, no entanto, que essa defesa

se faz mais difícil, não sendo razoável tratar como precedente o caso dos vetos para justificar a não votação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2019. Provavelmente as razões de a Assembleia nunca ter encarado a sua votação residiam (i) na delicadeza política envolvida com as contrapartidas à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e (ii) na aposta de que, com o aumento significativo da arrecadação previsto para o exercício de 2021, o Estado deixasse de atender os critérios de adesão a esse plano do governo federal, ficando assim livre de tais amargas contrapartidas.

Talvez em razão de ter visto um casuísmo do Legislativo na edição da Deliberação nº 2.776, o Executivo, em mais uma demonstração do extremismo de suas relações com o parlamento, resolveu então acionar o Poder Judiciário, o que tornou ainda mais espetaculosa a disputa, em razão da guerra de liminares que se sucedeu. Ao final daquele ano de 2021, prevaleceu o reconhecimento da atuação da Assembleia, tendo o ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, lhe dado razão em decisão proferida no dia 23 de dezembro, sob o argumento de o procedimento do Legislativo mineiro constituir matéria "interna corporis".

### 2.24 Deliberação da Mesa nº 2.781, de 2022: remoto como regra e expressivo aumento das restrições

Se a Deliberação nº 2.764 teve vigência por pouco mais de sete meses, tendo sido alterada três vezes nesse período, a Deliberação nº 2.776 vigorou por bem menos tempo: exatos um mês e 13 dias, até ser revogada pela Deliberação nº 2.781, editada já no final do recesso parlamentar, em 27 de janeiro de 2022. Nessa ocasião, muito mais que no mês de dezembro de 2021, as restrições se justificavam face a um aumento expressivo de casos de Covid-19 decorrentes da variante ômicron.

Dessa forma, embora repetindo sem alterações a maioria dos dispositivos da Deliberação nº 2.776, a nova Deliberação veio restringir de forma importante a atividade parlamentar, prevendo, já no seu art. 2º, a forma remota de participação como regra. A presencialidade foi excepcionada apenas para o presidente da reunião e o relator de proposição, no âmbito do Plenário, e de comissão parlamentar de inquérito, no âmbito das comissões.

Foi mantida a regra das reuniões extraordinárias específicas, apenas retirando-se dispositivos que diziam respeito à atividade presencial, como a possibilidade de pedir aparte ou suscitar questão de ordem de forma oral.

No que concerne às reuniões de comissão, o número de *slots* foi significativamente diminuído, de 27 para 12, com as reuniões podendo ocorrer somente de terça a quinta-feira, limitadas a duas pela manhã e duas à tarde. Fruto da regra da virtualidade, pela primeira vez

não houve determinação de preferência para os espaços de realização dessas reuniões, que até então recaía sobre os dois auditórios e o Plenarinho IV. Pela mesma razão, foi eliminado o dispositivo que previa preferência para o exercício da presidência da reunião ao parlamentar que participasse presencialmente, a critério do presidente da comissão. Também eliminou-se o dispositivo que possibilitava a "repescagem", isto é, a utilização de *slots* não reservados até a quarta-feira da semana anterior (inciso IV do §2º do art. 7º da Deliberação nº 2.776).

Uma determinação importante foi a exclusão das comissões parlamentares de inquérito das regras impostas às demais comissões, estabelecida no §2º do art. 5º da Deliberação. Na prática, a medida abria caminho para o funcionamento normal da CPI da Cemig, instalada em junho de 2021 e que encerraria seus trabalhos dali a menos de um mês, em 18 de fevereiro. Anote-se que, à regra de suspensão da presença de público nas reuniões de Plenário e de comissões, estabelecida no parágrafo único do art. 12, foram abertas apenas duas exceções: autoridades previstas no art. 54 da Constituição do Estado, para prestação de informações, e convidados e convocados de CPI.

A suspensão do prazo para emissão de parecer continuou valendo apenas para a Comissão de Justiça.

Os eventos institucionais presenciais (seminários legislativos, fóruns técnicos e ciclos de debates), até então proibidos apenas fora das dependências da Assembleia (regra do inciso I do art. 15 da Deliberação nº 2.776, que reproduziu a regra do inciso I do art. 16 da Deliberação nº 2.764), passaram a ser vedados mesmo no interior do parlamento, também em consonância com a regra da virtualidade.

Por fim, entre as medidas administrativas, foi revogada a exigência do parâmetro mínimo para o comparecimento presencial diário dos servidores, até então fixado em 50%. Dessa forma, o pessoal deveria cumprir a jornada "em regime de trabalho remoto, sempre que possível" (art. 7º), facultado aos gestores o estabelecimento de escala de trabalho presencial "de acordo com as necessidades do órgão" (§1º do art. 7º – o trabalho presencial era necessário, por exemplo, para o assessoramento às reuniões de Plenário).

### 2.25 Deliberação da Mesa nº 2.789, de 2022: de novo a regra da semipresencialidade

Passados quase dois meses desde a entrada em vigor da Deliberação nº 2.781, houve sua primeira modificação, trazida pela Deliberação nº 2.789, de 22 de março de 2022, com vigência a partir de sua publicação, ocorrida no dia seguinte.

O ponto mais importante trazido pela norma em tela foi o retorno da regra da semipresencialidade, tanto para parlamentares quanto para servidores, com o retorno das

peculiaridades desse regime, como a possibilidade de suscitar questão de ordem e aparte oralmente.

Além disso, passou a ser franqueado livremente o acesso de autoridades e convidados para participação em atividades de Plenário e de comissões.

### 2.26 Acesso às galerias do Plenário

Passada uma semana, foi publicada, em edição extraordinária do *Diário do Legislativo*, dia 29 de março de 2022, a Ordem de Serviço nº 1,[72] do diretor-geral da ALMG, permitindo pela primeira vez desde o início da pandemia o acesso do público externo à galeria superior do Plenário. A determinação, no entanto, era limitada às fases de discussão e votação do Projeto de Lei nº 3.568, de 2022, de autoria do governador do Estado, o qual previa o reajuste dos vencimentos dos servidores públicos do Executivo.[73]

Sua justificação, evidenciada nos "considerandos" que precedem o texto, era calçada em dois argumentos, quais sejam (i) a expressiva redução de contaminações e óbitos por Covid-19 no Estado; e (ii) a segurança pessoal do público circulante na Casa (parlamentares, servidores, autoridades e visitantes), diante da detecção, pela Polícia Legislativa, de uma possível invasão das dependências da Assembleia em protesto de servidores públicos civis e militares contra a proposta de recomposição das perdas inflacionárias contida no referido projeto.

É certo que a Deliberação nº 2.781, em seu art. 20, autorizava expressamente o diretor-geral a "adotar outras medidas administrativas necessárias à implementação do disposto nesta deliberação", repetindo regra adotada em todos os regramentos que lhe precederam, aqui analisados. No entanto, pode-se considerar, pelo seu conteúdo, que a ordem de serviço em questão foi além do estabelecimento de medidas garantidoras do cumprimento do disposto na deliberação. Além disso, pelo ineditismo da tratativa desse assunto por meio do tipo normativo ordem de serviço, o qual, logicamente, é hierarquicamente inferior a uma deliberação da Mesa, e considerando que nunca houve, no decorrer da pandemia, economia no que diz respeito a editar essas deliberações (basta lembrar que, entre os dias 14 e 23 de março de 2020 houve a publicação de cinco dessas normas, quais sejam as Deliberações da Mesa nºs 2.733 a 2.737, de

---

[72] A Ordem de Serviço nº 1, de 29 de março de 2022, está disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/OSV/1/2022/. Acesso em: 19 maio 2023.

[73] Anote-se, a propósito, que a essa altura, em razão da Mensagem nº 183, de 2022, lida em Plenário no dia 22 de março, o governador havia retirado o pedido de urgência para apreciação do projeto de lei do Regime de Recuperação Fiscal, fato que destravou a pauta da Assembleia, liberando-a para a apreciação do reajuste em questão, muito importante do ponto de vista político para o governador, que tentaria a reeleição.

2020), é no mínimo de se estranhar tal medida. Estaria naquele momento iniciando-se, antecipadamente, a disputa eleitoral de 2022 para o governo do Estado?

A medida foi repetida alguns dias depois, com a publicação da Ordem de Serviço nº 3,[74] em edição extraordinária do *Diário do Legislativo* de 11 de abril de 2022, desta vez tendo em vista a discussão e votação do Veto nº 34, de 2022, que vetou parcialmente a Proposição de Lei nº 25.025, de 2022, decorrente do já citado Projeto de Lei nº 3.568, de reajuste dos servidores. Registre-se que o veto em questão, em reunião extraordinária ocorrida dia 12 de abril com as galerias totalmente cheias, foi rejeitado, o que representou expressiva vitória política do Legislativo em face do governador.

### 2.27 Deliberação nº 2.791, de 2022: servidores 100% presenciais e mais reuniões de comissão

O contexto que se seguiu, felizmente, foi de contínua melhora nos indicadores relativos à pandemia, o que permitiu a edição, em 12 de abril de 2022, de nova norma modificativa da Deliberação nº 2.781, qual seja a Deliberação da Mesa nº 2.791, publicada no dia seguinte e gerando efeitos a partir do dia 2 de maio daquele ano.

Pela primeira vez, foi previsto o retorno ao trabalho presencial da totalidade dos servidores da Casa, num indicativo mais forte de volta à normalidade (assim considerada a situação pré-pandemia), enquanto para os parlamentares permaneceu a regra da semipresencialidade.

No que diz respeito às reuniões de comissão, permaneceu a restrição aos tipos extraordinária e especial, bem como a exigência de agendamento, que agora já não tinha mais a obrigação de ocorrer até a quarta-feira da semana anterior, como previram as deliberações anteriores. Também permaneceu a regra da possibilidade de conversão de votações simbólicas em nominais, a critério do presidente, uma marca da possibilidade de participação remota.

Os *slots*, pela primeira vez, foram restritos às reuniões destinadas aos eventos das comissões (audiências públicas, audiências de convidados e debates públicos) e fixados em 20 por semana, sendo dois eventos pela manhã e dois à tarde, de segunda a sexta-feira.

Continuaram suspensos tanto os prazos para emissão de parecer pela Comissão de Justiça quanto a possibilidade de admissão do respectivo requerimento de perda de prazo. Àquela altura, não identificamos razão para a permanência dessa regra, que assim, a nosso ver, passou a constituir benefício especial à citada comissão (que, afinal, poderia reter

---

[74] A Ordem de Serviço nº 3, de 11 de abril de 2022, está disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/OSV/3/2022/. Acesso em: 19 maio 2023.

indefinidamente a emissão de pareceres, travando todo o processo legislativo), exatamente a primeira a se manifestar sobre as proposições.

Outra medida da Deliberação, a revogação do Capítulo IV da Deliberação nº 2.781 representava, entre outras medidas, a autorização, também pela primeira vez desde o início da pandemia, para a realização de eventos institucionais presenciais externos, ampliando a possibilidade da *participação popular*. Além disso, passou a não mais haver restrição para o acesso presencial à Assembleia, num indicativo de que o povo poderia retornar à sua casa, comparecendo livremente às audiências públicas e debates públicos, por exemplo. É certo que essa medida não pode ser analisada isoladamente em relação ao contexto político, e este era exatamente de definições para o pleito do dia 2 de outubro, com o governador, em nova investida, desta vez por meio da Mensagem nº 186, de 2022, lida em Plenário no dia 10 de maio (mesmo tendo sido protocolada em 31 de março de 2022), tendo solicitado mais uma vez tramitação em regime de urgência para o Projeto de Lei nº 1.202, de 2019. Porém, de fato, o contexto da pandemia àquela altura já não exigia mais tantos cuidados, apesar de o uso de máscaras continuar obrigatório.

# CAPÍTULO 3
# LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA DA PANDEMIA PARA O PROCESSO LEGISLATIVO

No dia 30 de março de 2022, durante a 22ª Reunião Ordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da ALMG, o deputado João Vítor Xavier, do partido Cidadania, realizou um pronunciamento exaltando a atuação da Casa no sentido de permitir a participação e a votação remotas nas reuniões. Na ocasião, o referido deputado, que é repórter esportivo e estava na cidade de Doha, no Catar, participando da cerimônia de sorteio dos grupos da Copa do Mundo daquele ano, assim se manifestou:

> A pandemia foi uma tragédia sem precedentes na história recente da nossa humanidade, mas uma modernização foi feita por meio dela na Assembleia Legislativa, no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas câmaras municipais (…) Hoje nós colhemos os frutos disso. Todo mundo sabe: eu sou um profissional do rádio, da comunicação, sou um jornalista esportivo, e estou em Doha, no Catar, para acompanhar o sorteio da Copa do Mundo. Em outras oportunidades, eu não tinha condição de participar do Plenário. Eu tirava licença sem vencimentos e deixava de exercer a minha atividade como parlamentar. Hoje eu posso exercer o meu mandato plenamente, como estou fazendo aqui. Participei de todas as votações como todos os deputados que estão presentes no Plenário, aliás, votando da mesma maneira, porque, mesmo presentes no Plenário, hoje nós votamos através do telefone celular, pela tecnologia desenvolvida pelo setor de inteligência da Assembleia. Estou aqui me pronunciando da mesma maneira que faria como se estivesse no Plenário da Assembleia. Estou exercendo o meu direito a voto, o meu direito à manifestação, cumprindo com o meu compromisso e com a minha obrigação como parlamentar, como faria se estivesse na Assembleia. E é importante, presidente, destacar a importância disso, a importância disso para o Parlamento (…) Eu sou deputado de Belo Horizonte, eu vivo em Belo Horizonte, moro muito próximo à Assembleia, mas muitos parlamentares moram no interior de Minas, moram em Uberaba, moram em Uberlândia, em Araguari, no Norte de Minas, em Montes Claros, no Vale do Jequitinhonha, no Sul de Minas, e muitas vezes esses parlamentares precisavam vir a Belo Horizonte para uma votação simples ou uma votação curta, votação de alguns minutos. E isso gera despesa, gera ônus para o Parlamento, combustível, muitas vezes passagem aérea, todo o custo de deslocamento. Então, ao transformar o Parlamento num Parlamento tecnológico, como V. Exa. está transformando neste momento, além de fazer um Parlamento mais inclusivo, como foi no meu caso no dia de hoje... Já são quase 1 hora da manhã onde eu estou neste momento, e mesmo assim eu posso exercer na plenitude o meu mandato (…) como todos os colegas que estão aí, na Assembleia. Ao permitir isso, presidente, o senhor também tem um gesto de responsabilidade fiscal com a Assembleia porque o senhor barateia a instituição, o senhor faz com que a Assembleia seja mais econômica. Então o senhor cria uma Assembleia mais moderna, mais dinâmica, mais inclusiva, mais participativa, mais democrática e mais barata, presidente (…) Eu quero destacar aqui, presidente, a minha alegria de poder, depois de 10 anos como parlamentar, votar como parlamentar utilizando da tecnologia e exercendo na plenitude o meu mandato e cumprindo com esse compromisso. Agradeço-lhe, presidente, cumprimento-

> o por esta iniciativa e destaco a importância disso. Nós estamos podendo exercer com plenitude o nosso mandato. E, além disso, numa medida muito mais econômica para a Assembleia, porque eu tenho certeza de que centenas de deslocamento são evitados todas as semanas por colegas de todos os cantos e eu tenho certeza também de que outros colegas que neste momento estão trabalhando por Minas, trabalhando pelo Parlamento em suas cidades, no interior, visitando suas bases, conseguiram votar da mesma maneira. É um caminho, espero eu, que seja sem retorno porque ele é bom para Minas, ele é bom para os mineiros e está no rumo do que está indo a economia de todo o Estado e de todo o mundo. É o mundo cada vez mais conectado. E que bom que podemos ter a Assembleia assim. Muito obrigado, presidente Agostinho Patrus. Muito obrigado pela oportunidade.[75]

O entusiasmado pronunciamento partiu de um único parlamentar, mas expressa com clareza um pensamento seguramente compartilhado por outros pares, mesmo os eleitos para a 20ª Legislatura. A propósito, o mesmo deputado João Vítor Xavier, em 12 de dezembro de 2022, em pleno decurso da Copa do Mundo de futebol no Catar, onde se encontrava exercendo sua profissão de repórter, conduziu de forma remota uma reunião da Comissão de Saúde, de que era presidente, a qual visava à prestação de informações, no âmbito do Assembleia Fiscaliza, do Secretário de Estado de Saúde.[76]

### 3.1 Primeiras indagações sobre o pós-pandemia

Num contexto já sem restrições ao funcionamento do comércio e com a vacinação ampliada,[77] começou-se a pensar no pós-pandemia, e consequentemente no eventual legado das experiências de adaptação vividas ao longo de mais de dois anos.

No âmbito da ALMG, até mesmo a obrigatoriedade do uso das máscaras cobrindo nariz e boca foi suspensa, também a partir de 2 de maio de 2022, com a edição da Deliberação da Mesa nº 2.792.[78] Essa deliberação seguiu o determinado no Decreto nº 17.943, de 27 de abril de 2022, do município de Belo Horizonte, que passou a exigir esse equipamento apenas no interior dos estabelecimentos e serviços de saúde, do transporte público (e suas respetivas estações) e do transporte escolar.

---

[75] MINAS GERAIS. Pronunciamento do Deputado João Vítor Xavier, 30 mar. 2022.

[76] O vídeo da reunião citada está disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idTipo=2&idCom=14&dia=12&mes=12&ano=2022&hr=10:30. Acesso em: 17 jan. 2023.

[77] Vide, a propósito, notícia do fim do estado de calamidade no município de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/termina-vigencia-do-decreto-de-calamidade-publica-em-belo-horizonte. Acesso em: 20 maio 2023.

[78] O uso da máscara permanecia obrigatório nos serviços médico e odontológico, bem como no interior das vans de transporte. Seu uso voltou a ser obrigatório durante a permanência na Casa em 14 de junho de 2022, por determinação da Deliberação da Mesa nº 2.793, e foi novamente dispensado a partir de 11 de agosto de 2022, com a publicação da Deliberação nº 2.796.

Especificamente quanto ao processo legislativo na Assembleia de Minas, algumas indagações se tornaram prementes, como:

a) A participação dos parlamentares nas reuniões de Plenário e comissões continuaria de forma híbrida (semipresencial)?

b) A regra dos *slots* para os eventos de comissão se manteria?

c) Como ficariam as reuniões ordinárias de comissão, suspensas desde março de 2020?

d) Continuariam suspensos os prazos da Comissão de Constituição e Justiça?

À medida que o tempo passava, aumentavam-se as expectativas acerca do que poderia ser incorporado ao processo legislativo de forma permanente, considerando a vivência dos tempos pandêmicos. Apesar de cair o uso das máscaras, não se pode ainda falar na fixação de um "processo legislativo das crises", como denominou a professora Roberta Simões Nascimento.[79] Afinal, o modelo remoto será mesmo esquecido? Parece-nos haver uma tendência de as gerações mais novas, mais adeptas ao digital, enxergarem uma impropriedade em se proibir esse modelo, considerando por exemplo sua ampla aplicação no Poder Judiciário, da qual o maior exemplo são as sessões plenárias do STF.

### 3.2 Deliberação nº 2.804, de 2022: regra das reuniões híbridas

Nesse contexto, ainda sem uma alteração regimental, o que seria politicamente complicado em tempos de uma efervescente e polarizada disputa eleitoral, viu-se a necessidade de regular as formas de reunião na ALMG, o que se deu com a edição, em 27 de setembro de 2022, da Deliberação da Mesa nº 2.804.

Já nos "considerandos" que justificam a norma, chama a atenção a falta de menção à pandemia, enfatizando-se apenas "o desenvolvimento, a implementação e a disponibilização, pela Casa, de tecnologias de informação e comunicação para o suporte às atividades legislativas", tecnologias essas que possibilitam a participação remota dos parlamentares nas reuniões da ALMG "sem prejuízo para o exercício de suas prerrogativas".

Logo no art. 1º, a Deliberação já estipula a regra de reuniões híbridas no Plenário da ALMG, ressalvando que a convocação de reuniões exclusivamente presenciais ou remotas deverá trazer essa informação no respectivo edital. Na sequência, o §2º do art. 1º conceitua as três formas de reunião:

> § 2º – Para os efeitos desta deliberação, consideram-se:
> I – reuniões presenciais: as que se realizam exclusivamente com a presença física dos parlamentares no recinto do Plenário;

[79] NASCIMENTO. O processo legislativo na pandemia.

> II – reuniões híbridas: as que se realizam em formato semipresencial, podendo os parlamentares delas participarem presencial ou remotamente;
> III – reuniões remotas: as que se realizam com a participação dos parlamentares exclusivamente por meio de ferramentas digitais disponibilizadas pela Assembleia Legislativa, podendo o presidente e os secretários delas participarem presencialmente.

De início, vale salientar que a norma em questão trata expressamente de assunto regimental, ao qual a Resolução nº 5.176/97, que contém o Regimento Interno da ALMG, dedica vários artigos em um capítulo específico, qual seja o Capítulo II, intitulado "Das Reuniões da Assembleia Legislativa". Ao regular as reuniões dos parlamentares, o Regimento dá pistas da exigência da presencialidade, por exemplo no §1º do art. 18, que diz "Somente será registrada a presença de Deputados no recinto do Plenário, ressalvado o disposto no art. 126".[80] Fica evidente, assim, que a Deliberação em tela alterou disposto regimental, ao pretender perenizar no âmbito do Legislativo mineiro a experiência da participação e do voto remoto em reuniões.

Por sua vez, o art. 2º prevê a utilização, em todos os tipos de reunião, do aplicativo Silegis para registro de presença, votação e inscrição para uso da palavra, exceto em apartes, que deverão ser solicitados oralmente, pelo parlamentar presente no recinto do Plenário, ou por meio do chat do aplicativo de videoconferência, em caso de participação remota.

O art. 3º reproduz regras trazidas em diversas normas anteriores para o caso de participação em reuniões híbridas e remotas, como o dever de o parlamentar utilizar equipamento com câmera frontal desobstruída e com conexão à internet suficiente para transmissão em vídeo. Por fim, o art. 4º estende às reuniões de comissão, no que couber, as disposições relativas às reuniões de Plenário.

Claramente, infere-se que a Deliberação pretendeu modificar de forma mais perene a forma de realização das reuniões, inclusive de comissões, impactando também na dinâmica dos trabalhos legislativos. Sua edição, já em contexto de vacinação ampla e abandono do uso de ferramentas de proteção contra o coronavírus, como a máscara facial, dá mostras de que intencionava incorporar ao processo legislativo um legado da experiência pandêmica, qual seja a forma híbrida de participação e votação. Chama a atenção a manutenção da possibilidade de realização de reuniões totalmente remotas, forma muitíssimo pouco utilizada mesmo nos contextos mais graves da pandemia e que traz problemas de assessoramento e de qualidade das

---

[80] Por sua vez, o art. 126 do Regimento ressalva que terá a presença computada como se no Plenário estivesse o parlamentar presente na reunião de comissão realizada concomitantemente no Palácio da Inconfidência.

imagens, conforme já tivemos a oportunidade de salientar, comprometendo em última análise a *accountability* do processo.

É imperativo destacar, mais uma vez, o prejuízo que a condição híbrida (e principalmente a exclusivamente remota) trazem para o princípio da colegialidade, descrito no art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal, o qual deve reger, *a priori*, a atividade parlamentar.

A propósito, ao comentar sobre a possibilidade de incorporação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) do Congresso Nacional depois de passada a pandemia, assim se manifestou a Prof.ª Roberta Simões Nascimento:

> Inclusive, passada a pandemia, o SDR tem grandes chances de se tornar definitivo, incorporando-se paralelamente à deliberação presencial. Caso seu uso venha a ser autorizado em caráter excepcional, não se vislumbram problemas. Do contrário, a decisão seria criticável, na medida em que as ferramentas tecnológicas da videoconferência acarretam perdas indiscutíveis em termos de captação de elementos não verbais dos debates parlamentares, como interjeições de apoio, indignação, aplausos, risadas, vaias, brincadeiras, a linguagem corporal, os gestos, roupas etc., elementos que vêm impactando menos no "Parlamento virtual". Além desses efeitos retóricos, nota-se também menos fluidez dos debates parlamentares (inclusive, é possível a gravação prévia de pronunciamentos que simplesmente vão ao ar no momento das sessões), menos intensidade das falas (ou seja, menos "paixão", pois quase não há altercações) e pelo SDR não é possível verificar o nível de atenção dos demais participantes.[81]

### 3.3 Deliberação nº 2.813, de 2023: na nova legislatura, a presencialidade

Com a conclusão do processo eleitoral de 2022, a ALMG, mais uma vez, viu-se renovada, dando posse, em 1º de fevereiro de 2023, ao novo conjunto de parlamentares. Vinte e cinco do total de 77 deputadas e deputados elegiam-se pela primeira vez, no menor percentual de renovação dos últimos 20 anos.[82] A idade média dos representantes do povo mineiro diminuiu, e o presidente eleito, deputado Tadeu Martins Leite, aos 36 anos de idade, tornou-se o mais jovem nessa posição, ao menos desde a redemocratização. Outro dado interessante é que a representação feminina na Casa bateu recorde, com 15 deputadas.[83]

Após a posse, foram formados os blocos, sendo 52 parlamentares declaradamente governistas divididos em dois blocos e 20 deputadas e deputados organizados em um bloco de

---

[81] NASCIMENTO. O processo legislativo na pandemia, p. 361-362.

[82] Conforme notícia, "Percentual de renovação é de 32,46% na ALMG", de 3 de outubro de 2022, disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/10/02_eleicoes_indice_renovacao_almg. Acesso em: 8 jul. 2023.

[83] Conforme notícia, "ALMG terá recorde de mulheres eleitas em 2023", de 3 de outubro de 2022, disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/10/03_eleicoes_2022_bancada_feminina. Acesso em: 8 jul. 2023.

oposição. Ainda no mês de fevereiro foi editada a Deliberação nº 2.813, a qual, mantendo a tomada de decisão restrita à Mesa diretora e revogando a Deliberação nº 2.804 (inciso II do art. 6º), retornava com a regra da participação presencial dos parlamentares, tanto em Plenário quanto em comissões (art. 1º), porém resguardando a possibilidade de convocação de reuniões em formato híbrido ou remoto pelo presidente da ALMG.

Publicada no *Diário Administrativo* em 1º de março de 2023 e gerando efeitos a partir de 6 de março desse ano (art. 7º), a norma resguardou, no art. 2º, a possibilidade de participação remota de convidados, seja em reuniões especiais e eventos institucionais, quando ficará a critério do presidente da ALMG, seja em eventos de comissões, como debates públicos e audiências de convidados, a critério do presidente de cada comissão. O parágrafo único desse artigo, no entanto, ressalvou a participação necessariamente presencial de (i) autoridades, nos termos do art. 54 da Constituição do Estado; (ii) depoentes em CPI; e (iii) indicados para os cargos a que se referem os incisos XXI e XXIII do art. 62 da Constituição do Estado, como por exemplo Conselheiros do Tribunal de Contas e do Conselho Estadual de Educação.

O art. 3º, trazendo os mesmos conceitos de reuniões híbridas e remotas da Deliberação nº 2.804, previu a faculdade, "em caráter excepcional", de o presidente da ALMG convocar reuniões nesses formatos, que deverão estar expressos no respectivo edital de convocação, mediante requerimento firmado pela totalidade dos membros do Colégio de Líderes.

Por sua vez, o art. 4º inovava em relação à Deliberação nº 2.804 ao prever, nas reuniões presenciais, a utilização exclusiva dos terminais eletrônicos instalados no recinto do Plenário para registro de presença e votação. Possivelmente essa decisão foi tomada tendo em vista o alto grau de distração causado pela utilização de dispositivos móveis: ao mesmo tempo em que estava utilizando o aplicativo Silegis instalado em seu telefone celular, o parlamentar recebia ligações e mensagens, acabando muitas vezes por não conseguir registrar seu voto no tempo regulamentar. Já a inscrição para uso da palavra permaneceu podendo ser feita também por dispositivo móvel ou computador, mesmo em reunião presencial. A solicitação de aparte em reuniões com participação remota continua a ser feita por meio do chat do aplicativo de videoconferência (incido I do §3º do art. 4º). Nessas reuniões, a eventual chamada para recomposição de quórum poderá ser feita por chamada oral ou pelo aplicativo Silegis, a critério do seu presidente (inciso II do §3º do art. 4º).

Por fim, o art. 5º reproduziu as condições de participação em reuniões híbridas já previstas em normas anteriores, como o dever de cada parlamentar responsabilizar-se pela guarda e sigilo das chaves de acesso à reunião, bem como por manter atualizado junto à Secretaria-Geral da Mesa seu número de telefone pessoal.

A edição desta norma, já em vigor há quatro meses no momento em que escrevemos este trabalho, julho de 2023, e sem sinalização de modificação ou revogação à vista, trouxe de volta ao Legislativo mineiro cenas como a das fotos abaixo reproduzidas, as quais ilustram aquilo que tão bem foi traduzido em palavras no trecho acima transcrito da lavra da Prof.ª Roberta Simões Nascimento: a impossibilidade de conchavos, combinações e acertos (e, em última análise, do consenso propriamente dito) se darem de forma quase instantânea, com toda a linguagem corporal que lhe é peculiar, a partir de dispositivos eletrônicos e com a imposição do distanciamento. Vitória, por enquanto, do modelo presencial?

Foto 1 – Comissão de Administração Pública em reunião em 18 de abril de 2023

Crédito: Elizabete Guimarães/ALMG.

Foto 2 – Reunião extraordinária de Plenário em 19 de abril de 2023

Crédito: Guilherme Dardanhan/ALMG.

Foto 3 – Reunião extraordinária de Plenário em 4 de abril de 2023

Crédito: Acervo pessoal do autor.

Espera-se que as normas analisadas neste capítulo sejam o embrião de uma futura alteração regimental, que finalmente trará para uma resolução aquilo que foi deliberado de forma infrarregimental, cristalizando no ordenamento da ALMG, por exemplo, a possibilidade de participação à distância em audiências públicas, gerando menor custo para o Poder Legislativo (que não precisa mais, por exemplo, pagar despesas com passagens e hospedagem para pessoas de fora de Belo Horizonte), e a consolidação de ferramentas digitais de participação do cidadão.

# CAPÍTULO 4
# PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO: DAS ESSENCIALIDADES À SUA APLICABILIDADE NA ALMG DURANTE A PANDEMIA

A beleza da ciência reside na sua capacidade de desdobrar indagações em novas perguntas, proporcionando novas descobertas e contribuindo assim, em última análise, para a evolução humana.

Isto posto, impõe-nos destacar um desses questionamentos, ainda que sem a preocupação de respondê-lo neste trabalho: *analisadas as normas infralegais com impacto no processo legislativo na ALMG, trabalho organizativo e com importância de registro histórico, em qual medida se deu o atendimento aos princípios estruturadores (dirigentes) do processo legislativo?*

Essa definição atinge ainda mais relevância porquanto as citadas normas promoveram substancial alteração no processo legislativo mineiro, bastando citar como evidência que, se listássemos apenas o que *não* restou modificado, essa lista abrangeria tão somente alguns poucos aspectos processuais, quais sejam:

a) a convocação prévia das reuniões por meio de edital contendo a matéria a ser apreciada;

b) a emissão de parecer técnico prévio;

c) a emissão de parecer de redação final, em demonstração de zelo pela forma; e

d) a transparência, manifestada na não interrupção do registro das atividades parlamentares, bem como no livre acesso da imprensa à Assembleia durante todo o período de restrições, na publicação prévia das proposições e na não interrupção da circulação do *Diário do Legislativo* e do *Diário Administrativo* (ainda que em edições extraordinárias, conforme nos deteremos melhor ainda neste capítulo).

Para esse mister, buscaremos conceituar "princípios estruturantes do processo legislativo", passando, preliminarmente, pelo esclarecimento de sua relação com o termo "essencialidades", utilizado pelo Regimento Interno da ALMG. Na sequência, traçaremos breves linhas sobre a ciência da Legística, ora utilizada como metodologia e que tanto vem influenciando positivamente na discussão do processo de formação das leis. Continuando, traremos conceitos da doutrina e exemplificaremos como esses princípios encontram-se positivados em regimentos de outras Casas Legislativas. Ao final, listaremos quais consideramos ser esses princípios, para que o leitor, já ciente da parte empírica deste trabalho,

possa ter elementos para seu julgamento pessoal acerca da pergunta norteadora em itálico acima. Ressaltamos que nosso intuito é identificar princípios aplicáveis ao processo legislativo praticado na ALMG, não necessariamente apenas no período de pandemia, mas restritos ao âmbito desse parlamento subnacional. Como um bônus, ainda neste capítulo traremos algumas breves notas sobre mais uma inovação dos tempos pandêmicos na Assembleia de Minas: as edições extraordinárias dos seus veículos oficiais de imprensa, dialogando com o princípio da publicidade ou transparência.

### 4.1 Preliminar 1: Nivelamento conceitual: essencialidades e princípios estruturantes do processo legislativo

Até aqui, utilizamos diversas vezes o termo "essencialidade", definido no *Dicionário Houaiss* como "caráter do que é essencial", isto é, "básico, fundamental, mais importante, necessário, indispensável, principal".

Consultando os regimentos internos da ALMG desde 1835,[84] observamos que o referido termo foi inserido apenas na versão atualmente em vigor (Resolução nº 5.176/97), em dois artigos: no art. 73, conforme nos deteremos adiante, e na redação original do art. 207, que preconizava que os projetos de lei do plano plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de crédito adicional ao orçamento seriam publicados "apenas em sua essencialidade", diretriz que foi revogada na última reforma do Regimento, feita por meio da Resolução nº 5.511, de 2015. Isso fazia sentido num tempo em que as matérias do *Diário do Legislativo* eram publicadas no *Minas Gerais*, de forma paga, sendo certo que os projetos de lei em questão, a exemplo do projeto do orçamento anual, são acompanhados de inúmeros anexos, verdadeiros livros, que hoje, com o advento da versão eletrônica do *Diário do Legislativo*, se fazem publicar na forma de *links*.

A definição das "essencialidades" do processo legislativo, termo restrito ao Regimento Interno da ALMG (quando comparado a normas análogas tanto das Casas Legislativas nacionais quanto das subnacionais, no Brasil), é problema que parte da nossa praxe no assessoramento às deputadas e aos deputados no parlamento mineiro, principalmente diante do estabelecido no §5º do art. 73 do Regimento Interno da ALMG, que abre uma porta para a mudança de procedimento previsto nesse mesmo instrumento (tornando as regras do jogo, por conseguinte, imprevisíveis), desde que (i) seja chancelada por Acordo de Líderes, firmado pela totalidade dos membros desse colegiado, e (ii) não vise a alterar *essencialidades* do processo

[84] Os regimentos estão disponíveis em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/regimento-interno. Acesso em: 14 ago. 2022.

legislativo. Assim, as essencialidades acabam por constituir um limite às inovações pretendidas pelos parlamentares no seio do processo legislativo mineiro, permitidas pela regra do citado §5º do art. 73. No entanto, a imprecisão do termo "essencialidades" acaba constituindo uma brecha para o manejo circunstancial do processo – muitas vezes mais autoritário, principalmente se for verificado um presidencialismo forte no comando da Casa. Por outro lado, a existência dessa brecha pode representar a saída para a construção de acordos e a viabilização do consenso, desde que estabelecidas uma maior objetividade e clareza na sua aplicação, garantindo, ao final, a igualdade dos representantes e o afastamento de casuísmos.

Já "princípio" é um temo encontrado mais comumente na doutrina e nas normas afetas ao processo legislativo, como veremos ainda neste capítulo. O *Dicionário Houaiss* conceitua "princípio" como "o que serve de base a alguma coisa; causa primeira, raiz, razão" e, sob a rubrica da filosofia, "fonte ou causa de uma ação". Por sua vez, o *Dicionário de Filosofia* de Nicola Abbagnano traz como definição de princípio "ponto de partida e fundamento de um processo qualquer".[85]

Uma ótima análise sobre princípios nos é trazida por José Alcione Bernardes Júnior, na obra *O controle jurisdicional do processo legislativo*, que nos ensina: "os princípios exercem a sua força normativa irradiadora sobre as regras, informando-lhes o conteúdo, de modo que estas últimas, ao densificar as disposições principiológicas, conferem-lhes cunho operativo". Mais adiante, assevera que a ciência, hodiernamente, concebe os princípios como "disposições jurídicas dotadas do grau máximo de hierarquia normativa, autênticas vigas-mestras de todo o arcabouço jurídico-constitucional". Ao confirmar que os princípios possuem dimensão normativa, Bernardes Júnior assim se manifesta: "As regras são disposições densamente normativas; já os princípios são disposições densamente valorativas"[86] – ou seja, "os princípios são normas de largo espectro, suscetíveis de incidirem nas situações mais distintas, desde que entre elas repouse um elemento comum, consubstanciado no *valor* que serviu de inspiração à formulação da disposição principiológica".[87]

Acreditamos que a essencialidade dialoga exatamente com essa noção de valor, fazendo com que "essencialidades" e "princípios" se confundam conceitualmente. Dessa forma, apesar de o Regimento Interno da ALMG ter adotado o peculiar termo "essencialidades", pode-se entender que a referência é a mesma ao que diversos autores na doutrina e variados regimentos

---

[85] ABBAGNANO. *Dicionário de Filosofia*, p. 928.
[86] BERNARDES JÚNIOR. *O controle jurisdicional do processo legislativo*, p. 73, 74.
[87] BERNARDES JÚNIOR. *O controle jurisdicional do processo legislativo*, p. 74-75. Grifo nosso.

parlamentares tratam por "princípios", mais especificamente "princípios estruturantes do processo legislativo".

### 4.2 Preliminar 2: A Legística, a avaliação de impacto legislativo e regulatório e sua importância no estudo do processo legislativo

A partir dos anos 1970, com o trabalho do suíço Peter Noll, o mundo jurídico passou a voltar seu olhar também para a "ciência da legislação", no que mais tarde se denominaria Legística, assim entendida como "a disciplina que se ocupa do estudo do fenômeno legislativo como um todo, tendo em vista a produção normativa de maior qualidade",[88] em seus aspectos formal e material. De lá pra cá, a Legística vem contribuindo no sentido de chamar a atenção de estados, legisladores e sociedade acerca da importância de uma produção legislativa mais eficaz, transparente, inteligível e simples. Sua ascensão coincide com o questionamento advindo do excesso de legislação que tomou conta dos ordenamentos dos países após a assunção por parte do Estado de diversas tarefas, fruto da construção de sua maior presença na vida social, notadamente no decorrer do século XX.

Com as contribuições da Legística, pode-se dizer que o processo legislativo deixa de ser "linear" e passa a ser "circular". Por "linear" referimo-nos ao procedimento legislativo clássico, descrito pelo professor Menelick de Carvalho Netto na sua célebre obra *A sanção no procedimento legislativo*, citando Biscaretti di Ruffia, como:

> o procedimento de formação da lei formal, compreendido não como ato singular, mas enquanto conjunto de atos vinculados entre si, delineados pelo ordenamento constitucional no número e na articulação de suas fases, com vistas à produção do ato final, a lei. Apresenta esse procedimento, na linha de axioma, três fases básicas, ainda que, segundo os vários ordenamentos positivos, os respectivos desenvolvimentos dessas fases possam vir a variar significativamente. Inicia-se o procedimento por uma fase introdutória, também chamada instaurativa ou preparatória, na qual se concretiza, logicamente, em suas várias expressões, a iniciativa legislativa. À fase introdutória segue-se a fase constitutiva ou perfectiva, em que especificamente se forma, em sentido estrito, o ato normativo propriamente dito: mediante a aprovação do Parlamento, uni ou bicameral, podendo, conforme prefigurada pelo ordenamento, ser também requerida superveniente e idêntica manifestação de vontade constitutiva do Chefe de Estado. Perfeccionado o ato legislativo, segue-se, encerrando o procedimento, uma fase integrativa de eficácia, pela qual a lei, já perfeita, poderá enfim adquirir uma eficácia *erga omnes*. Observa-se que, na maior parte dos Estados de tradição românica, essa última fase subdistingue-se nas duas subfases da promulgação e da

[88] PRETE. Porque surgiu a Legística?, p. 45.

> publicação, enquanto, especialmente naqueles Estados anglo-saxões, o seu desenvolvimento se verifica de forma mais simples e rápida.[89]

Já por processo legislativo "circular" queremos nominar aquele procedimento de formação das leis que, ao invés de ter pontos de início e de conclusão estanques, separados por diversos atos jurídicos (abrangendo basicamente as fases da iniciativa, da deliberação, da sanção ou promulgação e da publicação), passa a ser visto como um *continuum*, isto é, uma via em constante aperfeiçoamento, terminando no mesmo ponto em que se inicia, qual seja o da avaliação de impacto – seja prospectiva ou *ex ante*, se anteceder a produção da norma; seja retrospectiva ou *ex post*, se elaborada depois da entrada em vigor da norma.

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, referindo-se à caracterização do processo legislativo como discurso de justificação das normas jurídicas, ensina-nos:

> De acordo com Klaus Günther, é por meio dessa atividade de justificação que as normas jurídicas ganham validade. Dizer, entretanto, que uma norma é válida não esgota o problema de sua aplicação a um caso concreto. O discurso de justificação, desenvolvido no processo legislativo, deve ser complementado por um discurso de aplicação, que avalia se uma norma é adequada ou não para regular determinado caso concreto.[90]

Já nas palavras de Pietra Vaz Diógenes da Silva,

> assim como as pessoas e a natureza, as normas tornam-se sujeitas ao decurso do tempo, de modo que devem ser justificadas não apenas no momento de sua criação, mas continuamente, pois uma norma pertinente em determinadas circunstâncias pode tornar-se desnecessária ou até prejudicial em cenários transformados pela simples passagem do tempo.[91]

Assim é que a avaliação de impacto é a fase que vai anteceder a iniciativa e suceder a publicação, imprimindo ao processo a característica que ora estamos chamando de "circular", a viabilizar, conforme já citamos, a ideia do aperfeiçoamento constante da norma. Essa avaliação tem, portanto, o condão de provocar a reflexão, a crítica acerca do fazer normativo, contribuindo assim, ao menos teoricamente, para a produção de leis melhores. Ela vem sendo incorporada de forma crescente no mundo, e no Brasil seu maior expoente foi a recente constitucionalização, com a aprovação da Emenda nº 109, de 2021, que, inserindo o §16 ao art. 37 da nossa Carta Maior, tornou obrigatória aos órgãos e entidades da administração pública a realização de "avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser

---

[89] RUFFIA *apud* CARVALHO NETTO. *A sanção no procedimento legislativo*, p. 199-200.
[90] BARBOSA. *Processo legislativo e democracia*, p. 76.
[91] SILVA. *Irregulável Mundo Novo*, p. 71.

avaliado e dos resultados alcançados" – ou seja, a avaliação das políticas públicas passa a constituir, ela própria, uma política pública, ao menos quanto à produção legislativa no âmbito do Executivo, chamada de regulatória.

### 4.2.1 Como se deu a avaliação de impacto das normas relativas ao processo legislativo na ALMG durante a pandemia?

Conforme já tivemos oportunidade de manifestar, a produção das normas avaliadas neste trabalho concentrou-se na Mesa Diretora da ALMG, que por vezes validou um acordo elaborado pelos membros do Colégio de Líderes – isso quer dizer que quaisquer apontamentos no sentido de aprimorar a norma partiram de um colegiado muito restrito.

Essa centralização do poder decisório num pequeno grupo, aliás, é histórica, conforme pondera Juliana Baldoni Figueiredo:

> Desde a sua criação, o Colégio de Líderes vem recebendo pesadas críticas por contribuir para a excessiva concentração de poderes que se observa no Parlamento brasileiro, mas também é defendido por aqueles que entendem que o Plenário não seria capaz de organizar seus trabalhos sem as discussões prévias conduzidas por um órgão reduzido que, em conjunto com o Presidente da Casa, se responsabilizasse pela elaboração da pauta de votações.[92]

Além dessa restrição, tivemos a questão do já citado ineditismo da modificação de regras processuais por meio do instrumento normativo "Deliberação da Mesa", que é cotidianamente elaborado, sob demanda da Mesa Diretora, por técnicos da Gerência-Geral de Gestão de Processos e Normatização (GPN), ligada à Diretoria de Planejamento e Coordenação da ALMG e focada, até então, em assuntos de caráter administrativo. Assim, pode-se dizer que a avaliação prospectiva e retrospectiva das normas analisadas aconteceu de maneira limitada, feita a portas fechadas, exclusivamente por técnicos da GPN, das Diretorias de Processo Legislativo e de Planejamento e Coordenação, da Secretaria-Geral da Mesa e da Secretaria-Geral Adjunta da Mesa, também a partir de demandas da Mesa Diretora sobre as quais não houve espaço para o diálogo. Ainda assim podemos verificar que houve o aperfeiçoamento das regras, mesmo que não expresso em normas (as quais costumavam trazer consigo a brecha de conferir ao presidente competência para "editar normas complementares"). Como exemplos, citamos a consolidação do prazo para apresentação de emendas até as 12 horas do dia anterior ao da reunião de sua deliberação (não expresso), no "rito Covid", e a centralização da gestão

---

[92] FIGUEIREDO. *O Colégio de Líderes*, p. 11.

dos *slots* de comissões na Gerência-Geral de Apoio às Comissões, depois de um período em que ficou sob gestão da SGM.

### 4.3 Visão doutrinária sobre os princípios estruturantes do processo legislativo

Com a consolidação, ainda em curso, da importância da avaliação de impacto para a norma, joga-se luz sobre o julgamento que se deve ter, antes e depois da produção normativa, acerca da adesão do processo legislativo aos princípios e ele afetos. Daí advém a importância do conhecimento desses princípios, cuja adjetivação "estruturantes" é apenas para lhes enfatizar o sentido.

Assim, nosso objetivo é dar um sobrevoo acerca da doutrina sobre esses princípios, trazendo uma amostra do estado da arte em que se encontra a questão dos princípios estruturadores do processo legislativo.

#### 4.3.1 A visão de Luc Wintgens

O professor, jurista e filósofo belga Luc Wintgens, em seu artigo de 2006 intitulado "Legisprudence as a New Theory of Legislation", adotando o termo "Legisprudência", defende a aplicação da racionalidade na teoria de formação das leis, a partir da justificação mandatória da criação de uma norma por meio da consideração das limitações de liberdade que ela obrigatoriamente ensejará. Assim, para além da Legística, o processo legislativo deve levar em consideração efetividade, eficácia e eficiência, observando os seguintes princípios:

1. Alternatividade: a elaboração de uma nova lei só deve ocorrer se falhar a limitação interna da liberdade, oriunda dos próprios indivíduos, em sua interação e sua comunicação. Ou seja: só se deve considerar a emissão de uma nova norma se se verificar que a limitação externa (estatal) da liberdade mostra-se necessária em relação à sua limitação interna – que é, assim, preferível. Na recente obra *Avaliação Legislativa no Brasil: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, §16*, o pesquisador Rodrigo Mascarenhas, membro do Observatório para a Qualidade da Lei da Faculdade de Direito da UFMG, faz uma análise da obra de Wintgens, assim descrevendo esse princípio:

> O princípio da alternatividade se sustentaria a partir de uma análise de que a intervenção legislativa deve ocorrer enquanto uma alternativa a uma falha na interação social. Ou seja, geralmente se espera que as relações sociais, por si mesmas, estabeleçam regras de interação em um sistema de autorregulação que Wintgens entende como a criação de significado entre as pessoas. Essa construção de sentido guardaria relação com as regras inseridas nas práticas sociais, que podem ser de várias ordens, como a pesquisa científica, educação e até mesmo a religião. Quando essas regras inerentes às práticas sociais

> falham ou conflitam, a intervenção estatal, na forma de uma norma por exemplo, emerge em um cenário em que a limitação externa da liberdade seria necessária.[93]

2. Densidade normativa: na elaboração de uma norma, devem ser levadas em consideração suas camadas, sua densidade, porquanto ela intervirá na nossa liberdade em maior ou menor grau. Dessa forma, aquela lei que estabelece uma sanção para o seu descumprimento tem densidade normativa maior, porquanto possui em si o potencial de interferir ainda mais na liberdade dos indivíduos que não atuem segundo o seu preceito, devendo, consequentemente, vir acompanhada de uma justificação também maior. Aqui, valemo-nos da análise de Pietra Vaz Diógenes da Silva, também membro do Observatório para a Qualidade da Lei da UFMG, na sua dissertação de mestrado publicada sob o título de *Irregulável Mundo Novo: a regulação de Big Techs na infosfera*, nos seguintes termos:

> Em seguida há o princípio da densidade normativa, referente aos diferentes níveis de intervenção normativa externa para organizar a conduta dos sujeitos. Seu principal objeto são as sanções, que precisam de uma justificativa especialmente robusta porque incluem uma dupla limitação de liberdade. Isto é, uma norma jurídica resultante da intervenção estatal já é uma restrição à liberdade, e uma norma que impõe sanção tem ainda mais potencial restritivo. É um princípio que, em comparação com o direito material, condiz com o princípio do direito penal como ultima ratio, pois entende a sanção como o instrumento mais gravoso à liberdade dos sujeitos e prioriza a utilização de outros recursos sempre que possível.[94]

3. Temporalidade: no processo de elaboração de uma lei, devem ser levadas em consideração as circunstâncias que permeiam a sua criação, as quais têm como característica fulcral o seu dinamismo, sua eterna e constante mutabilidade. Assim, quando a Legisprudência rejeita a ideia de onisciência de um legislador-autoridade em prol da ideia de que a verdade não é atingível pelo legislador, admite que é a cognição que o move no processo legislativo, cognição esta mutável e dinâmica, sujeita ao passar do tempo e à sua interferência na noção da liberdade tolhida pela norma.

4. Coerência: a norma a ser emitida deve levar em conta todo um conjunto de outras normas preexistentes, num plexo a que comumente se dá o nome de ordenamento jurídico. Assim, o processo legislativo, para ser legitimado, deve levar em consideração, em sede de avaliação de impacto, a relação da norma proposta com as demais, a fim de evitar contradições, repetições, lacunas, antinomias. Cristiane Kaitel e Esther Prete, na citada obra *Avaliação*

---

[93] MASCARENHAS. Racionalidade e argumentação legislativa em uma cultura da justificação democrática das leis, p. 175.

[94] SILVA. *Irregulável Mundo Novo*, p. 69-70.

*Legislativa no Brasil: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, §16*, discorrem sobre os níveis de coerência referidos por Wintgens:

> O princípio da coerência é apresentado em níveis, a depender das exigências complementares de coerência que vão sendo adicionadas com o aumento do nível de coerência. O primeiro nível de coerência é chamado de coerência sincrônica, e se refere a uma análise semântica e sintática do texto normativo. Em relação a qualquer texto escrito, o que se aplica também às normas que instituem políticas públicas, busca-se que em uma interpretação literal, não haja incoerência nos termos do texto, ou mesmo no sentido das frases tomadas em seu conjunto. Este nível de coerência é básico, e a presunção é de que o legislador tenha a capacidade de produzir um texto escrito com coerência sincrônica.
> O segundo nível de coerência é chamado de coerência diacrônica, em que, adicionalmente à coerência semântica e sintática, as normas estabelecidas não sejam contraditórias entre si, e que o resultado da aplicação das normas estabelecidas no instrumento normativo não seja contraditório. Em relação às normas que instituem políticas públicas, a importância de se garantir a coerência diacrônica é evidente, para que as normas não sejam ineficazes. A eficácia das políticas públicas se evidencia quando os objetivos propostos são alcançados, o que não seria possível se as propostas de enfrentamento dos problemas concretos individualmente se apresentassem contraditórias. A coerência diacrônica também já se mostra importante na análise de eficiência, já que o custo de implementação de propostas contraditórias seria alto considerando que não se conseguiria o resultado planejado.
> O terceiro nível de coerência é chamado de coerência sistêmica. Adicionalmente à coerência diacrônica, exige-se que os efeitos das normas consideradas individualmente exequíveis, quando observados em conjunto, se anulem uns aos outros. Neste sentido, a própria existência do efeito das normas estaria sendo colocado em cheque (*sic*). Não há possibilidade de enfrentamento dos problemas concretos se os resultados obtidos analisados em conjunto acabem sendo anulados uns pelos outros. A validade das normas tomadas individualmente não pode resultar em incompatibilidade operacional conjunta.
> O quarto nível de coerência é chamado de coerência intrínseca. Além da necessidade de coerência sistêmica, é necessário que as soluções propostas sejam baseadas racionalmente em uma teoria. Assim, o texto normativo que institui políticas públicas deve refletir um referencial teórico compatível. As propostas contidas no texto normativo das políticas públicas estão, pela coerência intrínseca, obrigadas a observar os princípios constitucionais, os princípios basilares de nossa ordem jurídica. Esta reflexão se apresenta importante quando aplicamos este princípio ao texto da Emenda Constitucional nº 109/21, já que o legislador escolheu inserir o dever aos órgãos e entidades da administração pública de avaliação e monitoramento das políticas públicas estabelecidas no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em um parágrafo específico (§16). Este artigo é fundamental para qualquer análise dos atos da administração pública, já que concentra os princípios a serem observados em qualquer circunstância, quais sejam, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Neste sentido, para estar conforme o princípio da coerência em seu nível máximo, ou seja, o nível da coerência intrínseca, o dever de monitoramento, avaliação e revisão das políticas públicas instituído pelo

> legislador para os órgãos e entidades da administração pública tem que ser executado obedecendo a todos os princípios elencados no caput do art. 37.[95]

### 4.3.2 A visão de Jeremy Waldron

Já o filósofo do direito, neozelandês, professor Jeremy Waldron, dá-nos notícia, em sua obra de 2016 intitulada *Political Political Theory: Essays on Institutions*, dos "princípios legitimadores do processo legislativo", descritos no trecho a seguir, a partir da citação das autoras Fabiana de Menezes Soares e Flávia Pessoa Santos:

> Por sua vez, Waldron, ao discutir os princípios que norteiam a atividade do parlamento, defende a existência de princípios legislativos que podem ser compartilhados por pessoas que tenham concepções de justiça diversas ou que disputam políticas públicas antagônicas. Ele apresenta princípios legislativos tanto procedimentais (referentes às instituições e ao processo legislativo), quanto princípios de outras naturezas, quais sejam:
>
> (i) substantivos (referentes ao conteúdo da lei, como o que defende Bentham a respeito do bem comum como norteador da elaboração legislativa);
>
> (ii) formais (referentes ao modo de se fazer lei).
>
> O autor manifesta a preocupação com a legitimidade advinda dos procedimentos institucionais e do processo legislativo. Essa perspectiva transparece quando o autor, hipoteticamente, pergunta ao cidadão: "Por que eu devo cumprir ou apoiar essa lei, quando penso que seu conteúdo está errado?" A resposta a esta pergunta salienta o modo como a lei foi elaborada, revelando *circunstâncias de discordância*, de modo que o cidadão passa a reconhecer a legitimidade dessa lei, ainda que não concorde com o seu conteúdo. Em razão disso, o processo legislativo deve observar princípios que o legitimam. Os princípios legitimadores do processo legislativo, segundo Waldron são:
>
> (i) A ideia de legislação: consiste em fazer ou alterar as leis de maneira explícita, através de um processo e uma instituição publicamente dedicada a essa tarefa. Tal publicidade não é importante apenas para informar àqueles que são afetados por determinada lei, mas para toda a comunidade, que necessita ter ciência a respeito do que tem sido feito a nível legislativo.
>
> (ii) A duty of care (o dever de cuidado): considerando a seriedade das consequências que podem ser provocadas pelas leis, é extremamente necessário que os legisladores tenham cuidado, sob pena de poderem provocar graves injustiças às pessoas. O legislador deve estar atento, também, aos seus interesses pessoais, os interesses coletivos e as leis feitas, a fim de evitar inadequações nesse sentido e conflito de interesses.
>
> (iii) Princípio da representação: espera-se que o autor da lei não vá simplesmente impor suas crenças em sua tarefa de elaboração legislativa. Espera-se que ela seja submetida ao escrutínio, debate e decisão por uma grande assembleia legislativa. A representatividade torna possível a diversidade de interesses.
>
> (iv) Respeito à discordância (dissenso): tem por objetivo combater a criação artificial de consensos. Uma pessoa não deve ser vista como subversiva ou desleal por discordar publicamente de algo que é tido como consenso social. Um partido não deve ser visto como uma ameaça pela

[95] KAITEL; PRETE. A Legisprudência aplicada, p. 106-107.

> discordância pública. *A oposição, porém, não diz respeito tão somente às garantias de expressão, mas também a uma estrutura que permita a atuação da oposição no legislativo, com reconhecimento de líderes da oposição, por exemplo*.
> (v) Princípio da deliberação responsiva: trata-se de uma abertura verdadeira ao debate, à mudança de opinião. "Espírito de abertura ao argumento e à consideração". A *mudança de opinião não deve ser vista negativamente*, mas como uma forma de ponderação e reavaliação dos fatos.
> (vi) Princípio da formalidade legislativa: por vezes, as diferenças ideológicas levam a um natural distanciamento e fechamento do diálogo. Assim, deve haver uma série de formalidades que garantam o debate com diversidade de ideias.
> (vii) Igualdade política e decisão da maioria: embora a igualdade política seja um ideal, como reconhece o próprio autor, ela acaba por influenciar no processo. *Assim, deve-se buscar tanto um tratamento igualitário entre os legisladores*, como um sistema político-eleitoral que garanta a representatividade mais igualitária dos eleitores. Assim, será possível um debate mais rico e completo. E, de todo modo, permanecendo o dissenso, deve-se respeitar a decisão da maioria.[96]

Em síntese, poderíamos associar os princípios legitimadores do processo legislativo de Waldron a outros desdobramentos, também de cunho principiológico e dirigente:

a) Publicidade;

b) Segurança jurídica (observância de um "devido processo legislativo");

c) Observância da Legística (realização de avaliação de impacto legislativo) – aproximação com o princípio da densidade normativa de Wintgens;

d) Fidedignidade da representação (para assim espelhar a pluralidade presente na sociedade e garantir a polifonia no parlamento) – no âmbito do sistema político-eleitoral, objeto do Direito Eleitoral;

e) Garantia de voz e participação, em assembleia preferencialmente diversa;

f) Respeito às minorias e ao debate (inclusive admitindo a mudança de opinião, a qual também dialoga com o princípio da temporalidade de Wintgens);

g) Igualdade de participação dos representantes.

### 4.3.3 A visão de José Alcione Bernardes Júnior

O já citado professor José Alcione Bernardes Júnior,[97] por sua vez, menciona em sua obra *O controle jurisdicional do processo legislativo* – que antecede a divulgação, no Brasil, dos estudos de Legística, por constituir uma adaptação de sua dissertação de mestrado,

---

[96] SOARES; SANTOS. A incorporação do dissenso no processo legislativo e seu papel na justificação da lei, p. 247-249. Grifos nossos.

[97] BERNARDES JÚNIOR. *O controle jurisdicional do processo legislativo*, p. 69-72.

defendida em 2004 – princípios que se aproximam daqueles da Teoria Geral do Processo, com ênfase no "princípio democrático". Disserta esse autor, assim, acerca de sete princípios, a saber:

1. Princípio da unicidade: o processo legislativo volta-se à consecução de um ato final, qual seja a elaboração da lei, ato este que informa e assim unifica toda a cadeia procedimental;

2. Princípio da continuidade: a incidência de um ato constitutivo do procedimento de formação das leis é pressuposto do ato subsequente, havendo entre eles uma relação de causalidade;

3. Princípio da economia processual: o processo deve estruturar-se de forma a exigir o mínimo dispêndio de energia (a formação prévia do consenso – notadamente num contexto de pandemia, onde o fator tempo é ainda mais primordial – é um exemplo, assim como a participação remota, em audiência pública, de um especialista no tema discutido);

4. Princípio da sanabilidade dos vícios em face da ausência de prejuízo: havendo no curso do procedimento a ocorrência de vício, se este não comprometeu a consecução do fim pretendido, não deve invalidar todo o processo (é o caso, por exemplo, da realização de uma reunião deliberativa de parlamentares sem a publicação do respectivo edital, mas na qual todos comparecem);

5. Princípio da publicidade: a atividade parlamentar, pelo seu caráter de representatividade, deve manifestar-se de forma transparente, de forma a permitir seu escrutínio por aquele outorgante do mandato, isto é, o cidadão;

6. Princípio do contraditório: todos os envolvidos no processo devem participar em igualdade de condições, resultando naquilo que Bernardes Júnior denomina de "justo equilíbrio que propicie, de um lado, governabilidade à maioria, e, de outro, condições participativas para que a minoria possa vir a se tornar maioria";[98]

7. Princípio democrático: como a lei deve ser expressão da integração das diversas correntes políticas com assento no Parlamento, a participação deve impor o pluralismo, a deliberação deve ser tomada pela regra da maioria e a publicidade deve informar todo o *iter* processual legislativo. Podemos inferir, aqui, que a participação popular no processo legislativo pode tornar-se uma essencialidade do mesmo quando se verificar que não houve a impressão do pluralismo na sua consecução ou quando esta decorre de uma exigência constitucional (caso do plebiscito e do referendo, por exemplo).

---

[98] BERNARDES JÚNIOR. *O controle jurisdicional do processo legislativo*, p. 71.

### 4.3.4 A visão de José Afonso da Silva

Por sua vez, José Afonso da Silva,[99] autor de uma das obras mais clássicas do processo legislativo, com primeira edição datada de 1964, enumera cinco princípios "gerais" do processo legislativo "moderno", a saber:

1. Princípio da publicidade: as deliberações do parlamento devem realizar-se perante o público, salvo aquelas tomadas em reuniões secretas, as quais constituem exceção;

2. Princípio da oralidade: como diz o ditado popular, "quem sabe faz ao vivo". Nas palavras do autor, "consiste no fato de que os debates se façam de viva voz, tanto na discussão como na votação. Esta hoje se realiza, em regra, por via de painéis eletrônicos. Excepcionalmente permite-se que discursos sejam simplesmente enviados à publicação sem terem sido pronunciados".[100] Na era dos recursos audiovisuais, particularmente utilizados durante a pandemia, pensamos que esse princípio se aplica quando se evita o uso da palavra por meio de vídeos e áudios gravados em momento distinto daquele da reunião parlamentar – os quais seriam equivalentes aos discursos não pronunciados. Aqui, pensamos que o objetivo é valorizar a diversidade e pluralidade que constituem a marca do parlamento – afinal, ainda que escrito (ou gravado) previamente, um discurso é sempre sujeito a complementações, ponderações, apartes e reações de linguagem corporal, quando pronunciado de viva voz, mais espontaneamente, perante os pares. Mesmo os programas de reunião remota, ainda que proporcionem a sincronicidade nas deliberações, impedem a visualização da linguagem corporal em sua inteireza, por não exibirem todo o corpo do parlamentar, sendo certo que esta se manifesta de forma diferente no ambiente virtual, em que presumivelmente os parlamentares não se encontram num mesmo recinto – sequer foi exigido, no âmbito da ALMG, que as câmeras permanecessem abertas durante as reuniões, apesar da exigência de a deputada ou o deputado portarem aparelho de telefone celular "com câmera frontal habilitada e desobstruída"[101] para habilitarem-se a esse tipo de participação/deliberação;

3. Princípio da separação da discussão e votação: a votação só deve ocorrer após finalizada a discussão de uma matéria, e esta não pode ser reaberta após iniciada a votação, sob pena de se iniciar novamente uma deliberação após a emissão do voto;

4. Princípio da unidade da legislatura: tem que ver com o conceito de legislatura e com a renovação que se impõe ao parlamento a cada período de quatro anos, após as eleições. Dessa forma, a composição do parlamento, após a renovação, é única, não se confundindo com a

---

[99] SILVA. *Processo constitucional de formação das leis*, p. 52-54.
[100] SILVA. *Processo constitucional de formação das leis*, p. 53.
[101] Vide art. 7º da Deliberação da Mesa nº 2.737, de 2020.

anterior, que afinal poderia tender para um espectro político-ideológico distinto. Assim, a atividade do parlamento deve refletir sua composição de momento, pois é ela que representa de forma fidedigna a vontade popular. Nas palavras do autor, ao final de uma legislatura "consideram-se terminados todos os assuntos, seja qual for o estado de sua deliberação, tanto que as proposições são, então, arquivadas, com algumas exceções previstas no Regimento Interno".[102]

Apesar de já se considerarem essas exceções, pode-se dizer que este princípio, nos anos recentes, foi relativizado. Isso porque a Resolução nº 5.511, de 2015, que alterou pela última vez o Regimento Interno da ALMG, modificou seu art. 180, para permitir a continuação da tramitação em uma nova legislatura, a partir do ponto em que se encontravam, das proposições cujos autores tivesse sido reeleitos. Essa alteração consolidou no texto regimental regra que já vinha sendo aplicada, segundo a qual os autores, uma vez reeleitos, gozavam do direito de preferência, durante 90 dias, para desarquivar matéria de sua autoria arquivada ao final da legislatura anterior. Com isso, se por um lado privilegiou-se a manutenção da autoria da ideia, importante do ponto de vista político e de escrutínio (*accountability*), numa realidade em que as deputadas e os deputados seguem sendo valorizados pelo número de proposições que apresentam e/ou aprovam, por outro, relativizou o princípio ora em tela, já que tornou possível uma legislatura literalmente concluir o trabalho iniciado em outra, permitindo que uma assembleia, assim considerado o conjunto de parlamentares, desse cabo de um trabalho começado por assembleia distinta, presumivelmente dotada de outra representatividade. Não foi outra a regra adotada recentemente pela Câmara dos Deputados, com a Resolução nº 33, de 2022, que deu nova redação ao art. 105 do Regimento Interno daquela Casa, impedindo, pela norma do inciso VI, que inseriu, o arquivamento de proposições "que não tenham tramitado por 3 (três) legislaturas completas", bem como estatuindo, no §2º também por ela inserido, que pareceres aprovados no bojo de uma proposição arquivada poderão ser aproveitados para as proposições a ela anexadas e que permanecerem em tramitação, assim como a respectiva distribuição às comissões temáticas.

Aqui parece haver também um conflito, haja vista que essas últimas normas demonstram obediência à economia processual e à eficiência, não consideradas pelo autor ora em análise como princípios. Com efeito, o desarquivamento de proposições de autoria de parlamentares reeleitos acabava por gerar grande retrabalho, notadamente à Consultoria da ALMG, que na maior parte das vezes repetia os pareceres emitidos na legislatura anterior, haja

---

[102] SILVA. *Processo constitucional de formação das leis*, p. 54.

vista não ser comum uma grande alteração técnica, em período de até quatro anos, na forma de se considerar determinada matéria.

De qualquer forma, apesar de os índices de renovação do parlamento, desde a redemocratização, nunca terem superado os 50% na Assembleia de Minas[103] (como é também a regra, de resto, nas Casas Legislativas do país afora), pensamos que o processo deve, sim, valorizar a unicidade da legislatura como princípio. Não devemos nos esquecer que pareceres emitidos em legislaturas anteriores podem ser usados como instrumento político, tendo seu conteúdo assim enviesado, o que macula indelevelmente o processo legislativo.

5. Princípio do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares: trata-se do que nos referimos como a essencialidade da "análise técnica prévia", uma das poucas a não sofrer exceção durante a pandemia na ALMG. Consiste na emissão de um parecer sobre a proposição, previamente à sua deliberação pelo Plenário, preferencialmente por um colegiado menor (comissão) formado por parlamentares presumivelmente mais envolvidos, interessados ou formados no assunto sobre o qual a proposição versa. Esse parecer é resultado de um debruçar sobre a matéria, de uma análise com lupa da mesma, visando a conferir-lhe melhor forma e conteúdo. Assim, podemos entender também que a inserção dessa análise no processo legislativo, a qual ocorre, segundo o autor ora em análise, desde o fim do século XIX, foi o primeiro gesto de aproximação da política com a técnica – e consequentemente com a qualidade das leis, no que mais tarde se denominaria Legística – na atividade parlamentar.

### 4.3.5 A visão de João Trindade Cavalcante Filho

O professor e consultor do Senado Federal João Trindade Cavalcante Filho, em sua obra *Processo legislativo constitucional*, cuja primeira edição data do ano 2012, conceitua princípio como "uma norma que rege a parte principal, mais genérica, de um sistema de normas".[104] Ato contínuo, enumera nove princípios regentes do processo legislativo, a saber:

1. Princípio da separação dos poderes: conforme o ensinamento de Montesquieu, em sua obra *Do espírito das leis*, citado pelo autor em questão, "o poder de fazer as leis não poderia ser atribuído à mesma pessoa que as executasse ou que tivesse a prerrogativa de julgar".[105] A partir desse imperativo de separar a atividade legislativa das atividades de administrar e de

---

[103] Conforme informação relativa aos últimos 20 anos. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/10/02_eleicoes_indice_renovacao_almg#:~:text=Os%20eleitores%20mineiros%20que%20foram,52%20deputados%20estaduais%20foram%20reeleitos. Acesso em: 1 jul. 2023.

[104] CAVALCANTE FILHO. *Processo legislativo constitucional*, p. 28.

[105] CAVALCANTE FILHO. *Processo legislativo constitucional*, p. 29.

julgar, podemos concluir também que, quando o Executivo e até mesmo o Judiciário legislam, por meio de normas infralegais, por exemplo para regulamentar uma lei aprovada no Legislativo, essa regulamentação não deve ir além e/ou contradizer o que o parlamento instituiu, sob pena de se invadir a competência de um Poder pelo outro.

2. Princípio da não convalidação das nulidades: de acordo com esse princípio, eventuais vícios na tramitação de uma proposição não são sanáveis *a posteriori*, não se podendo falar em correção ulterior do *iter* procedimental. Assim, um projeto que dependa de quórum de maioria absoluta e tenha eventualmente sido aprovado com quórum de maioria simples deve ser declarado inconstitucional, ainda que tenha sido aprovado na segunda Casa, na hipótese de bicameralismo, e sancionado pelo chefe do Executivo. Aqui, o autor toma como exemplo a interrupção da aplicação da Súmula nº 5 do STF (que considerava sanado o vício de iniciativa quando houvesse a sanção), durante o regime militar, o que não é unânime na doutrina, haja vista a opinião de Menelick de Carvalho Netto em seu *A sanção no procedimento legislativo*, que estatui:

> Uma vez que não mais subsistem aqueles pressupostos políticos inerentes à ideologia da segurança nacional que fundavam toda a ordem monocrática precedente, podemos concluir que, igualmente, não mais subsiste qualquer óbice à doutrina brasileira em tomar como objeto de seu exame normativo-reconstrutivo, característico da Ciência do Direito, o fenômeno do procedimento legislativo, a exemplo da doutrina europeia (…) E nesse contexto, independentemente de norma constitucional expressa, impõe-se a restauração da Súmula nº 5. A sanção atribuída ao Chefe de Estado em nosso sistema é manifestação discricionária da vontade deste (…) A virtual pressão popular que possa vir a ser exercida sobre o Chefe de Estado e do Executivo, diretamente eleito, é problema político e como tal deve ser resolvido.[106]

3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade): o processo legislativo é passível de ser fiscalizado quanto à sua constitucionalidade, pelo próprio Legislativo, por meio da Comissão de Constituição e Justiça; pelo Executivo, pelo poder de veto inerente ao chefe desse Poder; e pelo Judiciário, posteriormente.

4. Princípio da simetria: os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos aplicáveis à União, consoante o previsto no *caput* do art. 25 da Constituição Federal. Assim, a total autonomia dos entes subnacionais só se verificará se a Constituição Federal, de forma expressa, assim estatuir, como no caso do §4º do art. 27, que deixa a critério de lei estadual a definição de regras para a iniciativa popular no processo legislativo.

---

[106] CARVALHO NETTO. *A sanção no procedimento legislativo*, p. 309.

5. Princípio democrático: ligado ao pluralismo político, consagrado no inciso V do art. 1º da Constituição Federal, este princípio determina que o processo legislativo, nas palavras do autor,

> deve respeitar os cânones de democracia. Em primeiro lugar, deve haver condições para que os debates parlamentares e pré-parlamentares sejam feitos em igualdade de condições, em situação em que todos os interlocutores possam manifestar suas ideias, sem sofrer qualquer tipo de pressão, a não ser a natural 'coação' exercida pelo melhor argumento (…) Por outro lado, a aplicação do princípio democrático ao processo legislativo significa também que deve haver condições para a participação popular e da sociedade civil na formação das leis, com a realização de audiências e consultas públicas.[107]

Esse princípio também se manifesta por meio dos institutos da democracia semidireta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular.

6. Princípio da publicidade: as deliberações legislativas, que por questão de escrutínio devem ser tomadas a partir de votações abertas e nominais, devem ser públicas e acessíveis ao público. Ressaltamos aqui a acessibilidade à publicidade, de importância crescente tendo em vista o advento da tecnologia e a possibilidade de o parlamento disponibilizar, por exemplo, gravações em audiovisual de suas reuniões de deliberação na internet. A propósito, assim nos manifestamos, em artigo escrito com Guilherme Ribeiro e Ana Sílvia Abreu:

> O avanço da tecnologia impacta a função legislativa de diferentes formas. O primeiro efeito decorre da mera divulgação, no site e nas TVs do Legislativo, das ações e dos atos parlamentares, como pareceres, emendas, pronunciamentos e votações, permitindo que os cidadãos tenham rápido acesso ao que se discute e se decide nas casas legislativas, permitindo aos interessados se mobilizar e tentar influir no desfecho do processo decisório. Um passo seguinte é a possibilidade de os cidadãos registrarem suas sugestões e opiniões favoráveis ou contrárias às proposições, em consultas públicas ou audiências remotas. É possível ainda o envio de sugestões de mudança na legislação vigente ou de criação de novas leis pelos cidadãos (…) Além disso, há registros de mecanismos em que os interessados podem colaborar diretamente no aperfeiçoamento dos textos legislativos, experiência conhecida como crowdlaw.[108]

7. Princípio da oralidade: de acordo com Cavalcante Filho, "os atos do processo legislativo podem ser produzidos de forma oral. Não é necessário reduzi-los a escrito, salvo quando haja alguma norma constitucional ou regimental impondo tal formalidade".[109] A

---

[107] CAVALCANTE FILHO. *Processo legislativo constitucional*, p. 34-36.
[108] RIBEIRO; ABREU; CASTRO. Parlamento digital e pandemia, p. 131.
[109] CAVALCANTE FILHO. *Processo legislativo constitucional*, p. 36.

oralidade, é bom frisarmos, tem a ver com a espontaneidade na ação parlamentar, que por sua vez remete à autenticidade da posição defendida pelo representante do povo. Não à toa, os parlamentares são invioláveis por sua palavra, consoante a regra insculpida no *caput* do art. 53 da Constituição Federal.

8. Princípio da separação da discussão e votação: debate e votação, no processo legislativo, devem acontecer em fases rigidamente distintas, aquele antes desta. Dessa forma, uma vez encerrada a discussão, não é possível a reabertura dos debates na fase de votação. Dessa separação, de acordo com o Cavalcante Filho, deriva a regra regimental segundo a qual o emendamento é restrito à fase de discussão.

9. Princípio do bicameralismo: como no âmbito federal o ordenamento pátrio consagra o modelo bicameral, um projeto de lei só será considerado aprovado se obtiver o apoio das duas Casas legislativas, que possuem hierarquia equivalente. Não é aplicável, no entanto, no nível subnacional, considerando a Constituição vigente.

### 4.4 Nota sobre princípios constitucionais e a atuação do Poder Judiciário

A propósito de princípios e pandemia, como não frisar o direito fundamental à vida, expresso no *caput* do art. 5º da Constituição Federal e ratificado pelo art. 4º da Constituição Estadual, que traz também a garantia à saúde entre os objetivos prioritários de Minas Gerais?[110] Parece-nos que a preservação da vida, no decorrer da pandemia, superou toda e qualquer formalidade, mesmo que prevista constitucionalmente, como ocorreu quando votaram-se projetos de resolução e de lei antes de vetos que, no momento do reconhecimento do estado de pandemia, encontravam-se trancando a pauta.

Já quanto aos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal, em conjunto com o princípio da separação dos poderes (art. 2º), cabe noticiar que são por vezes os únicos considerados pelo Poder Judiciário quando provocado a pronunciar-se sobre o processo legislativo. É o que se infere de acórdãos de tribunais, inclusive o STF, que validam decisões de parlamentos por considerarem-nas matéria "interna corporis". Isso possibilitou ao Congresso Federal, no final de 2022, aprovar em um único dia, nas duas Casas, o projeto de decreto legislativo que reajustava o salário dos parlamentares, o qual foi inclusive publicado no mesmo dia em edição extra do *Diário Oficial da União*. A título de exemplo, citamos decisão monocrática do ministro Luiz Fux (a mesma a que nos referimos no item 2.13 acima) que negou seguimento a pedido de suspensão de liminar feito pelo Estado de Minas Gerais em face de

[110] Conforme previsto no inciso VII do art. 2º da Constituição Estadual.

decisão dessa natureza tomada pelo presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em dezembro de 2021, a qual permitiu a votação de projetos na ALMG mesmo com matéria na "faixa constitucional" trancando a pauta:

> Neste cenário, em que pese a argumentação do Estado de Minas Gerais, não se revela viável o presente incidente de contracautela perante este Supremo Tribunal Federal. Isto porque, tal como referido pelo TJMG, é assente na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal entendimento no sentido de ser restrito o controle judicial sobre os atos interna corporis do Poder Legislativo, relacionados à interpretação de regras regimentais ou à organização interna das deliberações das Casas legislativas, sob pena de violação ao postulado pétreo da separação de poderes.[111]

Esse posicionamento do Judiciário vem sendo crescentemente questionado, porquanto acaba por validar formas de deliberação menos ortodoxas, deixando de levar em consideração exatamente os princípios estruturadores aqui enfocados.

### 4.5 Princípios do processo legislativo positivados em regimentos parlamentares

O Regimento Interno do Senado, em seu art. 412, a seguir reproduzido, prefere a expressão "princípios do processo legislativo", no que é seguido pelo Regimento Interno de algumas Assembleias Legislativas, como as do Amazonas,[112] Maranhão[113] e Pernambuco:[114]

> Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:
> I - a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;
> II - modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;
> III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;
> IV - nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;
> V - prevalência de norma especial sobre a geral;
> VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;
> VII - preservação dos direitos das minorias;
> VIII - definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;

---

[111] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Suspensão de liminar 1.507 Minas Gerais.

[112] Art. 189 da Resolução Legislativa nº 469, de 2010. Seu inciso III veda expressamente "acordo de liderança ou decisão de Plenário que contrarie dispositivo legal", porém prevê um inédito inciso XII, inserindo nesse rol "acordos políticos nos limite da ética parlamentar".

[113] Art. 315 da Resolução Legislativa nº 449, de 2004. Curiosamente, no inciso III, vedou-se a prevalência de acordo de lideranças ou de decisão de Plenário, "ainda que unânime", sobre a norma regimental.

[114] Art. 218 da Resolução nº 1.891, de 2023.

> IX - decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;
> X - impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do quórum regimental estabelecido;
> XI - pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;
> XII - publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;
> XIII - possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.[115]

### 4.5.1 Diretrizes de política e ações legislativas

A partir desse dispositivo, podemos listar as seguintes diretrizes de política e ações legislativas:

a) Igualdade de participação dos representantes;

b) Clareza das regras do jogo, com sua modificação admitida, em regra, apenas por norma de mesma hierarquia (ou, no extremo, por decisão unânime mediante voto nominal de parlamentares que representem três quintos dos Senadores, em decisão de Plenário ou Acordo de Líderes), observado escorreitamente o processo legislativo;

c) Fidedignidade aos princípios gerais do Direito, como prevalência de norma específica sobre geral;

d) Respeito às minorias;

e) Colegialidade das decisões como regra;

f) Publicidade (prévia de pautas e também das decisões tomadas);

g) Fidedignidade ao Regimento Interno, com observância do quórum e nulidade de decisão – inclusive política – tomada em desconformidade com esse instrumento.

Em capítulo do livro *Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio*,[116] manifestamo-nos *en passant* sobre o problema, ousando fazer uma predição do que seriam as "essencialidades" a que se refere o Regimento Interno da ALMG:

> Sobre essas essencialidades, temos a dizer que seu conceito é impreciso, o que acaba abrindo espaço para a subjetividade tanto dos Líderes quanto do presidente ou da Mesa, na redação e no acolhimento de Acordos de Líderes. Esse conceito é presentemente objeto de nossa investigação no mestrado em legística na Faculdade de Direito da UFMG, porém já nos arriscamos a dizer que ele perpassa, no processo legislativo, (a) o direito ao emendamento; (b) o direito à participação popular; (c) o direito à análise técnica prévia da proposição; (d) o direito ao uso da palavra para discussão (abrange o direito

---

[115] SENADO FEDERAL. Resolução nº 93, de 1970, p. 154-155.

[116] CASTRO. Pandemia de Covid-19 e limitação à liberdade de expressão e aos direitos políticos no Parlamento, p. 149-170.

> de obstrução, sobre o qual já discorremos no item 2 deste trabalho); e (e) o direito a recurso.[117]

Com a conclusão da análise das normas realizada nos Capítulos 2 e 3 acima, vimos que a delimitação dessas essencialidades vai além, ocorrendo-nos, *a priori*, que não se pode deixar de ressaltar outros aspectos, como a garantia da uniformidade da informação entre os parlamentares (ao menos acerca da intelegibilidade do texto de uma proposição em apreço) e a publicação prévia de pautas.[118]

### 4.6 Delimitação dos princípios (essencialidades) do processo legislativo na ALMG: direitos e garantias dos parlamentares

Embora o assunto se desdobre em novas perguntas, como se é possível a definição de um "devido processo legislativo", a exigir novas e mais aprofundadas pesquisas, pensamos que podem ser identificados como essencialidades do processo legislativo na ALMG os seguintes direitos e garantias:

a) Igualdade de participação dos representantes;

b) Uniformidade de informação (abrange publicação prévia de pautas e toda a intelegibilidade do processo propriamente dito);

c) Análise técnica prévia da matéria a ser votada;

d) Uso da palavra (abrangendo a discussão da matéria e o direito de obstrução, decorrente da oportunidade de voz das minorias);

e) Emendamento;

f) Condição personalíssima (ou indelegabilidade) do voto (do representante);

g) Publicidade ou transparência;

h) Participação popular.

Fica então reforçada a atenção para o dever de justificação da norma, não nos esquecendo que a produção normativa na ALMG durante a 19ª Legislatura, excluindo as matérias de deliberação conclusiva das comissões, teve um aumento de 26% em relação à da 18ª Legislatura, apenas se considerarmos propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária e projetos de resolução. Se considerarmos apenas requerimentos, essa diferença foi ainda maior, tendo sido apreciados quase 32% mais na 19ª Legislatura – os dados podem ser verificados, ano a ano, no balanço contido no Anexo D.

---

[117] CASTRO. Pandemia de Covid-19 e limitação à liberdade de expressão e aos direitos políticos no Parlamento, p. 159.

[118] A publicação prévia de pautas foi salientada por Sabino Fleury (2021, p. 353) como essencialidade, na mesma ocasião em que afastou desse conceito as audiências públicas e a análise das comissões.

Por fim, não podemos deixar de registrar que a observação desses princípios, em última análise, remete à garantia mesma da forma democrática de governo, da maneira mais apurada. Nesse particular, salientamos o caráter democrático de que se devem revestir os "procedimentos mínimos" (essencialidades?) do processo legislativo, expresso por Roberta Simões Nascimento no trecho a seguir:

> No âmbito dos estudos institucionais, costuma-se discutir se a configuração do desenho do processo legislativo é adequada à concretização dos valores que deveriam estar plasmados nas leis, sobretudo quanto à expressão da vontade geral. Por essa perspectiva, tem-se que o iter da aprovação das leis deve apresentar determinados procedimentos mínimos, sem os quais não seria possível considerar um processo legislativo democrático. Naturalmente, tais requisitos ideais estão pensados para situações de normalidade e, até o momento, não existe uma teoria sobre como deveria ser o processo legislativo das crises, como, por exemplo, a acarretada por uma pandemia.[119]

### 4.7 Notas sobre as edições extraordinárias do *Diário do Legislativo*

A propósito do princípio da *publicidade*, há que se falar da inauguração da possibilidade de publicação de edição "extra" do *Diário do Legislativo* e do *Diário Administrativo*. O veículo oficial da publicidade na Assembleia, nos termos do art. 1º da Resolução nº 5.349, de 2011, é o *Diário do Legislativo*, cabendo ao *Diário Administrativo* a publicação, entre outros assuntos, de atos normativos que digam respeito internamente à ALMG, nos termos do inciso I do art. 3º da Deliberação da Mesa nº 2.627, de 2015. As edições do *Diário do Legislativo*, conforme previsão expressa no art. 3º da Resolução nº 5.349, de 2011, são publicadas "no dia subsequente àquele em que houver expediente na Assembleia Legislativa, no período compreendido entre a zero hora e as oito horas". Portanto, ordinariamente essas edições saem de terça-feira a sábado. Essa era a regra, que pode ser considerada uma formalidade do processo legislativo. Em tese, ela condicionava os atores do processo à expectativa da publicidade dos atos deste apenas entre terça-feira e sábado, podendo mesmo influenciar em determinadas decisões, por exemplo, deixar para receber alguma proposição de conteúdo mais polêmico na reunião ordinária de quinta-feira, já que a praxe é a publicação da ata dessa reunião dois dias depois (portanto, no sábado), sendo certo que aos finais de semana há uma expectativa de menos atenção sobre a edição do *Diário do Legislativo*.

No dia 23 de março de 2020, entretanto, essa regra foi alterada, porquanto precisava-se regulamentar, para votação já naquela semana, a deliberação remota de proposições, objeto da Deliberação nº 2.737, bem como publicar a mensagem do governador do Estado que

---

[119] NASCIMENTO. O processo legislativo na pandemia, p. 355.

encaminhou o decreto de calamidade pública em razão da pandemia, designando relator para a matéria e concedendo prazo a este para emissão de parecer concluindo por projeto de resolução. Houve uma Decisão da Mesa da Assembleia[120] respaldando a possibilidade dessa publicação em dias e horários distintos daqueles previstos no art. 3º da Resolução nº 5.349, de 2011, e no §1º do art. 3º da Deliberação da Mesa nº 2.627, de 2015, considerando que "excepcionalmente, em decorrência de urgência ou de inviabilidade técnica ou operacional, torna-se necessária a edição extraordinária".

A agilidade da tomada de decisão, a nosso ver, não é fruto apenas da urgência de que se revestiu a pandemia, mas vem da internalização cada vez maior de uma cultura digital, em que certas formalidades são vistas como entraves. Assim, essa decisão, conquanto reflita a praxe já adotada em outros Legislativos[121] e seja consoante mesmo com a velocidade e o imediatismo característicos dos tempos atuais, afetou diretamente o processo legislativo, uma vez que abriu caminho para surpresas, respaldando decisões de última hora e, o que é pior, revestindo eventuais decisões casuísticas de oficialidade. Sem contar que o instrumento utilizado para modificar uma resolução, que tem força de lei, foi uma mera Decisão da Mesa, tomada em reunião ordinária desse colegiado, o que reflete o alto poder desta durante a pandemia. Isso afetou frontalmente a previsibilidade no processo, que é decorrente do princípio da publicidade, expresso no art. 37 da Constituição Federal. Os atores do processo, assim, passaram a ter que monitorar a todo o momento o portal da ALMG na internet, mesmo aos fins de semana, para evitar serem surpreendidos com alguma decisão, por exemplo, a convocação de uma reunião extraordinária para o dia seguinte. Até que ponto há razoabilidade nesse monitoramento onipresente?

Além disso, a Decisão da Mesa que validou a edição extraordinária dos *Diários* sequer previu que constasse na publicação o horário da sua disponibilização, fato que consideramos importantíssimo, uma vez que, em tese, pode haver mais de uma edição extraordinária num único dia, sem falar na exigência regimental de anterioridade (por exemplo, 24 horas para convocação de uma reunião de comissão, conforme previsão do parágrafo único do art. 120 do Regimento Interno).

---

[120] Decisão tomada na 3ª Reunião Ordinária da Mesa da Assembleia, em 22 de fevereiro de 2021, cuja ata encontra-se publicada a partir da página 22 do *Diário do Legislativo* de 4 de maio de 2021, disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210504.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

[121] No Senado Federal, a norma que rege o tema é a Instrução da Secretaria-Geral da Mesa nº 7, de 2016, publicada às páginas 4 e 5 do *Boletim Administrativo do Senado Federal* de 3 de agosto de 2016, disponível em: https://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/basf.asp?_gl=1*1n2r6g2*_ga*MTIwNjE4NTYxOS4xNjI3MDQ2Nzg5*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MDgzMjU2My4xMi4xLjE2OTA4MzMyMTAuMC4wLjA. Acesso em: 31 jul. 2023.

# CONCLUSÕES

Há algum tempo celebramos a presença da tecnologia em nossas vidas. Vivenciamos sua aplicação, cada vez mais intensamente, na nossa comunicação, seja em âmbito familiar ou profissional, pessoal ou político. E geramos dados! Registramos nossa passagem pela vida em documentos, e-mails, vídeos, fotos, gravações, e consumimos diuturnamente o conteúdo produzido por aqueles que admiramos, que amamos, nos quais nos espelhamos e também que elegemos por nossos representantes no regime democrático. Quanto mais dados, maior a possibilidade de pesquisas e de comparações, a ponto de hoje falarmos em "inteligência artificial", diante da capacidade dos computadores de processarem cada vez mais rapidamente um número cada vez maior de dados.

Tudo isso é muito encantador e tem potencial para modificar por completo as relações humanas, o jeito de pensar individual e coletivo. Foi o advento dessa tecnologia, por exemplo, que proporcionou a criação de redes sociais, que se tornaram tão prementes em nossas vidas, proporcionando, por exemplo, o intercâmbio de fotos de família e amigos, arrumar um emprego e até iniciar um namoro. Vivemos hoje um singular encontro geracional: aqueles nascidos na era do papel e que conheceram a máquina de escrever, as cartas e até o fax dividem seu tempo e espaço na sociedade com aqueles já nascidos sob o signo da internet (que iniciou comercialmente no Brasil em 1996) e do extremo avanço tecnológico por ela proporcionado.

É muita evolução em relativamente pouco tempo. Por isso deve-se ver com certa naturalidade a existência de embates: enquanto a maior parte da geração mais jovem deseja o uso ainda mais massificado da tecnologia, os mais velhos vêm essa aplicação com reserva, ceticismo, desconfiança e até medo. Afinal, teria mesmo a tecnologia que fornecer respostas a tudo? E assim começamos a testemunhar e a nos acostumar com expressões do tipo "vazamento de dados", "curtidas", "tuítes", "haters" e também com a manipulação de dados para fins políticos, como no episódio do Brexit e das eleições norte-americanas de 2016, para citar apenas dois casos.

Em meio a esse dilema, que ainda tem muito campo pela frente, surge uma pandemia, a primeira do século XXI, exigindo toda sorte de cuidados. Olhando por outro prisma, estava ali o palco ideal, a oportunidade perfeita para ampliar ainda mais o uso da tecnologia, da virtualidade, proporcionando a informação, a comunicação e a reunião de pessoas com a distância exigida no momento, em forma de *lives*, aulas, julgamentos, congressos, assembleias condominiais e também sessões de parlamentos, plenárias e de comissões. Parafraseando

Juscelino Kubitschek, talvez possamos dizer que evoluímos tecnologicamente – ao menos culturalmente nessa direção – "trinta anos em três". Especificamente quanto ao Poder Legislativo, podemos dizer que a ideia de "fechar o parlamento", primeira medida de governos autoritários, já nem teria mais tanto efeito quanto no passado, considerando a possibilidade dos ambientes virtuais criada pela tecnologia.

Feitas essas considerações, é necessário separar o "encantamento" e admitir que estamos em meio a uma transição, dentro da dinâmica social, agora permeada pela tecnologia da informação e comunicação. Já observamos o uso dessa tecnologia para a distorção dos fatos, a manipulação política e o espalhamento de notícias falsas. Para deter isso, precisamos ter em pauta uma política educacional capaz de desenvolver cada vez mais senso crítico nas pessoas, sob pena de estas sequer se tornarem cidadãs. É preciso direcionar a política também para a inclusão digital, problema ainda maior em nosso país, marcado por distorções regionais, pela pobreza e pela desigualdade. Além disso, investir no "lado bom" de sua aplicação, criando, divulgando e estimulando o uso de ambientes virtuais e de ferramentas digitais para a participação popular, como é o caso, na ALMG, da consulta pública e das audiências públicas interativas de comissão.

Entendemos que não haverá retrocesso tecnológico. Caso prevaleça seu uso por partidos, pessoas e grupos manipuladores, a democracia será deteriorada, com grande perda para a liberdade humana. Manipulação tem a ver com interesse político, que em países capitalistas muitas vezes confunde-se com interesse financeiro, e com o domínio do poder, favorecendo o autoritarismo e sua "mão de ferro" para governar, força para repreender e tolhimento de liberdades individuais.

## 6.1 Registros da experiência e questões que dela partem

Afinal, até que ponto essas novidades da tecnologia vieram para ficar? Qual é a justa medida de sua aplicação no parlamento? Em qual medida o processo legislativo deve se adaptar a elas? Como compatibilizá-las com o atendimento aos princípios estruturadores do processo?

Enquanto não respondemos a essas perguntas, ficam registradas as seguintes observações com relação à experiência da adaptação do processo legislativo da ALMG às condições exigidas na pandemia:

**1. Atuação muito pautada pelo antagonismo Legislativo-Executivo:** o antagonismo Legislativo-Executivo vivenciado na 19ª Legislatura contribuiu para que a atuação política superasse a técnica em diversos momentos. Se fôssemos traçar uma linha paralela, muito provavelmente veríamos que algumas determinações concernentes ao processo legislativo

coincidiram com momentos decisivos na tramitação de matérias que evidenciavam esse antagonismo, como o projeto do Regime de Recuperação Fiscal, o projeto de congelamento da tabela do IPVA e o projeto que concedeu reajuste ao funcionalismo do Executivo.

**2. Incremento da função fiscalizadora:** decorrente do antagonismo mencionado, experimentou-se uma investida nunca antes vista na função de fiscalização atribuída constitucionalmente ao parlamento, o que pode ser evidenciado, por exemplo, pelo expressivo aumento da aprovação de requerimentos durante a 19ª Legislatura, demonstrado no Anexo D. Não nos esqueçamos que, como pano de fundo, houve um contexto de grande modificação nas relações Executivo-Legislativo a partir das emendas impositivas, com este Poder assumindo um maior protagonismo no orçamento e, com isso, experimentando uma maior independência em relação ao Executivo, o que também desaguou no fortalecimento da função fiscalizadora.

**3. Presidencialismo extremamente forte:** necessário num contexto de desalinhamento com o Executivo, e que dividiu formalmente as decisões com a Mesa Diretora e com o Colégio de Líderes, que ganharam protagonismo.

**4. Primazia de um consenso célere:** o consenso deu o tom quanto às matérias de combate à pandemia e a seus efeitos socioeconômicos, possibilitando o estabelecimento de regras que tornaram sumaríssimo o processo, as quais, por algum tempo, influenciaram negativamente na discussão, no debate, na participação popular e na obstrução.

**5. Participação popular enfraquecida e a questão da inclusão digital:** a participação popular ficou esvaziada e aparentemente "pro forma", não obtendo poder para modificar decisões (por exemplo, concernentes à reforma da previdência, ocasião em que foi organizado, em julho de 2020, um inédito seminário virtual com apenas cinco dias úteis de antecedência), ao mesmo tempo em que escancarou o problema da inclusão digital no Estado. Apesar de a ALMG possuir canais interativos para essa participação, os quais tiveram inclusive um aperfeiçoamento de sua governança durante a pandemia, com sua gestão sendo concentrada na Gerência-Geral de Participação e Interlocução com a Sociedade (GPI), é de se reconhecer que uma parcela da população sequer tem acesso a esses canais, ao passo que eles ainda são bastante desconhecidos do público em geral, além de não vincularem uma atuação específica do parlamentar.

**6. Falta de clareza do que seja relacionado à pandemia e produção legislativa:** a falta de clareza na definição do que fosse relacionado à pandemia (e consequentemente justificasse a apreciação por meio de um rito sumaríssimo) ocasionou um excesso de abertura (subjetividade) no entendimento dessa relação. Isso contribuiu para que houvesse uma produção legislativa com proliferação de projetos de teor autorizativo, programático ou de

estabelecimento de diretrizes, ao lado de poucos com maior densidade e capacidade de influenciar o cotidiano do povo mineiro ("Força-família", reconhecimento dos estados de calamidade estadual e municipais, autorização para contratação emergencial de pessoal da área da saúde, obrigatoriedade para a utilização de máscaras, por exemplo – mesmo o projeto sobre a vacinação teve seu conteúdo esvaziado).

Além disso, o rito extraordinário foi usado para a aprovação de matérias que não tinham a ver com o combate à pandemia e a mitigação de seus efeitos socioeconômicos, analogamente ao que ocorreu no Senado Federal, conforme enfatizado por Roberta Simões Nascimento, mesmo salientando que a virtualização da atividade parlamentar no período pandêmico era preferível à sua marginalização e mesmo à sua interrupção:

> Ainda quanto ao SDR, importa chamar a atenção para a previsão normativa no sentido de que somente poderiam ser submetidas a essa sistemática as matérias de caráter urgente que não pudessem aguardar a normalização das sessões presenciais (art. 3º do Ato da Comissão Diretora no 7/2020 do Senado Federal). De certa forma, a redação da norma foi ambígua: embora não tenha limitado de forma expressa o uso do SDR exclusivamente para proposições legislativas sobre a pandemia, usou uma expressão suficientemente ampla (matéria que "não possa aguardar a normalização") para denotar "urgência". Provavelmente, tratou-se de estratégia para garantir a própria aprovação do ato perante a Comissão Diretora.
> Assim, embora o SDR devesse ser utilizado apenas para as proposições legislativas referentes à pandemia (essa, inclusive, foi a opinião de diversos parlamentares), a vagueza nos termos de sua regulamentação garantiu a autorização para a aprovação de diversas matérias sem qualquer urgência, relação com a pandemia nem pertinência com o necessário para debelar a crise dela decorrente. Naturalmente, isso se deu acompanhado de manifestações de parlamentares que reclamaram do desvirtuamento do SDR.[122]

**7. Enfraquecimento da colegialidade das decisões:** houve uma desconsideração da deliberação conjunta, com o corpo parlamentar não cobrando uma tipologia mais democrática e conforme ao princípio da colegialidade para o estabelecimento das modificações das regras processuais, as quais permanecem até o momento em que concluímos este trabalho (julho de 2023) sem um debate firme no sentido de sua inclusão no Regimento Interno.

---

[122] NASCIMENTO. O processo legislativo na pandemia, p. 360-361.

# REFERÊNCIAS


ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa. Resolução Legislativa nº 469, de 16 de março de 2010. Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: https://www.aleam.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Regimento-Interno.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Manual de redação parlamentar**. 3. ed. Coordenação de Antônio Barbosa da Silveira. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/5229/5/Manual%20de%20reda%C3%A7%C3%A3o%20parlamentar%20-%203%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia**: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.943, de 27 de abril de 2022. Dispõe sobre a utilização obrigatória de máscara ou cobertura facial sobre o nariz e a boca nos locais que especifica, e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2022/1795/17943/decreto-n-17943-2022-dispoe-sobre-a-utilizacao-obrigatoria-de-mascara-ou-cobertura-facial-sobre-o-nariz-e-a-boca-nos-locais-que-especifica-e-da-outras-providencias. Acesso em: 16 maio 2023.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 123. **Diário da Câmara dos Deputados**, Edição Extra A, de 20 de março de 2020, p. 3. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-norma-cd-mesa.html. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 14. **Diário da Câmara dos Deputados**, Edição Extra A, de 17 de março de 2020, p. 3. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Segunda edição, 30 anos Depois. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

CASTRO, Marcelo Fonseca Ribeiro de. Pandemia de Covid-19 e limitação à liberdade de expressão e aos direitos políticos no Parlamento: análise das alterações promovidas no processo Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *In*: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Brasília: IBRADEP, 2022. v. 5. p. 149-170. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2022/06/Direitos-Politicos-Liberdade-de-Expressao-e-Discurso-de-Odio-volume-V.pdf. Acesso em: 17 maio 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 3 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodvim, 2017.

CONSULTORIA Legislativa do Senado Federal. **Senado durante a pandemia**: impactos no processo legislativo e no assessoramento. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas; CONLEG; Senado, 2023 (Texto para discussão nº 317). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td317. Acesso em: 17 jul. 2023.

ESSENCIALIDADE. *In*: HOUAISS. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

FERRARI, Leon. Fim da pandemia da covid? Entenda decisão da OMS sobre emergência de saúde. *Estadão*, 5 maio 2023. Disponível em: https://www.estadao.com.br/saude/fim-da-pandemia-da-covid-entenda-decisao-da-oms-sobre-emergencia-de-saude/. Acesso em: 26 jun. 2023.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. **O Colégio de Líderes**: surgimento e evolução. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. Disponível em: https://bd-rest.camara.leg.br/server/api/core/bitstreams/16d2abbf-aa22-42cc-93fe-aeec19cf2957/content. Acesso em: 18 jul. 2023.

FLEURY, Sabino José Fortes. Legislativo Subnacional e Covid-19: uma análise das ações legislativas de combate à pandemia em Minas Gerais. [Entrevista cedida a] Fátima Anastasia, Luciana Santana e Helga Almeida. **Revista E-Legis**, ed. especial, p. 346-361, mar. 2021. Disponível em: http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/678/837. Acesso em: 28 jun. 2023.

FREIRE, Natália de Miranda. **Técnica e processo legislativo**: comentários à Lei Complementar n. 95/98, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 107/01. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**, São Paulo, n. 3, p. 37-59, nov. 1994. Disponível em: https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/o_colegio_de_lideres_d.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng. A Legisprudência aplicada: deveres do legislador e ferramentas para a avaliação de políticas públicas. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; HERMONT, Thiago; MAGALHÃES, Paula Gomes de (Org.). **Avaliação**

**Legislativa no Brasil**: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, §16. Belo Horizonte: Dialética, 2023. p. 97-120.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa**: aprovado pela Resolução Legislativa n° 449, de 24 de junho de 2004, alterada e compilada (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2019. São Luís: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/regimento-interno/detalhe.html?dswid=9794. Acesso em: 27 jun. 2023.

MASCARENHAS, Rodrigo Élcio Marcelos. Racionalidade e argumentação legislativa em uma cultura da justificação democrática das leis. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; HERMONT, Thiago; MAGALHÃES, Paula Gomes de (Org.). **Avaliação Legislativa no Brasil**: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, §16. Belo Horizonte: Dialética, 2023. p. 169-196.

MATA-MACHADO, Edgar de Godói da. O Direito de Obstrução. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 4, p. 127-134, out. 1952. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/521 Acesso em: 13 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Decisão da Presidência. Mesa da Assembleia, em 1º de fevereiro de 2019. **Diário do Legislativo**, 5 fev. 2019. p. 6-7. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2019/L20190205.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 20 de março de 2020. **Diário do Legislativo**, 21 mar. 2020. p. 1-2. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2020/03/L20200321.pdf. Acesso em: 31 ago. 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 12 de maio de 2020. **Diário do Legislativo**, 13 maio 2020. p. 17-18. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200513.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 19 de maio de 2020. **Diário do Legislativo**, 22 maio 2020. p. 46. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200522.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 28 de maio de 2020. **Diário do Legislativo**, 30 maio 2020. p. 24. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200530.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 19 de junho de 2020. **Diário do Legislativo**, 20 jun. 2020. p. 28-29. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200620.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 23 de junho de 2020. **Diário do Legislativo**, 24 jun. 2020. p. 41-42. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200624.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 17 de setembro de 2020. **Diário do Legislativo**, 19 set. 2020. p. 14. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200919.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 20 de outubro de 2020. **Diário do Legislativo**, 22 out. 2020. p. 40. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20201022.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 17 de março de 2021. **Diário do Legislativo**, 18 mar. 2021. p. 50. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210318.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 24 de março de 2021. **Diário do Legislativo**, 25 mar. 2021. p. 47. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210325.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 29 de março de 2021. **Diário do Legislativo**, edição extraordinária, 29 mar. 2021. p. 2-3. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210329E.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Colégio de Líderes. Acordo de Líderes de 14 de dezembro de 2021. **Diário do Legislativo**, 15 dez. 2021. p. 87. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20211215.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 20 de março de 2020. **Diário do Legislativo**, 21 mar. 2020. p. 2-3. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2020/03/L20200321.pdf. Acesso em: 31 ago. 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 12 de maio de 2020. **Diário do Legislativo**, 13 maio 2020. p. 18. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200513.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 19 de maio de 2020. **Diário do Legislativo**, 22 maio 2020. p. 47. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200522.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 28 de maio de 2020. **Diário do Legislativo**, 30 maio 2020. p. 25. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200530.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 19 de junho de 2020. **Diário do Legislativo**, 20 jun. 2020. p. 29. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200620.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 23 de junho de 2020. **Diário do Legislativo**, 24 jun. 2020. p. 42. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200624.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 17 de setembro de 2020. **Diário do Legislativo**, 19 set. 2020. p. 14-15. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20200919.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 20 de outubro de 2020. **Diário do Legislativo**, 22 out. 2020. p. 40. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2020/L20201022.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 17 de março de 2021. **Diário do Legislativo**, 18 mar. 2021. p. 51. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210318.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 24 de março de 2021. **Diário do Legislativo**, 25 mar. 2021. p. 47-48. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210325.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Mesa da Assembleia. Decisão da Mesa de 29 de março de 2021. **Diário do Legislativo**, edição extraordinária, 29 mar. 2021. p. 3. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20210329E.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Decisão Normativa da Presidência nº 6. **Diário do Legislativo**, 24 set. 1999. p. 25. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DNP/6/1999/. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Decisão da Presidência de 14 de dezembro de 2021. **Diário do Legislativo**, 15 dez. 2021. p. 88. Disponível em: https://diariolegislativo.almg.gov.br/2021/L20211215.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.627, de 21 de setembro de 2015. Dispõe sobre o Diário Administrativo da Secretaria da Assembleia Legislativa. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2627/2015/?cons=1. Acesso em: 12 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.733, de 13 de março de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2733/2020/?cons=1. Acesso em: 9 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.737, de 23 de março de 2020. Regulamenta a deliberação remota de proposições legislativas no âmbito do Plenário. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2737/2020/?cons=1. Acesso em: 9 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.754, de 27 de outubro de 2020. Dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2754/2020/?cons=1. Acesso em: 9 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.755, de 27 de outubro de 2020. Dispõe sobre normas complementares de participação dos parlamentares em reuniões de Plenário e comissões, em razão da ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa de que trata a Deliberação da Mesa nº 2.754, de 27 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2755/2020/?cons=1. Acesso em: 9 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.762, de 3 de março de 2021. Dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa e sobre as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2762&comp=&ano=2021&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 9 ago. 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.763, de 19 de abril de 2021. Altera a Deliberação da Mesa nº 2.762, de 3 de março de 2021, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa e sobre as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2021/04/L20210420.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.764, de 7 de maio de 2021. Dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, e dá outras providências. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2021/05/L20210507E.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.767, de 31 de maio de 2021. Altera o § 2º do art. 4º da Deliberação da Mesa nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, e dá outras providências. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2021/06/L20210601.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.771, de 4 de agosto de 2021. Altera a Deliberação da Mesa nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2021/08/L20210806.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.773, de 4 de outubro de 2021. Altera a Deliberação da Mesa nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2021/10/L20211005.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.776, de 13 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-

19 Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2021/12/L20211214.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022. Dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-19. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/01/L20220127E.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.789, de 22 de março de 2022. Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-19. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/03/L20220323.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.791, de 12 de abril de 2022. Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-19. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/04/L20220413.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.792, de 28 de abril de 2022. Altera as Deliberações da Mesa nºs 2.766, de 10 de maio de 2021, que dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Assembleia Legislativa, da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD; e 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa, na forma que especifica, observados os protocolos sanitários necessários à preservação da saúde das pessoas. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2792/2022/. Acesso em: 27 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.793, de 14 de junho de 2022. Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa, na forma que especifica, observados os protocolos sanitários necessários à preservação da saúde das pessoas. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/06/L20220614E.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.796, de 11 de agosto de 2022. Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa, na forma que especifica, observados os protocolos sanitários necessários à preservação da saúde das pessoas. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/08/L20220811E.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.804, de 27 de setembro de 2022. Dispõe sobre as formas de realização das reuniões da Assembleia Legislativa. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/09/L20220929.pdf. Acesso em: 8 jul. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2.813, de 27 de setembro de 2022. Dispõe sobre as formas de participação de parlamentares e convidados nas reuniões de

Plenário e de comissões da Assembleia Legislativa. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2023/03/L20230301.pdf. Acesso em: 8 jul. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria-Geral. Ordem de Serviço nº 1, de 29 de março de 2022. Dispõe sobre providências a serem adotadas no âmbito da Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, durante a discussão e a votação do Projeto de Lei nº 3.568/2022, que dispõe sobre a revisão geral do subsídio e do vencimento básico dos servidores públicos civis e militares da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e altera a Lei Delegada nº 37, de 13 de janeiro de 1989. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/03/L20220329E.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria-Geral. Ordem de Serviço nº 3, de 11 de abril de 2022. Dispõe sobre providências a serem adotadas no âmbito da Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, durante a discussão e a votação do veto parcial à Proposição de Lei nº 25.025, de 2022, que dispõe sobre a revisão geral do subsídio e do vencimento básico dos servidores públicos civis e militares da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, altera a Lei Delegada nº 37, de 13 de janeiro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/acontece/diario-administrativo/arquivos/2022/04/L20220411E.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Pronunciamento do Presidente, Deputado Agostinho Patrus Filho. 16ª Reunião Especial da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, em 10 de julho de 2019. **Diário do Legislativo**, 11 jul. 2019. p. 24. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2019/07/L20190711.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Pronunciamento do Deputado João Vítor Xavier. 22ª Reunião Ordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, em 30 de março de 2022. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/plenario/pronunciamentos/pronunciamento/?id=47261. Acesso em: 17 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997. Contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=RALvm=5176&comp=&ano=1997&texto=consolidado. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Resolução nº 5.349, de 19 de dezembro de 2011. Institui o Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/RAL/5349/2011/. Acesso em: 12 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/constituicao-estadual-edicaojan2022.pdf. Acesso em: 9 ago. 2022.

MITOZO, Isabele Batista. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19: características e prospectos. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n. 4, p. 9-24, 2020.

MOREIRA, Bernardo Motta; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Org.). **A elaboração legislativa em perspectiva crítica**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Ensino e Pesquisas, 2020.

MOREIRA, Bernardo Motta; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Org.). **Pandemia de Covid-19**: múltiplas perspectivas. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Ensino e Pesquisas, 2021.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19. *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). **Transformações do direito administrativo**: direito público e regulação em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 353-394. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/caeaf2f5-87b6-4ab9-8efe-debee83509bd/content. Acesso em: 19 maio 2023.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. Resolução nº 1.891, de 18 de janeiro de 2023. Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=4&numero=1891&complemento=0&ano=2023&tipo=&url. Acesso em: 27 jun. 2023.

PRETE, Esther Külkamp Eyng. Porque surgiu a Legística? Antecedentes históricos de seu surgimento. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng. **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 15-57. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/10/Miolo_Estudos-em-Legi%CC%81stica-Final2.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

PRINCÍPIO. *In*: ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 928-929.

PRINCÍPIO. *In*: HOUAISS. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Ensaio sobre a duração razoável do processo legislativo. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Org.). **Temas de Direito Parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 279-305. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22266. Acesso em: 18 jan. 2023.

RIBEIRO, Guilherme; ABREU, Ana Sílvia; CASTRO, Marcelo Fonseca Ribeiro de. Parlamento digital e pandemia: das inovações incrementais às disruptivas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *In*: MOREIRA, Bernardo Motta; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Org.). **Pandemia de Covid-19**: múltiplas perspectivas. Belo Horizonte: Assembleia

Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Ensino e Pesquisas, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Resolução nº 3.205, de 2 de abril de 2020. Institui o Sistema de Deliberação Remota da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www2.al.rs.gov.br/diariooficial/MostraPDF.aspx?arq=835E7B10-8F29-46C8-B134-8209C9052B3E. Acesso em: 12 jan. 2023.

SANTOS, Letícia Camilo dos. **Análise da decisão judicial no quadro da legisprudência**: o diálogo das fontes do direito. 2011. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://hdl.handle.net/1843/BUOS-8MQGVU. Acesso em: 14 jan. 2023.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Decreto Legislativo nº 2.495, de 31 de março de 2020. Reconhece, para efeitos do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública nos municípios do Estado. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.legislativo/2020/decreto.legislativo-2495-31.03.2020.html. Acesso em: 21 fev. 2023.

SENADO FEDERAL. Comissão Diretora. Ato da Comissão Diretora – ATC 7/2020. Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, seção 2, n. 7267, p. 1, 17 mar. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020. Acesso em: 12 jan. 2023.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Compilação produzida com base no texto consolidado na forma do artigo 402 do RISF pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, suplemento B, 4 fev. 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4. Acesso em: 17 maio 2023.

SENADO Remoto: a ação do legislativo na pandemia de Covid-19. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Pietra Vaz Diógenes da. **Irregulável Mundo Novo**: a regulação de Big Techs na infosfera. São Paulo: Dialética, 2023.

SOARES, Fabiana de Menezes; HERMONT, Thiago; MAGALHÃES, Paula Gomes de (Org.). **Avaliação Legislativa no Brasil**: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, §16. Belo Horizonte: Dialética, 2023.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Flávia Pessoa. A incorporação do dissenso no processo legislativo e seu papel na justificação da lei: condições para a *advocacy* parlamentar. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng.

**Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 238-287. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/10/Miolo_Estudos-em-Legi%CC%81stica-Final2.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng. **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 238-287. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/10/Miolo_Estudos-em-Legi%CC%81stica-Final2.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Suspensão de liminar 1.507 Minas Gerais, em 23 de dezembro de 2021. **Diário do Judiciário**,10 jan. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349322625&ext=.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

WINTGENS, Luc J. Legisprudence as a New Theory of Legislation. **Ratio Juris** – An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law, v. 19, p. 1-25, mar. 2006. Disponível em: https://lirias.kuleuven.be/retrieve/232019. Acesso em: 17 jul. 2023.

**ANEXO A – LISTA DE NORMAS INFRALEGAIS PRODUZIDAS NA ALMG PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19**

(aquelas que importaram alteração no processo legislativo estão com fundo destacado em cinza)

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 13/3/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.733** | 14/3/2020, no *Diário do Legislativo* | Dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa. | **REVOGADA** pelo inciso I do art. 27 da Deliberação da Mesa nº 2.754, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 2 | 16/3/2020 | **Deliberação da Mesa nºs 2.734** | 17/3/2020, no *Diário do Legislativo* | Acrescenta dispositivos à Deliberação da Mesa nº 2.733, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa. | Altera a Delib. 2.733 e está consolidada nesta.<br>Complementa a Deliberação nº 2.733, resguardando, entre outras disposições, a possibilidade de afastamento de servidores: maiores de 60 anos, gestantes e portadores de doenças crônicas – art. 6º-B).<br>Menção ao teletrabalho no art. 6º-C.<br>**REVOGADA** pelo inciso II do art. 27 da Deliberação da Mesa nº 2.754, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 3 | 17/3/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.735** | 18/3/2020, no *Diário do Legislativo* | Acrescenta dispositivos à Deliberação da Mesa nº 2.733, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa. | Altera a Delib. 2.733 e está consolidada nesta.<br>Determinação para que gestores façam planos de trabalho (escalas).<br>Liberação do ponto.<br>**REVOGADA** pelo inciso III do art. 27 da Deliberação da Mesa nº 2.754, de 2020, publicada em 29/10/2020. |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | 19/3/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.736** | 20/3/2020, no *Diário do Legislativo* | Acrescenta dispositivos à Deliberação da Mesa nº 2.733, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa. | Altera a Delib. 2.733 e está consolidada nesta.<br>Concentração do funcionamento presencial às terças, quartas e quintas, das 12 às 18h.<br>**REVOGADA** pelo inciso IV do art. 27 da Deliberação da Mesa nº 2.754, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 5 | 20/3/2020 | **Acordo de Líderes #1** e Decisão da Mesa de 20/3/2020 | 21/3/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Estabelecimento, durante a pandemia do "rito sumaríssimo".<br>**REVOGADA** a Decisão da Mesa pelo inciso II do art. 10 da Deliberação da Mesa nº 2.755, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 6 | 23/3/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.737** | 23/3/2020, em edição extra do *Diário do Legislativo* | Regulamenta a deliberação remota de proposições legislativas no âmbito do Plenário. | **REVOGADA** pelo inciso I do art. 10 da Deliberação da Mesa nº 2.755, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 7 | 8/4/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.739** | 9/4/2020, no *Diário Administrativo* | Acrescenta dispositivo à Deliberação da Mesa nº 2.733, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa. | Altera a Delib. 2.733 e está consolidada nesta.<br>Suspensão de prazos administrativos.<br>**REVOGADA** pelo inciso V do art. 27 da Deliberação da Mesa nº 2.754, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 8 | 29/4/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.741** | 30/4/2020, no *Diário Administrativo* | Dispõe sobre redução temporária do limite da verba indenizatória em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar em função do estado de calamidade pública no Estado de Minas Gerais decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus. | Redução do limite da verba indenizatória.<br>**REVOGADA** pelo inciso I do art. 2º da Deliberação da Mesa nº 2.791, de 2022. |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| 9 | 12/5/2020 | **Acordo de Líderes #2** e Decisão da Mesa de 12/5/2020 Caráter de exceção. | 13/5/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Resguardo da tramitação ordinária para os Vetos nºs 14 e 15/2019 e 16 a 23/2020, exceto pelo fato de as reuniões continuarem remotas. |
| 10 | 14/5/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.745** | 15/5/2020, no *Diário do Legislativo* | Autoriza a realização do Projeto Minas Arte em Casa, no âmbito do Programa Assembleia Cultural, durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia de infecção humana pelo novo coronavírus – Covid-19. | – |
| 11 | 19/5/2020 | **Acordo de Líderes #3** e Decisão da Mesa de 19/5/2020 Caráter de exceção. | 22/5/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Resguardo da tramitação ordinária para o PL nº 1.966/2020, que contém a LDO, exceto pelo fato de as reuniões continuarem remotas. |
| 12 | 26/5/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.746** | 29/5/2020, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.733, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus – Covid-19 – no âmbito da Assembleia Legislativa. | Altera a Delib. 2.733 e está consolidada nesta.<br>Previsão de uso de máscara e de aferição da temperatura nas entradas da Casa.<br>Férias compulsórias de 10 dias úteis até 31/8/2020.<br>**REVOGADA** pelo inciso VI do art. 27 da Deliberação da Mesa nº 2.754, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 13 | 28/5/2020 | **Acordo de Líderes #4** e Decisão da Mesa de 28/5/2020 | 29/5/2020, republicado em 30/5/2020, ambos no *Diário do Legislativo* | N/A | Aparentemente, apesar da republicação, os despachos nos editais de convocação fizeram referência apenas à edição de 29/5. |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Prevê a volta de algumas atividades no âmbito das comissões, a partir de 1º/6/2020, de forma remota, em horários predeterminados (os "slots") [e espaços também, embora a norma não preveja: apenas Auditório José Alencar e Plenarinho IV].<br>Essa regra, na prática, abrangeu uma "rodada" das comissões permanentes, ocorrida em 3 semanas, entre 1º/6 e 19/6.<br>**REVOGADA** a Decisão da Mesa pelo art. 2º da Decisão da Mesa publicada em 19/9/2020. |
| 14 | 19/6/2020 | **Acordo de Líderes #5** e Decisão da Mesa de 19/6/2020 | 20/6/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Retomada das reuniões ordinárias e extraordinárias "não Covid" no Plenário a partir de 22/6/2020.<br>**REVOGADA** a Decisão da Mesa pelo inciso III do art. 10 da Deliberação da Mesa nº 2.755, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 15 | 22/6/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.747** | 23/6/2020, no *Diário Administrativo* | Prorroga a redução temporária do limite da verba indenizatória em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar em função do estado de calamidade pública no Estado de Minas Gerais decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus. | Prorrogação da redução temporária do limite da verba indenizatória, previsto na Delib. 2.741. |
| 16 | 23/6/2020 | **Acordo de Líderes #6** e Decisão da Mesa de 23/6/2020 | 24/6/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Resguardo da tramitação ordinária para a PEC 55/2020 e o PLC 46/2020, que contêm a reforma da previdência, exceto pelo fato de as reuniões continuarem remotas. |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Caráter de exceção. | | | |
| 17 | 3/8/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.748** | 4/8/2020, no *Diário Administrativo* | Prorroga a redução temporária do limite da verba indenizatória em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar em função do estado de calamidade pública no Estado de Minas Gerais decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus. | Nova prorrogação da redução temporária do limite da verba indenizatória, previsto na Delib. 2.741. |
| 18 | 11/8/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.750** | 14/8/2020, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.745, de 14 de maio de 2020, que autoriza a realização do Projeto Minas Arte em Casa, no âmbito do Programa Assembleia Cultural, durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia de infecção humana pelo novo coronavírus – Covid-19 – e dá outras providências. | – |
| 19 | 27/8/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.751** | 28/8/2020, no *Diário Administrativo* | Estabelece diretrizes especiais, em razão da pandemia de Covid-19 no Estado de Minas Gerais, a serem observadas na realização de convenções partidárias na Assembleia Legislativa para escolha de candidatos às eleições municipais de 2020. | **REVOGADA** pelo inciso II do art. 2º da Deliberação da Mesa nº 2.791, de 2022. |
| 20 | 17/9/2020 | **Acordo de Líderes #7** e Decisão da Mesa de 17/9/2020 | 19/9/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Retomada, de forma remota, das reuniões extraordinárias e especiais de comissões, a partir de 21/9/2020. Estabelecimento de novas regras e revogação da Decisão da Mesa de 30/5 que acolheu o Acordo de Líderes de 28/5. **REVOGADA** a Decisão da Mesa pelo inciso IV do art. 10 da Deliberação da |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Mesa nº 2.755, de 2020, publicada em 29/10/2020. |
| 21 | 20/10/2020 | **Acordo de Líderes #8** e Decisão da Mesa de 20/10/2020 Caráter de exceção. | 22/10/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Resguardo da aplicação dos prazos regimentais aos projetos de lei da LOA e do PPAG 2021. |
| 22 | 27/10/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.754** | 29/10/2020, no *Diário Administrativo* | Dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, e dá outras providências. | Retorno semipresencial (30% presencial, mediante escala) dos servidores a partir de 16/11/2020.<br>REVOGAÇÃO das Deliberações da Mesa nºs 2.733, 2.734, 2.735, 2.736, 2.729 e 2.746/2020.<br>**REVOGADA** pelo inciso I do art. 24 da Deliberação da Mesa nº 2.762, de 2021 |
| 23 | 27/10/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.755** | 29/10/2020, no *Diário do Legislativo* | Dispõe sobre normas complementares de participação dos parlamentares em reuniões de Plenário e comissões, em razão da ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa de que trata a Deliberação da Mesa nº 2.754, de 27 de outubro de 2020. | Retorno semipresencial a partir de 16/11/2020.<br>REVOGAÇÃO da Deliberação da Mesa nº 2.737 e das Decisões da Mesa que acolheram Acordos de Líderes de 20/3, 19/6 e 17/9.<br>**REVOGADA** pelo inciso II do art. 24 da Deliberação da Mesa nº 2.762, de 2021. |
| 24 | 9/12/2020 | **Acordo de Líderes #9** e Decisão da Mesa de 9/12/2020 Caráter de exceção. | 10/12/2020, no *Diário do Legislativo* | N/A | Retorno do rito especial apelidado de "pauta Covid" para o PL nº 2.230/2020, do deputado André Quintão, que versava sobre vacinação, e para PRE 108/2020, que aprova decretos de calamidade municipal em 3 Municípios. Esses projetos foram votados na sexta-feira, dia 11/12/2020, em reunião específica, às |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 10h, ocasião em que também foram apreciados em redação final, nos mesmos moldes como ocorreu durante a "pauta Covid". |
| 25 | 14/12/2020 | **Deliberação da Mesa nº 2.759** | 19/12/2020, no *Diário Administrativo* | Dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa durante o período de recesso parlamentar, de 19 de dezembro de 2020 a 31 de janeiro de 2021, e dá outras providências. | Estabeleceu funcionamento especial da Casa durante o recesso parlamentar e afastamento compulsório de pelo menos 10 dias.<br>**REVOGADA** pelo inciso III do art. 2º da Deliberação da Mesa nº 2.791, de 2022. |
| 26 | 9/2/2021 | **Decisão da Mesa** de 9/2/2021 | 10/2/2021, no *Diário do Legislativo* | N/A | (R)estabelece "rito Covid", agora especificamente para votação de reconhecimento de estado de calamidade pública, municipal ou estadual.<br>Não houve Acordo de Líderes porquanto na data em questão os blocos (dissolvidos ao fim da 2ª Sessão Legislativa Ordinária) ainda não tinham sido formados. |
| 27 | 3/3/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.762** | 4/3/2021, no *Diário Administrativo* | Dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa e sobre as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. | Estabelece medidas mais restritivas para o funcionamento da ALMG a partir de 8/3/2021, como restrição de público e suspensão das atividades das comissões.<br>**REVOGADA** pelo inciso I do art. 26 da Deliberação da Mesa nº 2.764, de 2021. |
| 28 | 17/3/2021 | **Acordo de Líderes #10** e Decisão da Mesa de 17/3/2021 Caráter de exceção. | 18/3/2021, no *Diário do Legislativo* | N/A | Permissão de realização de reuniões da CPI dos Fura-Filas da Vacinação, de segunda a sexta-feira, "em período diverso daquele destinado às reuniões de Plenário". |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| 29 | 24/3/2021 | **Acordo de Líderes #11** e Decisão da Mesa de 24/3/2021<br>Caráter de exceção. | 25/3/2021, no *Diário do Legislativo* | N/A | Estabelece que os requerimentos de providência, informação ou manifestação (previstos no inciso III do art. 103 do Regimento Interno) serão apreciados conclusivamente pela Mesa, durante a suspensão das atividades das comissões imposta pela Deliberação da Mesa nº 2.762, valendo para requerimentos recebidos a partir de 1º/2/2021.<br>Contexto: Após as 22 comissões permanentes terem elegido presidente e vice-presidente em 4/3/2021, houve 3 reuniões extraordinárias no dia 5/3, antes da suspensão das atividades de comissões da Deliberação 2.762: Segurança Pública, Mulher e Direitos Humanos.<br>**REVOGADO** tacitamente, pela Deliberação nº 2.763, publicada em 20/4/2021, que, alterando a Deliberação nº 2.762, permitiu o retorno da atividade das comissões. |
| 30 | 29/3/2021 | **Acordo de Líderes #12** e Decisão da Mesa de 29/3/2021<br>Caráter de exceção. | 29/3/2021, em edição extra do *Diário do Legislativo* | N/A | Estabelece "rito Covid" para o Projeto de Lei nº 2.591/2021 (Medidas emergenciais complementares para o enfrentamento da pandemia).<br>Consolidação da subversão da regra segundo a qual o Acordo de Líderes não pode ser usado para modificar "essencialidade" do processo, já que o prazo para emendamento, por exemplo, foi bastante curto – até 12 horas do dia 30/3 – e a discussão foi restrita a cinco minutos em reunião especial – no entanto, |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | mesmo essa reunião (3ª Especial) não tendo duração limitada a 2 horas, como ocorreu em 2020, ela foi encerrada com pouco mais de uma hora de duração e apenas 10 oradores. |
| 31 | 19/4/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.763** | 20/4/2021, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.762, de 3 de março de 2021, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa e sobre as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. | Volta a permitir a atividade das comissões às terças, quartas e quintas-feiras, no sistema de "slots", sendo 2 reuniões pela manhã e 2 reuniões à tarde, mediante solicitação à SGM feita pelo presidente da comissão até a quarta-feira da semana anterior à de realização da reunião.<br>Já na primeira segunda-feira após a publicação dessa norma, a regra foi descumprida, uma vez que houve reuniões extraordinárias (duas) da Comissão de Fiscalização Financeira, para apreciação do PL nº 2.442/2021 (Recomeça Minas). Isso demonstra que, não obstante os esforços de restringir reuniões de comissão, essa por vezes é uma tarefa muito difícil. A título de exemplo, também em dezembro de 2020, no fechamento da Sessão Legislativa Ordinária, houve mais reuniões de comissão por dia/semana que as duas/dez permitidas então.<br>**REVOGADA** pelo inciso II do art. 26 da Deliberação da Mesa nº 2.764, de 2021. |
| 32 | 7/5/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.764** | 7/5/2021, em edição extra do *Diário Administrativo* | Dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção | Amplia atividades na ALMG a partir de 10/5/2021: reuniões de comissões, ainda no modelo de "slots", passam a ser permitidas também às segundas e às |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | humana Covid-19, e dá outras providências. | sextas-feiras; permissão de convidados em reuniões de comissão, em número restrito; permissão de acesso de público externo à Casa (gabinetes), com restrições.<br>**REVOGADA** pelo art. 23 da Deliberação da Mesa nº 2.776, de 2021. |
| 33 | 31/5/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.767** Caráter de exceção. | 1º/6/2021, no *Diário Administrativo* | Altera o § 2º do art. 4º da Deliberação da Mesa nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, e dá outras providências. | Permite a retomada dos prazos a que se refere o art. 204 do Regimento Interno (na prática, para permitir a continuação da tramitação do PL nº 2.508 – "Acordo da Vale" –, da LDO, etc.).<br>**REVOGADA** pelo inciso IV do art. 2º da Deliberação da Mesa nº 2.791, de 2022. |
| 34 | 9/7/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.768** | 10/7/2021, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, e dá outras providências. | Amplia, a partir de 19/7/2021, o percentual de servidores que devem comparecer presencialmente.<br>**REVOGADA** pelo inciso V do art. 2º da Deliberação da Mesa nº 2.791, de 2022. |
| 35 | 4/8/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.771** | 6/8/2021, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. | Amplia os "slots" das comissões, passando a permitir 27 reuniões semanais (3 pela manhã, de segunda a sexta + 2 à tarde, de terça a quinta + 3 à tarde, às segundas e sextas); Estabelece que, no caso de participação remota, as votações simbólicas terão a faculdade de ser convertidas em nominais. |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Estabelece que a solicitação de agendamento de reunião deverá ser dirigida à GCO, e não mais à SGM.<br>Passa a admitir autoridades e convidados às reuniões das comissões (e não somente às reuniões de Plenário).<br>**REVOGADA** pelo inciso VI do art. 2º da Deliberação da Mesa nº 2.791, de 2022. |
| 36 | 4/10/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.773** | 5/10/2021, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.764, de 7 de maio de 2021, que dispõe sobre a ampliação gradual das atividades presenciais na Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19. | Determinou a retomada das atividades do processo legislativo de forma 100% presencial, a partir de 5/10/2021 (consequentemente revogou os arts. 3º e 5º e o §1º da Delib. 2.764).<br>Restringiu a suspensão de prazo para emitir parecer à Comissão de Constituição e Justiça, apenas.<br>**REVOGADA** pelo inciso VII do art. 2º da Deliberação da Mesa nº 2.791, de 2022. |
| 37 | 13/12/2021 | **Deliberação da Mesa nº 2.776** | 14/12/2021, no *Diário Administrativo* | Dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-19. | Retorno da atividade semipresencial (portanto, da deliberação remota e do uso do Silegis para registro de presença, votação, etc.).<br>Retorno da possibilidade do "rito Covid", em reuniões extraordinárias excepcionalmente convocadas, para deliberar sobre matérias cuja urgência seja previamente aferida pelo Colégio de Líderes.<br>**REVOGADA** pelo art. 22 da Deliberação da Mesa nº 2.781, de 2022. |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| 38 | 14/12/2021 | **Acordo de Líderes #13** e Decisão da Presidência de 14/12/2021 | 15/12/2021, no *Diário do Legislativo* | N/A | Detalhamento do "rito Covid": turno único; emissão de parecer em Plenário; prazo para apresentação de emendas (19 horas do dia anterior à reunião); vedação da apresentação de requerimentos que possam causar obstrução. |
| 39 | 27/1/2022 | **Deliberação da Mesa nº 2.781** | 27/1/2022, em edição extra do *Diário Administrativo* | Dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-19. | Novas restrições ao funcionamento da Casa após expressivo aumento de casos de Covid. Regra: Plenário e Comissões 100% remotos; "Slots" das comissões: diminuídos de 27 para 12 (2 reuniões por turno, de terça a quinta), com exceção da CPI da Cemig.<br>Diversos dispositivos **REVOGADOS** pelas Deliberações nºs 2.789, 2.791, 2.793, 2.796 e 2.804, de 2022, e 2.813, de 2023. |
| 40 | 22/3/2022 | **Deliberação da Mesa nº 2.789** | 23/3/2022, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-19. | Flexibiliza regras. Atividades do processo legislativo passam de remotas a semipresenciais, com admissão de convidados e autoridades em atividades de Plenário e comissões.<br>Já no dia 23/3 os parlamentares que quiseram comparecer presencialmente em Plenário já puderam fazê-lo. |
| 41 | 29/3/2022 | **Ordem de Serviço nº 1**<br>Caráter de exceção. | 29/3/2022, em edição extra do *Diário Administrativo* | Dispõe sobre providências a serem adotadas no âmbito da Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, durante a discussão e a votação do Projeto de Lei nº 3.568/2022, que dispõe sobre a revisão geral do | Permite, pela primeira vez desde o advento da pandemia, o acesso do público à galeria superior do Plenário, por meio da escada externa, durante a discussão e votação do Projeto de Lei nº 3.568/2022, bem como garante a transmissão ao vivo das reuniões de apreciação do citado PL |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | subsídio e do vencimento básico dos servidores públicos civis e militares da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e altera a Lei Delegada nº 37, de 13 de janeiro de 1989. | por meio do telão localizado no Espaço Democrático José Aparecido de Oliveira – EDJAO. |
| 42 | 11/4/2022 | **Ordem de Serviço nº 3**<br>Caráter de exceção. | 11/4/2022, em edição extra do *Diário Administrativo* | Dispõe sobre providências a serem adotadas no âmbito da Assembleia Legislativa, observadas as ações necessárias para a prevenção da infecção humana Covid-19, durante a discussão e a votação do veto parcial à Proposição de Lei nº 25.025, de 2022, que dispõe sobre a revisão geral do subsídio e do vencimento básico dos servidores públicos civis e militares da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, altera a Lei Delegada nº 37, de 13 de janeiro de 1989, e dá outras providências. | Permite o acesso do público à galeria superior do Plenário, por meio da escada externa, durante a discussão e votação do Veto nº 34/2022 (reajuste de vencimentos de servidores públicos), bem como garante a transmissão ao vivo das reuniões de apreciação do citado veto por meio do telão localizado no EDJAO.<br>O referido veto foi apreciado (e rejeitado) na 6ª Reunião Extraordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, às 10 horas do dia 12/4/2022, com as referidas galerias totalmente ocupadas. |
| 43 | 12/4/2022 | **Deliberação da Mesa nº 2.791** | 13/4/2022, no *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa no contexto da pandemia de Covid-19. | Flexibiliza regras. Formalização da regra da participação semipresencial para parlamentares, em Plenário e em comissões. Não mais restrições a reuniões de apreciação de matéria, no âmbito das comissões. Restrições nesse âmbito apenas para audiências públicas, reuniões com convidados e debates públicos, os quais ficam limitados a dois por turno. Previsão do retorno presencial total para servidores a partir de 2/5/2022. Segue a suspensão de prazos apenas no âmbito da CCJ. |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| 44 | 28/4/2022 | **Deliberação da Mesa nº 2.792** | 29/4/2022, no *Diário Administrativo* | Altera as Deliberações da Mesa nºs 2.766, de 10 de maio de 2021, que dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Assembleia Legislativa, da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD; e 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa, na forma que especifica, observados os protocolos sanitários necessários à preservação da saúde das pessoas. | Libera a obrigação do uso de máscara, exceto nas dependências do serviço médico, do serviço odontológico e das vans de transporte da ALMG. Dispositivos alterados e acrescentado à Delib. 2.781 **REVOGADOS** pelo art. 2º da Deliberação nº 2.793, de 2022. |
| 45 | 14/6/2022 | **Deliberação da Mesa nº 2.793** | 14/6/2022, em edição extra do *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa, na forma que especifica, observados os protocolos sanitários necessários à preservação da saúde das pessoas. | Passa a exigir novamente o uso de máscara durante a permanência na ALMG e nas suas vans de transporte. Dispositivos inseridos alterado e **REVOGADO** pelos arts. 1º e 2º da Deliberação nº 2.796, de 2022. |
| 46 | 11/8/2022 | **Deliberação da Mesa nº 2.796** | 11/8/2022, em edição extra do *Diário Administrativo* | Altera a Deliberação da Mesa nº 2.781, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o funcionamento da Assembleia Legislativa, na forma que especifica, observados os protocolos sanitários necessários à preservação da saúde das pessoas. | Desobriga o uso de máscara durante a permanência na ALMG e nas suas vans de transporte. Ficou apenas a recomendação do uso da máscara nas dependências das gerências médica e odontológica e nas vans de transporte. |
| 47 | 27/9/2022 | **Deliberação da Mesa nº 2.804** | 29/9/2022, no *Diário Administrativo* | Dispõe sobre as formas de realização das reuniões da Assembleia Legislativa. | Cristaliza a forma remota de reunião no ordenamento da ALMG, estabelecendo como regra o modelo híbrido. Crítica: a alteração deveria ser inserida por meio de alteração no Regimento Interno. Essa norma acaba por tentar |

| Nº | Data | Norma | Publicação | Ementa | Observação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | perenizar no âmbito do Legislativo mineiro a experiência da participação e do voto remoto em reuniões.<br>**REVOGADA** pelo inciso II do art. 6º da Deliberação da Mesa nº 2.813, de 2023. |
| 48 | 28/2/2023 | **Deliberação da Mesa nº 2.813** | 1º/3/2023, no *Diário Administrativo* | Dispõe sobre as formas de participação de parlamentares e convidados nas reuniões de Plenário e de comissões da Assembleia Legislativa. | Retorno ao modelo 100% presencial para as reuniões em Plenário e comissões, podendo haver convocação de reunião híbrida ou remota em caráter excepcional, pelo presidente, ouvido o Colégio de Líderes. |

Nota: Com o passar do tempo, observamos: 1) o maior uso do tipo normativo “Deliberação da Mesa”; e 2) o maior uso do *Diário Administrativo* para as publicações.

**ANEXO B – QUADRO DEMONSTRATIVO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS MODIFICADOS PELAS DELIBERAÇÕES NºS 2.733 E 2.737, BEM COMO PELO ACORDO DE LÍDERES + DECISÃO DA MESA DE 20/3/2020**

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| **Deliberação da Mesa nº 2.733** | | | |
| Art. 93 | A qualquer pessoa decentemente trajada é facultado o ingresso nas dependências da ALMG, bem como o direito de assistir às reuniões de Plenário e de comissões. | O art. 1º da Deliberação restringe o acesso às dependências da Casa a deputados, servidores, estagiários, terceirizados e adolescentes trabalhadores. Já os incisos I e II do §1º do art. 2º restringem o público presente (preferencialmente) em reuniões da Assembleia, assim como a parte final do *caput* desse artigo. Por fim, o inciso III do art. 3º suspende o acesso do público externo aos gabinetes parlamentares. | Diminuir o potencial de contaminação pelo coronavírus, inclusive tendo em vista medição da Polícia Legislativa que dava conta da circulação média de 6 mil pessoas por dia nas dependências da ALMG. |
| Incisos V e VI do art. 14 | Além de reuniões ordinárias e extraordinárias, há reuniões especiais, solenes e preparatórias. | O art. 2º da Deliberação restringe as atividades do processo legislativo a reuniões ordinárias e extraordinárias de Plenário e de comissões.<br>O inciso II do art. 3º da Deliberação veda expressamente a realização de eventos de homenagens, uma das finalidades mais comuns das reuniões especiais. | Mitigar a contaminação por coronavírus.<br>Obs. 1: As reuniões especiais, exclusivamente para "exposição de assuntos de relevante interesse público" acabaram continuando a ocorrer, a partir de 2/4/2020.<br>Obs. 2: da data de publicação desta norma (14/3/2020) até a vedação da realização de reuniões ordinárias, com o Acordo de Líderes de 20/3/2020, aconteceu uma reunião ordinária, em 17/3/2020 (apenas leitura de comunicação de deliberação conclusiva + aprovação de um requerimento de retirada de tramitação), bem como foram canceladas duas reuniões especiais de homenagens, que ocorreriam em 19 e 20/3/2020. |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| Inciso V do art. 100, c/c o art. 125-A | Cabe às comissões a realização de audiências públicas e de audiências de convidados. | O inciso I do art. 3º da Deliberação suspende expressamente as reuniões com convidados "e outros eventos coletivos congêneres". Como o *caput* do art. 2º não restringiu a realização de reuniões ordinárias, e os supracitados eventos, pela regra do inciso III do art. 131, ocorrem na 1ª Fase da 3ª Parte de uma reunião ordinária, conclui-se que a realização dessa etapa da reunião foi suspensa. | Mitigar a contaminação por coronavírus.<br>Obs.: da data de publicação desta norma (14/3/2020) até a vedação total das atividades das comissões, com o Acordo de Líderes de 20/3/2020, aconteceram três reuniões, todas da Comissão de Segurança Pública, sendo duas extraordinárias, nos dias 16 (aprovação de cinco requerimentos) e 17/3 (aprovação de parecer de um PL + sete requerimentos, sendo três RQNs + quatro RQCs), e uma ordinária com audiência pública (embora sem a participação do público, mas sim apenas de parlamentares, sendo quatro da ALMG e dois federais – Subtenente Gonzaga e Cabo Júnio Amaral. Pelo canal de interatividade, foram registradas apenas três manifestações) no dia 17/3. É de se anotar que uma das grandes questões em discussão no parlamento quando do advento da pandemia era exatamente a apreciação de um veto do governador – Veto nº 23/2020, cujas razões foram enviadas por meio da Mensagem nº 73/2020, publicada em 14/3/2020 – que impunha perdas salariais à categoria dos policiais. |
| Inciso XVIII do art. 100; c/c o inciso III do art. 122 | Cabe às comissões o estudo de qualquer assunto dentro do seu campo temático, para o que poderá se valer de debate público, realizado por meio de reunião especial. | O art. 2º da Deliberação restringe as reuniões de comissão às ordinárias e extraordinárias, e o inciso I do art. 3º suspende expressamente os debates públicos. | Mitigar a contaminação por coronavírus. |
| Art. 295 | Para subsidiar o processo legislativo, a Assembleia poderá promover eventos institucionais. | O inciso I do art. 3º suspende os eventos institucionais, dentro e fora das dependências da Assembleia, o que atinge em cheio a interiorização do Fórum Técnico "Minas pela Ciência", então em curso, bem como | Mitigar a contaminação por coronavírus. |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | | a programação do Fórum Técnico "Jovens nas Gerais", com interiorização prevista entre os meses de abril e junho de 2020. | |
| Inciso III do art. 54 | A licença por motivo de saúde só será concedida ao deputado se a doença for comprovada e impossibilitá-lo de cumprir os deveres decorrentes do mandato. | O art. 5º da Deliberação inova ao prever o afastamento sem a comprovação da doença, bem como se o parlamentar estiver em situação de maior exposição, seja por retornar de lugar onde houve infecção pelo vírus ou por pertencer a grupo de risco. | O objetivo foi adaptar a licença-saúde à realidade de uma pandemia. A nosso ver, a previsão contida no inciso II (quando retornar de lugar onde houve infecção pelo vírus) tornou-se letra morta a partir do reconhecimento oficial da pandemia, quando admite-se a livre circulação do vírus. |
| **Acordo de Líderes + Decisão da Mesa DE 20/3/2020** | | | |
| Todos os dispositivos que estabelecem prazo, a exemplo dos arts. 104 e 134 (A partir do índice remissivo do Regimento Interno, na palavra "Prazo", e já desconsiderando queles não aplicáveis, seriam em torno de 36 artigos) | Estipulação de prazos para a prática dos atos do processo legislativo. O art. 104, por exemplo, estabelece prazo recursal de 2 dias para devolução ao Plenário do exame do mérito de proposição apreciada conclusivamente pelas comissões. Já o 134 estabelece prazos para emissão de parecer pelas comissões. | O item 1 do Acordo de Líderes determinou a **suspensão dos prazos regimentais**. | Permitir que o processo legislativo ordinário caminhasse ulteriormente dentro dos prazos regimentais normais, haja vista que, àquela altura, imaginava-se que a pandemia duraria apenas uns dois ou três meses. Assim, garantir o devido processo legal.<br>Obs.: essa suspensão não foi aplicada ao prazo recursal para requerimentos considerados urgentes pelo Colégio de Líderes e aprovados conclusivamente pela Mesa da Assembleia, porquanto não fazia sentido reter requerimentos já manifestamente urgentes. |
| Art. 30 | A organização da ordem do dia (pauta) da reunião cabe ao presidente da Assembleia. | O item 2 do Acordo de Líderes condicionou a pauta à **aferição de urgência** feita previamente pelo | Presidente dividir com o Colégio de Líderes a responsabilidade pela definição da ordem do dia, o que limitou o seu poder de agenda. E talvez principalmente: |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | | **Colégio de Líderes**. O item 2.2 traz o comando de inclusão em ordem do dia dessas proposições urgentes. | dividir com o Colégio de Líderes a justificativa pela aplicação de um rito bem mais sumário e simplificado a determinadas matérias, rito esse que seria definido alguns dias mais tarde, com a edição da Deliberação nº 2.737. |
| Art. 176 | A regra é a tramitação dos projetos em dois turnos de deliberação. | O item 2.2 do Acordo de Líderes definiu **turno único** de deliberação para todas as proposições. | Celeridade na apreciação do que passou a ser considerado urgente, a partir da eliminação da formalidade do turno de revisão.<br>Há previsão de turno único para matérias específicas no Regimento Interno, como prestação de contas (§2º do art. 218), projeto do governador com pedido de urgência na faixa constitucional (§1º do art. 208), projetos orçamentários (§6º do art. 204), alguns projetos de resolução (parágrafo único do art. 195), vetos (§2º do art. 222), projetos que tratem de data comemorativa ou homenagem cívica (art. 190), projetos que tratem de declaração de utilidade pública ou de denominação de próprio público (inciso I do art. 103, estes com deliberação conclusiva de comissão). |
| Inciso II do art. 100 e arts. 144 e 145 | A regra é a apresentação de parecer pelas comissões permanentes temáticas afetas ao tema da proposição. | O item 2.3 do Acordo de Líderes reproduz a regra do §2º do art. 145 do Regimento (**emissão de parecer em Plenário**), aplicável apenas para matérias incluídas na pauta sem parecer. | Manutenção da essencialidade de emissão de parecer técnico prévio, considerando o não funcionamento das comissões.<br>Para tanto, aplicou-se uma exceção prevista regimentalmente no §2º do art. 145. |
| Art. 103, caput; alínea "c" do inciso VIII do art. 79; inciso XII do art. 233 | A regra é que os requerimentos de providências sejam apreciados conclusivamente pela comissão permanente afeta ao tema e que os requerimentos de informações sejam apreciados em Plenário, após parecer da Mesa. | O item 2.5 do Acordo de Líderes remeteu à **Mesa** da Assembleia a atribuição de **apreciar conclusivamente** os **requerimentos** previstos no art. 103 (providências, etc.) e no inciso XII do art. 233 (Informações a autoridade estadual | Conferir celeridade a matéria reconhecidamente urgente, levando em consideração o não funcionamento das comissões.<br>A Mesa da Assembleia pode funcionar como comissão (para emitir parecer em projetos de resolução e de lei previstos respectivamente nos incisos VII e XVII do art. 79 do Regimento Interno). Além disso, as comissões já |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | | por intermédio da Mesa) do Regimento Interno. | podem apreciar conclusivamente os requerimentos do inciso III do art. 103. |
| Arts. 25 e 26 | A regra é o recebimento de proposições e da correspondência nas reuniões ordinárias de Plenário. | O item 3 do Acordo de Líderes possibilitou o recebimento de proposições e correspondências fora de reunião de Plenário. | Celeridade na apreciação de matéria reconhecidamente urgente, considerando a suspensão das reuniões ordinárias de Plenário.<br>O recebimento de matérias em reunião ordinária de Plenário (que normalmente ocorrem apenas 3 vezes por semana e foram suspensas) é uma formalidade a que a urgência dessas matérias não poderia se submeter.<br>Manteve-se o respeito ao princípio da publicidade, com a previsão expressa de que o recebimento das matérias seja publicado no *Diário do Legislativo* (expediente este já previsto no parágrafo único do art. 25, para o caso de esgotamento do prazo destinado à leitura de correspondência de altas autoridades, e no §4º do art. 19, para o caso de não abertura da reunião por falta de quórum). As correspondências, aliás, não necessariamente têm de ser recebidas em reunião ordinária, conforme §5º do art. 19. |
| **Deliberação da Mesa nº 2.737** | | | |
| Art. 79 | Em regra, as competências privativas da Mesa da Assembleia restringem-se àquelas expressamente previstas no art. 79 do Regimento Interno. | O art. 1º da Deliberação estabeleceu como competência da Mesa da Assembleia a autorização para deliberação remota de proposições em Plenário. | A intenção provável foi conferir celeridade à decisão de votar remotamente, uma vez que a Mesa, regimentalmente, já constitui o colegiado diretor da Casa e é muito mais facilmente mobilizada para tomar decisões, por possuir apenas sete membros. |
| Inciso II do art. 14 e art. 23, ambos c/c §2º do art. 21 | Em regra, as reuniões têm quatro horas de duração, prorrogáveis por até mais duas horas. | O §1º do art. 2º da Deliberação estabeleceu que a reunião remota "terá duração de quatro horas, podendo ser prorrogada de ofício pelo presidente pelo tempo necessário | A limitação do tempo da reunião remota tem a ver com tecnologia: muitos *smartphones* ficam sobrecarregados (e superaquecidos) caso ligados por tanto tempo, ainda mais com vídeo funcionando. O prazo de quatro horas é |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | | à conclusão da apreciação das proposições contantes na ordem do dia". | mencionado no inciso II do art. 14 como sendo o prazo regular de uma reunião ordinária.<br>A possibilidade de prorrogação sem prazo definido tem a ver com a garantia da conclusão dos trabalhos legislativos, levando em conta as limitações da tecnologia e as situações extremas em que a deliberação remota é permitida. |
| §1º do art. 19 | Em regra, é necessária a presença de 1/3 dos membros da Assembleia (ao menos 26 deputados) para a abertura da reunião. | O caput do §2º do art. 2º da Deliberação prevê que a reunião pode ser aberta "com qualquer número" de deputados. | Há previsão regimental (§6º do art. 19) de realização de reuniões (embora não de reuniões deliberativas) "com qualquer número de Deputados".<br>O art. 316 do Regimento Interno prevê a utilização do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para casos omissos. Embora este não seja o caso, é bom destacar que na Câmara é exigido quórum de apenas 1/10 dos deputados para a abertura de uma sessão (§2º do art. 79 do RICD).<br>A intenção aqui certamente foi ultrapassar uma formalidade para garantir a abertura da reunião (e consequentemente a apreciação de matérias, que, num contexto de admissão da deliberação remota, tornam-se urgentes). |
| Art. 24 | Em regra, a ata da reunião anterior deve ser lida em uma reunião extraordinária de Plenário (única possível quando da edição da Deliberação em questão). | O §3º do art. 2º da Deliberação prevê a dispensa da leitura da ata, de ofício, pelo presidente, caso em que será considerada aprovada. | Há previsão dessa dispensa de leitura nas reuniões de comissões, conforme dispõe o §1º do art. 132, e nas reuniões especiais destinadas a comemorações e homenagens, conforme o §2º do art. 39.<br>Mais uma vez, restringiu-se uma formalidade do processo em nome da agilidade exigida pelas matérias a serem apreciadas e da forma remota da reunião (considerando as limitações da tecnologia). |
| §2º do art. 19 | Se não houver número regimental à hora marcada, o presidente poderá | O §4º do art. 2º da Deliberação prevê que, por motivos técnicos, a reunião | Viabilizar a reunião diante de formalidades e mesmo de impedimentos técnicos (ainda que durem mais de 15 |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | aguardar pelo prazo de 15 minutos para que o quórum se configure. Há a limitação regimental dessa tolerância, portanto, em 15 minutos. | poderá ser aberta após a hora prevista para seu início. | minutos), comuns quando da adoção de novos procedimentos. Como praxe, esse desrespeito à tolerância dos 15 minutos já ocorre em reuniões especiais destinadas a homenagens. |
| §4º do art. 249; inciso III do art. 152; inciso VIII do art. 83. §2º do art. 22. | A suspensão da reunião é adotada em alguns casos previstos no Regimento, como descumprimento do Regimento, perturbação da ordem ou para aguardar a composição de quórum, esta por prazo prefixado. Já o encerramento da reunião pode ocorrer excepcionalmente em caso de falecimento de deputado, além dos casos de decurso de tempo, falta de quórum ou cumprimento do objetivo da convocação. | O §5º do art. 2º da Deliberação institui "motivo de ordem técnica" como possibilidade de suspensão da reunião por prazo indeterminado ou mesmo de seu encerramento. | Com o advento do processo digital e a intensificação do uso de ferramentas computacionais no processo legislativo, é razoável prever que poderão ocorrer falhas capazes de inviabilizar a continuação ou mesmo a realização de uma reunião. Além disso, adota-se como praxe a suspensão, por tempo indeterminado (aliás, determinado "a posteriori", em cumprimento ao §4º do art. 249 do Regimento), da reunião "para entendimentos entre os parlamentares sobre a matéria constante na pauta". |
| Art. 2º; art. 3º (por analogia); art. 126 | [Entendimento de que] As reuniões da Assembleia Legislativa são realizadas na Capital do Estado, mais especificamente no Plenário Juscelino Kubitschek, localizado no Palácio da Inconfidência. | O §6º do art. 2º da Deliberação diz que o acesso ao "local da reunião" será restrito ao presidente da reunião e, se necessário, a relator. | A intenção foi restringir ao máximo a circulação de pessoas no Palácio da Inconfidência, dentro da linha já adotada administrativamente desde a edição da Deliberação nº 2.733, de 13/3/2020. Sempre se partiu da premissa de que o presidente da reunião compareceria presencialmente para presidir (para contar com assessoramento e melhor qualidade de imagens a partir dos ambientes da Casa). Além disso, com a utilização de equipamentos audiovisuais e do Silegis, não houve prejuízo à deliberação dos parlamentares, pelo que podemos entender que a questão do local da reunião pode também ser vista como uma formalidade. Ainda assim, na prática, quase não se cumpriu o previsto nesse dispositivo, pois acorriam ao Plenário mais deputados que apenas o presidente e o relator. |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| Art. 135; inciso V do art. 120. | A designação do relator é feita pelo presidente de cada comissão a qual a proposição foi distribuída. | O art. 3º da Deliberação prevê a designação pelo presidente de relator para emitir parecer sobre a proposição pautada e suas emendas, se houver. Pela regra do parágrafo único, essa designação poderá ocorrer antes da reunião, desde que seja publicizada aos demais parlamentares. | Manutenção da essencialidade de emissão de parecer técnico prévio, considerando o não funcionamento das comissões (quando da edição da Deliberação em questão).<br>Presumivelmente, essa designação se dá em Plenário, acompanhando a inteligência do estabelecido no §2º do art. 145 do Regimento (designação de relator em Plenário quando a proposição é pautada sem parecer).<br>A designação *a priori* (antes da reunião) acompanha a inteligência do §1º do art. 135. |
| §§2º e 4º do art. 188 | As emendas, em regra, são apresentadas até o encerramento da discussão em Plenário. | O art. 4º da Deliberação estabelece o prazo para apresentação de emendas, fixando-o em quatro horas antes do horário da reunião. | Conferir celeridade à apreciação de matérias urgentes e garantir o cumprimento da essencialidade de emissão de parecer técnico prévio.<br>Não há paralelo no Regimento acerca desse prazo – mesmo porque, até o final de abril, sequer houve discussão das matérias pautadas. Na prática, ele foi considerado exíguo, já que as emendas têm que ser negociadas com o relator antes da versão final do parecer. Essa negociação envolvia a Secretaria-Geral da Mesa e o deputado autor da emenda. Para evitar várias votações (por exemplo: uma votação para o projeto, salvo emendas, e outra votação para as emendas com parecer pela aprovação), os relatores acabavam optando pela apresentação de substitutivo que incorporava a emenda acatada. Isso gerava ainda mais angústia principalmente para a equipe da Consultoria, que acabava tendo um tempo mínimo para elaborar esse substitutivo antes da reunião. Após algumas semanas (mais precisamente a partir de 28/4), foi modificada essa regra (dentro da autonomia do presidente da Assembleia de expedir "normas complementares" à deliberação em questão, expressa em seu art. 9º), sendo a mesma fixada até o |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | | | meio-dia de quarta-feira, acontecendo a reunião de deliberação às quintas-feiras, à tarde.<br>É de se frisar que a essencialidade do direito ao emendamento ficou prejudicada, mesmo considerando o disposto no §4º do art. 188 do Regimento (possibilidade de recebimento antecipado de emenda), haja vista que a ordem do processo legislativo é construída sobre a lógica do debate e da troca de ideias, que acontecem na fase de discussão da matéria, que pode suscitar a necessidade de apresentação de emenda. |
| Parágrafo único do art. 263 | Nem que seja apenas na votação por chamada em caso de falha no painel, o Regimento prevê uma segunda chamada de votação. A praxe é realizar essa segunda chamada sempre. | O §3º do art. 5º da Deliberação prevê que a votação será realizada em uma única chamada. | Ganho de tempo. Como no início a Casa dispunha apenas do sistema Zoom, era necessário chamar deputado a deputado para que este proferisse seu voto. A título de curiosidade, na votação do PRE 20/20 em 25/3 foram necessários quase 38min (de 13’52’’ a 51’48’’) apenas para aprovar o substitutivo apresentado pelo relator.<br>Obs.: Com o (rápido) desenvolvimento do módulo de votação no Silegis, as votações voltaram a ser feitas em duas chamadas, a partir de 14/4 (Vide manifestação do presidente aos 35’31” da 9ª Reunião Extraordinária, realizada nessa data). |
| Inciso I do art. 156, art. 160 e arts. 241 a 246 (discussão); Inciso II do art. 156, art. 160 e art. 264 (encaminhamento); e arts. 162 (aparte) | Em regra, a deliberação ocorre em duas etapas, a saber a discussão e a votação. A discussão é a fase de debate da proposição (art. 241 Regimento Interno), uma essencialidade do processo legislativo, a nosso ver. O encaminhamento já não vemos como essencialidade, mas é permitido em regra, por 10min, constituindo | O *caput* do art. 6º da Deliberação veda, nas reuniões remotas, a discussão, o encaminhamento de votação e o aparte. | Mais uma vez, a ideia parece ser a agilização da reunião, inclusive levando em consideração que a reunião remota, muitas vezes, é acompanhada por meio de dispositivo móvel, sendo certo que boa parte desses aparelhos simplesmente não é compatível com reuniões mais prolongadas (o aparelho esquenta muito; a bateria não é suficiente).<br>Uma vez vedada a discussão, entendemos que o aparte já estaria presumivelmente vedado, uma vez que regimentalmente ele não pode acontecer durante |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | oportunidade para um autor de emenda fazer a defesa de sua ideia (ou um líder orientar a sua bancada), por exemplo. O aparte "é a breve interrupção do orador para discussão do assunto em debate" (art. 162 Regimento Interno), sendo muito bem-vindo para enriquecer a discussão, embora não possa ser, a nosso ver, classificado como uma essencialidade.<br>Ou seja: a regra é permitir ao máximo a troca de ideias e o debate, por meio do uso da palavra. | | declaração de voto (inciso IV do §2º do art. 162), única ocasião em que era concedida, ainda que brevemente (por dois minutos, dentro da discricionariedade das normas complementares do presidente, prevista no art. 9º da Deliberação em questão), a palavra aos parlamentares durante as reuniões deliberativas remotas. |
| Inciso IX do art. 232 e incisos III, V, VI, VII, VIII, IX e X do art. 233 | Ordinariamente, é possível apresentar requerimento solicitando verificação de votação, inversão de pauta, adiamento de discussão, encerramento de discussão, votação pelo processo nominal, votação por partes, adiamento de votação e inversão de preferência na votação).<br>Além da apresentação, é facultado ao parlamentar encaminhar, por 10 minutos (art. 264 Regimento), a votação do requerimento, bem como fazer uso da palavra, por cinco minutos, para declaração de voto (art. 254 Regimento). | O parágrafo único do art. 6º da Deliberação veda expressamente a apresentação dos requerimentos previstos nos seguintes dispositivos regimentais:<br>inciso IX do art. 232 (verificação de votação);<br>inciso III do art. 233 (alteração de ordem do dia);<br>inciso V do art. 233 (adiamento de discussão);<br>inciso VI do art. 233 (encerramento de discussão);<br>inciso VII do art. 233 (votação de parecer ou requerimento pelo processo nominal);<br>inciso VIII do art. 233 (votação por partes); | A intenção, mais uma vez, foi a de agilizar os trabalhos, ainda mais levando-se em consideração que uma única votação remota por chamada pode durar mais que 30 minutos. Porém, neste caso, deve ser observado que a vedação da apresentação desses requerimentos, mais que agilizar os trabalhos, representou uma limitação ao direito de obstrução (e, no extremo, do direito ao contraditório, que vemos como uma essencialidade do processo). Isso porque a apresentação de ditos requerimentos, muitas vezes, é feita por parlamentares insatisfeitos com a matéria ou não contemplados em suas ideias, consistindo um meio para forçar uma negociação ou ampliar sua voz sobre o tema (já que caberia, em tese, ao menos declaração de voto após cada votação).<br>Pode ter sido presumido que a urgência dos temas a serem pautados e a aferição desta por meio do Colégio de Líderes fosse suficiente para mitigar eventuais |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | | inciso IX do art. 233 (adiamento de votação);<br>inciso X do art. 233 (preferência, na discussão ou na votação, de uma proposição sobre outra da mesma espécie). | desavenças, porém na prática estas continuaram acontecendo.<br>Especificamente quanto à proibição de requerimento de votação nominal, entendemos que, na prática, a vedação só atingiu a votação de requerimento (por exemplo, o Requerimento Ordinário nº 835/2020, apreciado de forma simbólica na 8ª Reunião Extraordinária, em 7/4/2020 – vide trecho entre 5'36'' e 7'23'' do *streaming* disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/plenario/interna.html?tipo=res&dDet=07\|04\|2020&hDet=14:00), já que os pareceres de redação final, inicialmente votados por meio simbólico (vide, no *streaming* da reunião citada acima, trecho de 1h31'26'' a 1h32'52''), passaram a ser votados por meio nominal, pelo Silegis, a partir da 13ª Reunião Extraordinária, em 7/5/2020.<br>Já os requerimentos de adiamento e de encerramento de discussão não faziam sentido com a vedação da própria discussão, ocorrida no *caput* do art. 6º do dispositivo em questão. |
| Art. 254 | O Regimento faculta ao parlamentar fazer declaração de voto pelo prazo de cinco minutos, após votação em reunião pública. | O art. 9º da Deliberação conferiu ao presidente da Assembleia a discricionariedade de expedir normas complementares à implementação do disposto na Deliberação. | O "espírito" do dispositivo em questão era o de deixar aberta uma porta para que o presidente pudesse sanar eventual lacuna da Deliberação em questão ou mesmo inovar em suas disposições, desde que com o intuito de possibilitar a implementação do que se regulou.<br>Entendemos que o presidente valeu-se dessa prerrogativa ao estipular a possibilidade de concessão da palavra para questão de ordem, só que pelo prazo (inédito) de dois minutos para cada parlamentar que se inscrevesse por meio do "chat" da plataforma de reuniões remotas (vide trecho a partir de 1h32'54'' do *streaming* da 8ª Reunião Extraordinária, em 7/4/2020). |

| Dispositivo regimental | O que dispõe | Alteração da norma | Objetivo |
|---|---|---|---|
| | | | Outra inovação foi a modificação do prazo de apresentação de emendas previsto no art. 4º, de quatro horas para "até o meio-dia do dia anterior à reunião de deliberação".<br>Essas normas não foram escritas ou publicadas, mas constavam das orientações presentes no roteiro da reunião, lido pelo presidente da reunião no início desta (declaração de voto) ou eram enviadas aos parlamentares diretamente por meio de WhatsApp (prazo de emendas). |

## ANEXO C – QUADRO COMPARATIVO POR AMOSTRAGEM – NORMAS QUE MODIFICARAM O PROCESSO LEGISLATIVO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NOS LEGISLATIVOS NACIONAIS E SUBNACIONAIS

| Região | UF | Tipo normativo/autor(es) | Número das normas e data | Site/Observações |
|---|---|---|---|---|
| N/A | SENADO FEDERAL (Deliberação da Mesa) | Ato da Comissão Diretora / Comissão Diretora;<br><br>Ato do Presidente / Presidente;<br><br>Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal / Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;<br><br>Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa / Secretário-Geral da Mesa | Ato da Comissão Diretora nº 7, 2020 (regulamentação do Sistema de Deliberação Remota – SDR)<br><br>Ato da Comissão Diretora nº 8, 2021 (ampliação e revogação)<br><br>Ato da Comissão Diretora nº 1, de 2023 (alteração e revogação)<br><br>Ato do Presidente nº 2, de 2020<br><br>Ato do Presidente nº 4, de 2020 (restringe as reuniões às deliberativas)<br><br>Ato do Presidente nº 8, de 2021 (regulamentação CPI da Covid)<br><br>Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020 (regulamenta apreciação de medidas provisórias)<br><br>Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 14, de 2020 (possibilidade de edição extra dos Diários do Senado Federal e do Congresso Nacional) | A Comissão Diretora corresponde à Mesa no Senado<br><br>https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada;jsessionid=1F737691508E04C716DFE49FF3E0A395.tomcat-2?0&idNorma=14378977<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?10&idNorma=14380764<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?8&idNorma=14342350<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?12&idNorma=14343352<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2&idNorma=14378641<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?4&idNorma=14364350 |

| Região | UF | Tipo normativo/autor(es) | Número das normas e data | Site/Observações |
|---|---|---|---|---|
| | | | Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 14, de 2020 (regulamentação da apresentação remota de proposições)<br><br>Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 15, de 2022 (revogação e regulamentação de assinaturas digitais e apresentação remota de proposições) | https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?6&idNorma=14344355<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?6&idNorma=14364351<br><br>https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?8&idNorma=14380432 |
| N/A | CÂMARA DOS DEPUTADOS (Deliberações mistas, com prevalência de Plenário) | Resolução / Plenário;<br>Ato da Mesa / Mesa Diretora;<br>Ato do Presidente / Presidente | Resolução da Câmara dos Deputados nº 14. Publicada no "Diário da Câmara dos Deputados" – Edição Extra A, de 17 de março de 2020, p. 3<br><br>Resolução da Câmara dos Deputados nº 19 (alteração, ampliação e revogação parcial)<br><br>Ato da Mesa nº 123, de 20 de março de 2020 (regulamentação)<br><br>Ato do Presidente de 14 de abril de 2021 (regulamentação)<br><br>Ato da Mesa nº 221, de 17 de janeiro de 2022 (norma complementar) | https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html<br><br>A Resolução nº 14 originou-se do Projeto de Resolução (PRC) nº 11, de 2020, de autoria da Mesa Diretora. Como a matéria foi objeto de um requerimento de urgência aprovado previamente a ela própria em Plenário, foi possível a sua apreciação em reunião extraordinária, no mesmo dia da apresentação, após aparecer favorável feito oralmente em Plenário pelo Deputado Federal Isnaldo Bulhões Jr., pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, única a que foi distribuída. |
| Sudeste | MINAS GERAIS (Deliberações da Mesa) | Deliberações da Mesa / Mesa da Assembleia;<br>Decisões da Mesa acolhendo Acordos de Líderes / Mesa da Assembleia | Vide itens 2 e 3 desta dissertação. | Vide nas Referências |

| Região | UF | Tipo normativo/autor(es) | Número das normas e data | Site/Observações |
|---|---|---|---|---|
| Sul | RIO GRANDE DO SUL<br>(Deliberações mistas: Plenário e Mesa) | Resolução de Mesa (prevista no inciso XIII do art. 30 do Regimento Interno – Res. 2.288/91 – para "regulamentar o funcionamento dos serviços administrativos do Poder Legislativo") / Mesa<br><br>Resolução / Plenário | Resolução de Mesa nº 1.658, de 13/3/2020 (publicada no Diário Oficial da Assembleia Legislativa em 13/3/2020)<br><br>Resolução nº 3.205, de 2/4/2020 (publicada no DOAL em 3/4/2020)<br><br>Resolução de Mesa nº 1.684, de 23/6/2020 (publicada no DOAL em 24/6/2020)<br><br>Resolução nº 3.227, de 30/9/2021 (publicada no DOAL em 1º/10/2021) | https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=66158&hTexto=&Hid_IDNorma=66158<br><br>https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/3.205.pdf<br><br>Res. 3.205, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota no âmbito da ALRS, é claramente inspirada no Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, do Senado Federal, inclusive repetindo termos deste. Originou-se do Projeto de Resolução nº 5/2020, da Mesa da Assembleia.<br><br>https://www2.al.rs.gov.br/diariooficial/MostraPDF.aspx?arq=835E7B10-8F29-46C8-B134-8209C9052B3E<br><br>https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=66651&hTexto=&Hid_IDNorma=66651<br><br>http://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=72070&hTexto=&Hid_IDNorma=72070<br><br>A Resolução nº 3.227 adaptou o Regimento Interno, fazendo prever, por exemplo, a possibilidade de um parlamentar participar de forma remota em reunião de comissão. Essa mesma resolução, alterando o art. 94 do Regimento Interno, prevê presencialidade nas |

| Região | UF | Tipo normativo/autor(es) | Número das normas e data | Site/Observações |
|---|---|---|---|---|
| | | | | reuniões deliberativas, podendo haver presença híbrida ou remota nas reuniões sem Ordem do Dia.<br><br>https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/2.288.pdf |
| Centro-Oeste | DISTRITO FEDERAL (Deliberações de Plenário) | Resolução / Plenário | Resolução nº 317, de 25/3/2020 (reuniões remotas de Plenário)<br><br>Resolução nº 318, de 1º/4/2020 (reuniões remotas de comissões)<br><br>Resolução nº 319, de 30/6/2020 (audiência pública remota) | https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-543928!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action<br><br>https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-544306!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action |
| Nordeste | MARANHÃO | Resolução legislativo / Plenário | Resolução Legislativa nº 1.030, de 24 de março de 2020 (Institui o Sistema de Deliberação Remota por Videoconferência)<br><br>Resolução Legislativa nº 1.032, de 9 de junho de 2020 (modifica o Regimento Interno para permitir a participação virtual em casos de calamidade pública e dá outras providências)<br><br>Resolução Legislativa nº 1.043, de 11 de maio de 2021 (modifica dispositivo regimental alterando número máximo de reuniões em caso de calamidade) | http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/RL_1032<br><br>Obs.: A Resolução Legislativa nº 1.032/2020 faz menção à Resolução Legislativa nº 1.029/2020 como instrumento que trata do mesmo assunto, porém a versão desta no site da ALEMA contém assunto diverso.<br><br>http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/RL_1043 |
| Norte | AMAZONAS (Deliberações de Plenário) | Resolução legislativa / Plenário | Resolução Legislativa nº 761, de 2 de abril de 2020 (autoriza a possibilidade de apreciação virtual de proposições, no âmbito das comissões e do Plenário) | As normas pesquisáveis no sítio eletrônico da Aleam limitam-se a essas duas resoluções legislativas, ambas acrescentando ou alterando dispositivos do Regimento Interno. A |

| Região | UF | Tipo normativo/autor(es) | Número das normas e data | Site/Observações |
|---|---|---|---|---|
| | | | Resolução Legislativa nº 782, de 16 de dezembro de 2020 (torna híbridas as reuniões de Plenário na Sessão Legislativa Ordinária de 2021) | deliberação acerca do projeto que originou a Resolução 761 (a inserir as reuniões virtuais no Regimento) já foi tomada em reunião on-line (!), por votação simbólica que julgamos falha (A presidente dizia "Aqueles que estiverem contrários queiram se manifestar", sendo certo que havia diversas câmeras desligadas e falhas de conexão). Não são pesquisáveis os atos da Mesa Diretora e dos presidentes de comissão aos quais elas remetem regulamentação. Não solicitamos informações, todavia, sobre esses atos, em razão do prazo para a conclusão deste trabalho.<br><br>https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/10862/761.pdf<br><br>https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/11153/782.pdf<br><br>Vídeo da reunião em que ocorreu a aprovação da Resolução Legislativa nº 761 (exemplo de atuação a partir de 2h28min e 3h30min): https://www.youtube.com/watch?v=q9jd204Q8Cc&list=UUbFN-xDJJJzbBqDhAZDH6Yg&index=17 |

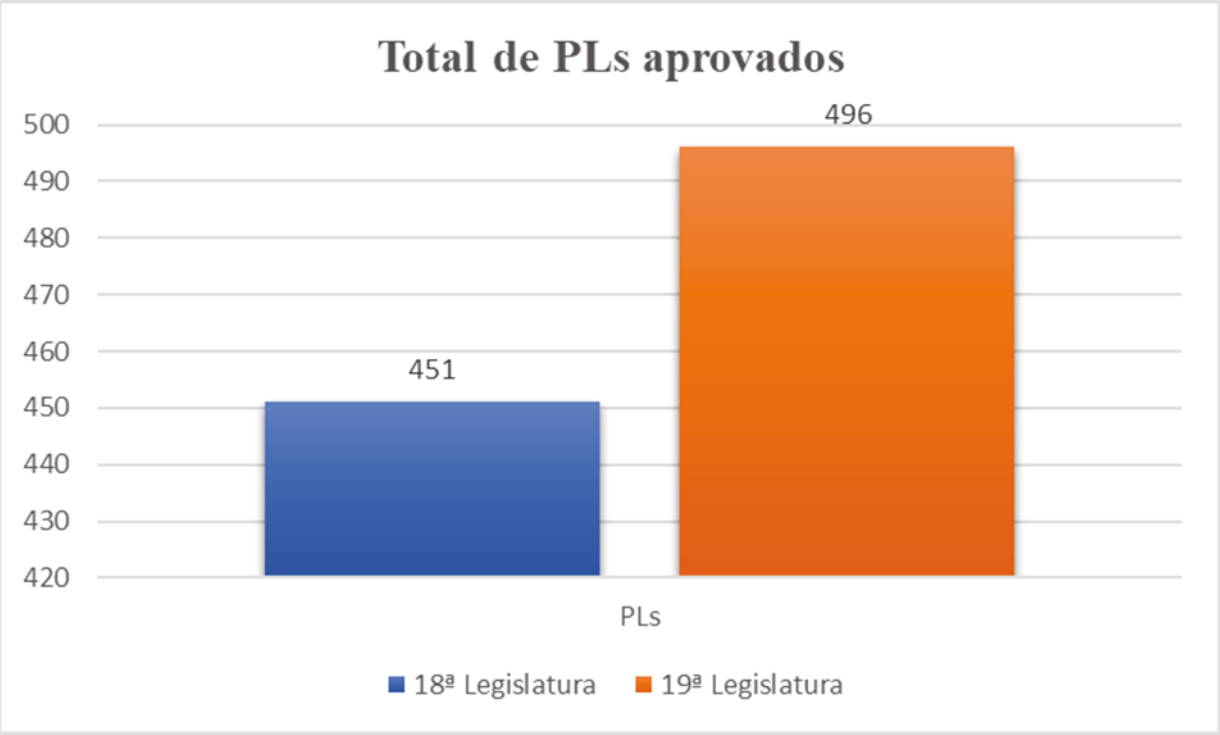
# ANEXO D – BALANÇO DE PROPOSIÇÕES DE DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO – 18ª e 19º LEGISLATURAS

| Proposições de deliberação do Plenário – aprovadas em redação final | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **18ª Legislatura** | **PEC** | **PLC** | **PL** | **PRE** | **TOTAL** |
| 2015 | 1 | 1 | 74 | 5 | 81 |
| 2016 | 0 | 4 | 140 | 1 | 145 |
| 2017 | 1 | 5 | 145 | 4 | 155 |
| 2018 | 3 | 1 | 92 | 4 | 100 |
| Total na legislatura | 5 | 11 | 451 | 14 | 481 |
| **19ª Legislatura** | **PEC** | **PLC** | **PL** | **PRE** | **TOTAL** |
| 2019 | 5 | 5 | 139 | 2 | 151 |
| 2020 | 5 | 5 | 142 | 28 | 180 |
| 2021 | 2 | 8 | 109 | 32 | 151 |
| 2022 | 1 | 4 | 106 | 13 | 124 |
| Total na legislatura | 13 | 22 | 496 | 75 | 606 |

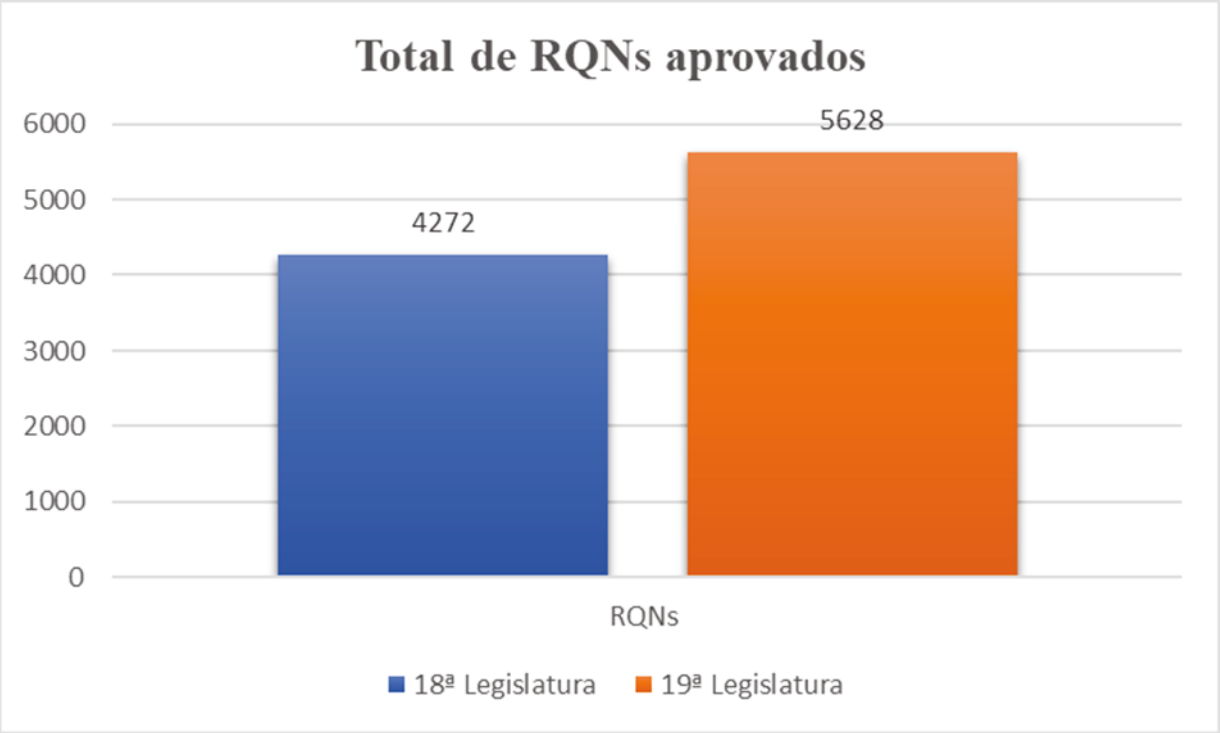
Fonte: Banco de Matérias em Tramitação – MATE.

| Proposições de deliberação do Plenário – aprovadas em redação final | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **18ª Legislatura** | **Vetos mantidos** | **Vetos rejeitados totalmente** | **Vetos rejeitados parcialmente** | **Total de vetos apreciados** | **Indicações** | **RQNs** |
| 2015 | 3 | 0 | 0 | 3 | 16 | 1266 |
| 2016 | 12 | 1 | 2 | 15 | 18 | 809 |
| 2017 | 7 | 1 | 1 | 9 | 13 | 1471 |
| 2018 | 12 | 8 | 3 | 23 | 3 | 726 |
| Total na legislatura | 34 | 10 | 6 | 50 | 50 | 4272 |
| **19ª Legislatura** | **Vetos mantidos** | **Vetos rejeitados totalmente** | **Vetos rejeitados parcialmente** | **Total de vetos apreciados** | **Indicações** | **RQNs** |
| 2019 | 7 | 4 | 2 | 13 | 0 | 2353 |
| 2020 | 8 | 1 | 1 | 10 | 1 | 625 |
| 2021 | 4 | 1 | 1 | 6 | 0 | 1500 |
| 2022 | 7 | 6 | 2 | 15 | 0 | 1150 |
| Total na legislatura | 26 | 12 | 6 | 44 | 1 | 5628 |

Fonte: Banco de Matérias em Tramitação – MATE.




Fonte: Elaborado pelo autor.




Fonte: Elaborado pelo autor.