



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Roberta Romanini

**Análise do Fluxo Informacional da Tramitação de Medidas Provisórias na Coordenação de
Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional**

Relatório de Intervenção

Brasília
2014

Roberta Romanini

**Análise do Fluxo Informacional da Tramitação de Medidas Provisórias na Coordenação de
Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional**

Relatório de Intervenção

Relatório de Intervenção apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina Informação e Parlamento do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo, do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Professores: Dr. Ricardo de João Braga e Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda

Disciplina: Informação e Parlamento

Área de Concentração: Poder Legislativo

Brasília
2014

ROMANINI, R. **Análise do Fluxo Informacional da Tramitação de Medidas Provisórias na Coordenação de Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional.** 2014. 54 f. Relatório de Intervenção (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Disciplina – Informação e Parlamento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

Resumo

Este Relatório de Intervenção delinea os fluxos de informação relativos à tramitação de medidas provisórias na Coordenação de Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional, um órgão da estrutura do Senado. A escolha da espécie legislativa advém de seu volume na produção legislativa e a escolha do órgão decorre do envolvimento direto do ente com os processos de entrada e de saída de informações da Casa Legislativa. Os objetivos do Relatório foram especificar os fluxos de informação que perpassam o órgão, identificar os problemas de informação existentes neles e propor possíveis soluções. Por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas, constataram-se problemas de demora no atendimento a solicitações e perda de prazos, ausência de informação, informação fragmentada e informação distorcida. Para evitar esses problemas, sugere-se a adoção de um sistema integrado e automático de informação.

Palavras-Chave: Medidas Provisórias. Fluxo Informacional. Senado Federal. Congresso Nacional.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

Figura 1 – Organograma do SF	10
Figura 2 – Organograma da SEAUT	12
Figura 3 – Fluxograma da tramitação das MPVs	25
Figura 4 – Fluxograma da informação na COELAU: recebimento de MPV no SF e composição da CM.....	32
Figura 5 – Fluxograma da informação na COELAU: prorrogação da vigência de MPV pelo SF.....	33
Figura 6 – Fluxograma da informação na COELAU: promulgação de MPV pelo SF.....	35
Figura 7 – Fluxograma da informação na COELAU: rejeição de MPV no SF	36
Figura 8 – Fluxograma da informação na COELAU: sanção de PLV aprovado na CD e no SF (sem emendas ao PLV)	38
Figura 9 – Fluxograma da informação na COELAU: encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF aprova emendas ao PLV-CD	40
Figura 10 – Fluxograma da informação na COELAU: encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF prejudica PLV-CD e aprova a MPV	42
Figura 11 – Fluxograma da informação na COELAU: encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF prejudica PLV-CD e aprova MPV com emendas (PLV-SF).....	44

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Acomp.	Acompanhamento
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Arq. Nac.	Arquivo Nacional
Ass.	Assessoramento
Ativ.	Atividades
Ato Decl.	Ato Declaratório
BAL	Boletim de Ação Legislativa
CC	Casa Civil
CD	Câmara dos Deputados
COELAU	Coordenação de Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional
CM	Comissão Mista
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
Coord.	Coordenação
COEACE	Coordenação de Expedição de Correspondências Oficiais e Acompanhamento Externo de Proposições e Matérias Legislativas
Créd.extra.	Crédito extraordinário
Doc(s).	Documento(s)
DOU	Diário Oficial da União
DSF	Diário do Senado Federal
Encam.	Encaminhamento
Gab.	Gabinete
Gar.	Garantia
Gov.	Governança
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
Leg.	Legislativa
MPV	Medida Provisória
Msg.	Mensagem
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PR	Presidência da República
Pres.	Presidente / Presidência do Congresso Nacional ou do Senado Federal
Pressup. Constit.	Pressupostos constitucionais

Prodasen	Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal
Prorrog.	Prorrogáveis
Rel.	Relações
SEAUT	Secretaria de Autógrafos e Correspondências Oficiais
Sec.	Secretaria
SEDOCE	Serviço de Documentação Eletrônica
SEINPL	Serviço de Inspeção dos Processados Legislativos
Serv.	Serviço
SGM	Secretaria-Geral da Mesa
SF	Senado Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 CARACTERIZAÇÃO ORGANIZACIONAL.....	8
1.1 Breve História da Secretaria de Autógrafos e Correspondências Oficiais (SEAUT) e da Coordenação de Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional (COELAU).....	8
1.2 Organogramas	9
1.3 Missão, Visão e Objetivos da SEAUT	12
1.4 Caracterização da COELAU	13
2 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1 Conceitos de Informação no Parlamento.....	15
2.2 Fluxos Informacionais Intra, Inter e Extra Casas Legislativas.....	16
2.3 Fontes de Informação no e para o Parlamento	17
2.4 O Parlamentar e a Informação	18
2.5 Visão Comparada do Contexto Informacional dos Parlamentos.....	20
2.6 Impacto Informacional nos Processos e nas Atividades Legislativas	22
3 DIAGNÓSTICO, MÉTODO E ANÁLISE.....	25
3.1 Diagnóstico da Situação Atual	25
3.2 Método de Abordagem.....	29
3.3 Registro das Observações.....	30
3.4 Análises das Observações.....	45
4 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	49
4.1 Sugestões de Aprimoramento.....	49
4.2 Limitações das Ações	50
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 declara, em seu art. 62, que o chefe do Poder Executivo dispõe da prerrogativa de, em caso de relevância e urgência, adotar medidas provisórias (MPVs), com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (CN) (BRASIL, 1988). Desde então, esse recurso vem sendo utilizado extensamente por todos os governos, com o objetivo de influenciar o processo de tomada de decisão no Parlamento, uma vez que as MPVs podem alterar de imediato o *status quo* e aumentar significativamente os custos de rejeição da legislação de interesse do Executivo (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Várias pesquisas evidenciam que as MPVs respondem por grande parcela da produção legislativa do Congresso brasileiro e, por conseguinte, também por parte substantiva dos fluxos de informação que percorrem a Câmara dos Deputados (CD) e o Senado Federal (SF).

O presente Relatório insere-se nesse cenário. Focaliza os fluxos de informação relativos à tramitação de MPVs no SF, tomado tanto como Casa Legislativa que precisa concordar com a aprovação das espécies legislativas, quanto como Casa de origem do presidente do CN, que, no caso das MPVs, exerce diversas funções ao longo de seu trâmite. Assim, este estudo detém-se sobre os trabalhos da Coordenação de Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional (COELAU), escolhida para análise em virtude de ser o órgão envolvido diretamente com os processos de entrada e de saída de informações da Câmara Alta. Conforme se nota ao longo deste Relatório, a COELAU operacionaliza e intermedeia as atividades referentes ao recebimento da MPV e composição da comissão mista (CM) que deve examiná-la, à prorrogação de vigência de seu prazo, à sua promulgação, à sanção de projeto de lei de conversão (PLV) e às variadas possibilidades de aprovação ou rejeição da MPV e do PLV nas relações entre a CD e o SF.

A pesquisa trata de alguns problemas de informação recorrentes no decorrer da vigência das MPVs encontrados nos procedimentos administrativos rotineiros da COELAU. Os principais deles são: a demora no atendimento a solicitações, relativa à disponibilização dos textos aprovados e perda de prazos; a ausência de informação, referente ao número de pareceres e PLVs; a informação fragmentada; e a informação distorcida, pois há possibilidade de inserção de informação equivocada em documentos e Boletins de Ação Legislativa (BALs). Acredita-se que o exame dessas situações poderá contribuir para o melhor aproveitamento de tempo e recursos, bem como para o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados no órgão no tocante às MPVs.

1 CARACTERIZAÇÃO ORGANIZACIONAL

1.1 Breve História da Secretaria de Autógrafos e Correspondências Oficiais (SEAUT) e da Coordenação de Elaboração de Autógrafos do Senado Federal e do Congresso Nacional (COELAU)

O Ato nº 14, de 2013, da Comissão Diretora do SF, alterou as Partes II e III do Regulamento Administrativo do SF, que disciplinam o Regulamento Orgânico dessa Casa Legislativa e o seu Regulamento de Cargos e Funções, de maneira a modificar a estrutura, as competências e o funcionamento de seus órgãos administrativos (BRASIL, 1972, 2013). A leitura conjugada do Regulamento de 1972 e do Ato de 2013 mostra que a antiga “Secretaria de Expediente”, órgão subordinado à Secretaria-Geral da Mesa (SGM), foi transformada na atual SEAUT e a antiga “Subsecretaria de Elaboração de Autógrafos e Redação Oficial”, uma das duas Subsecretarias que então compunham a “Secretaria de Expediente”, foi convertida em COELAU.

Conforme disposto no art. 251 do Ato de 2013, compete à SEAUT planejar e controlar as atividades de elaboração, autenticação e envio eletrônico de autógrafos¹ das proposições; elaborar e expedir a correspondência oficial das Mesas do SF e do CN; proceder ao acompanhamento da tramitação das proposições e matérias legislativas do SF e do CN na Casa Civil da Presidência da República (CC), na Imprensa Nacional, nos Ministérios e no Tribunal de Contas da União; e executar atividades correlatas. A SEAUT é composta por três órgãos: um gabinete administrativo, a COELAU e a Coordenação de Expedição de Correspondências Oficiais e Acompanhamento Externo de Proposições e Matérias Legislativas (COEACE).

Segundo o mesmo art. do Ato de 2013, as atribuições da COELAU abrangem: supervisionar o processamento e a expedição eletrônica e impressa dos documentos legislativos para publicação nos Diários Oficiais da União (DOU), do Senado Federal (DSF) e do Congresso Nacional (DCN); registrar as informações pertinentes nos bancos de dados e sistemas de informação legislativos; disponibilizar os textos integrais no sítio do SF; e executar atividades correlatas. Já à COEACE incumbe: supervisionar e coordenar a elaboração de mensagens, ofícios e correspondências das Mesas do SF e do CN; acompanhar a tramitação externa das proposições do SF e do CN; controlar os prazos constitucionais, legais e regimentais de proposições e os

¹ Autógrafo é o documento oficial aprovado por uma Casa Legislativa (BRASIL, 2011b).

registros das informações pertinentes nos bancos de dados e sistemas de informação legislativos; e executar atividades correlatas.

1.2 Organogramas

A página do SF na internet² e os documentos pesquisados não exibem o organograma da Instituição. Por isso, optou-se por desenhar o organograma completo do SF, a fim de visualizar onde o órgão estudado se encaixa na estrutura da Casa. Para tanto, o Relatório Final da Comissão Técnica Especial do SF, que tratou da Reforma Administrativa da Casa, em 2009; o Relatório Final da Fundação Getúlio Vargas, que versou sobre a revisão da estrutura organizacional da Casa; e o Ato de 2013 serviram de base (BRASIL, 2009a, 2009b, 2013). Antes de explicar como o SF está organizado administrativamente, cumpre esclarecer que a redação do Ato de 2013 é, em alguns aspectos, confusa, não deixando claras as relações de hierarquia e subordinação existentes entre os órgãos – sobretudo no que diz respeito aos chamados “Órgãos Superiores de Execução” e “Órgãos de Assessoramento Superior”. Outra dificuldade na interpretação do Ato está no fato de ele não observar, rigorosamente, as diferentes funções que deveriam distinguir os órgãos de diretoria, assessoria, secretaria, coordenação, núcleo e serviço.

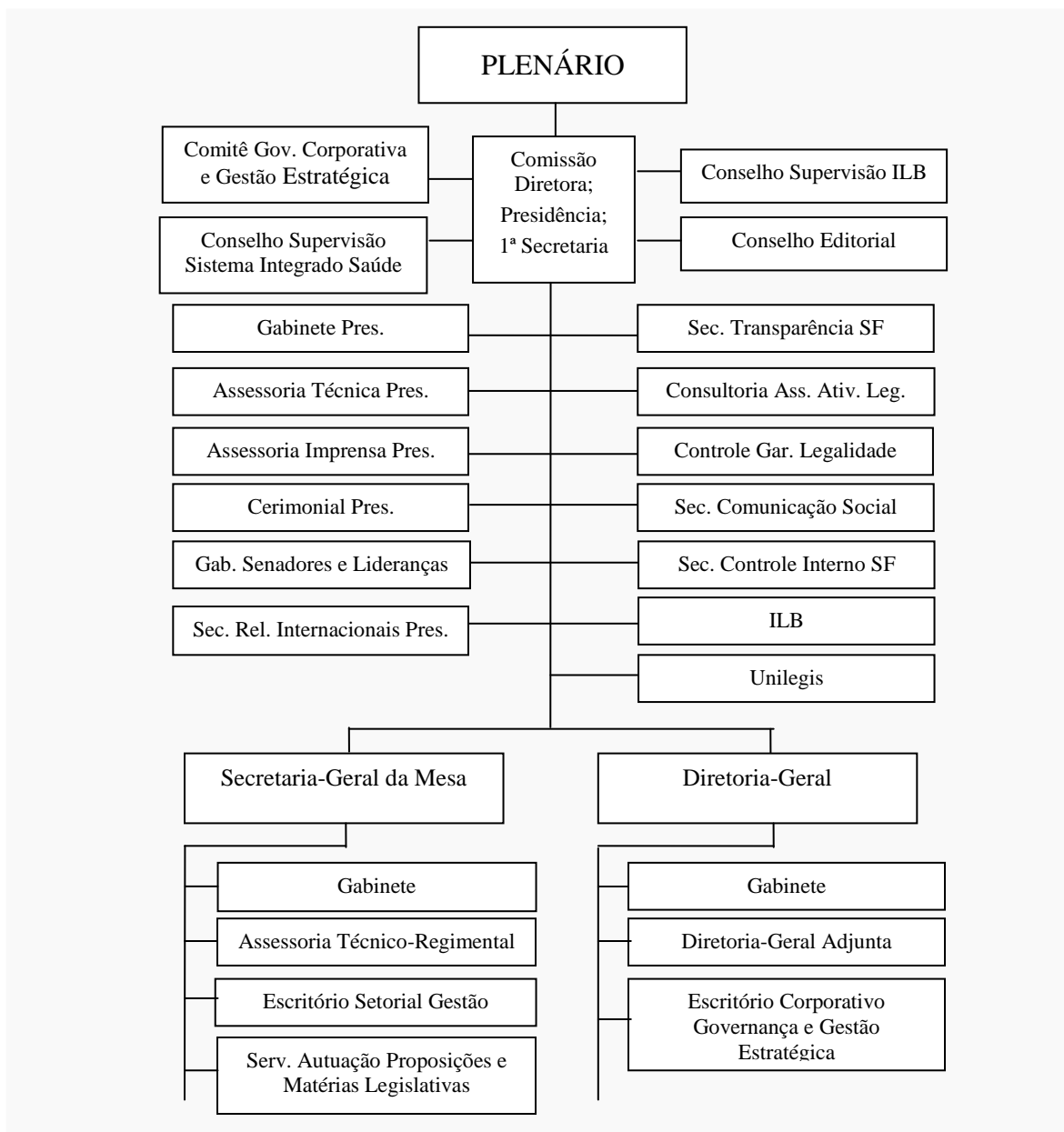
A Figura 1, a seguir, apresenta o organograma de toda a estrutura do SF. De acordo com o Ato de 2013, a estrutura básica da Casa compõe-se por: a) Comissão Diretora; b) Presidência; c) Primeira-Secretaria; d) Gabinetes dos Senadores e das Lideranças; e) Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica; f) Órgãos Superiores de Execução; g) Órgãos de Assessoramento Superior; e h) Órgão Supervisionado. Estão vinculados à Comissão Diretora: a) o Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica; b) o Conselho de Supervisão do Sistema Integrado de Saúde; c) o Conselho Editorial; e d) o Conselho de Supervisão do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Entre os órgãos relacionados ao Plenário, destacam-se os Gabinetes dos Senadores e das Lideranças; e os “Órgãos de Assessoramento Superior”, que são os de: Consultoria e Assessoramento às Atividades Legislativas; Controle e Garantia da Legalidade; e Secretaria de Comunicação Social.

Consideram-se “Órgãos Superiores de Execução” a SGM e a Diretoria-Geral. Como se vê na Figura 1, todos os dezesseis órgãos elencados abaixo da SGM formam sua estrutura administrativa e aparecem no Ato de 2013 sob o formato de incisos ao parágrafo único do art.

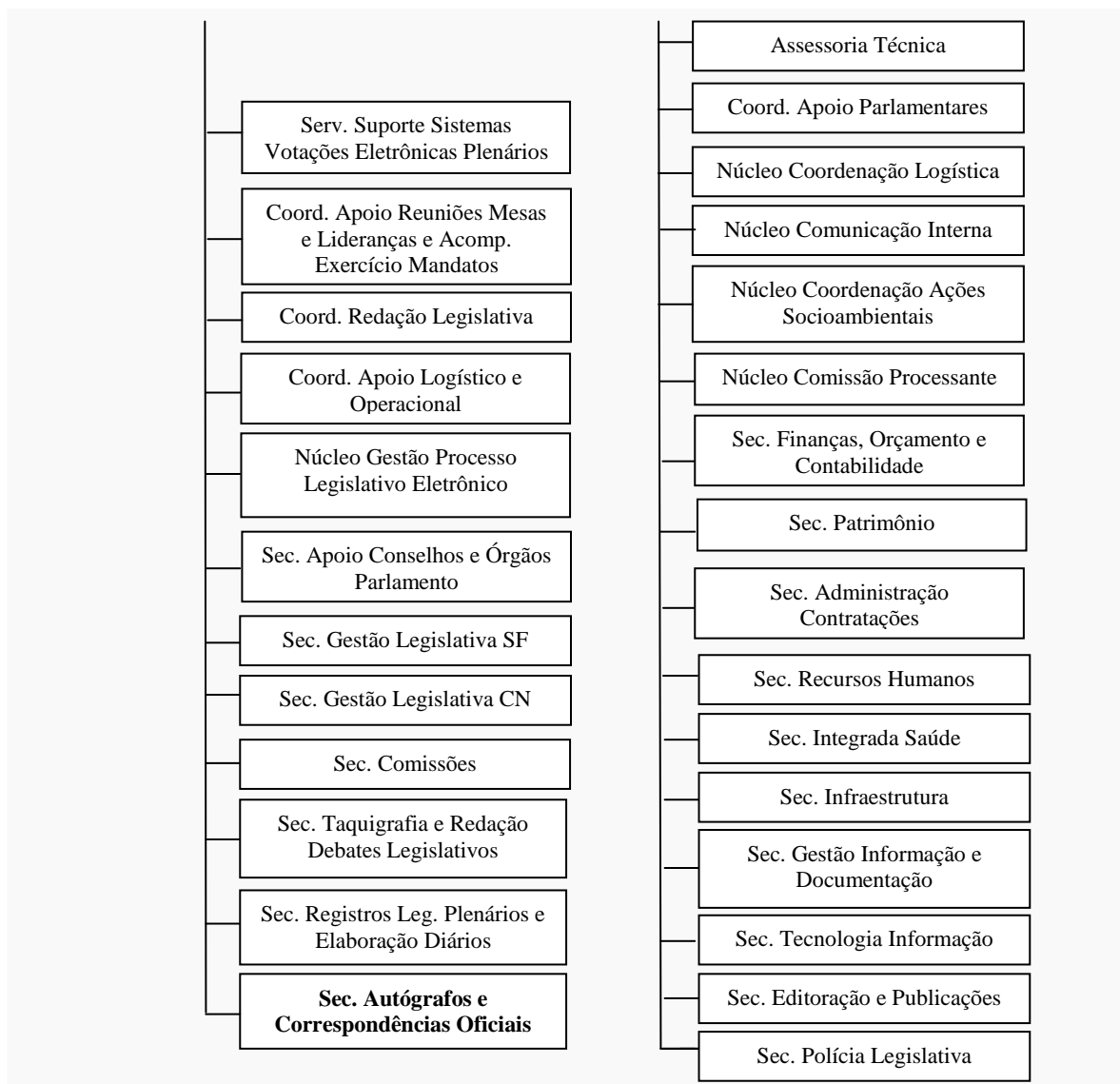
² Endereço consultado: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 27 mar. e 2 maio 2014.

241. Similarmente, todos os dezenove órgãos situados abaixo da Diretoria-Geral a integram e aparecem no Ato como incisos do §1º do art. 252.

Figura 1 – Organograma do SF³

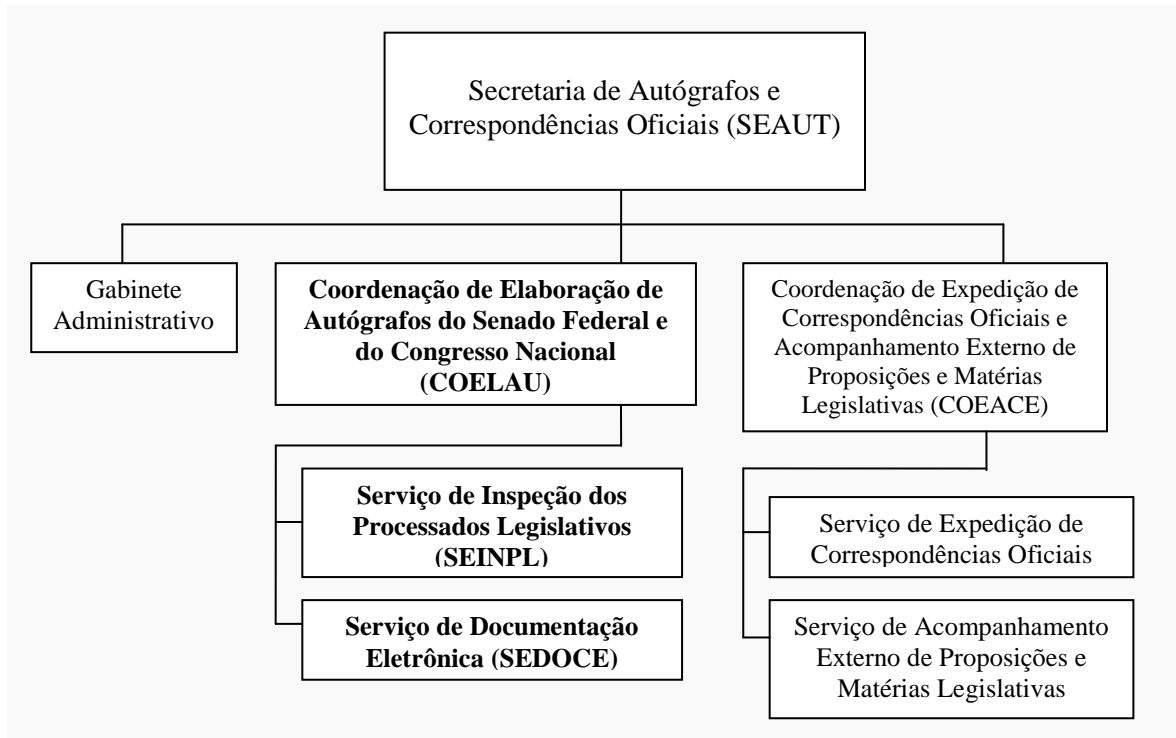


³ Para fins de elaboração do organograma, a nomenclatura das áreas foi suprimida de proposições.



Fonte: elaboração própria, com base no Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14, de 2013 (BRASIL, 2013).

De acordo com o organograma da Figura 1, tem-se que a SEAUT faz parte da estrutura da SGM e encontra-se subordinada a ela. A SEAUT é composta pelo Gabinete Administrativo, pela COELAU e pela COEACE (BRASIL, 2013). Ambas as Coordenações são formadas por órgãos de serviço – a COELAU, pelo: a) Serviço de Inspeção dos Processados Legislativos (SEINPL) e b) Serviço de Documentação Eletrônica (SEDOCE); e a COEACE, pelo: a) Serviço de Expedição de Correspondências Oficiais e b) Serviço de Acompanhamento Externo de Proposições e Matérias Legislativas. A Figura 2, a seguir, traz o organograma da SEAUT.

Figura 2 – Organograma da SEAUT

Fonte: elaboração própria, com base no Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14, de 2013 (BRASIL, 2013).

1.3 Missão, Visão e Objetivos da SEAUT

O Plano de Gestão da SEAUT, antiga “Secretaria de Expediente”, relata que a missão da unidade é “contribuir para o bom andamento das proposições, oferecendo aos parlamentares e a toda a sociedade brasileira produtos e serviços com padrão de excelência e qualidade” (BRASIL, 2011a, p. 3). A visão de futuro do órgão enseja “criar uma maior parceria com o Prodasen [Secretaria de Tecnologia da Informação] no sentido de aprimorar os recursos de informática para atender com mais presteza e celeridade as demandas das matérias apreciadas nos Plenários do SF e do CN” (BRASIL, 2011a, p. 3). Constituem objetivos da SEAUT –

realizar suas atividades com eficiência e efetividade; utilizar recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos de maneira racional, lógica e econômica; atender, com agilidade e presteza, as demandas provenientes das Mesas do CN, da CD, do SF, da SGM e demais setores desta Casa, bem como prestar informações ao cidadão comum (BRASIL, 2011a, p. 8; 15).

Com vistas a atender esses objetivos, a SEAUT deve implementar algumas iniciativas, a exemplo de: unificar as correspondências que circulam entre os Poderes da União com o intuito

de agilizar a comunicação entre eles; intensificar o uso da tecnologia da informação; e desenvolver, com auxílio do Prodasen, um sistema para facilitar o controle e a pesquisa dos documentos e das publicações (tais como livros eletrônicos para controle e numeração das matérias) – o que abarca digitalizar documentos, para que se garanta economia de tempo, serviço e papel; informatizar plenamente as atividades da SEAUT; e reduzir o uso de papel nos processos de trabalho (BRASIL, 2011a). Consoante o Plano de Gestão, algumas carências da unidade estão relacionadas à falta de espaço físico adequado para a realização das atividades; à necessidade de mais servidores, que possam auxiliar a prestação de serviços em períodos de aumento das demandas; e à necessidade de equipamentos de informática, insumos para a utilização desses equipamentos e agilidade na manutenção desses equipamentos, fatores que causam transtornos para a entrega dos trabalhos em um prazo razoável.

1.4 Caracterização da COELAU

No interior da SEAUT, a COELAU dedica-se, principalmente, à análise dos processados das matérias legislativas e às tarefas decorrentes dessa análise (SERVIDOR PÚBLICO, 2014a). Assim, as competências dos Serviços componentes da unidade são as seguintes: a) SEINPL – proceder à vistoria e ao saneamento dos processados das proposições e matérias legislativas aprovadas pelo SF e pelo CN, cotejando as respectivas tramitações e os documentos que compõem os autos de cada matéria; e proceder à revisão dos autógrafos elaborados pelo SEDOCE; b) SEDOCE – digitar, diagramar, compor e produzir, em formato próprio, os autógrafos de textos normativos do SF e do CN a serem enviados à sanção, à promulgação e à CD; promover o processamento e envio eletrônico dos documentos legislativos, conforme padrões definidos pela Imprensa Nacional, para publicação no DOU; acompanhar as publicações das normas jurídicas nos Diários Oficiais, para controle de sua autenticidade com os textos enviados; providenciar correções nas publicações oficiais; proceder aos registros pertinentes nos bancos de dados e sistemas de informação legislativa, especialmente das normas jurídicas geradas; disponibilizar os autógrafos na internet; e executar atividades correlatas (BRASIL, 2013).

As atividades desempenhadas pela SEAUT e pela COELAU envolvem diversos procedimentos referentes ao processo legislativo, em suas diferentes etapas (BRASIL, 2011b; SERVIDOR PÚBLICO, 2014a). Dessa sorte, existem procedimentos padrões específicos a serem

cumpridos em cada possibilidade distinta de tramitação de cada tipo de proposição legislativa – como: projetos de lei da CD, do SF e do CN; projetos de decreto legislativo (PDLs); projetos de resolução do SF; propostas de emenda à Constituição; mensagens sobre escolha de autoridades; MPVs e PLVs; vetos presidenciais a projetos de lei; requerimentos de informação a ministros de Estado e autoridades; requerimentos de homenagem, de pesar, aplauso ou semelhante; e avisos ao CN. De maneira geral, pode-se dizer que as principais fases do processo legislativo demandam, por parte da SEAUT e da COELAU, a realização de tarefas relativas ao recebimento, à sanção, à promulgação, à publicação, aos encaminhamentos a autoridades, à expedição, ao emendamento, à rejeição da proposição pela Casa, à rejeição ou manutenção do veto do Executivo, à composição da CM e à prorrogação de vigência de MPV.

Neste Relatório, analisa-se apenas uma pequena parte dessas atividades – aquelas concernentes às MPVs. Desenharam-se os fluxos de informação de modo que a COELAU fosse tratada como um todo, sem especificar quais atividades cabem ao SEINPL e ao SEDOCE. A medida foi tomada em razão de as tarefas de ambos os Serviços estarem associadas, com o propósito de que haja facilidade no entendimento da trajetória da informação nas rotinas administrativas exercidas pelos órgãos e Poderes da União envolvidos na tramitação das MPVs.

2 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Conceitos de Informação no Parlamento

A sociedade contemporânea encontra-se imersa em uma rede de dados ilimitados sobre as mais diversas áreas do saber, entretanto, dados coletados não correspondem necessariamente à informação. McGee e Prusak (1994, p. 24) conceituam informação como um ativo organizacional que transmite “dados coletados, organizados, ordenados, aos quais são atribuídos significados e contexto”. Entende-se, assim, que a informação apresenta limites e que um dado ou conjunto de dados torna-se informação à medida que um indivíduo ou usuário é capaz de relacionar esses dados e atuar sobre eles, reconhecendo-os como úteis para a tomada de decisão. Consoante os autores, a informação está diretamente associada à percepção dos indivíduos a respeito dela, de forma que não pode ser separada do contexto de seus usuários. Em harmonia com essa compreensão, no ponto de vista de Beal (2004), dados transformam-se em informação no momento em que se agrega valor a eles, em determinado contexto. Na concepção de Le Coadic (1996), a informação, imbuída de algum sentido, consiste em uma forma de conhecimento.

Entre os pesquisadores da Ciência da Informação, e mesmo da Ciência Política, muito pouco se discute sobre a informação na arena do Parlamento. É comum trabalhos acadêmicos afirmarem que versam sobre “informação legislativa”, “informação parlamentar” ou “informação política” sem a preocupação de se conceituar e especificar de que se trata. De modo geral, esses termos parecem referir-se a: a) qualquer informação produzida ou recebida no âmbito das Casas Legislativas ou relativa aos parlamentares, desde que derivadas das funções institucionais do Poder Legislativo; b) qualquer tipo de informação relacionada ao processo legislativo nas Casas, inclusive discussões de proposições legislativas; c) informações referentes às demandas dos parlamentares, abarcando todas as atividades de assessoria das Casas; d) informações públicas a serem disponibilizadas aos cidadãos, como um direito fundamental que colabora para a ampliação da cidadania e da luta por outros direitos (BRYANT, 2001; PASSOS, 2002; DALBOSCO; VIEIRA, 2010).

Por essa classificação proposta sobre alguns dos conceitos possíveis para “informação legislativa”, este trabalho filia-se às que expressam a ideia de informações a respeito do processo legislativo no Parlamento. Na literatura, Dalbosco (2010, p. 74) oferece um conceito bastante próximo disso, e que é adotado neste Relatório –

Informação legislativa significa [...] toda e qualquer informação acerca das proposições legislativas, em tramitação no Congresso, dos discursos parlamentares, e debates promovidos nos plenários das comissões e nos Plenários, além das mensagens presidenciais e ofícios dos demais Poderes recebidos pelas Mesas. A informação – tanto a externa quanto a produzida internamente – é a matéria-prima para o funcionamento do Legislativo.

Em um artigo, Dalbosco e Vieira (2010) tecem mais explicações sobre a noção de informação legislativa. Na perspectiva dos autores, a informação legislativa surge dentro do Parlamento e o acesso a ela e a interpretação que se faz dela estão inerentemente conectados ao conhecimento jurídico e à compreensão do processo legislativo por parte do usuário. Além disso, informação legislativa e informação jurídica se inter-relacionam. Porém, os autores distinguem informação legislativa de “informação jurídica”, conceito que indica as normas jurídicas já aprovadas pelo CN, sancionadas pelo presidente da República e publicadas, bem como sua interpretação. A especificidade da informação legislativa constitui, na opinião de Dalbosco e Vieira (2010), o principal desafio das instituições públicas.

2.2 Fluxos Informacionais Intra, Inter e Extra Casas Legislativas

Na acepção de Le Coadic (1996, p. 9), o fluxo de informação designa a “[...] circulação de consideráveis quantidades de informação por unidade de tempo”. Antes de avançar no entendimento do que é fluxo informacional, devem-se pontuar alguns elementos a serem considerados em sua construção. Rocha (2003) sublinha a necessidade de, na elaboração de um fluxo informacional, se ter claro quais são: o meio ambiente organizacional – o próprio órgão a ser avaliado; os ambientes interno e externo a esse órgão; as ações previstas e as ações executadas pelo órgão; a estrutura, as funções, a missão do órgão e as políticas por ele desenvolvidas.

McGee e Prusak (1994) asseveram que a administração da informação requer algumas tarefas: identificação de necessidades e requisitos de informação; coleta; classificação e armazenamento; tratamento e apresentação; desenvolvimento de produtos e serviços; distribuição e disseminação; para então se chegar à análise e ao uso da informação. Beal (2004) traça explicações similares a essas, mas as aprofunda.

Beal (2004) assinala que o fluxo informacional nas organizações percorre as seguintes etapas: identificação de necessidades e requisitos de informação, que atua como elemento disparador do processo; coleta; tratamento; distribuição ou armazenamento e utilização da

informação para manter os processos decisórios e/ou operacionais do órgão; e descarte da informação que se tornou obsoleta ou perdeu sua utilidade para o órgão. Cada um desses estágios manifesta um conjunto de atividades a ele relacionadas. A etapa de identificação de necessidades abrange, por exemplo, o mapeamento da informação disponível e o mapeamento das necessidades de informação; a fase de obtenção de informação envolve a definição das fontes informacionais e o monitoramento do ambiente; o estágio de tratamento engloba, entre outros, a adaptação da informação aos requisitos do usuário e a classificação temática da informação; o passo da distribuição inclui os mecanismos de busca e localização da informação; a etapa da utilização da informação contém a gestão do comportamento informacional; e, finalmente, a fase de armazenamento encampa a produção de cópias e a proteção dos documentos em um arquivo.

No fluxo, algumas variáveis podem atuar como barreiras de acesso à informação e gerar problemas ao longo do trajeto, como: os canais de informação adotados no órgão; a escolha das fontes de informação; a informação não ser considerada um recurso estratégico; a escolha dos meios de comunicação de divulgação da informação; a desmotivação na busca por informação; o desatendimento das necessidades de informação; a baixa qualidade da informação; a baixa qualidade ou o baixo volume de serviços e produtos de informação oferecidos; o custo de se obter informação ou a dificuldade de acesso à informação; a morosidade da administração pública, com disfunções burocráticas; a oferta de material desatualizado ou insuficiente; a falta ou o obsolescência dos bancos de dados; a escassez de tempo; as dificuldades com o idioma; as dificuldades geográficas; a sobrecarga de informações; a desconfiança das fontes de informação; e a dificuldade de localização da informação (FLORIANI, 2007).

No contexto do Legislativo e, sobretudo, na elaboração dos fluxos informacionais deste Relatório, pode-se entender o fluxo como a tomada de decisão no processo legislativo (ROCHA, 2003). Assim, há a identificação de uma demanda, a geração de alternativas para atendê-la, a formulação de proposições legislativas, a deliberação e a implementação das decisões tomadas.

2.3 Fontes de Informação no e para o Parlamento

Nas organizações, o acesso à informação ocorre por intermédio de diversos canais e fontes (DALBOCO, 2010). De acordo com Dalbosco (2010), não existe consenso na literatura quanto à distinção de canais e fontes de informação, embora a maior parcela dos trabalhos sobre fontes de informação a associe à origem ou ao armazenamento da informação. Ao tratar da

origem da informação, Beal (2004, p. 14) afirma que “a fonte de onde se origina a informação” pode ser de dois tipos: a) fonte formal, como bases de dados, documentos oficiais, informações técnicas, publicações, pareceres – essas seriam fontes de credibilidade e, portanto, confiáveis; e b) fonte informal, como seminários, congressos, exposições, conversas informais, boatos e quaisquer outras informações desassociadas de fontes formais ou oficiais.

Assis (2007) comenta que a literatura frequentemente categoriza as fontes de informação em quatro tipos: a) fontes externas à organização e pessoais, como clientes, contatos comerciais e servidores públicos; b) fontes externas e impessoais, como jornais, publicações governamentais e internet; c) fontes internas e pessoais, como funcionários, gerentes e membros da diretoria; e d) fontes internas e impessoais, como circulares, memorandos e relatórios internos.

Na esfera do Parlamento, pode-se considerar como exemplos de fontes de informação, tanto internas às atividades do CN, quanto direcionadas a ele, entre outros: a página das Casas Legislativas na internet; as TVs e rádios do Legislativo; as redes sociais; os Diários Oficiais; os órgãos das Casas – como gabinetes parlamentares, comissões parlamentares, SGM e bibliotecas; os Regimentos Internos das Casas; os documentos produzidos pelos órgãos das Casas; as proposições legislativas; os registros sobre a tramitação de proposições legislativas; as notas taquigráficas; as atas de reuniões de comissões e de sessões plenárias; os bancos de dados dos sistemas de informação legislativa; os bancos de dados sobre legislação.

2.4 O Parlamentar e a Informação

Le Coadic (1996, p. 39) define o uso da informação como o trabalho “[...] com a matéria informação para obter um efeito que satisfaça a uma necessidade de informação”, ao passo que a necessidade de informação corresponde às motivações que levam o usuário a procurar uma informação e pode resultar tanto da necessidade de conhecimento quanto da necessidade de informação para executar uma ação. Dessa maneira, os usos da informação e suas consequências para as atividades dos usuários precisam alinhar-se ao objetivo último de um produto de informação. Portanto, necessidades e usos da informação são fenômenos interdependentes, que se influenciam mutuamente.

Para Choo (2003, p. 417), o uso da informação advém de três fatores complementares – da criação de significado, do conhecimento e das decisões tomadas nas organizações –, sendo definido como “[...] um processo social de pesquisa fluido, recíproco e repetitivo”. O autor

salienta que as necessidades de informação são incertas, dinâmicas e multifacetadas, e que a identificação completa da informação que se busca somente se torna possível quando há extensa compreensão de todo o ambiente no qual se utiliza a informação. Nesse sentido, Choo (2003) constrói uma matriz por meio da qual analisa os meios com que os usuários buscam e utilizam a informação. A matriz conjuga o comportamento do usuário com os ambientes de processamento da informação e de uso da informação – o primeiro ambiente abrange as necessidades cognitivas e reações emocionais, enquanto o segundo, as dimensões situacionais.

A forma como os parlamentares lidam com a informação tem sido tema de estudos esparsos. Consta-se que, para a realização das atividades comuns ao exercício do mandato, a necessidade de informação dos parlamentares depende da área de atuação deles e refere-se à origem e finalidade do uso da informação, ao tipo de informação tida como prioritária para o parlamentar e às fontes de informação mais acessadas por ele (ROCHA, 2003). Bryant (2001, p. 76) complementa que, na qualidade de legisladores, os parlamentares demandam informação por motivos múltiplos – “[...] para fazer propostas legislativas bem informadas; para realizar discussões educadas e racionais sobre matéria política; e para proporcionar um sistema de fiscalização inteligente dos programas governamentais”.

No tocante às necessidades de informação de vereadores, Nascimento e Weschenfeld (2002) verificam que a necessidade de informação concerne: a) à atualização pessoal e profissional – nesse caso, as principais fontes de informação adotadas pelos vereadores são seus contatos pessoais com especialistas e consultores, entendidos como pessoas das Câmaras Municipais de Vereadores, da Assembleia Legislativa, do Congresso Nacional e das convenções partidárias; eles também utilizam intensamente os meios de comunicação mais populares, como a TV e o rádio, além da internet; b) ao planejamento da campanha eleitoral e ao perfil do eleitorado – nesses aspectos, destacam-se os contatos pessoais do parlamentar e as consultorias especializadas em áreas como saúde, economia, educação e meio ambiente; para a elaboração de seus planos de campanha, os vereadores costumam empregar jornais, revistas, boletins informativos, leis, livros, publicações governamentais e artigos especializados; e c) à atuação do parlamentar no exercício do mandato – situação em que os vereadores buscam informações temáticas nas universidades, na internet e em contatos com profissionais da área.

Em pesquisa semelhante, Barros, Saorim e Ramalho (2010) identificam que a necessidade de informação de vereadores surge: a) do planejamento político – com busca de informações que

os ajudem a tomar decisões e solucionar problemas, avaliar as condições de vida dos eleitores, promover ações comunitárias e implementar projetos; e b) da atualização profissional – com necessidades de informação para que os vereadores estejam integrados à realidade social.

2.5 Visão Comparada do Contexto Informacional dos Parlamentos

À luz da longa tradição do bicameralismo na América Latina, Llanos e Nolte (2003) estudam e comparam as características do modelo bicameral em diversos países. Na concepção dos autores, a teoria do institucionalismo enumera justificativas básicas para a defesa do modelo bicameral na atualidade – a representação de interesses políticos, econômicos ou sociais divergentes dos vários atores da sociedade, de maneira a acomodá-los e possibilitar a aprovação de leis baseadas em um consenso social e político mais amplo, devido à existência de duas instâncias de resolução de conflitos e negociação; a contribuição para a salvaguarda de liberdades e direitos individuais, por meio do fortalecimento do sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*), pois o controle sobre o Executivo é duplicado e evita-se a tirania da maioria ou “tirania da câmara baixa”; a melhora na qualidade da legislação aprovada, por conta da criação de um mecanismo de correção de erros com a avaliação por dois corpos distintos; e a produção de resultados legislativos estáveis, em virtude de tornar a aprovação de leis um processo mais complexo e tentar prevenir problemas de instabilidade provocados por mudanças circunstanciais de pessoal, preferências e resultados.

Llanos e Nolte (2003) elaboram um sistema de pontuação para mensurar a força do bicameralismo, especificando variáveis e sub-variáveis agrupadas em torno dos critérios de simetria e congruência – quando ambas as Casas Legislativas apresentam poderes constitucionais iguais ou levemente desiguais e composição idêntica. O bicameralismo brasileiro revela-se, assim, simétrico e incongruente, na medida em que a Câmara Alta é constitucionalmente empoderada para vetar e impedir que decisões ou ações sejam tomadas, além de refletir composição distinta – representação dos entes federativos e não do povo, seleção dos membros pelo sistema eleitoral majoritário, exigência de idade mínima mais elevada que para ocupar o cargo de deputado federal, mandatos de oito anos, número de membros menor que o da CD e renovação parcial de membros.

Ao analisar o caso brasileiro, Llanos e Nolte (2003) avaliam tratar-se de um bicameralismo forte, comparável ao dos Estados Unidos, que possui a maior nota permitida pelo

ranking. Os autores pontuam o Brasil com a nota mais alta possível no quesito “prerrogativas legislativas da câmara alta” – como modificar e rejeitar proposições legislativas e ter iniciativa legislativa –, e com nota intermediária em “origem do processo legislativo”, pois a grande maioria das proposições é iniciada na Câmara Baixa, em especial, as iniciadas pelo presidente da República. Na tramitação das MPVs, a simetria manifesta-se como poder do SF para rejeitar os pressupostos de constitucionalidade da MPV, rejeitar a MPV, rejeitar as emendas oferecidas pela CD e oferecer PLV – a despeito de a decisão da CD, enquanto Casa Iniciadora, prevalecer em algumas hipóteses. Desse fato advém a percepção de muitos analistas sobre o favorecimento da CD no processo decisório, que, conforme os autores, apesar de sua importância, não é suficiente para modificar a simetria entre as Casas.

Fish e Kroenig (2009), por sua vez, desenvolvem ampla pesquisa comparada sobre o Poder Legislativo, em 158 países, e criaram um índice capaz de mensurar os poderes do parlamento. Entre os 32 critérios selecionados para o estudo, alguns deles mostram-se relevantes para a leitura das relações de poder envolvidas no processo legislativo e, conseqüentemente, para a análise da informação legislativa. São eles: a existência de decretos executivos com força de lei (MPVs) e/ou leis delegadas; o poder de veto do Executivo sobre a legislação aprovada no CN e a possibilidade de derrubada do veto pelo parlamento; a revisão judicial das leis produzidas; a iniciativa legislativa dos parlamentares em qualquer assunto – ausência de iniciativa exclusiva do Executivo; a existência de orçamento impositivo; a possibilidade de o parlamento aprovar mudanças constitucionais sem necessidade de sanção executiva; a necessidade de aprovação do Legislativo para a decretação de guerra; a necessidade de aprovação parlamentar para a ratificação de tratados internacionais; e a regularidade do funcionamento do CN.

De acordo com o índice, o Parlamento brasileiro apresenta autoridade significativa, uma vez que pode exercer alguma influência sobre o Executivo. No que interessa ao processo legislativo das MPVs, os autores acentuam que fatores específicos fazem com que exista algum equilíbrio entre as forças políticas do Executivo e do Legislativo. São eles: a prerrogativa de legislar ser dividida entre os dois Poderes; as MPVs serem emitidas regularmente – a despeito do preceito constitucional de que sejam declaradas apenas quando houver relevância e urgência; haver a perda de sua validade por decurso de prazo; e exigir-se a aprovação do CN.

Para encerrar este tópico, cabe citar os estudos de Cox e Morgenstern (2002), que focalizam as relações entre Executivo e Legislativo nos países da América Latina, de forma a

qualificar esses parlamentos como “reativos” – em oposição a parlamentos “proativos”, a exemplo do norte-americano. Legislativo reativo é aqueles que, embora raramente inicie as proposições legislativas, por trás dos bastidores, está frequentemente envolvido na negociação de interesses nas políticas públicas e veta ou emenda proposições iniciadas pelo presidente. Os autores afirmam que, no caso brasileiro, o presidente antecipa os interesses e as reações do Legislativo em diversas ocasiões, tais como na expedição de MPVs, de modo a configurar as interações Executivo-Legislativo sob o binômio “presidente imperial - Legislativo recalcitrante”. Os presidentes imperiais enfrentam maiorias hostis e agem unilateralmente diante de um Legislativo que, formado por uma minoria pertencente ao mesmo partido do presidente, rejeita as iniciativas executivas. Em relação às MPVs, principalmente, o que falta à análise dos autores é a flexibilidade de considerar que o Executivo pode recorrer a esse instrumento com apoio majoritário em governos de coalizão, pela utilização de mecanismos de barganha (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004).

2.6 Impacto Informacional nos Processos e nas Atividades Legislativas

Uma maneira de se constatar o impacto informacional nos processos e nas atividades legislativas é verificar como se dão as relações de fiscalização e controle do Executivo pelo Legislativo. Ao averiguar os efeitos do papel de fiscalização do CN brasileiro sobre um Executivo institucionalmente forte, pois dotado de poder de agenda, Figueiredo (2001) discute elementos presentes nos meios extraordinários de fiscalização, a exemplo das comissões parlamentares de inquérito, e nos instrumentos rotineiros – como controle das contas do governo, audiências públicas, requerimentos de informação e convocações de ministros. Segundo a autora, apesar de a função de controle do Parlamento ser reduzida, sua atuação indireta mostra-se robusta, dado que as informações fornecidas por intermédio das ações de fiscalização são fundamentais para que grupos da sociedade acionem dispositivos de cobrança de responsabilidade dos governos – *accountability*. Quanto às MPVs, Figueiredo (2001, p. 693) as considera

[...] o mais poderoso instrumento para modificar resultados previsíveis de acordo com a distribuição de cadeiras no Parlamento. Ela dá ao presidente o poder de alterar unilateralmente o *status quo* e, conseqüentemente, mudar a estrutura das opções à disposição do Legislativo. Vale dizer, o Legislativo vê-se obrigado a levar em consideração as modificações já produzidas pela vigência do decreto. Isto significa que um projeto aprovado poderia ter sido rejeitado se fosse introduzido como lei ordinária. Esta, talvez, seja a razão pela qual o uso de decretos é

geralmente interpretado como usurpação do Poder Legislativo, e associado a governos de minoria. No entanto, o poder de decreto pode ter um papel crucial nas mãos de um Executivo que tenha apoio majoritário, ou quase majoritário, especialmente em governos de coalizão.

Em direção semelhante à de Figueiredo (2001), Lemos e Power (2013) indagam quais os determinantes do controle horizontal em parlamentos tidos como reativos, a exemplo do Brasil, acrescentando à análise das ações rotineiras de fiscalização sobre as atividades do Executivo pelo Parlamento a dimensão partidária – em outras palavras, o fato de a ação de fiscalização ter sido proposta por parlamentares membros da coalizão governista ou da oposição. O monitoramento e o controle dos presidentes constituem elementos cruciais para o entendimento das relações entre Executivo e Legislativo, uma vez que obrigam o primeiro a prestar certas informações ao segundo, tanto antes quanto após a implementação de políticas públicas. Nesse contexto, a busca por informação pode manifestar quatro objetivos – contribuir para fomentar a transparência e corrigir a assimetria informacional entre os atores políticos; defender posições e interesses políticos; suscitar avaliações de políticas públicas mais informadas e qualificadas; e investigar os atos do governo.

Uma das variáveis averiguadas por Lemos e Power (2013) diz respeito à ação unilateral do Executivo, por meio das MPVs. A conclusão dos autores é de que quanto mais o presidente adota ferramentas extraordinárias para legislar, ao contrário do esperado, não há uma reação a isso por parte do CN sob a forma de mais controle. “[...] Presidentes que apresentam maior quantidade de medidas provisórias em vez de projetos de lei ordinários podem antecipar um menor nível de controle do Congresso. Essa dinâmica estaria de acordo com a teoria da delegação” (LEMOS; POWER, 2013, p. 397), cuja sustentação teórica é de que o Legislativo delega o poder de fazer leis ao Executivo nas MPVs, em demonstração de apoio ao presidente. Sobre esse aspecto, Pereira, Power e Rennó (2005) encontram apoio consistente para a defesa de ambas as teorias explicativas do uso das MPVs, a da delegação e a da ação unilateral, ainda que uma seja oposta à outra.

O Legislativo brasileiro recolhe informação, em regra, mediante a atuação das comissões, permanentes ou especiais, que instruem as matérias. O exame das matérias nas comissões permite a produção da informação em um espaço de tempo pré-estabelecido e pode elevar ou reduzir os custos de transação da decisão entre os parlamentares. Isso ocorre por meio de instrumentos variados, a exemplo de debates, relatórios, pareceres, votos em separado, pedidos

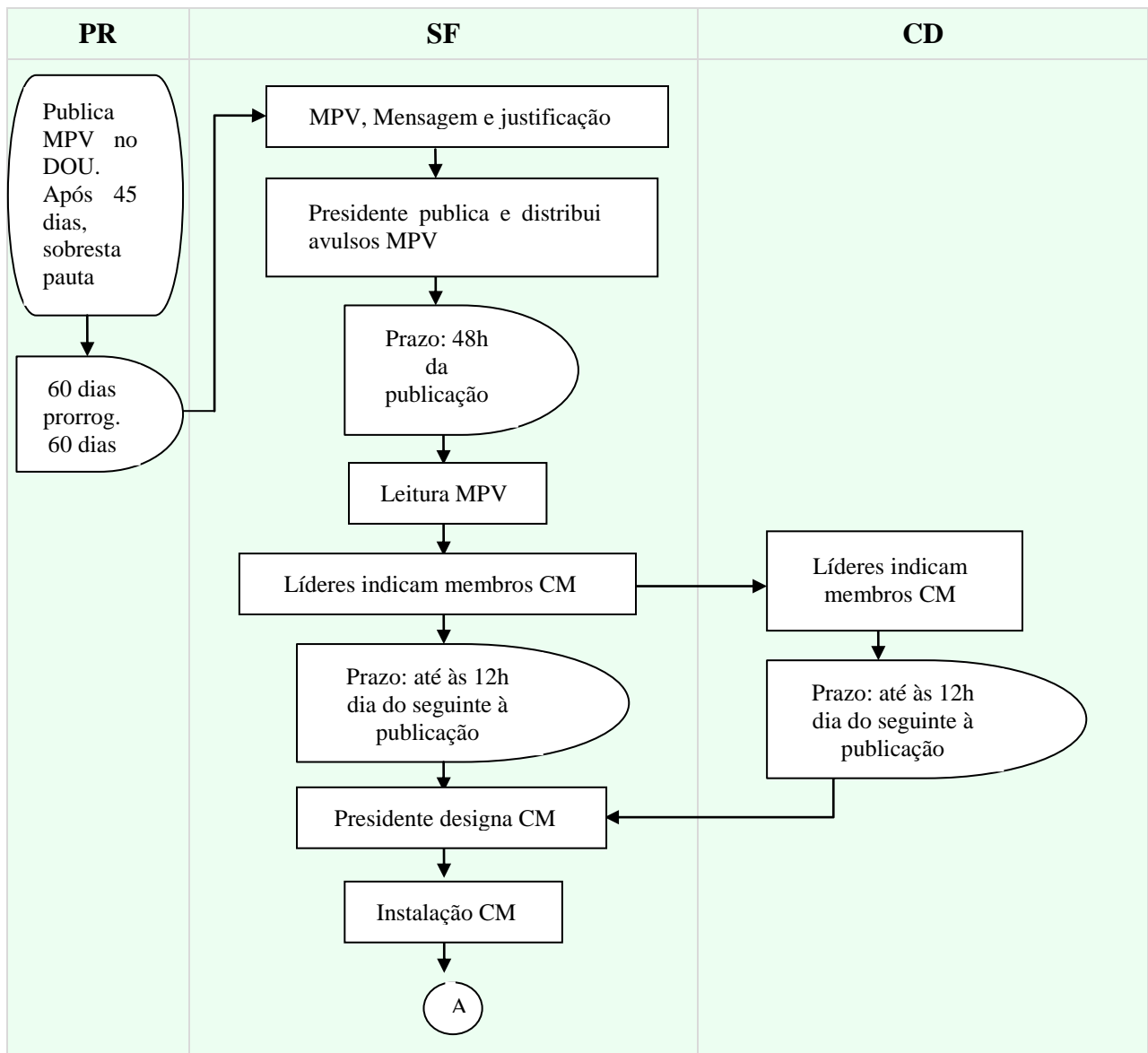
de vista, audiências públicas, requerimentos de informação a autoridades e requerimentos diversos. A busca pela informação e seu uso estratégico constituem matérias-primas para a atuação do Parlamento, pois além de movimentarem as engrenagens de seu funcionamento cotidiano, são imprescindíveis para que a tomada de decisões seja mais informada e, potencialmente, de mais qualidade. Conta-se com um volume maior de informações e discutem-se, em algum grau, as características e implicações esperadas das decisões tomadas. Entretanto, do ponto de vista informacional estrito, ao contrário da ideia do senso comum, o maior volume de informações não necessariamente reduz o nível de incerteza inerente às escolhas, tampouco leva a decisões melhores e de mais qualidade.

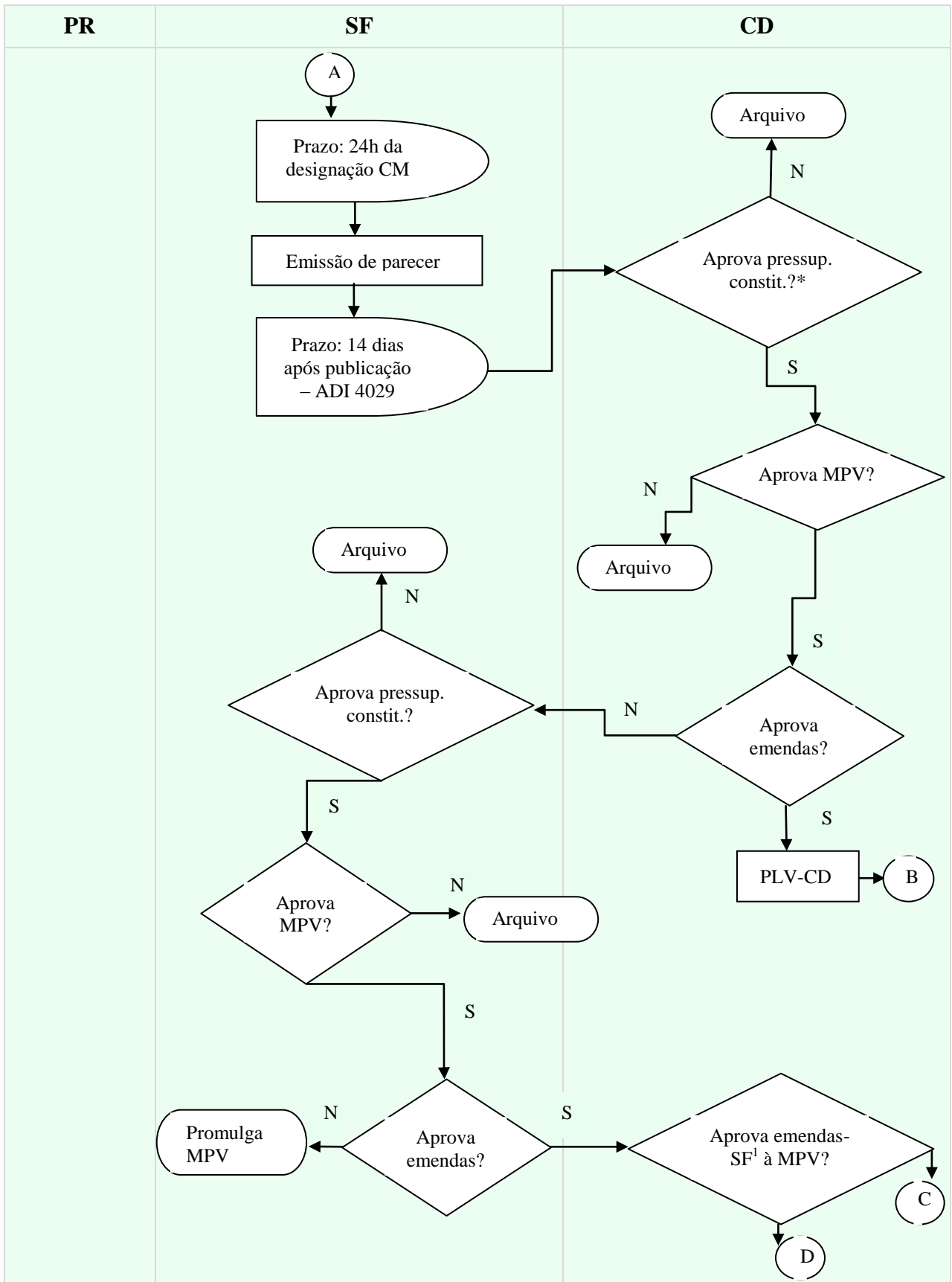
3 DIAGNÓSTICO, MÉTODO E ANÁLISE

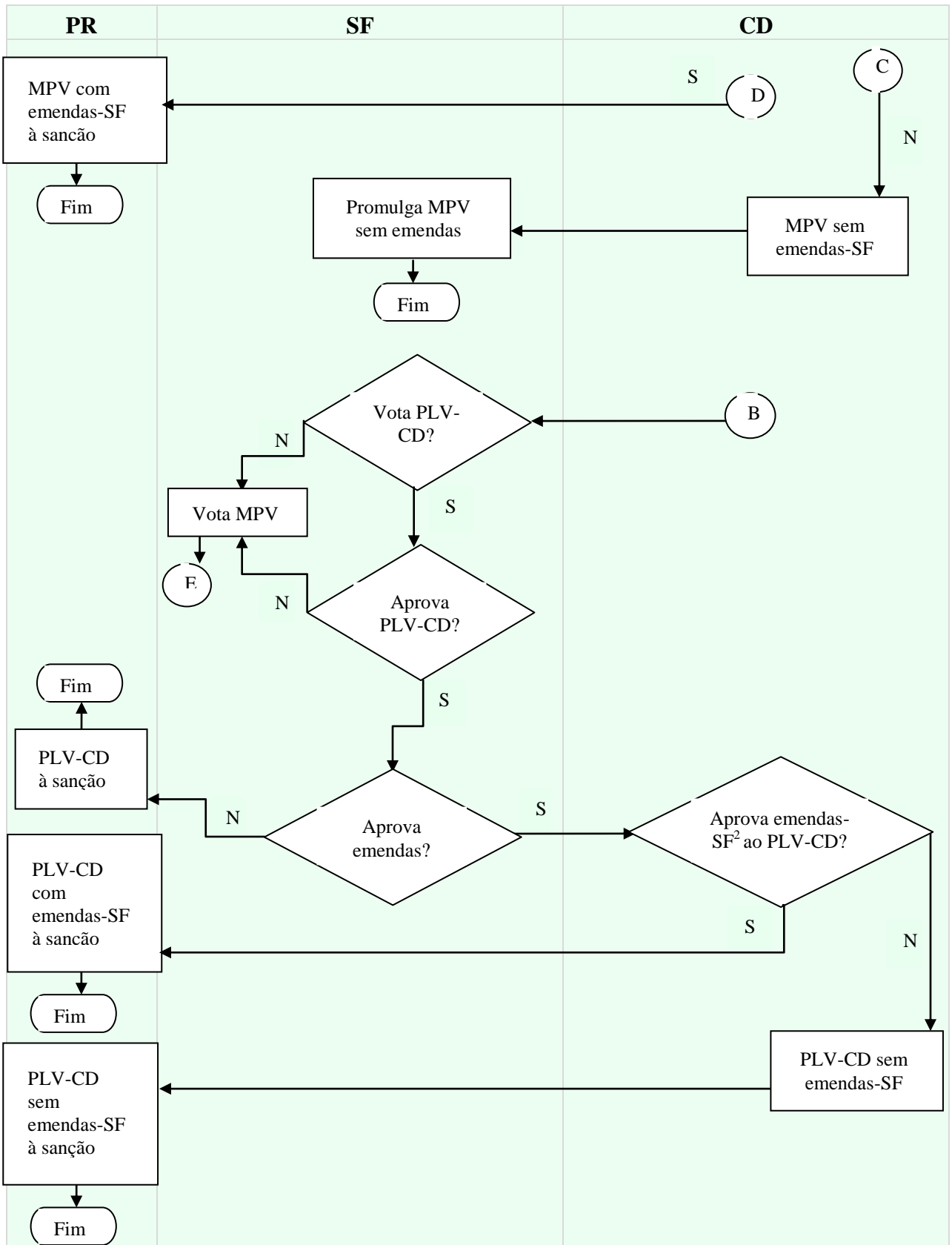
3.1 Diagnóstico da Situação Atual

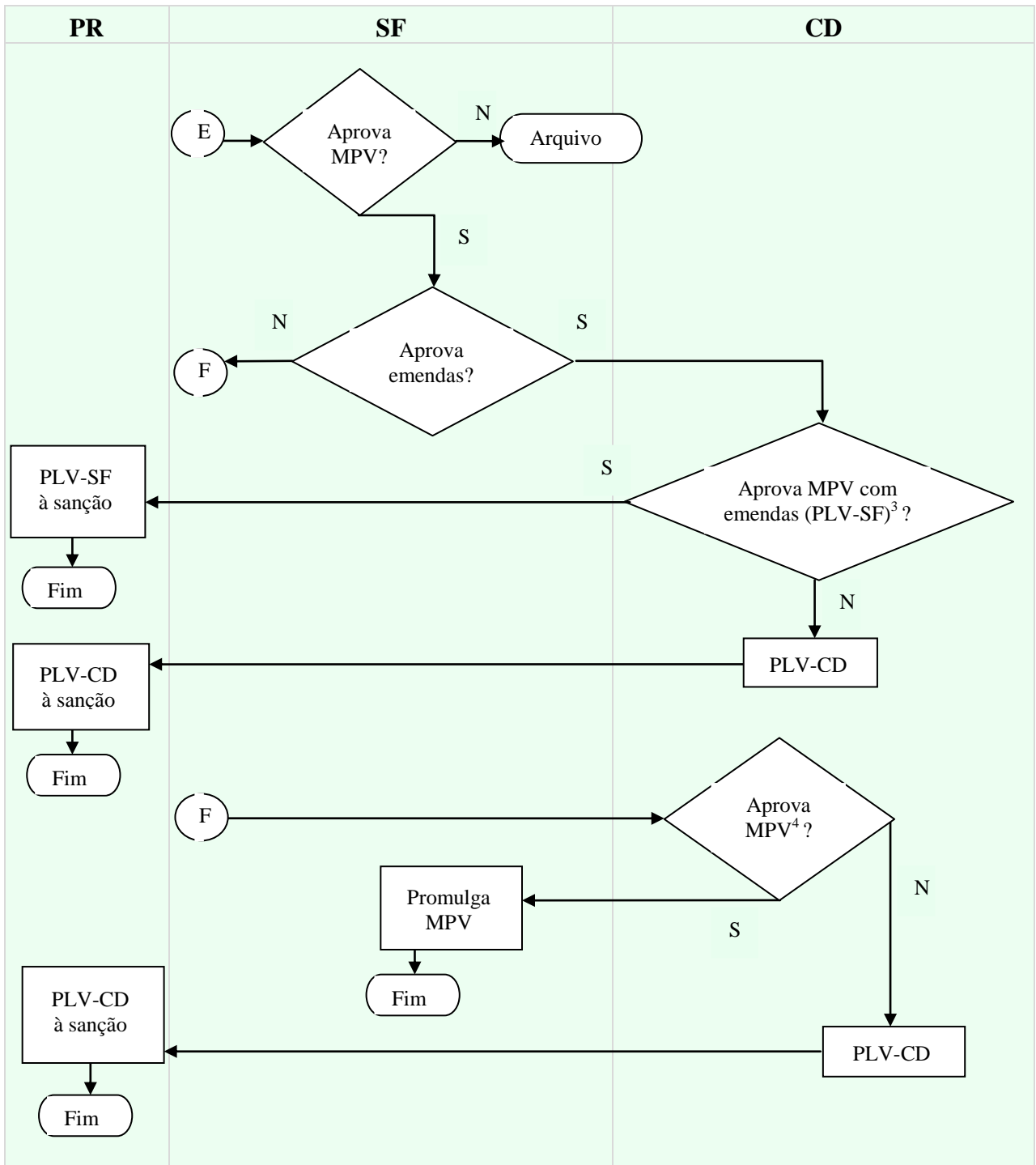
Antes de voltar-se para o estudo das atividades da COELAU na tramitação das MPVs, cabe a este Relatório esclarecer alguns pontos relativos ao seu processo legislativo. A Figura 3, a seguir, ilustra, mediante um fluxograma, os passos percorridos pela MPV em ambas as Casas Legislativas até a rejeição ou a promulgação da MPV ou a sanção do respectivo PLV.

Figura 3 – Fluxograma da tramitação das MPVs









Fonte: elaboração própria, com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na Resolução do CN nº 1, de 2002 (BRASIL, 2002) e em Servidor Público (2014b).

* Os prazos de apreciação da matéria não foram registrados para a tramitação no interior das Casas, uma vez que a Resolução do CN nº 1, de 2002, estabelece-os tendo em vista a apreciação anterior ao prazo de urgência, de modo a finalizar a apreciação da MPV em seus 45 dias iniciais de vigência, o que não costuma ocorrer na prática (BRASIL, 2002).

¹ A tramitação segue a hipótese do §3º do art. 7º da Resolução do CN nº 1, de 2002 (BRASIL, 2002).

² A tramitação segue a hipótese do §6º do art. 7º da Resolução do CN nº 1, de 2002 (BRASIL, 2002).

³ A tramitação segue a hipótese da parte final do §5º do art. 7º (quando Senado aprova PLV-SF) da Resolução do CN nº 1, de 2002 (BRASIL, 2002). Nesse caso, o PLV-CD ficou apenas prejudicado, mas não foi rejeitado no SF, por isso, CD pode remeter à sanção o PLV-CD, pois o SF votou e aprovou a matéria (MPV), mesmo que não tenha se manifestado sobre o PLV-CD (SOUZA, 2011). O PLV nada mais é que o texto da MPV acrescido de emendas, de forma que é como se SF não tivesse aprovado apenas as emendas à MPV (PLV-CD) aprovadas na CD. Pela sistemática entre Casa Revisora e Casa Iniciadora, a CD decide se quer aprovar a MPV ou enviar à sanção o PLV-CD.

⁴ A tramitação segue a hipótese da parte inicial do §5º do art. 7º (quando Senado aprova MPV) da Resolução do CN nº 1, de 2002 (BRASIL, 2002). Vale aqui a mesma explicação da nota 3.

Nessa tramitação, a COELAU interage, de maneira direta ou indireta, com quatro órgãos – a COEACE, a SGM do SF, a PR e a CD. Em termos de informação, as situações com as quais a COELAU depara-se, na tramitação das MPVs, explicadas no tópico 3.3, a seguir, são: a) recebimento de MPV no SF e composição da CM; b) prorrogação da vigência de MPV; c) promulgação de MPV; d) rejeição de MPV no SF; e) sanção de PLV aprovado nas Casas sem emendas; f) encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF aprova emendas ao PLV-CD; g) encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF prejudica o PLV-CD e aprova a MPV; e h) encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF prejudica o PLV-CD e aprova um PLV-SF. Os problemas de informação mais substantivos identificados nesses fluxos informacionais são: a) a demora no atendimento a solicitações e perda de prazos; b) a ausência de informação; c) a informação fragmentada; e d) a informação distorcida.

3.2 Método de Abordagem

As situações e os problemas de informação foram conhecidos por meio de entrevistas realizadas com um servidor público do SF, que detalhou as experiências cotidianas as quais os órgãos envolvidos enfrentam (SERVIDOR PÚBLICO, 2014a, 2014b, 2014c). Além disso, materiais da COELAU possibilitaram a apreensão mais completa da realidade do órgão (BRASIL, 2011a, 2011b).

Esta proposta de intervenção visa sugerir algumas alterações que podem disponibilizar as informações necessárias a cada órgão com disponibilidade, autenticidade, integridade, primariedade e tempestividade. Vale destacar que foge ao escopo desta proposta oferecer alternativas modificadoras do processo legislativo, propor o corte de algumas áreas, redistribuir atribuições entre os órgãos do SF abrangidos na tramitação das MPVs, ou inverter a ordem de

entrada das matérias nas áreas do SF. Portanto, há limitações de ordem técnica que o Relatório não discute.

3.3 Registro das Observações

Em relação à tramitação das MPVs, a COELAU cuida principalmente da análise a respeito do estágio em que a tramitação se encontra e do que deve ser feito na próxima etapa da tramitação, e elabora os autógrafos, as mensagens e os ofícios que dão continuidade ao processo legislativo. Dessa forma, no momento de análise, verifica-se qual é o texto do processado a que cada etapa do processo legislativo faz referência, identificando-se qual deles demanda a confecção de ofícios, mensagens e autógrafos. O órgão, em parceria com as demais unidades da SGM, é porta de entrada e porta de saída da matéria do SF à PR, para sanção, ou à CD para análise da deliberação da Casa Revisora. No caso das MPVs, também se dedica à promulgação delas. Esta seção apresenta os fluxogramas da informação sobre os quais a COELAU trabalha, com breves explicações a respeito deles. A seção seguinte retrata os problemas de informação com que o órgão lida, que podem ocorrer em qualquer um dos fluxos, sobretudo naqueles das Figuras 4, 9, 10 e 11.

Em geral, os fluxogramas traçados não contam com o estabelecimento de prazos contados em uma quantidade de dias. Os prazos de cada MPV estão detalhados em seu respectivo calendário de tramitação e orientam os prazos dos órgãos para realizar os procedimentos exigidos, que, por sua vez, dependem do interesse político de se apressar ou não determinada matéria. Além disso, nos fluxogramas, optou-se por separar a SEAUT e seus órgãos da SGM, apenas com o intuito de facilitar a compreensão das etapas. Assim, a SGM fica caracterizada como sendo a ampla estrutura que encampa todos os demais órgãos da Casa relacionados ao processo legislativo, com a única exceção da SEAUT. Os principais órgãos da SGM que interagem com a SEAUT, nesses fluxos, são: a presidência, a primeira-secretaria, a Secretaria de Gestão Legislativa do Congresso Nacional e a Secretaria de Registros Legislativos de Plenários e de Elaboração de Diários. Outra observação é que os fluxos de informação entre a COEACE e a COELAU não exibem problemas significativos, uma vez que ambos os órgãos compartilham o mesmo espaço físico e a informação pode ser trocada pelos servidores sem maiores dificuldades.

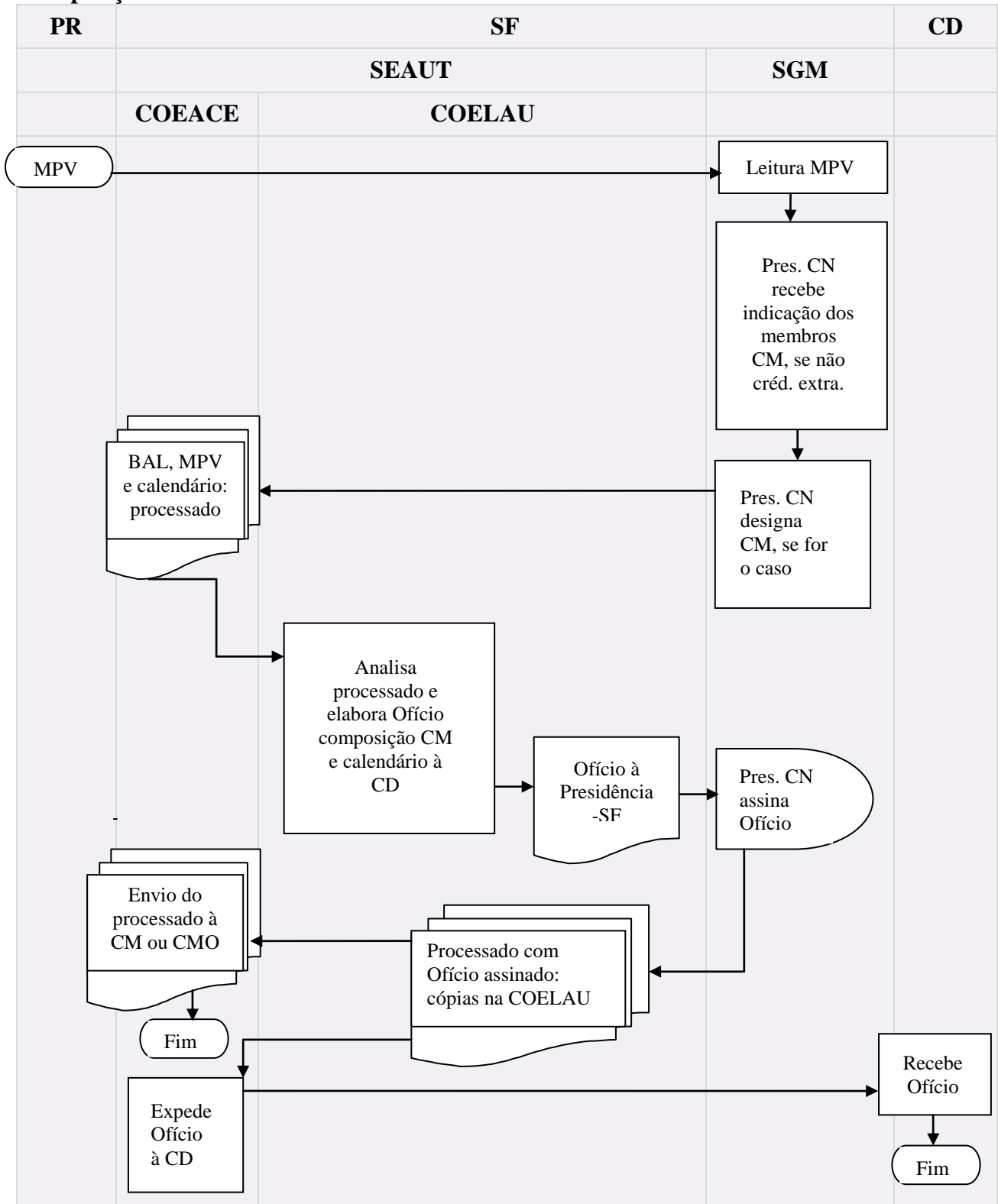
A Figura 4, a seguir, mostra como se dá o recebimento da MPV no SF, com a leitura da MPV em Plenário; o recebimento das indicações dos líderes partidários sobre os membros e

suplentes da CM, se a MPV não tratar de crédito extraordinário; e a designação da CM pelo presidente do CN. Após o trâmite na SGM, tratando-se ou não de matéria sobre créditos extraordinários, a COEACE recebe o processado, em que consta a MPV, seu primeiro BAL e o calendário de tramitação da MPV na CM ou Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), caso a matéria seja de crédito extraordinário. Existem vários tipos de BALs, que são acrescentados ao processado a fim de formalizar cada passo da tramitação da matéria, em cada órgão do SF a que a matéria foi entregue, e suas ações e providências tomadas. Cada documento elaborado e expedido pela COELAU possui um BAL respectivo que denota a ação realizada. O BAL contém um resumo de tudo o que aconteceu no decorrer do processo legislativo e as indicações do que o próximo setor que receberá o processado deve fazer. Embora não haja, até o momento, a digitalização do processado no SF, existe um sistema na intranet da Casa que apresenta as ações já concluídas nos BALs de cada matéria. Assim, quando há dúvidas sobre por onde o processado passou, onde ele está ou os passos legislativos seguidos, consulta-se esse sistema.

O processado vai à COELAU para análise e elaboração de um ofício de comunicação à CD sobre a composição da CM, se houver necessidade, e para informar sobre o calendário de tramitação, formalizado na SGM-SF. O ofício necessita de assinatura do presidente do CN. Depois de colhida a assinatura, a COELAU organiza os documentos, tira cópias para seu arquivo, providencia a anexação dos documentos e a confecção do BAL, e o processado segue para a CM ou CMO, para apreciação da matéria. Ainda que não explicitado na Figura 4, após a deliberação da CM sobre a MPV, a COELAU emite um ofício de encaminhamento do processado à CD, assinado pelo primeiro-secretário do SF, para que a matéria seja apreciada primeiramente pelo Plenário dessa Casa, como dispõe a Constituição.

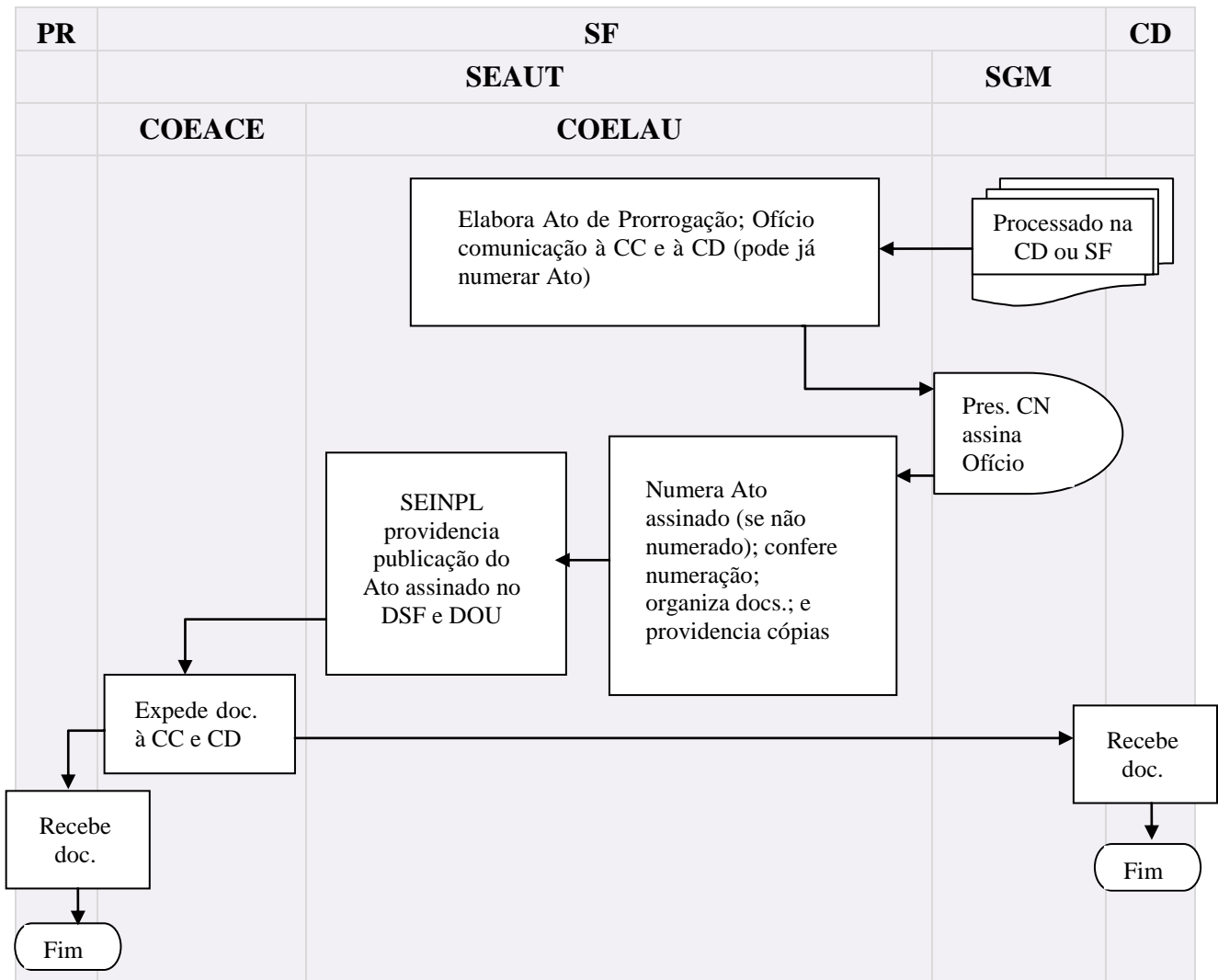
A Figura 5, seguinte, especifica o procedimento de prorrogação de vigência de MPV. Encontrando-se o processado em apreciação na CD ou no SF, recebendo um e-mail da Secretaria de Gestão Legislativa do Congresso Nacional informando a chegada dos primeiros sessenta dias de vigência da MPV, a COELAU elabora o Ato de Prorrogação e ofícios comunicando a prorrogação à CC e CD. Após assinatura do presidente do CN, a COELAU organiza os documentos assinados, tira cópias para seu arquivo, direciona as providências necessárias à publicação do Ato no DSF e no DOU e os remete à COEACE, responsável pela expedição e anexação dos documentos referidos.

Figura 4 – Fluxograma da informação na COELAU: recebimento de MPV no SF e composição da CM



Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

Figura 5 – Fluxograma da informação na COELAU: prorrogação da vigência de MPV pelo SF



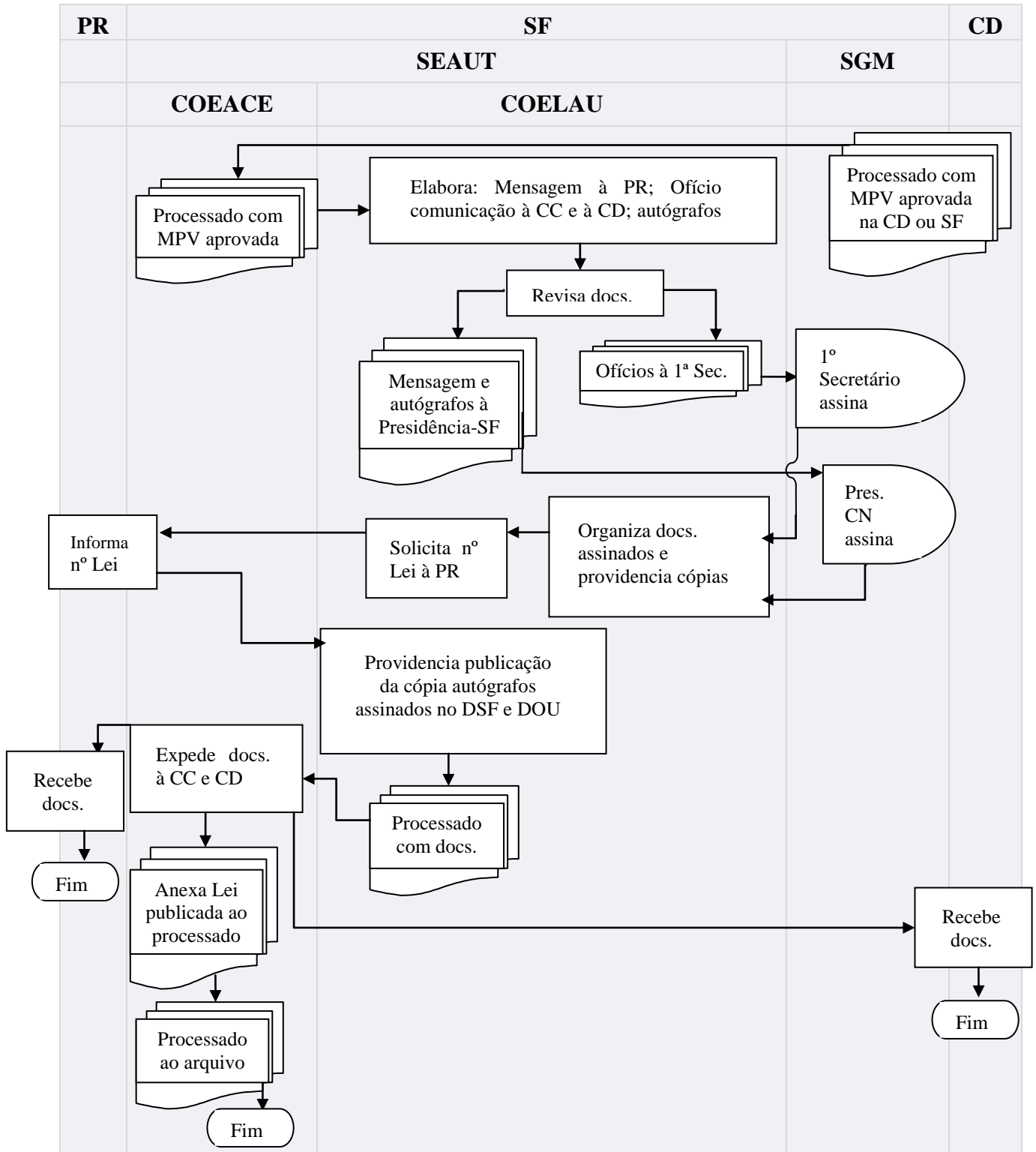
Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

No que tange à publicação, cumpre pontuar que o Ato a ser publicado no DSF é enviado pela COEACE à área responsável por isso no SF e o documento para publicação no DOU é enviado, em formato digital, pela COEACE à Imprensa Nacional. O setor que estiver de posse do processado, nesse momento, é avisado pela COEACE para anexar a ele o Ato de Prorrogação. Vale ressaltar que, na Figura 5 e nos demais fluxogramas que envolvem a expedição de documentos à CC, esse órgão opera apenas como intermediário que encaminha a mensagem à PR.

A Figura 6, seguinte, exemplifica o procedimento de promulgação da MPV pelo SF. Tendo tido aprovação em ambas as Casas, o processado com a MPV aprovada segue para a COELAU para a elaboração de mensagem à PR, ofício de comunicação à CC e à CD e confecção dos autógrafos da MPV. A própria COELAU revisa os documentos produzidos, e os remete para a coleta de assinaturas – mensagem e autógrafos são assinados pelo presidente do CN e os ofícios, pelo primeiro-secretário do SF. A revisão envolve a conferência de que o conteúdo dos documentos está correto, sua produção está adequada. Nesse estágio deve-se sanar falhas como a citação de leis já revogadas e o uso de dispositivos constitucionais equivocados. Cabe assinalar que a elaboração e a revisão dos documentos no órgão são realizadas por servidores diferentes, com o objetivo de detectar eventuais falhas e reduzir a possibilidade de erros. Recebidos e organizados os documentos assinados, são providenciadas cópias deles, para registro da COEACE. O próximo passo é entrar em contato com a PR para solicitar o número de publicação da futura lei. Então, providenciam-se os comandos para a publicação dos autógrafos no DSF e DOU, nos mesmos moldes do explicado na Figura 5. A COEACE anexa a Lei publicada no processado e o arquiva, finalizando a tramitação da matéria.

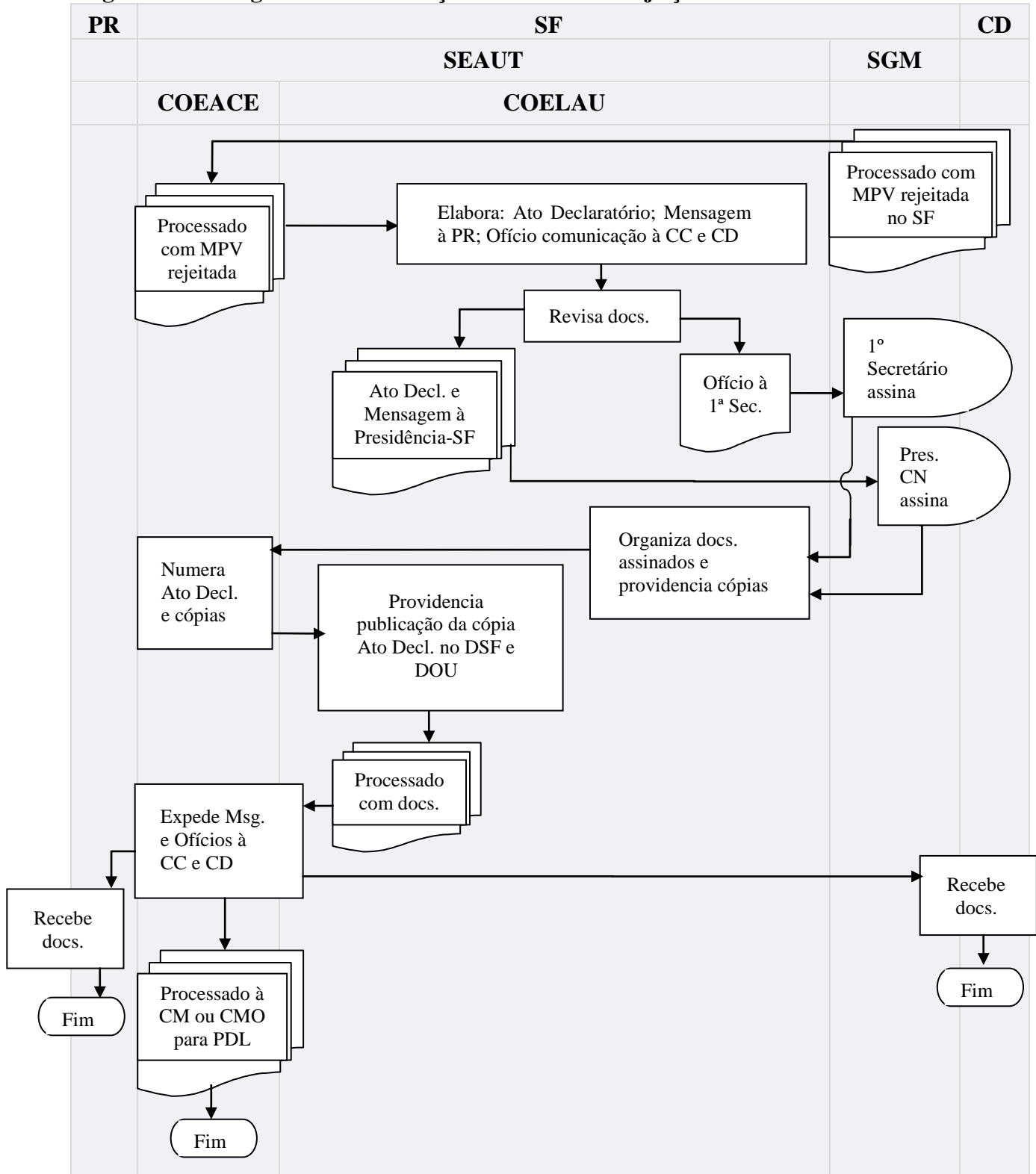
A seu turno, a Figura 7, a seguir, ilustra a rejeição de MPV no SF. Nessa circunstância, o processado com a MPV rejeitada chega à COEACE e vai à COELAU para a confecção de Ato Declaratório, mensagem à PR, ofício de comunicação do Ato à CC e à CD. Na COELAU, os documentos produzidos são revisados, e enviados para a coleta de assinaturas do presidente do CN e do primeiro-secretário do SF. Eles retornam à COELAU para organização e providência de cópias. O Ato Declaratório segue para numeração na COEACE e, então, a COELAU pode providenciar as cópias e os procedimentos relativos à publicação do Ato no DSF e DOU. O processado segue para a COEACE, que expede os documentos gerados aos órgãos e o remete à CM ou CMO com vistas ao cumprimento das tarefas de apreciação do PDL relativo à regulação das relações jurídicas entre os afetados pela MPV durante sua vigência.

Figura 6 – Fluxograma da informação na COELAU: promulgação de MPV pelo SF



Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

Figura 7 – Fluxograma da informação na COELAU: rejeição de MPV no SF



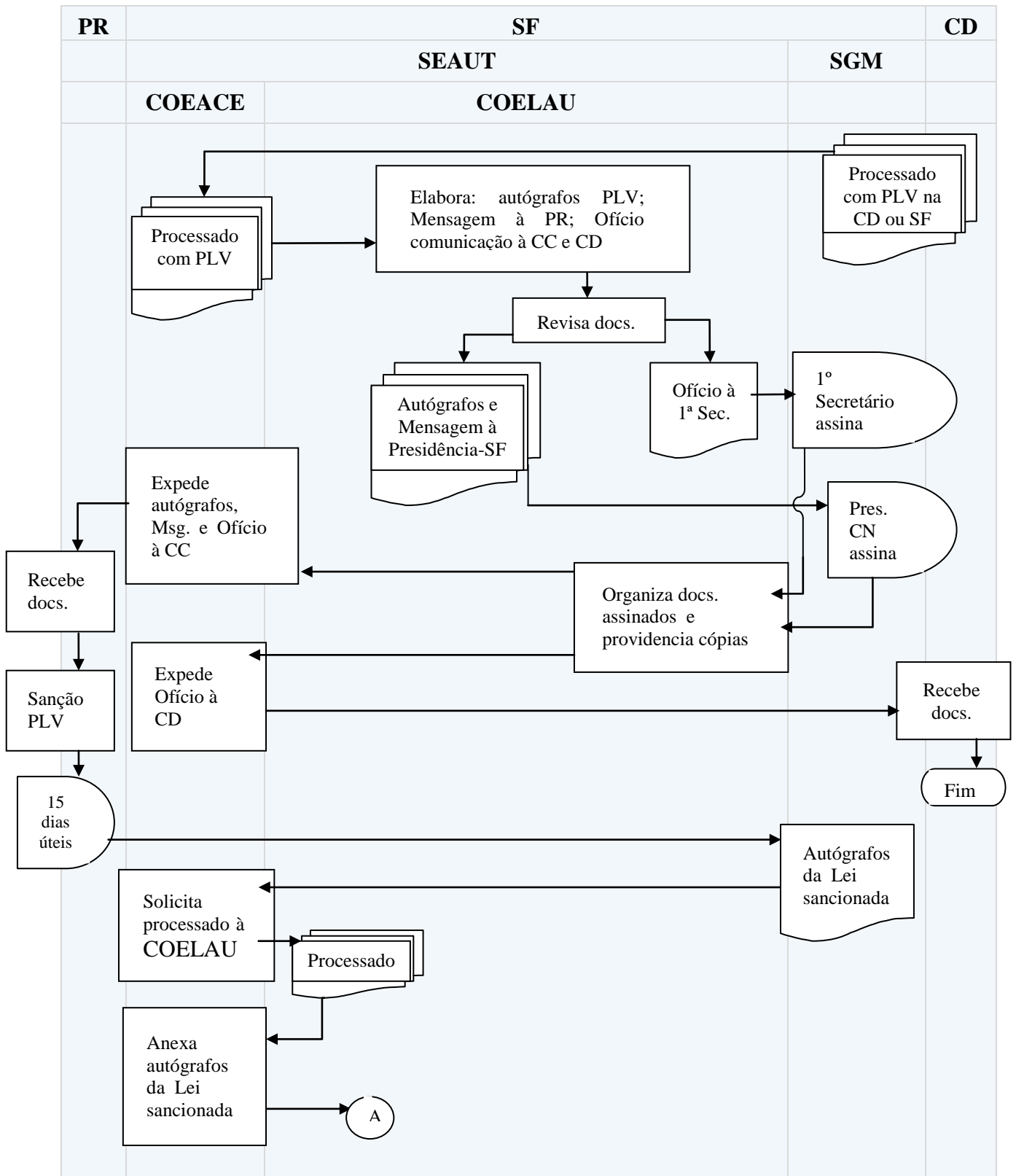
Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

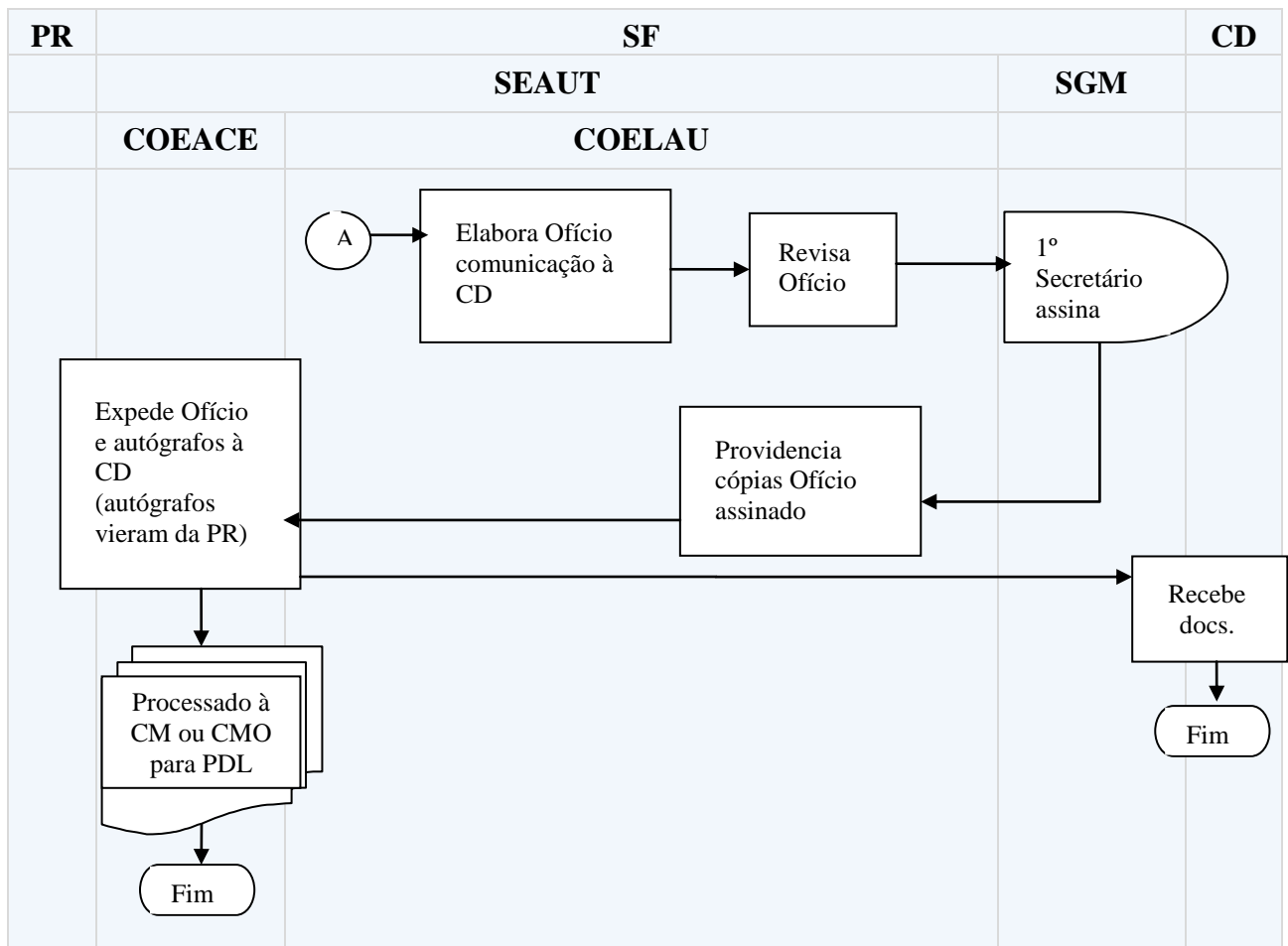
A Figura 8, seguinte, traz os procedimentos adotados em caso de sanção de qualquer PLV aprovado pelas Casas sem a inclusão de emendas para além das constantes no PLV inicial. Recebido o processado com o PLV aprovado na COEACE, ele é enviado à COELAU para a produção de autógrafos do PLV, mensagem à PR e ofício de comunicação à CC e à CD. Em seguida, a exemplo do que ocorre nas fases anteriores, há a revisão dos documentos, coleta de assinaturas do presidente do CN e primeiro-secretário do SF, organização e cópias. Então, a COEACE expede: para a CC, os originais dos autógrafos do PLV, a mensagem à PR e o ofício de encaminhamento à CC; e para a CD, o ofício de comunicação de remessa do PLV à sanção da PR. Os autógrafos da lei sancionada pela PR, chamados de “inclusos”, são enviados à SGM-SF e repassados à COEACE.

A PR envia à SGM-SF dois autógrafos da lei sancionada – um deles fica com o SF e o outro é remetido por ele, por intermédio da SEAUT, à CD. A COEACE anexa os autógrafos da lei sancionada ao processado e o devolve à COELAU. A COELAU então elabora um ofício de comunicação da sanção do PLV à CD, bem como um ofício de encaminhamento de um dos autógrafos devolvidos pela PR. Após ser revisado, o documento é assinado pelo primeiro-secretário do SF e retorna à COELAU para providência de cópia do ofício assinado. Por fim, a COEACE expede esse ofício e os autógrafos à CD, e encaminha o processado para elaboração do PDL necessário na CM ou CMO. Posteriormente, o processado retorna à COEACE, onde fica arquivado temporariamente, até o resultado final da deliberação do CN sobre eventuais vetos da PR.

A Figura 9 reflete o encaminhamento da aprovação de um PLV da CD quando o SF aprova emendas a esse PLV. Nessa situação, em um primeiro momento, tendo tramitado na SGM-SF, há o recebimento do processado pela COEACE e envio à COELAU para a elaboração de autógrafos das emendas aprovadas no SF, ofício de encaminhamento do processado à CD e sinopse da tramitação. A sinopse nada mais é que o conjunto de todos os BALS referentes a uma matéria. Colhidas as assinaturas, os documentos vão à COELAU para organização e providência de cópias; depois, partem para a COEACE, para expedição dos documentos. O processado é remetido à CD, que se pronunciará apenas sobre as emendas oferecidas pelo SF ao PLV aprovado. Aprovadas ou rejeitadas as emendas, a CD, na qualidade de Casa Iniciadora e órgão que finalizou a análise da proposição, remete a matéria à PR para sanção.

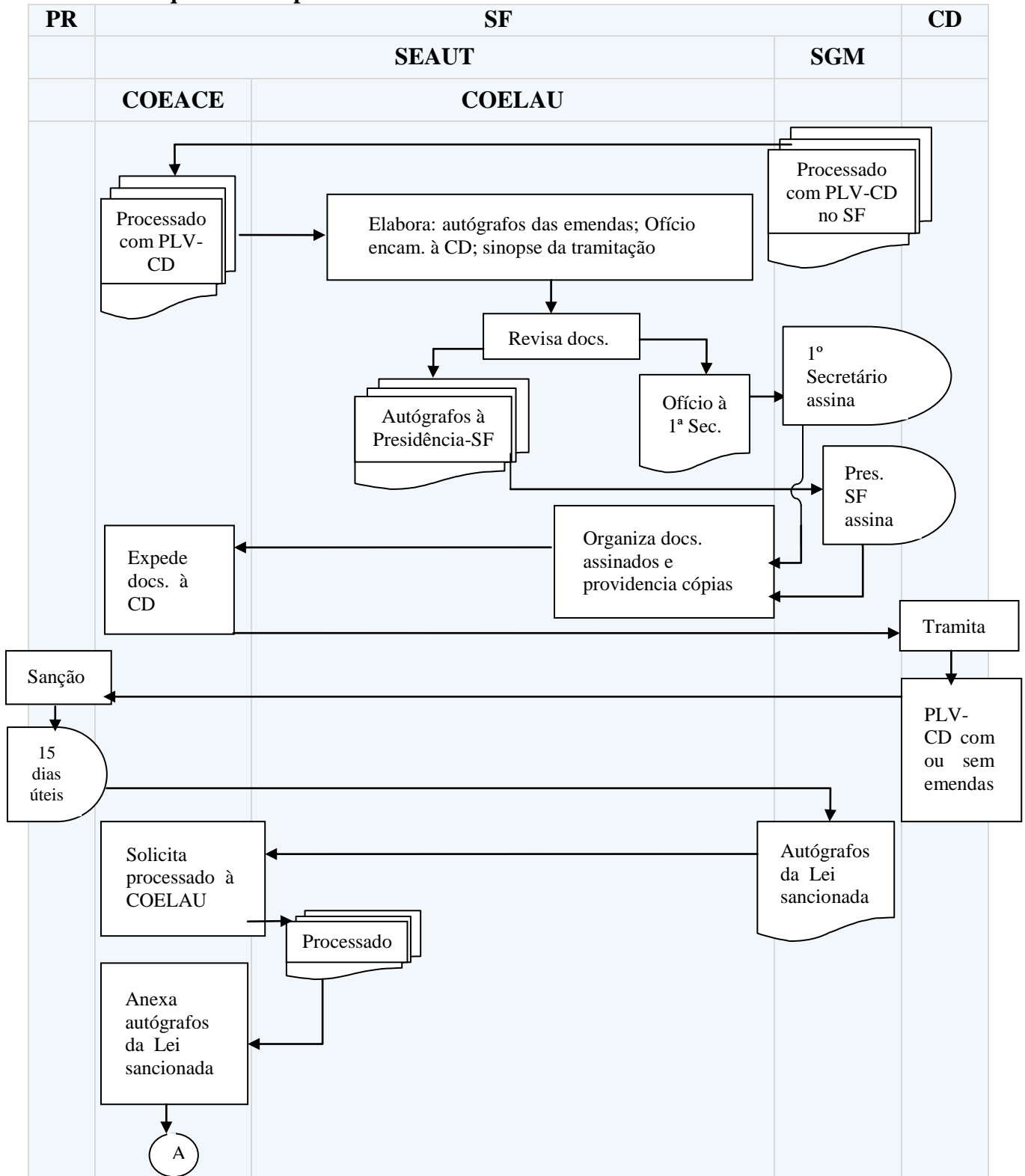
Figura 8 – Fluxograma da informação na COELAU: sanção de PLV aprovado na CD e no SF (sem emendas ao PLV)

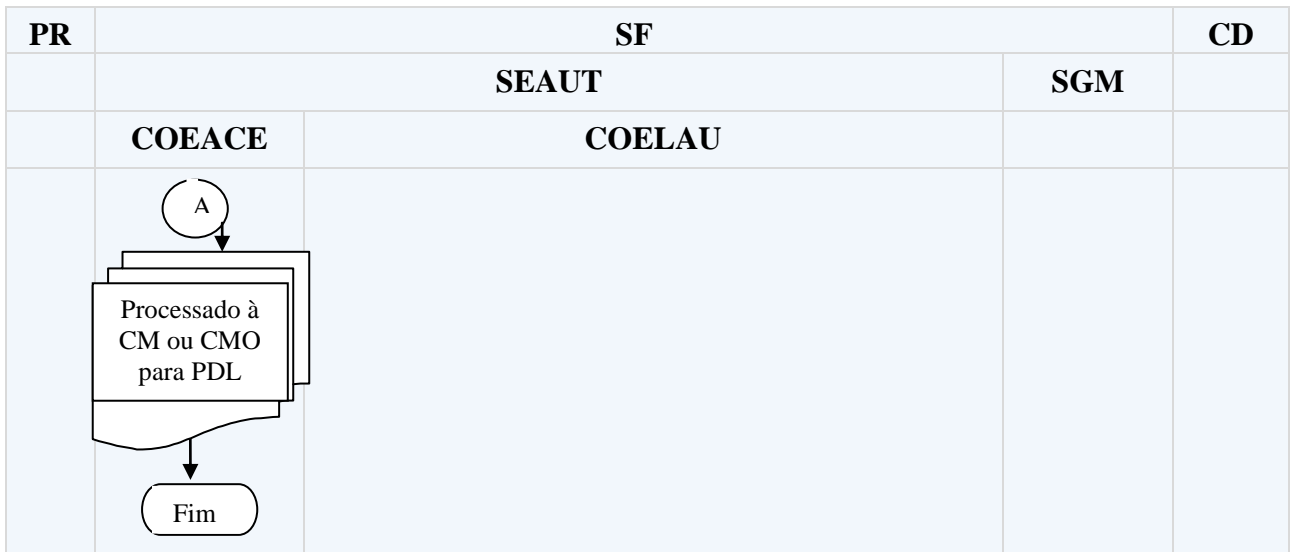




Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

Figura 9 – Fluxograma da informação na COELAU: encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF aprova emendas ao PLV-CD



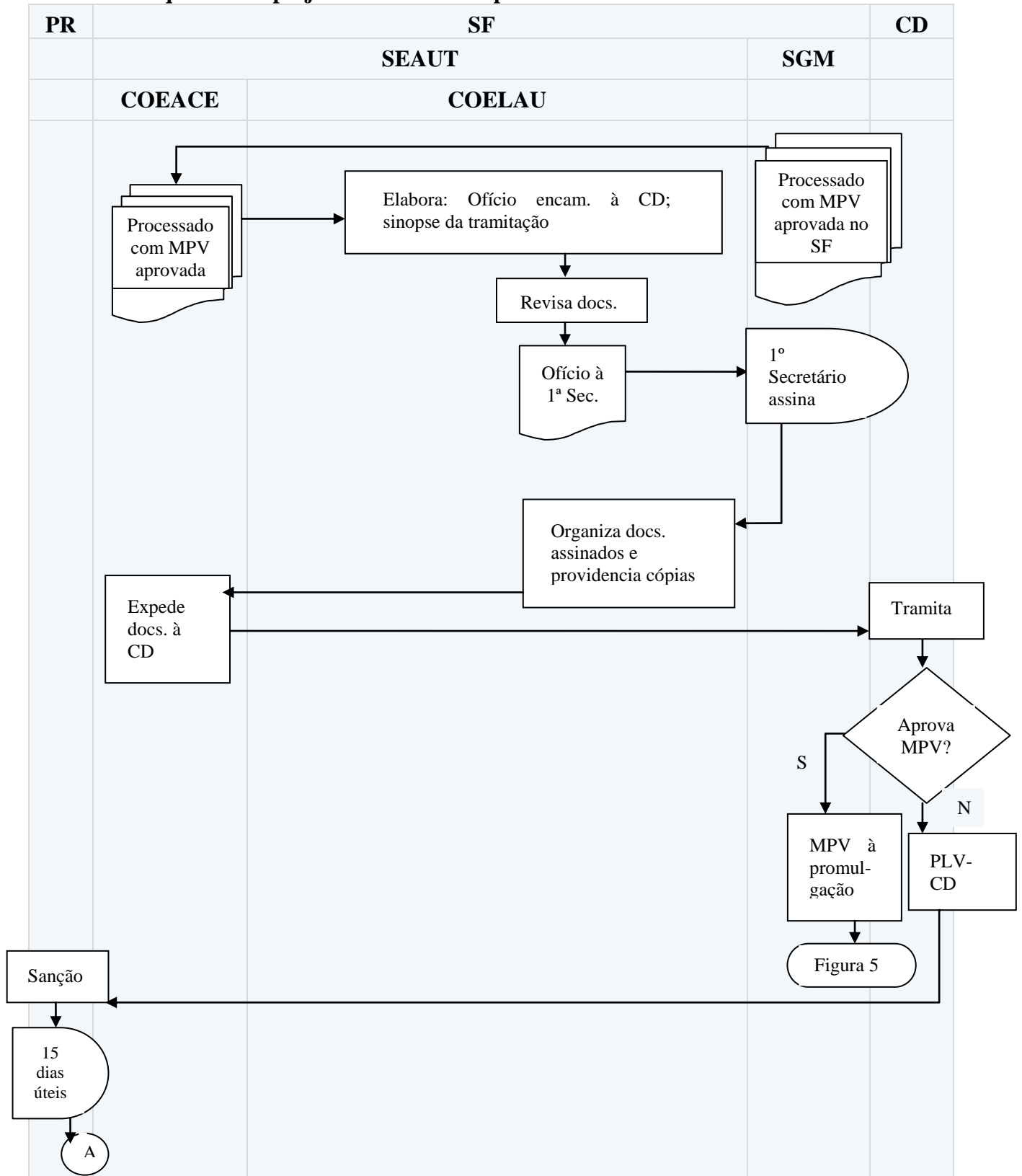


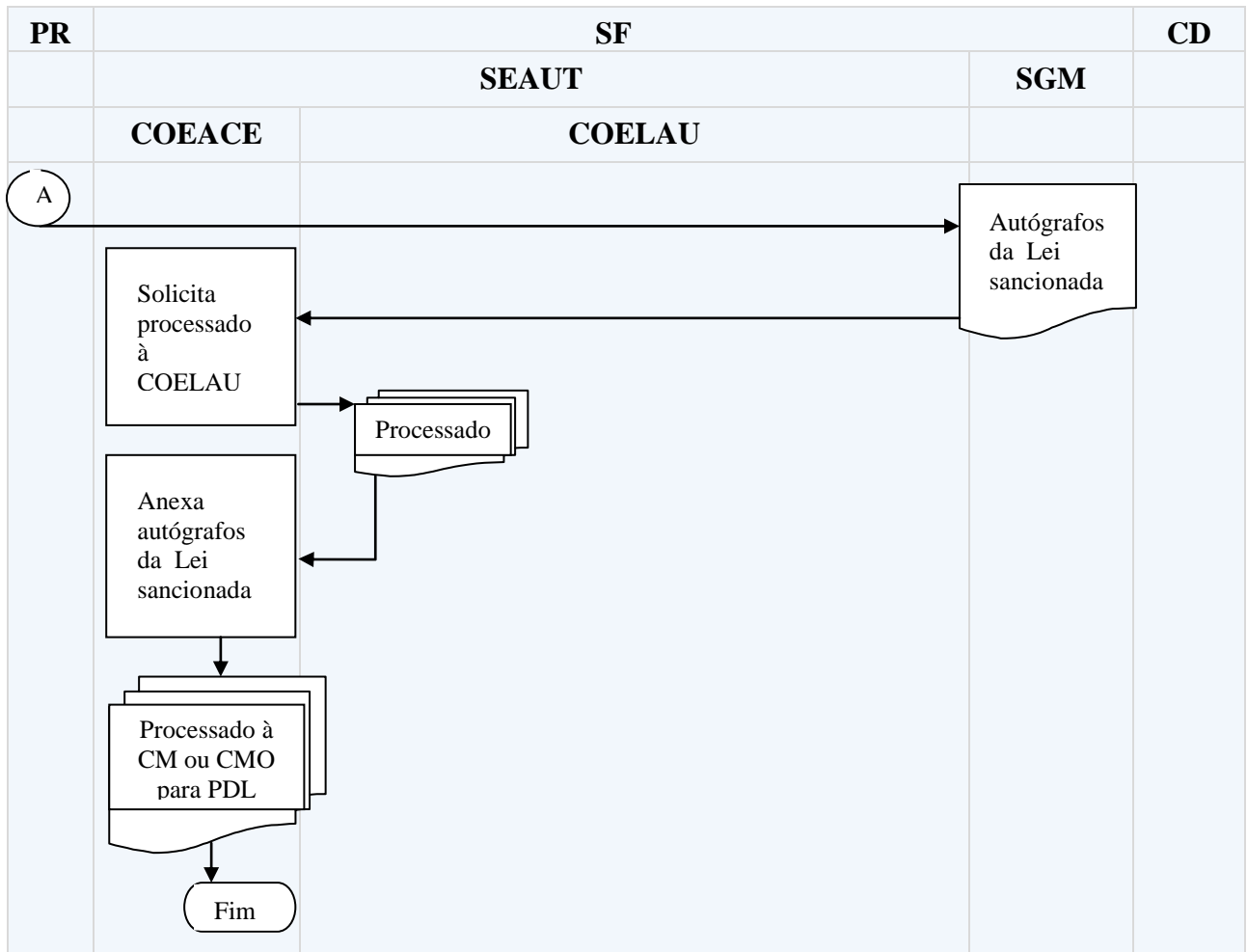
Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

Na Figura 9, após a sanção, a SGM-SF recebe os autógrafos da lei sancionada e os envia à COEACE, que, de posse do processado, anexa os autógrafos da lei sancionada e o remete à CM ou CMO, com a intenção de que seja elaborado o PDL.

As Figuras 10 e 11, a seguir, são bastante semelhantes à Figura 9, em termos das providências a serem tomadas pela COELAU. A Figura 10 discrimina os procedimentos que acontecem quando a CD aprova um PLV e o SF o prejudica por preferir deliberar e aprovar a MPV; enquanto a Figura 11 apresenta as tarefas advindas da aprovação de PLV na CD, com o PLV da CD prejudicado no SF e a aprovação de um PLV do SF. Note-se que, na Figura 10, não é necessária a elaboração de autógrafos da MPV pela COELAU, já que não houve alteração na matéria original.

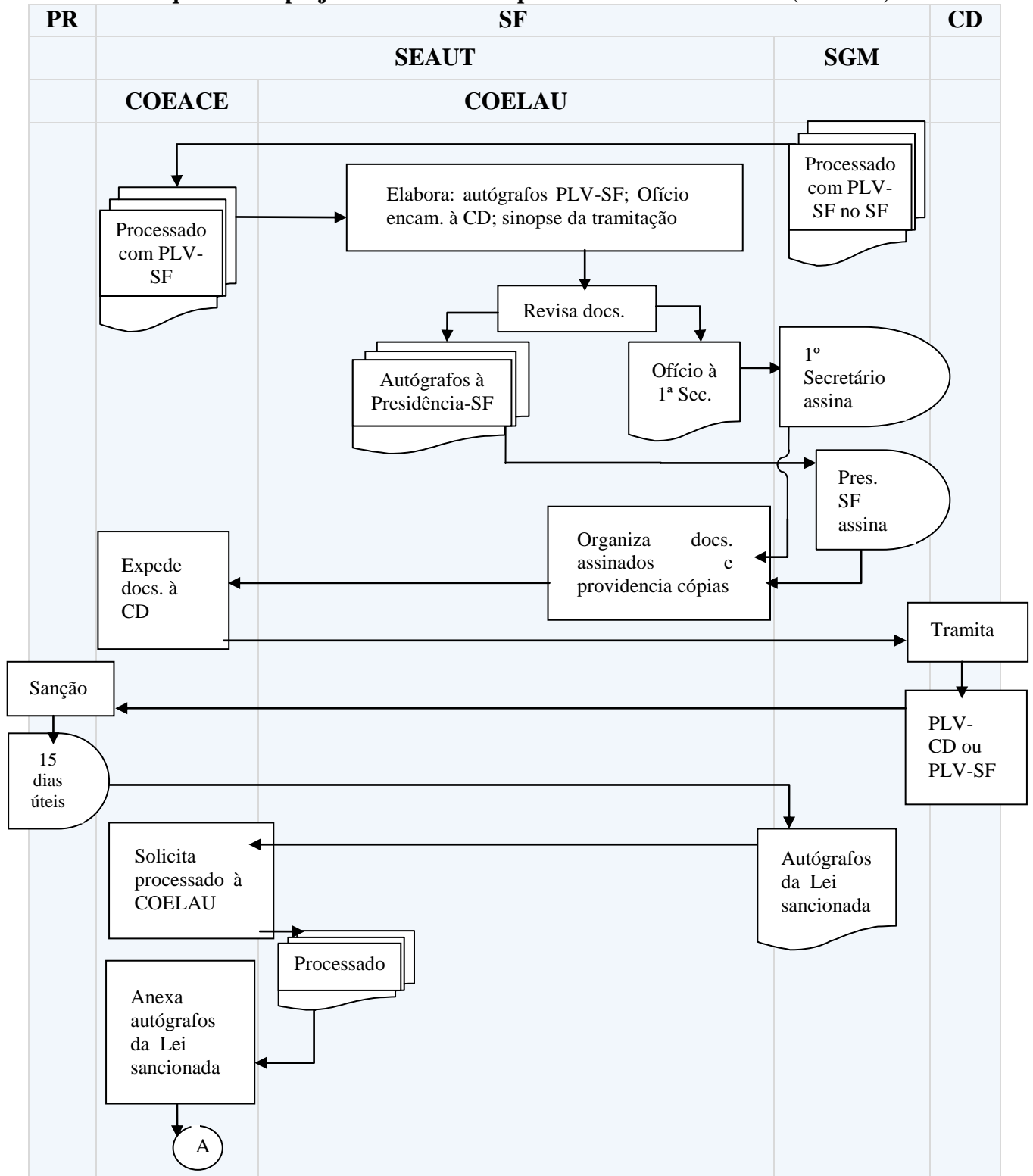
Figura 10 – Fluxograma da informação na COELAU: encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF prejudica PLV-CD e aprova a MPV

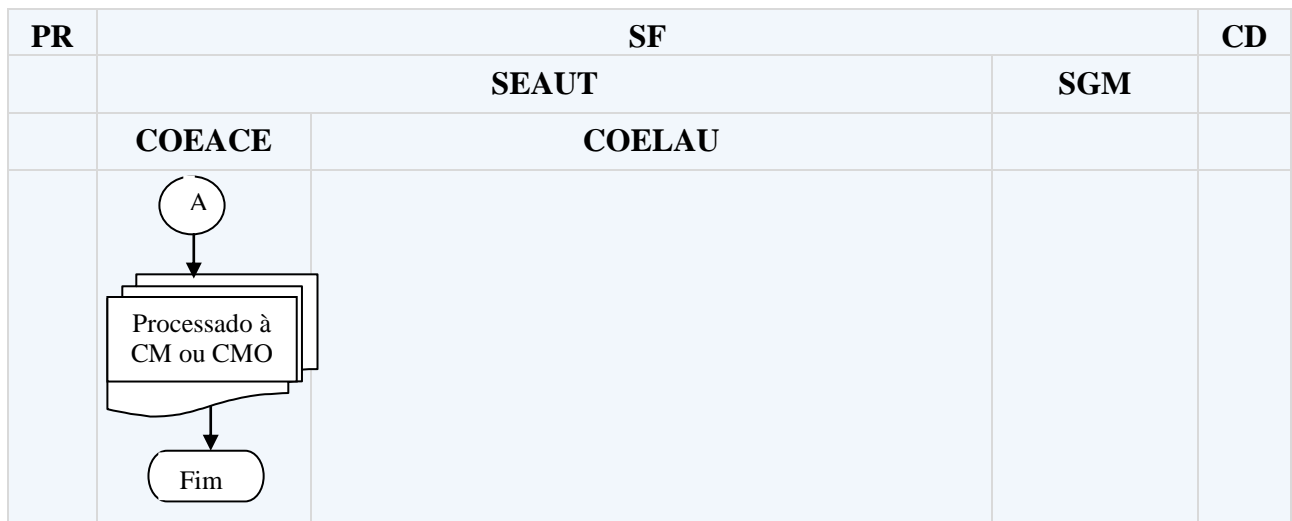




Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

Figura 11 – Fluxograma da informação na COELAU: encaminhamento da aprovação de PLV na CD quando SF prejudica PLV-CD e aprova MPV com emendas (PLV-SF)





Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2011a, 2011b) e Servidor Público (2014a, 2014b, 2014c).

3.4 Análises das Observações

Os fluxogramas desenhados mostram as rotinas da COELAU e da COEACE na tramitação de MPVs. A maior dificuldade detectada, implícita aos fluxogramas, está associada à comunicação entre os órgãos do SF, e entre o SF e a CD, derivada dos seguintes problemas de informação: a) demora no atendimento a solicitações e perda de prazos; b) ausência de informação; c) informação fragmentada; e d) informação distorcida. A informação, frequentemente, dispara procedimentos em órgãos diferentes do SF e, muitas vezes, é transmitida de maneira informal entre eles, apontando para a necessidade de se estabelecer e acrescentar rotinas formais de procedimentos que permitam a disponibilidade e a integridade da informação no momento e na área em que ela precisa ser usada.

Quando o processado da matéria deve ser encaminhado à CD, independentemente da fase da tramitação, é comum que ocorra a demora no atendimento a solicitações e a perda de prazos, em razão de as informações necessárias à tomada de providências e aos procedimentos administrativos da COELAU estarem ausentes, uma vez que a informação está fragmentada e distribuída a diversos órgãos que, a seu turno, devem cumprir suas atividades para que somente depois disso a informação continue a percorrer sua trajetória. Visto que a COELAU se responsabiliza pela confecção dos autógrafos, das mensagens e dos ofícios de comunicação e de encaminhamento a entes externos à Casa, ela foi posicionada na tramitação da matéria como o último órgão a receber a informação e passou a ser cobrada pela entrega de seus produtos e pelo envio do processado a outros setores e à CD. Não obstante seja a última unidade a lidar com o

processado, existe a urgência na matéria e a atribuição de se elaborar os documentos, mesmo que o processado esteja em outro setor. Na qualidade de último órgão a manipular a informação, tem-se a impressão de que houve demora na realização de tarefas, quando, de fato, desperdiçou-se tempo durante a espera do recebimento da informação e o processado passou apenas alguns minutos na unidade. Podem ocorrer tanto situações em que a COELAU dispõe de um tempo mínimo razoável para desenvolver suas atividades no processado quanto situações em que este tempo é insuficiente, quando surgem os problemas de informação.

Na remessa do processado à CD, ainda que a COELAU necessite de informações simples – como: o número da MPV aprovada; o número de emendas recebidas; o número do PLV oferecido, se for o caso; e o número do parecer da CM ou CMO –, que estão em outras áreas, ela costuma recebê-las em tempo insuficiente para a consecução de seu trabalho. Chama a atenção o fato de a informação chegar a ela, em certos casos, apenas quando faltam poucos minutos para que o protocolo da CD encerre seu expediente, o que dificulta a análise e a revisão criteriosa dos documentos, gera insegurança nos servidores sobre o trabalho a ser desenvolvido e multiplica a possibilidade de erros. Nessa circunstância, o que se tem feito é o contato informal, por telefone ou e-mail, com servidores das áreas do SF que estão processando a informação a fim de tentar obter os dados necessários à COELAU, para que ela consiga adiantar ao menos uma parte de seu trabalho, enquanto não possui o processado, e não gere atrasos ou minimize a demora no atendimento a solicitações. Entretanto, o contato informal tem sua precariedade, atrapalha o trabalho de outros servidores quando esses contatos são em intervalos curtos de tempo, e caracteriza-se como um favor, em vez de configurar uma rotina de procedimentos.

Além dos casos em que a COELAU recebe o processado sem o prazo que deveria dispor para elaborar os documentos necessários, os documentos e as informações que já constam do processado podem estar incompletos e/ou incorretos devido ao prazo, também curto, que o processo permanece em outros setores. A demora no atendimento a solicitações também pode decorrer da espera na COELAU pela conclusão dos procedimentos de coleta de assinaturas. Da maneira como as atividades vêm sendo realizadas, mesmo que não exista sobrecarga de informação na COELAU, por tratar-se de matérias de temáticas importantes e em regime de urgência, pequenos erros na manipulação da informação, ocorridos em qualquer órgão e em qualquer etapa da tramitação, podem trazer consequências políticas sérias. Um fator de complicação e aumento da complexidade da situação reside na questão política subjacente às

atividades do Legislativo. O interesse político pode influenciar as tarefas administrativas realizadas pelos órgãos das Casas, acelerando-as ou retardando-as.

A distorção da informação pode acontecer em variados momentos. Embora os BALs do processado indiquem a fase do processo legislativo em que a matéria se encontra, pode haver erros de interpretação da informação – por exemplo: em vez de se produzir um BAL comunicando que o PLV deve ir à sanção, produz-se um BAL que o envia à promulgação; coloca-se no BAL que a matéria vai à sanção, mas colhe-se o texto de uma página errada do processado, copiando-se o texto da MPV, em vez do texto do PLV; o BAL e/ou o processado registram que houve a apresentação de um número de emendas à MPV, quando na realidade, essa quantidade foi outra; a ordem cronológica de inclusão de documentos no processado pode não auxiliar a dirimir dúvidas, como ocorre no caso ilustrado na Figura 10, quando CD aprova PLV, mas SF prejudica o PLV e aprova a MPV, pois o texto a ser colhido, que é o da MPV, não estará no final do processado, mas sim em seu início; erros na ementa do processado, que às vezes não é idêntica à da MPV, fazendo com que, no momento de produção dos autógrafos, a pressa permita que se copie a ementa da capa do processado, e não a da MPV ou do PLV respectivo.

Outros erros comuns são aqueles referentes ao formato do processado, a exemplo de: problemas na numeração de páginas; falta de páginas; falta de documentos no processado. Desse modo, a análise do processado envolve inclusive que se duvide das informações contidas no próprio processado.

Para evitar esses tipos de falhas, o que vem sendo utilizado é uma ferramenta no sistema de confecção de BALs, na intranet da Casa, que exige a revisão do BAL por outro servidor para então permitir que ele seja impresso. Como mecanismo de checagem da informação, a COEACE também revisa a informação proveniente da COELAU e de outros órgãos, com o propósito de verificar se o texto escolhido é o correto para a fase processual em que a matéria se encontra. Outro instrumento utilizado como facilitador para a redução de possíveis erros, é o envio, por servidores da COEACE, do texto do PLV aprovado na CM, em meio magnético e autenticado, para a página da intranet da CD. Todavia, esse recurso não pode ser empregado em qualquer ocasião, em virtude das formalidades processuais, e está sujeito a problemas da intranet.

Observa-se que os problemas de informação nos fluxogramas das MPVs não são decorrentes exclusivamente dos prazos exíguos de tramitação da matéria, logo, não se trata de problemas conjunturais. Por conta de dificuldades na trajetória percorrida pela informação, que

poderia se dar de modo similar ainda que os prazos fossem dilatados, se está diante de problemas estruturais e permanentes, que necessitam de correção. A SEAUT precisa de tempo suficiente para analisar e revisar as informações do processado referentes à tramitação e para que o processo seja mais confiável.

4 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

4.1 Sugestões de Aprimoramento

Com vistas a facilitar o fluxo da informação do processo legislativo das MPVs, na COELAU, é preciso que haja a formalização de uma rotina de trabalho capaz de prover a informação, no momento em que ela é criada, para todos os órgãos nos quais a informação desencadeia atividades. Assim, supre-se a ausência de informação, compartilha-se a informação, permite-se que a informação processada seja fidedigna e, como resultado, atende-se às solicitações nos prazos pedidos, mesmo que sejam exíguos. Para tanto, sugere-se: i) a criação de um sistema integrado e automático de envio de informações entre os órgãos da SGM do SF; ou ii) a adaptação do atual sistema de produção de BALs, a fim de que se possa ampliar as informações transmitidas por ele e que isso seja feito de forma automática, em tempo real. Em qualquer caso, o uso do sistema deve ser obrigatório.

O objetivo dessa sugestão é que, no instante em que uma área receba o processado e produza informação a respeito de sua tramitação, isso seja disponibilizado automaticamente para as demais áreas, em tempo hábil para que elas tomem as providências cabíveis. Desse modo, os servidores da COELAU poderão antecipar a elaboração de autógrafos, mensagens e ofícios, embora não tenham recebido fisicamente o processado. A agilidade gerada nesse processo possibilitará, por exemplo, que um documento seja produzido, assinado, retorne para organização e seja remetido à expedição com mais rapidez, antes que os outros órgãos encerrem seu expediente e com maior grau de confiabilidade da informação. Estando em andamento a elaboração dos documentos, será possível conferir e checar a informação em seguida, quando o processado chegar à COELAU, concluindo suas atividades. Com isso, a manipulação da informação caminha da esfera da fragilidade e do imprevisto para torna-se procedimento padrão. Aumentam-se as fontes de informação acessíveis para consulta dos servidores e fortalecem-se as dimensões de disponibilidade, tempestividade, autenticidade, integridade e primariedade da informação. Em vez do contato informal, por meio de telefonemas ou pedidos, supre-se a demanda por informação mediante mecanismos formais de consulta e busca.

Outras sugestões poderiam ser elencadas, porém, parecem ser, em uma primeira avaliação, de implementação mais complexa e custosa, a exemplo da digitalização dos processados.

4.2 Limitações das Ações

A adoção de alguma das sugestões deste Relatório pode implicar limitações estruturais e contextuais. É necessário que os órgãos da SGM abarcados pelo processo legislativo das MPVs tenham percepção da existência de problemas de informação, erros e falhas comuns passíveis de ocorrer em todos eles e demandem a implementação de alterações. O que se nota, muitas vezes, é o receio, por parte dos servidores, de se mudar procedimentos que vêm sendo utilizados há décadas. Para alguns órgãos, a mudança pode vir acompanhada da necessidade de realizar vários procedimentos. Para outros, a alteração pode não resultar em ganhos palpáveis em termos de mais fluidez na tramitação da proposição. Nessa direção, entra em disputa também a importância conferida aos órgãos e às atividades desenvolvidas por eles, podendo haver rivalidades entre eles. Outra dificuldade pode ser a sobrecarga do setor de informática do SF.

A despeito dessas limitações, acredita-se que a celeridade processual, a qualidade da informação e a redução da possibilidade de equívocos ao longo da tramitação podem beneficiar os trabalhos legislativos da Casa como um todo. Ademais, a concretização de alguma das sugestões oferecidas coaduna-se com a visão de futuro e os objetivos da SEAUT, que ensejam o aperfeiçoamento dos recursos de informática para atender com mais presteza e celeridade as demandas das matérias apreciadas nos Plenários do SF e do CN (BRASIL, 2011a).

CONCLUSÃO

Este Relatório de Intervenção versou sobre a tramitação das MPVs, espécie legislativa responsável por grande parte da produção legislativa do CN brasileiro, em um órgão específico do SF: a COELAU, pertencente à estrutura da SEAUT. A escolha dessa unidade administrativa deve-se ao órgão estar envolvido diretamente com os processos de entrada e de saída de informações da Casa Legislativa. As competências da COELAU abrangem a análise e a revisão do estágio em que a tramitação se encontra, a indicação do que deve ser feito na próxima etapa da tramitação e a elaboração dos autógrafos, das mensagens e dos ofícios relativos ao processo legislativo. Os objetivos do Relatório foram especificar os fluxos de informação que perpassam a COELAU no processo legislativo das MPVs, identificar os problemas de informação existentes neles e propor possíveis soluções.

Conceituou-se informação legislativa; discutiram-se os aspectos teóricos dos fluxos informacionais intra, inter e extra Casas Legislativas e as fontes de informação utilizadas no Parlamento; ofereceu-se uma visão comparada do contexto informacional dos parlamentos; e comentou-se o impacto informacional nas atividades legislativas. Ao delinear os fluxogramas de informação relativos à tramitação das MPVs na COELAU, notou-se existirem problemas de informação recorrentes ao longo dessa tramitação, sobretudo no que diz respeito à demora no atendimento a solicitações e perda de prazos, à ausência de informação, à informação fragmentada e à informação distorcida. A análise apresentada neste Relatório buscou evidenciar que a criação de um sistema integrado e automático de envio de informações entre os órgãos da SGM do SF ou a adaptação do atual sistema de produção de BALs, para que se consiga ampliar as informações transmitidas por ele de forma automática, podem contribuir para a resolução dos problemas. Dessa maneira, promove-se a economia de tempo e de recursos, bem como o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados. Embora importem mudanças mínimas nos procedimentos administrativos de alguns órgãos, as sugestões possuem caráter limitado, na medida em que se deparam com restrições estruturais e contextuais.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Wilson Martins. Fontes de Informação para o Setor Siderúrgico. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 36, n. 2, p. 92-105, maio/ago. 2007.

BARROS, Dirlene Santos; SAORIM, Roberto Natal Silva; RAMALHO, Francisca Arruda. Necessidades Informacionais e Comportamento de Busca da Informação dos Vereadores da Câmara Municipal de João Pessoa - Paraíba. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 18, n. 3, p. 171-184, set./dez. 2008.

BEAL, Adriana. **Gestão Estratégica da Informação**: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 58**, de 1972. Regulamento Administrativo do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/blog/Assessoria_Imprensa/pdf/RASF_5_Edicao.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 1**, de 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Técnica Especial. **Ato nº 25 do Primeiro-Secretário**, de 2009. Relatório Final, jul. 2009a. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161539/Relatorio_Final_Comissao_APS.pdf?sequence=5>. Acesso em: 2 maio 2014.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Final da Revisão da Estrutura Organizacional e Elaboração da Sistemática de Classificação e Remuneração de Cargos de Provedimentos em Comissão e Funções Comissionadas do Senado Federal**. Fundação Getúlio Vargas, ago. 2009b. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161546/Relat%c3%b3rioFinal_FGV.pdf?sequence=2>. Acesso em: 2 maio 2014.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Plano de Gestão da Secretaria de Expediente**. Brasília, abr. 2011a.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Departamento de Autógrafos e Correspondências Oficiais. **Manual de Procedimentos e Rotinas Administrativas**. Brasília, dez. 2011b.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 14**, de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/blog/respostasfrequentes/ATC_14_2013.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2014.

BRYANT, Mary Nell. Os Modernos Serviços de Informações Parlamentares: uma panorâmica das características e princípios comuns. **Senatus**: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal, Brasília, v. 1, n. 1, p. 72-85, dez. 2001.

CHOO, Chun Wei. **A Organização do Conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's reactive Assemblies and proactive presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2002. p. 446-468.

DALBOSCO, Vagner; VIERA, Angel Freddy Godoy. Recursos para a Recuperação da Informação Legislativa em Instituições Parlamentares do Brasil. **Ciencias de la Información**, v. 41, n. 1, p. 35-45, jan./abr. 2010.

_____. **Mediação Tecnológica da Informação no Parlamento**: estudo de caso da Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689 a 727, 2001.

FISH, Steven M.; KROENIG, Matthew. **The Handbook of National Legislatures**: a global survey. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2009.

FLORIANI, Vivian Mengarda. **Análise do Fluxo Informacional como Subsídio ao Processo de Tomada de Decisões em um Órgão Municipal de Turismo**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

LE COADIC, Yves-François. **A Ciência da Informação**. Brasília: Briquet de Lemos, 1996.

LEMOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412, 2013.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, Brasília, Câmara dos Deputados, ano 1, n. 1, p. 41-56, 2004.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54-86, outono 2003.

MCGEE, James V.; PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento Estratégico da Informação**: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

NASCIMENTO, Maria de Jesus; WESCHENFELD, Sara. Necessidade de Informação de Vereadores de Florianópolis: estudo de usuário. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 12, n. 1, 2002.

PASSOS, Edilenice. O Processo Legislativo e a Necessidade de Informação. **Revista General de Información y Documentación**, v. 12, n. 1, p. 191-200, 2002.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lúcio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, fev. 2005.

ROCHA, Marisa P. C. Desenvolvimento de Referencial Teórico Para um Sistema de Informações Gerenciais (SIG) para Parlamentares e Assessores na Câmara Legislativa do Distrito Federal: em busca de um modelo conceitual. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 80-88, set./dez. 2003.

SERVIDOR PÚBLICO do Senado Federal. 27 mar. 2014a. Entrevistadora: R. Romanini. Entrevista concedida para a confecção deste Relatório de Intervenção. Brasília, 2014.

_____. 19 maio 2014b. Entrevistadora: R. Romanini. Entrevista concedida para a confecção deste Relatório de Intervenção. Brasília, 2014.

_____. 6 jun. 2014c. Entrevistadora: R. Romanini. Entrevista concedida para a confecção deste Relatório de Intervenção. Brasília, 2014.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Slides**. Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, jan./mar. 2011.