



SENADO FEDERAL

**COMISSÃO CRIADA PELO
ATO DO PRESIDENTE Nº 2, DE 2008**

RELATÓRIO

VOLUME I

AGOSTO DE 2008

Comissão criada pelo Ato do Presidente nº 2, de 2008

Relatório

SUMÁRIO

ATO DO PRESIDENTE Nº 2, DE 2008.....	2
ATO DO PRESIDENTE Nº 8, DE 2008.....	3
RELATORIA	3
INTRODUÇÃO	4
MÉTODO.....	9
<i>Pressupostos</i>	<i>9</i>
<i>Delimitação do objeto.....</i>	<i>10</i>
<i>Meios de avaliação</i>	<i>12</i>
I – AVALIAÇÃO E DIAGNÓSTICO	15
HISTÓRICO	15
SITUAÇÃO ATUAL	18
<i>Informações disponíveis.....</i>	<i>18</i>
<i>Bancos de dados e sistemas de informática existentes.....</i>	<i>19</i>
<i>Estrutura administrativa.....</i>	<i>23</i>
PROBLEMAS IDENTIFICADOS	23
CAUSAS	26
<i>Desenvolvimento e implantação de sistemas</i>	<i>26</i>
<i>Operação dos sistemas.....</i>	<i>28</i>
CONCLUSÃO	32
II – POLÍTICA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO PROCESSO	
LEGISLATIVO	34
PARLAMENTO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	34
ELEMENTOS PARA A POLÍTICA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO	
PROCESSO LEGISLATIVO	36
RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS	40
III – PROCESSO LEGISLATIVO ELETRÔNICO.....	45
DEFINIÇÃO	45
XML E O SENADO.....	48
ÁREAS DE ATUAÇÃO.....	50
DIRETRIZES	53
IV – IMPLEMENTAÇÃO DE FUNCIONALIDADES.....	56
AÇÕES PROPOSTAS	57
OUTRAS CONSIDERAÇÕES.....	62
PROVIDÊNCIAS E PRIORIDADES.....	64

ATO DO PRESIDENTE Nº 2, DE 2008

Considerando a necessidade de gestão da informação legislativa produzida no Senado Federal;

Considerando o grande número e a crescente complexidade da demanda por informações sobre o processo legislativo, que devem estar disponíveis para os parlamentares, órgãos do Senado Federal, instituições públicas e privadas, e cidadãos;

Considerando a contribuição que as inovações tecnológicas e a atualização e integração dos sistemas e bancos de dados devem trazer à agilidade do processo legislativo e à segurança e confiabilidade das informações legislativas;

Considerando a exigência de organização e estruturação de informações legislativas que possam subsidiar a divulgação de indicadores de desempenho e produtividade do Senado Federal;

Considerando que compete à Secretaria-Geral da Mesa coordenar as “atividades relacionadas à tramitação das proposições e ao provimento das informações pertinentes à tramitação das matérias legislativas” (art. 10 do Regulamento Administrativo, com a redação dada pela Resolução nº 9, de 1997);

O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, no desempenho de suas atribuições, **RESOLVE**

Art. 1º Instituir Comissão Especial encarregada de:

I – avaliar e apresentar diagnóstico sobre os procedimentos de alimentação e recuperação de informações, os bancos de dados e os sistemas legislativos;

II – propor uma política de gestão da informação legislativa;

III – definir as diretrizes para implantação do Processo Legislativo Eletrônico, aprimorado e constantemente atualizado em conformidade com as novas tecnologias de informação; e

IV – gerenciar a implementação de funcionalidades nos atuais bancos de dados e sistemas de informações legislativas da Casa.

Art. 2º - A Comissão Especial de que trata este Ato será integrada pelos servidores JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS, matrícula 46398; PAULO FERNANDO MOHN E SOUZA, matrícula 56112; FÁBIO LIBERAL FERREIRA DE SANTANA, matrícula 49648; MARCOS VINÍCIUS VASCONCELOS, matrícula 27460; SONIA MARIA DA TRINDADE, matrícula 46532; FERNANDO BASSIT LAMEIRO COSTA, matrícula 45849; OTÁVIO LIRA NETO, matrícula

41807; PAULO CASTRO RIBEIRO, matrícula 12704; JOSÉ ROBERTO ASSUMPÇÃO CRUZ, matrícula 14634; LUIZ SÉRGIO DE VASCONCELOS, matrícula 25048; ANTONIO JOSÉ VIANA FILHO, matrícula 19851; FLÁVIO ROBERTO DE ALMEIDA HERINGER, matrícula 105032-1; NEWMAN NEDER STOLET, matrícula 105317-1; e secretariada pela servidora CLÁUDIA VALÉRIA PADILHA HOMAR, matrícula 53883-1.

Parágrafo único. A Comissão será presidida pelo servidor JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS, que será substituído, em suas ausências e impedimentos, pelo servidor PAULO FERNANDO MOHN E SOUZA.

Art. 3º - A Comissão terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias para apresentar o relatório final.

Art. 4º - Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 14 de fevereiro de 2008. Senador **Garibaldi Alves Filho**, Presidente do Senado Federal.

ATO DO PRESIDENTE Nº 8, de 2008

O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, o desempenho de suas atribuições, RESOLVE:

Art. 1º. Designar para compor a Comissão instituída pelo Ato do Presidente nº 2, de 2008, o servidor VENÂNCIO JOSÉ DE SANTANA FILHO, matrícula 10506-3, em substituição ao servidor FERNANDO BASSIT LAMEIRO DA COSTA, matrícula 43849.

Art. 2º. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 09 de maio de 2008. Senador Garibaldi Alves Filho, Presidente do Senado Federal.

RELATORIA

Durante a reunião de instalação da Comissão, em 19 de fevereiro de 2008, o Presidente designou RELATOR o servidor FÁBIO LIBERAL FERREIRA DE SANTANA.

INTRODUÇÃO

Os recursos tecnológicos disponíveis na atualidade permitem que qualquer pessoa conectada à Internet tenha acesso instantâneo a informações sobre os mais variados campos do conhecimento. Essas informações podem ser oferecidas sob suportes também variados, sejam textos, imagens, sons ou qualquer forma que se preste à transmissão de idéias. O cidadão conectado tem, ainda, condições de interagir com o provedor, utilizando os recursos disponíveis na comunicação e produção coletiva de conhecimento.

A Sociedade da Informação em que vivemos é fruto dessa revolução digital e tem-se consolidado globalmente. O livre acesso à informação é exigência desse contexto e deve ser adotado por todas as instituições que pretendem estar atualizadas nos rumos da modernidade e da democracia, especialmente em nível governamental, onde princípios como a abertura e a transparência são essenciais.

O Parlamento, instituição democrática por excelência, tem todas as condições para utilizar-se das tecnologias da informação e da comunicação para potencializar a aplicação desses princípios, permitindo que os cidadãos conheçam suas atividades e tenham acesso aos documentos por elas produzidos e também racionalizando seus processos de trabalho, com aprimoramento de sua qualidade e economia em sua execução.

O Senado Federal destacou-se no cenário legislativo mundial ainda na década de 1970, ao se tornar um dos órgãos parlamentares pioneiros no uso de computadores para registro de informações legislativas.

A ousadia do Senado Federal rendeu frutos permanentes, como a criação, em 1972, do Prodasen, com o objetivo de servir como instrumento para a modernização do Poder Legislativo. Naquele momento, foram desenvolvidos os primeiros bancos de dados sobre legislação, matérias legislativas, discursos e atividades parlamentares e registros bibliográficos dos Senadores.

Durante pelo menos duas décadas, essas bases de dados foram referências obrigatórias na administração pública em todas as esferas. Terminais ligados ao computador central do Prodasen foram espalhados pelo

Brasil, democratizando, dentro dos limites tecnológicos daquela época, o acervo de informações do Senado Federal.

A universalização da microinformática ampliou o patamar de democratização da informação, tornando desnecessários e obsoletos os limites impostos pela dependência de terminais ligados a um computador central. A velocidade na transmissão de dados ensejou a utilização de recursos multimídia, permitindo a veiculação de sons e imagens, e facilitou a circulação oficial de documentos, desde que cumpridos requisitos de segurança e certificação digital.

A tradição de pioneirismo tecnológico do Senado Federal segue mantida, com a utilização desses novos recursos no auxílio para o cumprimento de suas funções, na divulgação de suas atividades e na comunicação com os cidadãos.

Os avanços tecnológicos, no entanto, são contínuos e têm ocorrido com crescente velocidade. Sistemas pioneiros como aqueles surgidos na década de 1970 para dar suporte específico ao Processo Legislativo necessitam atualização e modernização, para se adequarem aos paradigmas contemporâneos.

O Processo Legislativo, entendido como o conjunto de atos realizados pelo Parlamento com o objetivo de elaborar leis e outras normas jurídicas de sua competência, representa o exercício da função mais típica e essencial do Senado Federal.

Por sua importância, o Processo Legislativo deve continuar a se utilizar amplamente dos recursos das novas tecnologias, de modo a oferecer aos cidadãos, em meio eletrônico e facilmente acessível, informações sobre todas suas etapas, especialmente a documentação produzida em seu contexto – textos integrais dos projetos e respectivas emendas, pareceres e pronunciamentos. Deve permitir, ainda, servir-se da informática para facilitar os trâmites e a circulação eletrônica dos documentos para, dessa maneira, oferecer a parlamentares, assessorias e cidadãos, informação de forma simples e rápida.

A modernização do Processo Legislativo estimula o exercício de princípios básicos da cidadania, com ampliação da abertura e transparência do

Parlamento, ao mesmo tempo em que incrementa a rapidez no acesso à informação e a economia em sua produção, oferecendo alternativas digitais para a circulação de documentos em papel, insumo cada vez mais dispendioso.

Por isso, mais uma vez, o Senado Federal encontra-se diante de um desafio: responder aos requisitos e demandas da sociedade do novo milênio, com sua dinâmica, sede de informação e cobrança por transparência, promovendo uma nova era na informatização do Processo Legislativo.

A resposta do Senado Federal a esse novo desafio passa novamente pela antevisão do futuro, com inovação e racionalidade, em benefício da sociedade brasileira e das instituições democráticas. Para dar esse passo, idealizou-se a implantação do Processo Legislativo Eletrônico e o estabelecimento de uma Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo.

Ciente de que essa empreitada deve se dar com a definição clara de objetivos sobre a informação a ser oferecida e a forma como os recursos tecnológicos e processos de trabalho serão utilizados e mantidos atualizados, a Presidência do Senado Federal, determinada a preparar o caminho para a implementação do Processo Legislativo Eletrônico, decidiu constituir Comissão com a tarefa de avaliar a situação atual dos sistemas e seu uso, o tratamento dado às informações do Processo Legislativo e os elementos necessários para sua modernização.

Para isso, editou o Ato do Presidente nº 2, de 14 de fevereiro de 2008, através do qual foram designados, para compor a Comissão, servidores das áreas relacionadas com o provimento, armazenamento e fornecimento de informações sobre o Processo Legislativo – Secretaria-Geral da Mesa (SGM), Subsecretaria de Informações (SSINF) e Secretaria de Arquivo (SARQ) – e o Prodasen, responsável pelo suporte tecnológico. Sob o comando de servidores da Secretaria-Geral da Mesa, a Comissão foi incumbida de preparar Relatório destinado a dar conta das seguintes atribuições:

“I – avaliar e apresentar diagnóstico sobre os procedimentos de alimentação e recuperação de informações, os bancos de dados e os sistemas legislativos;

II – propor uma política de gestão da informação legislativa;

III – definir as diretrizes para implantação do Processo Legislativo Eletrônico, aprimorado e constantemente atualizado em conformidade com as novas tecnologias de informação;

IV – gerenciar a implementação de funcionalidades nos atuais bancos de dados e sistemas de informações legislativas da Casa.”¹

A Comissão foi instalada em 19 de fevereiro de 2008 e o presente Relatório apresenta os resultados de seus trabalhos.

O Relatório apresenta uma seção preliminar, que expõe o método de trabalho adotado pela Comissão. Seguem-se quatro capítulos, correspondentes aos encargos dados à Comissão pelo Ato do Presidente. Nas Recomendações Finais, a Comissão propõe o estabelecimento de prioridades para o planejamento de ações futuras.

O Capítulo I analisa a avaliação dos sistemas e bancos de dados, realizada por Grupos de Trabalho formados por componentes da Comissão e convidados. A avaliação constata a existência de sistemas para dar suporte a boa parte das informações do Processo Legislativo. Verifica, no entanto, a precariedade desses sistemas, pois seu uso não é eficiente e o fornecimento da informação é insatisfatório.

As razões principais dos problemas detectados são de ordem gerencial, e afetaram o desenvolvimento e a implantação de sistemas, bem como sua operação. Essa questão tem origens históricas. A evolução das TIs envolveu a mudança de um paradigma tecnológico que concentrava os dados em um computador central para outro em que a informação está descentralizada. O modelo de gestão baseado no paradigma anterior, no entanto, não sofreu as alterações adequadas para adaptar-se às novas realidades e ficou obsoleto, o que tornou o processo descoordenado.

O Capítulo II apresenta uma proposta de Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo para o Senado Federal, destinada a corrigir as falhas estruturais do modelo de gestão avaliado no capítulo anterior. A

¹ Ato do Presidente nº 2, de 14 de fevereiro de 2008, art. 1º.

proposta apresentada se fundamenta nas reflexões que têm sido feitas pela comunidade internacional acerca da utilização da tecnologia para a constituição de uma Sociedade da Informação. Com base nos documentos produzidos a partir dessas reflexões, são sugeridos os valores e os pilares sobre os quais essa Política deve se sustentar.

Baseado na proposição dessa Política e atenta à urgência de correção das atuais informações, a Comissão faz recomendações específicas para a aplicação imediata desses princípios. Essas recomendações incluem a proposta de modernização do modelo de gestão, com a criação de estruturas permanentes, intra e interdepartamentais, para gerir o tratamento da informação do Processo Legislativo.

O Capítulo III define o Processo Legislativo Eletrônico, conceito sob o qual deve residir a aplicação efetiva dos princípios propostos no capítulo anterior. Apresenta ainda as diretrizes que devem nortear sua implantação.

O Capítulo IV apresenta as funcionalidades propostas pelos Grupos de Trabalho, ressaltando a necessidade de planejamento para sua implementação.

Nas Recomendações Finais são apresentadas sugestões de estabelecimento de prioridades para o plano de ações que deve ser definido quando da implementação das funcionalidades propostas pelo Relatório.

MÉTODO

Pressupostos

A decisão da Presidência de efetuar estudos para a implementação do Processo Legislativo Eletrônico está em sintonia com as discussões que têm sido travadas sobre o assunto na comunidade internacional, com a participação das duas Casas do Congresso Nacional.

O impacto do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nas instituições tem sido objeto de atenção desde que a revolução digital instituiu novas formas de encarar a produção e circulação da informação. Afirmando a relevância do tema, a Organização das Nações Unidas realizou a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (*World Summit on the Information Society – WSIS*, 2003-2005), com vistas a estabelecer parâmetros internacionais para a fundação de uma Sociedade da Informação de caráter universal.

Ficou reconhecido pela Cúpula Mundial que o Parlamento é uma instituição em posição especial para utilizar as novas tecnologias com vistas à aplicação de valores como abertura e transparência na esfera pública. Para promover essa visão, o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (UN/DESA), em cooperação com a União Interparlamentar (IPU), criou, em novembro de 2005, o Centro Mundial para Tecnologias da Informação e Comunicação em Parlamento (*Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament*). O Centro tem como missão estimular os Parlamentos a melhor exercer suas funções constitucionais apoiados pela utilização das novas tecnologias.

Em 2007, UN/DESA, IPU e a Associação dos Secretários-Gerais de Parlamentos (ASGP), por intermédio do Centro Mundial para TIC em Parlamento, realizaram a primeira Conferência Mundial sobre Parlamento Eletrônico (*World e-Parliament Conference 2007*), na qual foi comunicada à comunidade a realização de pesquisa em câmaras de todo o mundo, com o objetivo de mapear o nível global de informatização nas instituições legislativas.

No segundo semestre de 2007, o Centro preparou um relatório para apresentar os resultados da pesquisa, que envolveu 105 câmaras legislativas de 89 países, com dados destinados a reconhecer e analisar o nível de utilização de TICs nos Parlamentos.

O Relatório Mundial sobre Parlamento Eletrônico (*World e-Parliament Report*, doravante *WePR*)², lançado em fevereiro de 2008, compila o resultado desse trabalho. Trata-se da primeira avaliação dessa natureza, sob perspectiva global, realizada por instituição com reconhecida autoridade. Seus resultados pretendem servir como ponto de referência para o conhecimento do nível de informatização das Casas legislativas em cada um dos aspectos abordados pela pesquisa³. O Centro Global pretende publicar edições do relatório a cada dois anos.

Em virtude de o *WePR* ser fruto de uma pesquisa destinada a servir como parâmetro para a comunidade internacional sobre a utilização de TIC nos Parlamentos – pesquisa da qual o Senado Federal brasileiro é participante –, a Comissão adotará, sempre que cabíveis, suas recomendações e utilizar-se-á de suas análises e conclusões como diretrizes abalizadas na orientação de seus trabalhos.

Delimitação do objeto

A Comissão se viu, preliminarmente, diante do desafio de realizar sua avaliação sob a perspectiva de que a sociedade contemporânea demanda cada vez mais o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Considerando que o Senado Federal tem estrutura própria de divulgação

² Acessível para *download* em http://www.ictparliament.org/index.php?option=com_content&task=view&id=245. Traduções do Relator.

³ A abrangência da pesquisa pode ser verificada com o cotejamento dos oito tópicos em que estavam distribuídas suas 151 questões, a saber:

- Supervisão, gerenciamento e planejamento de TI
- Serviços, infraestrutura, aplicações e recursos
- Sistemas para criação de projetos e emendas
- Sistemas para criação de outros documentos além de projetos e emendas
- Registro e acompanhamento das ações legislativas
- Gestão do conhecimento: serviços de armazenamento e pesquisa
- Websites para o Parlamento e para o público
- Sistemas de favorecimento da comunicação entre os cidadãos e o Parlamento

institucional e comunicação com a sociedade, utilizando os recursos multimídia mais avançados, foram exploradas, de maneira mais profunda, as necessidades e problemas relacionados ao uso das Tecnologias de Informação (TIs) aplicadas **especificamente ao Processo Legislativo**.

Nesse sentido, a Comissão entende que um dos objetivos de seu trabalho é aproximar o trato das informações do Processo Legislativo no Senado Federal do conceito de Parlamento Eletrônico, tal como definido pelo *WePR*:

“Pode-se definir um Parlamento Eletrônico como o Parlamento que está apto a utilizar as TICs para se mostrar mais transparente, acessível e capaz de prestar contas. O Parlamento Eletrônico permite que as pessoas se engajem mais fortemente na vida pública ao prover informações de alta qualidade e fácil acesso sobre os documentos e atividades parlamentares, estimulando o desenvolvimento de uma Sociedade da Informação justa e inclusiva, através da aplicação de tecnologia e padrões modernos e da adoção de políticas que lhes dão apoio”⁴.

Para os fins do presente Relatório, a expressão “informação do Processo Legislativo” será entendida como a informação produzida no suporte ao exercício da função legislativa do Senado Federal, inclusive os registros de controle de composição e tramitação de matérias e os textos e documentos produzidos no decorrer desse processo.

Também será utilizada a expressão “sistemas de apoio ao Processo Legislativo” para referenciar os bancos de dados, sistemas de informática e outras soluções de TI destinadas a dar suporte às informações do Processo Legislativo.

⁴ *WePR*, p. 12.

Como regra geral, as expressões “informação” e “dado” serão utilizadas indistintamente pelo Relatório.

Meios de avaliação

Para desempenhar suas funções, e em virtude da complexidade do atual conjunto de sistemas de apoio ao Processo Legislativo, a Comissão valeu-se da representatividade departamental e experiência de seus componentes para eleger aspectos fundamentais dos sistemas e, a partir deles, engendrar a avaliação que norteia seus trabalhos.

Esses aspectos foram selecionados por sua complexidade, relevância e abrangência, de forma a permitir que os resultados fossem utilizados para:

- avaliar a infra-estrutura tecnológica;
- definir, a partir da avaliação realizada, tarefas destinadas a adequar os registros existentes ao novo modelo de gestão da informação do Processo Legislativo.

Para analisar cada um desses aspectos, criaram-se Grupos de Trabalho compostos pelos membros da Comissão cujas áreas estivessem afetas aos temas.

Os Grupos de Trabalho criados foram os seguintes:

1. Textos integrais: avaliação dos textos integrais oferecidos no sistema;
2. Autógrafos e Normas Jurídicas: avaliação da oferta dos textos de autógrafos e normas jurídicas originárias do Senado Federal;
3. SEDOL na CD e CMO: integração da Câmara dos Deputados e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização no envio de autógrafos para o Senado Federal através do SEDOL;

4. “Status”: avaliação do campo “Status” do MATE; definição e racionalização dos “Status” existentes;
5. MATE: avaliação da utilização dos campos do MATE;
6. ACCOR: avaliação do sistema ACCOR;
7. SICON: avaliação da pesquisa legislativa no SICON;
8. Thesaurus: avaliação do uso do Thesaurus no MATE;
9. BSEN/Arquivo x PARLAM/SGM: avaliação do protocolo de procedimentos para utilização recíproca das bases de dados BSEN e PARLAM por seus usuários provedores.

Cada Grupo de Trabalho apresentou Relatório Parcial contendo, conforme o caso:

- situação encontrada;
- proposta de alteração de procedimentos de trabalho ou de sistemas de informática a serem implementadas;
- proposta de rotina de alimentação padronizada, com indicação de quem deve fazer, o que deve ser feito, como deve ser feito (padrão) e quando deve ser feito;
- proposta de rotina de gerenciamento, com indicação de quem deve fazer, como deve ser feito, quando deve ser feito.

As conclusões dos Relatórios Parciais foram reunidas pela Comissão e utilizadas na avaliação geral constante do Capítulo I, que fundamenta as discussões deste Relatório. A síntese das propostas de mudanças e adequações é apresentada no Capítulo IV. Os Relatórios Parciais estão publicados integralmente em anexo.

Além dos Grupos de Trabalho, a Comissão convidou representantes de outros setores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para participarem de audiências através das quais se trocaram informações e experiências sobre a utilização dos sistemas de apoio ao Processo Legislativo.

As audiências realizadas foram:

- SICON
- CEDOC-Multimídia
- Projeto de Modernização das Comissões
- Projetos de utilização da linguagem XML
- PROLEGIS – Câmara dos Deputados
- Projeto “Apresentação de Emendas”

I – AVALIAÇÃO E DIAGNÓSTICO

O objetivo do presente capítulo é “avaliar e apresentar diagnóstico sobre os procedimentos de alimentação e recuperação de informações, os bancos de dados e os sistemas legislativos”⁵.

Para realizar essa análise, foram utilizadas as avaliações realizadas pelos Grupos de Trabalho, instituídos pela Comissão com esse fim. Os detalhes das avaliações efetuadas pelos Grupos e suas conclusões constituem os Relatórios Parciais, publicados em anexo ao presente Relatório.

A análise se constitui em relato histórico da informatização do Processo Legislativo no Senado Federal, seguido da descrição da situação atual, dos problemas identificados e de suas causas. A conclusão apresenta cotejamento dos resultados da análise com a situação dos Parlamentos no mundo, de acordo com a pesquisa descrita no *WePR*.

HISTÓRICO⁶

O Senado Federal utiliza a tecnologia digital como suporte à produção, armazenamento e distribuição de informação desde o período mais incipiente da informatização, nos anos 1970. Os primeiros passos dados nessa direção foram a aquisição de equipamentos de grande porte e a criação de bancos de dados e sistemas de informática pelo recém-fundado Prodasen, que tinha sido criado com esse fim.

Originalmente, concebeu-se um repositório público, atual e histórico, de toda a legislação vigente e das informações sobre o processo de produção legislativa, para servir como instrumento auxiliar no exercício das funções do Congresso Nacional e em sua atuação na formulação de políticas públicas. As informações produzidas destinavam-se a atender às necessidades de membros do Congresso Nacional e suas equipes e às de instituições envolvidas ou interessadas em suas atividades.

⁵ Ato do Presidente nº 2, de 14 de fevereiro de 2008, art. 1º, I.

⁶ A fonte de boa parte das informações históricas apresentadas é BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o sistema político do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996, cap. 4, págs. 139-163. Suas fontes primárias estão mencionadas nas notas às págs. 161-163.

Naquele primeiro momento, foram desenvolvidos bancos de dados que dessem suporte a esses objetivos. Esses bancos de dados foram agregados, formando o Sistema de Informações do Congresso (SICON), que era composto, entre outros, de:

- NJUR – ementário da legislação vigente e histórica;
- MATE – tramitação do processo de produção legislativa;
- DISC – discursos e debates de Plenário;
- PARL – presença e atividades dos parlamentares;
- THES – vocabulário de indexação;
- BSEN – bibliografia dos Senadores.

Essas bases de dados estavam armazenadas em uma máquina de grande porte dedicada ao processamento de grande volume de informações – *mainframe*. Os terminais de acesso à informação eram conectados diretamente a esse computador central. Somente eram capacitados para utilizá-los os funcionários treinados para o emprego do *software* de pesquisa.

Nesse contexto, o tratamento da informação do Processo Legislativo se dava segundo modelo de gestão centralizado: registro, processamento e recuperação de informação eram executados em setores dedicados a essas tarefas. A atuação dos órgãos do Senado então existentes pode ser resumida da seguinte forma:

- Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e Secretaria Legislativa – órgãos responsáveis pelo apoio ao Processo Legislativo e pelo fornecimento das informações para registro no banco de dados pelo setor competente;
- Serviço de Sinopse – órgão subordinado à SGM, responsável pelo registro dos dados referentes ao Processo Legislativo nos sistemas computacionais
- Subsecretaria de Análise – órgão subordinado à Secretaria de Documentação e Informação, fora da hierarquia da SGM, responsável por recuperar a informação aos interessados que não tivessem acesso

aos terminais, bem como auxiliar os usuários na realização de pesquisas de maior complexidade.

- Prodasen – órgão supervisionado, responsável pelo planejamento, elaboração e execução de sistemas para atender às necessidades legislativas e administrativas do Senado Federal.

No início dos anos 1990, os terminais começaram a conviver com os microcomputadores que, ligados em rede, permitiram a circulação de informações de maneira rápida e eficaz. Os novos recursos surgidos nesse período provocaram impactos nas rotinas de trabalho, no tratamento das informações e na distribuição de competências entre os órgãos da Casa. Alguns desses impactos foram:

- Dificuldade de integração com os bancos de dados do *mainframe*, que já se tornava antiquado. Iniciou-se um processo de descentralização das informações para desativação do computador central, em virtude de sua obsolescência;
- Possibilidade de uso de ferramentas de informática que permitiam a produção autônoma de soluções para o tratamento das informações atinentes aos processos de trabalho (ex.: documentos e planilhas com informações específicas, sem o correspondente registro nos bancos de dados);
- Proliferação de novos sistemas desenvolvidos a partir de perspectivas departamentais, sem a preocupação com a integração das informações. (ex.: banco de dados SRI das Comissões, “Atinha”, entre outros);
- Possibilidade de troca de informações pela rede local, gerando repositórios de dados fora das bases institucionais (ex.: Sistema de Informação Legislativa – SIL, em sua primeira versão).

Nesse estágio, a introdução de novas tecnologias não foi acompanhada pela necessária reavaliação das rotinas de trabalho existentes. Como consequência, houve perda de eficiência, pelo acréscimo de recursos em ambiente inapropriado, sem ganho de produtividade e com perda de qualidade.

Iniciou-se, nesse momento, um processo de descoordenação entre os setores envolvidos, que não tinham canais de comunicação definidos para controlar as rotinas de trabalho decorrentes da descentralização.

O período que se seguiu coincidiu com a difusão da Internet e, com ela, a possibilidade de oferecer a qualquer pessoa grande variedade de informações. Os novos recursos permitiram oferecer integralmente documentos que antes só estavam disponíveis em papel. Além disso, a democratização das informações gerou demanda crescente da sociedade, e os esforços para atendê-la nem sempre adotaram as soluções mais adequadas.

A evolução tecnológica reformulou os paradigmas estabelecidos nos primórdios da informatização. Sistemas centralizados, inicialmente planejados para registrar, processar e recuperar informação a um público específico, devidamente treinado para tal, agora devem fornecê-la de maneira universal, tendo como regra facilitar acesso ao usuário, com ferramentas de pesquisa simples e intuitivas.

O novo paradigma imposto pela rede mundial pressupõe o acesso quase imediato à informação produzida. O processamento de dados com condições para conferência e revisão deu lugar à expectativa de divulgação em tempo real, muitas vezes atendida com sacrifício de qualidade.

Os sistemas de apoio à informação do Processo Legislativo vêm sofrendo atualizações continuadas, na medida em que surgem os novos recursos tecnológicos. As seções seguintes se propõem a apresentar e avaliar a situação atual em que se encontram esses sistemas.

SITUAÇÃO ATUAL

Informações disponíveis

Os bancos de dados e sistemas de informática utilizados na esfera do Processo Legislativo contemplam os seguintes dados principais:

- Dados sobre os Senadores – pessoais (biografia), ou relacionados ao exercício do mandato (filiação partidária, cargos, missões, participação em comissões, autoria de proposições, entre outros);
- Documentos do Processo Legislativo, com destaque para as atas das sessões e textos de proposições legislativas, bem como as publicações oficiais (Diários e avulsos);
- Dados sobre o andamento das Proposições Legislativas, indicando a tramitação, a situação atual da proposição, seu resultado final, as deliberações ocorridas etc.;
- Dados sobre as Comissões, como a sua composição, pautas, atas e outros documentos relacionados;
- Dados sobre as Sessões Plenárias, incluindo presença de Senadores, pautas, resultados e votações nominais, prazos, notas taquigráficas e outras;
- Dados sobre pronunciamentos dos Senadores em Plenário;
- Legislação Federal.

Bancos de dados e sistemas de informática existentes

Para dar suporte a essas informações, alguns dos sistemas existentes foram adaptados e modernizados e seguem em funcionamento. Outros foram incorporados a novos sistemas. A reunião de todos configura a atual estrutura de bancos de dados e sistemas de informática do Processo Legislativo.

A relação a seguir apresenta esse conjunto, categorizado conforme a informação suportada:

a) Documentos legislativos

- **Legislação**
 - NJUR – íntegra da legislação vigente – não consolidada – e ementário da legislação histórica. Conserva registro sobre alterações e revogações. Os dados são mantidos pela Subsecretaria de Informações (SSINF).

- Proposições
 - SEDOL – apoio à circulação de documentos eletrônicos, em especial os textos de proposições produzidos pelos gabinetes de Senadores. O sistema é utilizado para entrega desses documentos à SGM.
 - SIL – apoio à divulgação, na Internet, de documentos produzidos pelo Processo Legislativo nas Comissões, como notas taquigráficas, atas e pareceres. Os dados são mantidos pelos órgãos onde a informação é produzida.

b) Controle de registros

- Composição
 - PARLAM – registro dos Senadores e do exercício de seus mandatos, com dados como partido, unidade da federação, posse, presenças, licenças, votações. É utilizado pelos sistemas relacionados. Os dados são mantidos pela SGM, com participação da Secretaria de Arquivo (SARQ).
 - BSEN – registro da biografia dos Senadores. Alguns de seus campos são comuns ao PARLAM. Os dados são mantidos pela SARQ.
 - ACCOR – registro das composições das comissões, conselhos e órgãos do Parlamento. Os dados são mantidos pela SGM.
- Registro e acompanhamento de proposições
 - MATE – registro das proposições e sua tramitação. A versão atual, datada de 1999, não chegou a ser implementada de forma completa, ensejando a existência de inconsistências e contradições. Dados históricos têm sido acrescentados ao banco, que remonta originalmente a 1972. Os dados são alimentados pelas unidades onde tramitam as matérias.
- Registro de pronunciamentos

- DISS – indexação e registro dos pronunciamentos de Senadores em Plenário. Os dados são mantidos pela SSINF.
- SITAO / SISAUDIO – dão suporte ao apanhamento taquigráfico das sessões plenárias. As notas taquigráficas e o áudio das sessões ficam disponíveis no *link* “Sessão on-line” da página de Plenários do portal “Atividades Legislativas” do sítio do Senado Federal na Internet. Os sistemas são utilizados pela Secretaria de Taquigrafia, órgão da SGM.

c) Atividades em Plenários

- Senado Federal
 - Ordem do Dia Eletrônica – reproduz a versão impressa do avulso da Ordem do Dia. O sistema é alimentado pela SGM.
 - Votações – as votações nominais são registradas pelo computador de votação que, por razões de segurança, não pode ser conectado a outras máquinas. A informação oferecida ao público é transcrita para outro sistema. Os dados são mantidos pela SGM.
 - Outros registros em Plenário – os demais registros de Plenário são feitos em processador de texto e armazenados nos diretórios da rede local.
- Comissões – em geral, o suporte às atividades das comissões é feito em documentos de texto armazenados nos diretórios da rede local. O Sistema de Informações Legislativas (SIL) era o suporte para oferta dessas informações na Internet. Sua desativação só não se deu em virtude de não haver alternativas para torná-las disponíveis. Muitos documentos ainda são distribuídos exclusivamente em papel ou via e-mail.

Vale ressaltar que todas as informações referidas nos itens “a”, “b” e “c” são publicadas em caráter oficial no Diário do Senado Federal. Portanto, dar tratamento coordenado a todas elas equivale a dar tratamento aos documentos que compõem o veículo oficial de divulgação de informações do Processo Legislativo.

d) Recuperação e publicação de informações

- Relatório Anual da Presidência – a versão de 1999 do MATE previa, como um de seus produtos, a utilização de seus dados na confecção do Relatório Anual da Presidência. Essa função do MATE não chegou a ser implementada. Em razão disso, a SGM tentou reunir as informações em um banco de dados próprio, mas a solução, além de constituir duplicidade de registros, não foi continuada. Atualmente, não há suporte à produção do documento, que é produzido em processador de texto.
- Indicadores de desempenho e produtividade – a solução proposta pela SGM para a produção do Relatório Anual da Presidência incluía a possibilidade de constituir esses indicadores. Com a descontinuidade da solução, o recurso não está mais disponível.
- SICON⁷ – ferramenta de pesquisa nas bases de dados do Senado Federal. Grande quantidade de contradições e falta de padronização dos registros inviabilizam a utilização da ferramenta quanto às informações do Processo Legislativo.
- Portal na Internet – as informações do Processo Legislativo encontram-se disponíveis em páginas do sítio do Senado Federal na Internet, especialmente nos portais “Atividade Legislativa”, “Legislação”, “Senadores” e “Publicações”.

⁷ Não confundir com o sistema SICON dos anos 1970, mencionado anteriormente.

Estrutura administrativa

Os órgãos envolvidos no tratamento da informação do Processo Legislativo sofreram modificações estruturais, dentre as quais se listam as seguintes:

- A Secretaria Legislativa foi extinta e suas subsecretarias (Comissões, Ata e Taquigrafia) foram incorporadas pela Secretaria-Geral da Mesa;
- As subsecretarias da Secretaria-Geral da Mesa converteram-se em secretarias;
- O Serviço de Sinopse mantém-se na estrutura da Secretaria-Geral da Mesa e tem sofrido contínua diminuição em seus quadros;
- As subsecretarias da Secretaria de Documentação e Informação (Biblioteca, Edições Técnicas, Anais e Arquivo) foram convertidas em secretarias e se desvincularam de sua estrutura. Resta subordinada apenas a Subsecretaria de Informações (SSINF), que tem atribuições semelhantes às da antiga Subsecretaria de Análise. Não há vinculação entre esses órgãos e a Secretaria-Geral da Mesa;
- O Prodasen deixou de ser um órgão supervisionado e converteu-se em Secretaria. Foi criada a Subsecretaria de Atendimento às Áreas Legislativas e de Plenário, que estabelece o contato com as áreas vinculadas à SGM, à Consultoria Legislativa e à de Orçamento e verifica as necessidades e possibilidades de incorporação de soluções de TI para seus processos de trabalho. As soluções são desenvolvidas no âmbito da Subsecretaria de Soluções de Tecnologia da Informação.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Os bancos de dados e sistemas de informática descritos contemplam ampla variedade de informações, dando conta dos documentos essenciais do Processo Legislativo. No entanto, é patente o baixo aproveitamento e a má

qualidade da informação disponível: há dados incompletos, contraditórios, sem qualidade e sem caráter oficial. Em geral, as informações são oferecidas ao público assystematicamente, sem padronização e dispostas em forma inadequada à pesquisa, tornando difícil sua recuperação.

Essa constatação comprova afirmação do *WePR*:

“A mera existência de um sistema ou serviço (...) não é a garantia de benefícios para os usuários e cidadãos”.⁸

De fato, a avaliação dos bancos de dados e sistemas de informática realizada pela Comissão verifica precisamente essa situação. Os Grupos de Trabalho encontraram problemas tanto na estrutura dos sistemas quanto na maneira como são utilizados. As constatações mais relevantes são:

- 1) Dificuldade ou impossibilidade de localização das informações do Processo Legislativo (sejam sobre tramitação de uma proposição, sejam sobre a atuação parlamentar dos Senadores ou do funcionamento dos órgãos legislativos – Plenário e Comissões) pelos cidadãos a partir das ferramentas de pesquisa disponíveis na página do Senado na Internet;
- 2) Dificuldade, em especial, na localização dos textos do Processo Legislativo. Ex.: o texto de um parecer pode não ser localizado a partir de uma pesquisa na tramitação da proposição, mas, se já constar da Pauta do Plenário, poderá ser encontrado na Ordem do Dia Eletrônica;
- 3) Oferta assistemática de textos das proposições. Existem textos alimentados sem processo de trabalho definido que lhes garanta autenticidade e oficialidade, tampouco sua oferta em todas as situações e no momento oportuno. Ex.: inexistência de textos de matérias oriundas da Câmara dos Deputados;
- 4) Falta de padrão para registro e apresentação dos documentos, seja do ponto de vista tecnológico, seja de uniformização da informação do Processo Legislativo – conteúdo e formato eletrônicos;

⁸ *WePR*, p. 153 (grifo nosso).

- 5) Subjetividade na alimentação de informações, em especial no registro da tramitação de proposições;
- 6) Inexistência de padrões para indexação de informações do Processo Legislativo, nos moldes do Thesaurus utilizado para a indexação da Legislação;
- 7) Situações não previstas no Regimento Interno não são tratadas pelos sistemas, e, se surgem, demandam soluções urgentes e improvisadas;
- 8) Incoerência (ausência ou contradição) nos registros de tramitação de matéria, provocando erros na recuperação das informações. Ex.: pesquisa feita pela Internet informa que existem mais de dez mil matérias em tramitação, resultado evidentemente incoerente;
- 9) Ausência de processos de verificação de qualidade e correção da alimentação de dados;
- 10) Baixa confiabilidade do acervo de informações disponíveis (consequência dos problemas anteriores);
- 11) Indefinição de processo de homologação dos bancos de dados e sistemas de informática desenvolvidos;
- 12) Utilização ou implementação incompleta de bancos de dados e sistemas de informática. Ex.: versão atual do MATE;
- 13) Carência de soluções de TI para incremento da eficiência e registro das informações relacionadas às comissões e às informações sobre as matérias que têm tramitação em sessões conjuntas do Congresso Nacional;
- 14) Utilização de ferramentas de mero registro de informações, em detrimento de um maior nível de apoio da informática aos processos de trabalho.
- 15) Necessidade de maior intercâmbio de informações entre o Senado e outros atores externos do Processo Legislativo, em especial, Câmara dos Deputados e Presidência da República;
- 16) Deterioração das estruturas administrativas que seriam responsáveis pelo gerenciamento da atualização do sistema MATE (Serviço de Sinopse);

- 17) Carência de servidores em quantidade e qualificação (treinamento) suficientes para fazer frente às demandas crescentes, tanto no desenvolvimento de soluções (Prodasen) como na oferta, tratamento e gerenciamento das informações do Processo Legislativo (SGM, órgãos subordinados e afins).

CAUSAS

À luz dos problemas detectados, a Comissão procurou suas possíveis causas, com vistas a apresentar propostas que resultem na melhoria da qualidade da informação do Processo Legislativo e no conseqüente retorno da confiabilidade nos bancos de dados e sistemas de informática.

O histórico apresentado sugere que, apesar de terem sido produzidas soluções que dessem conta de grande parte das demandas surgidas ao longo do tempo e do suporte aos documentos mais essenciais, esse processo não se coordenou de forma efetiva e eficiente.

A avaliação realizada permite concluir que as razões fundamentais para essa situação dizem respeito à adaptação do modelo gerencial aos paradigmas de funcionamento das novas tecnologias e afetaram especialmente o desenvolvimento e implantação dos bancos de dados e sistemas de informática, bem como sua operação.

Desenvolvimento e implantação de sistemas

O surgimento da Internet e a capacidade de acesso rápido a grande quantidade de dados trouxeram imensa demanda por novas informações, em um momento em que os bancos de dados e sistemas de informática do Senado Federal – e seus modelos gerenciais – passavam por um processo de descentralização ainda não completamente consolidado.

Os novos suportes tecnológicos foram criados a partir de premissas como:

- necessidade de atualização, por obsolescência, dos meios até então utilizados;
- incorporação de novos recursos, mais adequados aos tipos de informação produzidos e às novas demandas surgidas;
- necessidade de oferecimento de informação não fornecida pelos bancos então existentes.

Essas novas soluções, no entanto, não se realizaram com a adequada participação das partes envolvidas, em virtude de seus processos de trabalho ainda estarem calcados no modelo em que o processamento de dados era isolado da produção da informação. Essa circunstância ensejou o desenvolvimento de bancos de dados e sistemas de informática sem a utilização de seu inteiro potencial ou, eventualmente, inadequados às especificidades da informação tratada.

A inexistência de canais formais de comunicação entre as áreas envolvidas foi ainda responsável por falhas nos processos de criação de sistemas, tais como:

- indefinição de critérios para homologação de bancos de dados e sistemas de informática em produção;
- não estabelecimento de prioridades no atendimento das demandas;
- ausência de suporte de informática para informações específicas;
- escassez de sistemas destinados a auxiliar os processos de trabalho;
- desenvolvimento de soluções isoladas e incompatíveis entre si para diversas etapas de um mesmo processo.

A implantação da Ordem do Dia Eletrônica, uma das iniciativas mais recentes na modernização do Processo Legislativo, é ilustrativa dessa situação. O sistema, que utiliza os recursos mais modernos existentes, como o padrão aberto XML, foi concebido para substituir seu equivalente em papel, automatizar sua elaboração e acrescentar-lhe funcionalidades.

Sua implantação, entretanto, sofreu dificuldades, em virtude da necessidade de alteração de rotinas de trabalho em setores que não haviam sido envolvidos no processo de elaboração do sistema. Esse processo padeceu de definição precisa das áreas que participariam do estabelecimento de suas especificações e de quais ficariam responsáveis pela alimentação.

Além disso, a Ordem do Dia Eletrônica usa informações provenientes de outros sistemas existentes ou desenvolvidos especificamente para sua implantação, como o Accor. O Accor, que mantém os registros relativos à composição das comissões e outros colegiados, havia sido concebido para ter alimentação descentralizada. As dificuldades de gerenciamento dessa alimentação, no entanto, forçaram sua centralização, e a conseqüente necessidade de adequação do sistema.

Ademais, alguns procedimentos existentes na Ordem do Dia Eletrônica, que implicam em redundância de dados, poderiam ser evitados. Por exemplo, o campo “Status” do MATE, objeto de estudo de um dos Grupos de Trabalho, poderia ter sido utilizado como indicador em diversas fases de alimentação do sistema. Isso não ocorreu devido às inadequações de alimentação desse campo, relatadas no Relatório Parcial nº 4 – “Status”. Dada a dificuldade de solucionar o problema em sua origem, criaram-se campos no novo sistema, com a conseqüente duplicação das informações.

Vale lembrar que a Ordem do Dia Eletrônica foi responsável por substancial diminuição no uso de papel, mas, como se viu, poderia ter sido muito mais eficaz se os processos de trabalho tivessem sido alterados de forma coordenada.

Operação dos sistemas

Outro fator responsável pela baixa qualidade dos dados é a má utilização dos bancos de dados e sistemas de informática. A avaliação realizada pela Comissão evidencia problemas graves, como falta de padrões de conteúdo e forma, duplicidade, utilização de fontes distintas para os mesmos dados, informações incompletas ou erradas.

Essas falhas dizem respeito aos processos de trabalho e gerenciamento do provimento da informação. Suas origens estão relacionadas com a não adaptação das rotinas de alimentação e gerenciamento às mudanças de paradigma trazidas pela evolução tecnológica, especialmente a descentralização e o volume crescente dos registros de informação, e também com a insuficiente alocação e capacitação de recursos humanos para dar-lhes tratamento.

A passagem para o modelo descentralizado de registro da informação deveria ter sido acompanhada por treinamento e capacitação de pessoal, gerenciamento e controle de qualidade dos dados. Esses processos deveriam ter envolvido a definição de padrões, o reconhecimento de inconsistências e o estabelecimento de procedimentos para sua correção, incluindo a supervisão dos setores responsáveis. No entanto, todas essas funções têm sido realizadas de maneira difusa e descoordenada.

A falha na adequação a esse novo modelo pode ser verificada com clareza na implantação da versão atual do MATE, em 1999. Essa versão foi desenvolvida em virtude da desativação do computador central e, em conformidade com os padrões contemporâneos, tinha como princípio a alimentação descentralizada dos dados. A verificação da qualidade dos dados seria atribuída ao Serviço de Sinopse. Não houve, entretanto, definição formal dessa atribuição, tampouco delegação de competência para o órgão, posicionado em situação hierarquicamente inferior à dos setores que deveria supervisionar.

Ao mesmo tempo, o órgão viu seus quadros se reduzirem e, no início de 2007, foi retirado da sala onde funcionava. Desde então, os dois servidores remanescentes trabalham em espaço cedido pelo Protocolo Legislativo. Ambos encontram-se às vésperas da aposentadoria. Seu trabalho, exercido em “resistência” nessas condições mínimas, é insuficiente para solucionar as imensas deficiências já descritas, oferecendo, ainda assim, o padrão possível de qualidade à informação do Processo Legislativo.

O esvaziamento do Serviço de Sinopse foi responsável, ainda, pela queda na qualidade da indexação das informações sobre proposições, que era realizada por esse setor. É desnecessário observar que uma indexação adequada é crucial na utilização de ferramentas de pesquisa e recuperação de informações.

Ainda em virtude da inexistência de gerenciamento consistente, algumas funcionalidades da atual versão do MATE deixaram de ser implementadas e novos campos estruturados não são utilizados. Recursos que permitiriam o aproveitamento dos dados para a geração do Relatório Anual da Presidência, por exemplo, deixaram de ser empregados por esse motivo. Além disso, informações que deveriam estar estruturadas são preenchidas em campos improvisados, gerando as contradições e inconsistências atualmente existentes.

A já mencionada falta de comunicação entre os setores teve como consequência a perda de oportunidade de desenvolver sistemas que aumentassem a eficiência das rotinas de trabalho ao mesmo tempo em que ensejassem o registro das informações.

Ademais, a estrutura administrativa de suporte às atividades que geram as informações do Processo Legislativo é fragmentada e dispersa. A definição de parâmetros e estruturas para pesquisa e indexação e a validação da qualidade da informação, por exemplo, são funções que deveriam ser tratadas conjuntamente. Um dos fatores que contribui para isso é a inexistência de coordenação funcional entre a Secretaria-Geral da Mesa e a Subsecretaria de Informações, que lidam, separadamente, com sistemas correlatos.

É importante destacar, ainda, que não só o Serviço de Sinopse sofreu impacto negativo com a crescente escassez de servidores especializados no manejo das informações do Processo Legislativo. Tanto a Secretaria-Geral da Mesa quanto as áreas técnicas do Prodasen carecem de pessoal em quantidade e com treinamento suficientes para o adequado desempenho de suas funções. Tais carências são provocadas pela diminuição do quadro por aposentadoria ou por remanejamento de pessoal, sem a devida reposição.

Outros dois pontos importantes devem ser destacados no que toca aos recursos humanos: em primeiro lugar, o alargamento das competências atribuídas no âmbito dos órgãos de apoio ao Processo Legislativo. Nos últimos anos, novas comissões e órgãos colegiados foram criados no Senado Federal e no Congresso Nacional, sem a suficiente alocação de servidores efetivos para o exercício dessas funções.

Em segundo lugar, houve crescimento de demandas por soluções de TI em todas as áreas da Casa, provocado tanto pelas necessidades de manutenção e de aperfeiçoamento da estrutura existente como pelo desenvolvimento de novos sistemas e potencializado pela criação de unidades demandantes de serviços (ex.: Secretaria de Comunicação Social, Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Unilegis, entre outros). O crescimento dessas demandas coincidiu com gradativo decréscimo no número de técnicos capacitados e designados para o desenvolvimento de soluções de TI, gerando um quadro que beira o colapso.

É necessário enfatizar que é vital a renovação dos quadros de servidores efetivos, tendo em vista a transmissão de conhecimentos e a estabilidade na prestação dos serviços requeridos pelos parlamentares e pela sociedade.

Todos esses elementos contribuem para que a busca de informações na página do Senado Federal na Internet seja tão custosa e deficiente. A informação é provida de maneira tão inadequada que impede o desenvolvimento de ferramenta de pesquisa eficaz. Conforme constatou o Grupo de Trabalho responsável por avaliar a ferramenta de pesquisa do atual SICON, “devido à absoluta falta de uniformidade, de critérios e padrões de lançamento de informações no MATE, a pesquisa [resta] inviabilizada, dada a má qualidade e a inconfiabilidade dos seus resultados”⁹.

⁹ Relatório Parcial nº 7, p. 1.

CONCLUSÃO

O diagnóstico apresentado permite posicionar o Senado Federal, no que diz respeito aos sistemas de apoio ao Processo Legislativo, no grupo de Parlamentos relatados pelo *WePR* em “nível intermediário” de uso de TI para suporte de suas atividades. Segundo o *WePR*, esse nível intermediário “deveria ser descrito como o mais desigual possível”¹⁰, em vista a grande variação de possibilidades existentes.

De fato, a avaliação apresentada constata que, da mesma forma que as câmaras descritas pelo *WePR*, o Senado Federal brasileiro implementou “aplicações de TI que apóiam algumas de suas funções mais importantes. Mas muitas dessas aplicações **parecem operar no nível mais baixo de utilização e não foram aprimoradas de forma a tirar a maior vantagem possível das TIs para aumentar a eficiência e efetividade ou oferecer serviços adicionais**”¹¹.

Por outro lado, é de se ressaltar que, em diversos aspectos, o Senado Federal utiliza-se de recursos tecnológicos exemplares, comparáveis aos dos Parlamentos mais avançados em soluções de TI. Mencionam-se, entre os vários possíveis: transmissão ao vivo de imagem e som dos plenários, com cobertura jornalística para todas as mídias em tempo real; sistema de apoio ao processo orçamentário e ferramenta de acompanhamento que integra elaboração e execução (SIGA-Brasil); adesão aos padrões internacionais de acessibilidade.

É possível verificar que muitos recursos utilizados pelos Parlamentos de alto nível de utilização de TI estão presentes nos sistemas de informática do Senado brasileiro. Entretanto, a eficiência daqueles que tratam das informações do Processo Legislativo mostrou-se ainda bastante limitada. Dentre esses recursos, destacam-se, por essenciais:

¹⁰ *WePR*, p. 154.

¹¹ *Idem* (grifo nosso).

1. A oferta de documentos do Processo Legislativo em meio eletrônico é incompleta, forçando sua demanda em papel.
2. O controle de tramitação de matérias é confuso e mantém informações inconsistentes, com nível de padronização abaixo do aceitável, tornando a pesquisa difícil e, por vezes, inviável.
3. As informações são oferecidas de forma dispersa e pouco intuitiva nas páginas do sítio do Senado Federal na Internet.

Conforme se expôs, o aspecto gerencial é o grande responsável pela precariedade de resultados que compromete a confiabilidade de todo o sistema. A manutenção do modelo de gestão centralizado, característico dos anos 1970 e 1980, em ambiente de recursos tecnológicos que exigem descentralização tornou o processo descoordenado e baseado em estruturas e rotinas de trabalho obsoletos.

Para sanear esses problemas e alcançar patamares mais altos de informatização, é necessário delinear diretrizes que envolvam a compreensão do que pode ser alcançado e do modo como as soluções devem ser desenvolvidas, integradas e implementadas. Conforme ressalta o *WePR*,

“a ausência de objetivos definidos e o direcionamento descoordenado de investimentos são elementos comuns nessas situações”¹².

Os capítulos seguintes apresentam propostas para essas diretrizes.

¹² *WePR*, p. 154 (grifo nosso).

II – POLÍTICA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO

O objetivo do presente capítulo é “propor uma política de gestão da informação legislativa”¹³.

Para apresentar sua proposta, a Comissão valeu-se das discussões que vêm sendo travadas pela comunidade internacional acerca da utilização da tecnologia na constituição de uma Sociedade da Informação. Serão apresentados elementos para a formulação dessa Política e recomendações específicas para sua implementação.

Em conformidade com a nomenclatura definida na “Delimitação do objeto” da seção “Método” deste Relatório, será utilizada, preferencialmente, a expressão “Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo”.

PARLAMENTO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

A nova relação da sociedade com a informação levou as instituições a utilizar as ferramentas de TI tanto no auxílio para a produção de documentos quanto em sua divulgação. Essa nova relação amplia o potencial de democratização da informação. O Parlamento, com seu papel essencial na promoção da democracia e da cidadania, tem as melhores condições de utilizar esses recursos para facilitar o acesso da informação do Processo Legislativo aos cidadãos.

Em consonância com essa realidade, a comunidade internacional, representada, para essa questão, pelo Centro Global para TIC em Parlamento, recomenda que Parlamentos e legisladores

“se engajem fortemente (...) na tradução dos princípios da Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação em ação prática através dos meios disponíveis”¹⁴

¹³ Ato do Presidente nº 2, de 14 de fevereiro de 2008, art. 1º, II.

O Centro Global afirma ainda:

“O uso das tecnologias de informação e comunicação pode elevar e aprimorar a missão dos Parlamentos em cada país, e estimular as pessoas (...) a serem mais engajadas na vida pública.”

Nessa mesma direção, o *WePR* recomenda que os Parlamentos

“sejam mais ativos na aplicação das tecnologias de informação em seu ambiente”¹⁵.

Devido à complexidade das informações tratadas, à necessidade de coordenação interdepartamental e de permanente atualização tecnológica, essa relação deve se dar a partir do estabelecimento de metas e de um conseqüente planejamento de ações, sem o que os resultados serão incompletos e insatisfatórios.

De fato, o uso efetivo das TIs só pode resultar de visão clara sobre como elas serão aplicadas no apoio dos trabalhos do Parlamento, com uma estratégia que apresente objetivos realistas e gerenciamento que garanta que sejam alcançados.

Essa visão deve ser obrigatoriamente acompanhada de

“forte caráter institucional e da firme decisão de seus dirigentes no sentido de implementá-la”¹⁶.

No entanto, segundo o *WePR*, cerca de 40% dos Parlamentos pesquisados não têm definição objetiva de diretrizes e metas para o uso de tecnologia.

¹⁴ Declaração adotada pela Mesa do Centro Global para TIC em Parlamentos em sua segunda reunião anual, em 28 de fevereiro de 2008 (disponível em <http://www.ictparliament.org/board/BoardMeetingfeb2008/statement.pdf>) (grifo nosso). As declarações de princípios da Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação encontram-se disponíveis em <http://www.itu.int/ws/sis>.

¹⁵ *WePR*, p. 8 (grifo nosso).

¹⁶ *WePR*, p. 156 (grifo nosso).

A ausência de estabelecimento dessa visão e de envolvimento dos dirigentes em sua implementação implica desperdício de recursos e enseja o desenvolvimento de sistemas falhos no desempenho de suas funções. A consequência mais grave disso é ficar a instituição fora de compasso com a evolução da sociedade à sua volta.

A União Interparlamentar, em seu documento *Parlamento e democracia no século XXI: um guia de boa prática*¹⁷ apresenta como elementos característicos do Parlamento democrático:

- representatividade,
- transparência,
- acessibilidade¹⁸,
- capacidade de prestação de contas e
- efetividade.

O atendimento a esses requisitos depende diretamente da qualidade da informação disponível sobre as atividades desenvolvidas no âmbito parlamentar e do conhecimento dos procedimentos e documentos gerados ao longo do Processo Legislativo. As aplicações de TI são, cada vez mais, essenciais no provimento dessas informações, agilizando sua produção e oferecendo-as ao público de maneira adequada. Os processos políticos tornam-se, assim, mais efetivos e eficientes, incrementando a qualidade da relação entre Parlamento e cidadãos.

ELEMENTOS PARA A POLÍTICA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO

A formulação de uma política de gestão da informação do Processo Legislativo no âmbito do Senado Federal deve levar em consideração os seguintes **valores**:

¹⁷ “*Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*”. Acessível em <http://www.ipu.org/dem-e/guide/resources.htm>.

¹⁸ O conceito de acessibilidade utilizado neste Relatório envolve soluções que permitam a recuperação, de modo fácil e compreensível aos cidadãos, das informações oferecidas. Abrange, portanto, o conceito de torná-las disponíveis aos portadores de deficiência sem, contudo, limitar-se a esse aspecto.

- Transparência – dar conhecimento, de maneira completa e autorizada, no momento oportuno, da documentação produzida no Processo Legislativo, e dos passos por que passa sua produção;
- Acessibilidade – permitir o acesso, sob qualquer circunstância – superadas dificuldades físicas ou operacionais – das informações;
- Eficiência – fazer o melhor uso possível dos recursos disponíveis para, com o menor custo, produzir e dar acesso às informações;
- Colaboração – estabelecer parcerias entre as áreas que utilizam as informações ou produzem informações correlatas;
- Integração – coordenar as etapas de produção para que a informação do Processo Legislativo seja registrada de modo integrado, sem duplicidades desnecessárias e, principalmente, sem divergências;
- Auditabilidade¹⁹ – permitir que os registros das etapas de produção da informação do Processo Legislativo sejam verificados por meio dos sistemas.

Tais valores devem ser materializados em uma Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo atualizada aos ditames contemporâneos da Sociedade da Informação, sem olvidar os princípios constitucionais e os preceitos da administração pública aos quais o Senado Federal está vinculado.

Nesse mesmo sentido, o *WePR* apresenta uma relação de recomendações baseadas

“nas experiências dos Parlamentos que têm utilizado a informatização de forma abrangente”.

A intenção de sua apresentação é

“identificar alguns dos passos primordiais para a implementação mais efetiva das tecnologias”,

¹⁹ Auditabilidade, segundo aqui proposto, compreende a capacidade de verificação e rastreamento dos registros relacionados aos processos de alimentação e utilização da TI, de modo a se poder identificar quem fez o quê e quando, entre outras questões.

considerando que, em áreas críticas das organizações,

“o aperfeiçoamento da gestão e os investimentos estratégicos em tecnologia, processos, padrões e pessoas podem fazer uma diferença significativa”.²⁰

Reconhecendo a importância das recomendações contidas no *WePR* e na certeza de que sua execução ensejará avanço substancial na gestão da informação do Processo Legislativo, a Comissão as apresenta a seguir, com adaptações e acréscimos para adequação ao contexto do Senado Federal²¹:

- Engajar a alta direção da Casa na definição de diretrizes para o gerenciamento dos sistemas de apoio ao Processo Legislativo, baseadas nos valores e objetivos da instituição, provendo visão conjunta de prioridades e metas a serem alcançadas;
- Desenvolver planejamento que proponha projetos, defina autoridade e responsabilidade gerencial, aloque recursos, estabeleça prazos e assegure que sua implementação seja gerenciada efetivamente;
- Promover forte gerenciamento, pela Secretaria-Geral da Mesa e por outras unidades da Casa, do processo de inovação tecnológica no Processo Legislativo, para assegurar que os recursos sejam alocados apropriadamente e que os projetos de TI sejam sustentados ao longo do tempo e alcancem seus objetivos;
- Investir em recursos humanos, incluindo os integrantes dos quadros de carreira de especialistas em TI e em Processo Legislativo, com treinamento e capacitação permanentes, inclusive no intercâmbio de conhecimentos entre as áreas;
- Promover a colaboração entre os órgãos da SGM, do Senado Federal, Interlegis e outros participantes do Processo Legislativo na esfera federal, como a Câmara dos Deputados e a Presidência da República, e a comunidade internacional;

²⁰ *WePR*, p. 156 (grifos nossos).

²¹ A íntegra das recomendações encontra-se em *WePR*, p. 156-157.

- Manter as informações do Processo Legislativo no sítio do Senado Federal na Internet de forma autorizada, acessível e que fomente a participação dos cidadãos;
- Definir uma base de conhecimento coerente, que integre todos os recursos informacionais relevantes, internos e externos, em sistema organizado que facilite a pesquisa e a recuperação de informação para membros, funcionários e a sociedade.

Para fazer frente ao permanente desafio de dar tratamento à informação do Processo Legislativo de forma a promover todos os valores descritos, é mister enfatizar que qualquer política de gestão se sustenta sobre os seguintes pilares:

- a) Recursos humanos: é indispensável para qualquer processo a alocação de pessoas em número suficiente e qualificação adequada ao desempenho de suas tarefas. O diagnóstico apresentado no Capítulo I deixa evidente a necessidade de aporte de pessoal qualificado tanto na área de TI (Prodasen) como na Secretaria-Geral da Mesa, responsável primordial sobre a informação do Processo Legislativo, bem como a capacitação permanente desses servidores;
- b) Processos de trabalho: a adequação dos processos de trabalho deve levar em conta que as áreas que manipulam a informação são também responsáveis por sua oferta e divulgação, em contraste com o modelo das décadas de 1970 e 1980, em que a centralização dos registros permitia maior concentração de responsabilidades;
- c) Espaço físico: o Senado Federal enfrenta cada vez mais dificuldades com a distribuição de seus espaços entre as diversas unidades de trabalho. É de se frisar a importância de adequada localização dos órgãos envolvidos no Processo Legislativo, em razão da necessidade de interação entre eles, deles com os parlamentares e com o público em geral;
- d) Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs): um dos fundamentos da Sociedade da Informação, as TICs devem ser aplicadas com amplitude e aderência cada vez maiores aos processos de trabalho,

deixando de ser um mero ferramental de registro de dados, para se tornar um sustentáculo do próprio Processo Legislativo e um mecanismo de implementação do diálogo entre o Senado Federal e a sociedade. Cabe enfatizar o grande valor do tratamento adequado das TICs na definição dos modelos de gestão organizacional. Além disso, destaca-se a importância de manutenção da atual política de constante atualização das plataformas de *hardware* e *software*;

- e) Comunicação interna: todas as organizações devem considerar fortemente a necessidade de comunicação entre os atores envolvidos em seu processo produtivo. Assim, os modelos de gestão devem permitir que a comunicação flua dentro da organização de modo claro, fácil e preciso, removendo os eventuais obstáculos sem comprometer a formalidade, a segurança e a oficialidade inerentes à atividade pública.

RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

Apresentado o arcabouço sobre o qual se fundamenta a presente proposta, enumeram-se recomendações específicas com vistas a promover a Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo. Tais recomendações constituem-se tão-somente no passo inicial em uma jornada que deve ser contínua na busca do aperfeiçoamento institucional.

- 1) Criação de estrutura no âmbito da Secretaria-Geral da Mesa para promover a Gestão do Processo Legislativo Eletrônico.

Considerando que a responsabilidade primária sobre as informações do Processo Legislativo não reside na área de informática do Senado Federal, mas nas unidades que efetivamente lidam com tais informações, cabe à Secretaria-Geral da Mesa sua gestão, a fim de dar maior transparência aos trabalhos legislativos e facilitar o acesso dos cidadãos ao acervo de dados da Casa.

Assim, indicamos ser necessário dotar a Secretaria-Geral da Mesa de estrutura administrativa capaz de promover a Gestão do Processo Legislativo Eletrônico, compreendendo unidades que exerçam as seguintes atribuições:

a) Gestão de Sistemas de Apoio ao Processo Legislativo

Funções e atribuições:

- o Identificar necessidades de treinamento quanto ao uso dos sistemas
- o Reportar erros de funcionamento nos sistemas ao Prodasen
- o Manter em dia os manuais de utilização dos sistemas
- o Acompanhar o uso das funcionalidades dos sistemas, propondo aperfeiçoamentos e mudanças ao Prodasen
- o Registrar a correta definição e orientar quanto à utilização dos dados dos sistemas
- o Promover a integração e racionalização do uso dos sistemas legislativos – inclusive integrando soluções *ad hoc* aos sistemas institucionais
- o Gerenciar o Portal dos Usuários dos Sistemas de Apoio ao Processo Legislativo
- o Indicar ao Prodasen providências e alterações necessárias nos sistemas, definindo requisitos
- o Interagir com o Prodasen na homologação de novas versões ou adendos aos sistemas existentes
- o Executar avaliação permanente das funcionalidades dos sistemas
- o Indicar demandas e interagir com o Prodasen para incrementar a segurança da informação do Processo Legislativo
- o Definir requisitos de segurança para os sistemas
- o Definir requisitos para adoção de certificação eletrônica e assinatura digital no Processo Legislativo
- o Definir critérios e processos de trabalho para a autorização de usuários em sistemas e demais recursos de TI
- o Promover política de auditabilidade dos sistemas

b) Qualidade da Informação do Processo Legislativo

Funções e atribuições:

- o Coordenar a execução de correções de conteúdo nos registros históricos dos bancos de dados
- o Supervisionar e controlar a qualidade da alimentação dos dados nos sistemas
- o Efetuar a indexação e catalogação dos dados conforme as normas técnicas definidas
- o Informar às áreas alimentadoras dos sistemas quanto à existência de erros e inconsistências nos registros efetuados
- o Padronizar o conteúdo de informações nos sistemas
- o Supervisionar a alimentação de textos nos sistemas

- o Supervisionar a alimentação de dados parlamentares, dados de comissões e sessões do Senado nos sistemas
- o Definir critérios para retificação de informações nos sistemas

c) Relatórios, Estatísticas e Indicadores

Funções e atribuições:

- o Propor a adoção de indicadores de desempenho aplicados ao Processo Legislativo
- o Propor formato e conteúdo de relatórios, resenhas e estatísticas
- o Definir os requisitos necessários à correta divulgação das informações do Processo Legislativo ao público
- o Especificar, no âmbito do Processo Legislativo Eletrônico, as variáveis para análise e indicadores a serem extraídos dos bancos de dados institucionais
- o Tratar as informações do Processo Legislativo com vistas à produção de análises em séries históricas e dados agregados

d) Normas, padrões e processos

Funções e atribuições:

- o Gerenciar a inclusão, modificação e exclusão do conteúdo dos metadados dos sistemas de apoio ao Processo Legislativo
- o Manter atualizada a documentação relacionada ao uso dos metadados
- o Avaliar o impacto sobre os sistemas decorrente de mudanças nos metadados
- o Propor padrões para a forma e o conteúdo de informações nos sistemas
- o Propor o estabelecimento de novos processos de trabalho e o aprimoramento dos processos já existentes no âmbito das unidades de apoio ao Processo Legislativo
- o Propor normas e regulamentos internos relacionados ao uso dos sistemas e à implantação do Processo Legislativo Eletrônico

e) Atendimento ao usuário do Processo Legislativo

Funções e atribuições:

- o Definir e gerir a política de acesso às informações do Processo Legislativo na Internet – portais, ferramentas de busca, apresentação da informação, produtos de apoio (glossários, informativos, notas etc.)
- o Gerenciar a comunicação com usuários (internos e externos) das informações do Processo Legislativo

- o Homologar e publicar páginas na Internet para divulgação de informações e pesquisas em sistemas de apoio ao Processo Legislativo
- o Organizar estatísticas sobre consultas e pesquisas sobre informações do Processo Legislativo
- o Prestar informações aos parlamentares e aos cidadãos sobre o Processo Legislativo

2) Criação de Comitê Permanente para gerenciar os componentes do domínio da informação do Processo Legislativo (Comitê de Metadados²² dos Sistemas de Apoio ao Processo Legislativo).

A finalidade do Comitê é agregar servidores de diversas formações e com atuação em diversos órgãos com a finalidade de estruturar os domínios da informação do Processo Legislativo. Como exemplo, cita-se a necessidade de conceitos estáveis e definições seguras quanto aos tipos de proposição aceitos como válidos pelos sistemas de apoio ao Processo Legislativo, ou as possíveis situações legislativas às quais uma proposição está sujeita ao longo de sua tramitação na Casa.

O Comitê deve ser responsável por manter esse conjunto de informações e sua atuação será vital para garantir a recuperação segura e precisa das informações do Processo Legislativo.

3) Criação de Comitê Permanente encarregado de prospectar e avaliar a utilização de novas tecnologias no âmbito do Processo Legislativo (Comitê de Aplicações de TI no Processo Legislativo).

O Comitê deve ser composto basicamente de servidores da Secretaria-Geral da Mesa e do Prodasen e terá como objetivo a constante identificação de soluções de TI para o Processo Legislativo, bem como a análise de sua aplicabilidade à luz dos princípios delineados neste Relatório e da busca de maior eficiência para a atividade legislativa no Senado Federal.

²² Metadados são dados que descrevem atributos de um recurso. Os metadados suportam um número de funções: localização, descoberta, documentação, avaliação, seleção etc. e se constituem no instrumental para transformar dados brutos em conhecimento. A finalidade principal dos metadados é documentar e organizar de forma estruturada os dados das organizações, com o objetivo de minimizar duplicação de esforços e facilitar a manutenção dos dados. (Ver <http://www.pr.gov.br/batebyte/edicoes/2000/bb101/gestao.htm>)

Deve, ainda, promover estudos técnicos a respeito do tratamento, formatação e arquivamento de documentos eletrônicos, bem como da utilização de ferramentas de certificação digital e assinatura eletrônica no âmbito do Processo Legislativo.

- 4) Elaboração de planejamento para a implantação do Processo Legislativo Eletrônico, conforme definido no Capítulo III, bem como para a reformulação dos sistemas de apoio ao Processo Legislativo existentes, com as adequações propostas no Capítulo IV, a fim de se adequarem aos paradigmas propostos no presente Relatório.
- 5) Estabelecimento, em cada unidade envolvida no Processo Legislativo, de processos de trabalho estruturados e auditáveis.
- 6) Definição de política de formação e treinamento de pessoal no âmbito do Processo Legislativo e de TI.
- 7) Promoção periódica de encontros entre a SGM e as áreas envolvidas na divulgação, publicação e no assessoramento aos parlamentares, para dar agilidade à comunicação interna e externa e aprimorar os protocolos de comunicação entre os setores do Senado Federal, os demais órgãos da administração pública – em especial a Câmara dos Deputados e a Presidência da República – e a comunidade internacional.
- 8) Estabelecimento de canais de comunicação com parlamentares e com a sociedade a fim de avaliar constantemente a adequada oferta de informação do Processo Legislativo.

III – PROCESSO LEGISLATIVO ELETRÔNICO

O objetivo do presente capítulo é “definir as diretrizes para implantação do Processo Legislativo Eletrônico, aprimorado e constantemente atualizado em conformidade com as novas tecnologias de informação”²³.

Preliminarmente, será apresentada a definição de Processo Legislativo Eletrônico e delimitado seu alcance, conforme entendimento proposto pela Comissão. Em seguida, relacionam-se suas áreas de atuação e definem-se diretrizes para sua implementação. Subsidiariamente, são apresentadas características técnicas relacionadas à recomendação para utilização da linguagem XML nos documentos do Processo Legislativo.

DEFINIÇÃO

O Processo Legislativo Eletrônico é o conjunto das atividades voltadas ao desempenho da função de legislar, amparado por uma infra-estrutura²⁴ de TI, cuja finalidade é:

- prover informações de alta qualidade e fácil acesso sobre os documentos produzidos ao longo do Processo Legislativo e sobre o registro das atividades realizadas pelo Parlamento no exercício de suas funções legislativas
- promover a gradativa substituição do uso de papel em favor dos registros e documentos em meio eletrônico.

O fornecimento de acesso integral às informações e documentos do Processo Legislativo, assim como sua oferta em tempo devido e em caráter permanente, tem sérias implicações políticas, pois

²³ Ato do Presidente nº 2, de 14 de fevereiro de 2008, art. 1º, III.

²⁴ A expressão *infra-estrutura* é utilizada aqui, nos termos propostos pelo *WePR*: “Infra-estrutura é o fundamento para todos os serviços de TI. Definida de um modo geral, para os propósitos deste Relatório, refere-se a hardware, software, sistemas e aplicações necessárias para prover suporte de caráter tecnológico, e à equipe interna e externa com conhecimento e experiência necessários para fabricar e manter esses vários componentes do ambiente legislativo. Compreender a importância e dar suporte a uma infra-estrutura segura e à equipe necessária para mantê-la é fundamental para a construção de um Parlamento eletrônico” (*WePR*, p. 35).

"a capacidade dos cidadãos individuais de acessar documentos de governo afeta significativamente sua capacidade de participar e de criticar as decisões públicas."²⁵

Ampliar essa capacidade é uma das funções mais modernas exercidas a partir da utilização dos recursos tecnológicos pelos Parlamentos.

É obrigação básica do Parlamento transparente fornecer informação sobre os documentos que circulam pela Casa com qualidade e confiabilidade e garantir que estejam disponíveis por longo prazo. Em outras palavras, oferecer informação de má qualidade compromete a imagem da casa legislativa.

É importante lembrar que

"o acesso a esses documentos proporciona a legitimação da autoridade do Parlamento e provê um dos mais importantes meios de garantir respeito pelas normas"²⁶,

que é o acompanhamento das etapas de seu processo de produção – o próprio Processo Legislativo.

As afirmações do *WePR* são incisivas:

"Esses tipos de documentos são o registro fundamental dos Parlamentos, e sistemas baseados em tecnologia para preparo e gerenciamento dos projetos e outros textos e relatórios são uma ferramenta essencial para um Parlamento moderno e eficiente. Membros e público dependem desses sistemas parlamentares para serem providos, em tempo oportuno e com acesso integral, de documentos fidedignos ao processo"²⁷.

No entanto, segundo o *WePR*, menos da metade dos Parlamentos pesquisados dispõe de sistemas que gerenciam a produção de projetos,

²⁵ *WePR*, p. 63 (grifo nosso).

²⁶ *Idem* (grifo nosso).

²⁷ *WePR*, p. 84 (grifo nosso).

emendas, relatórios e registro de audiências de comissões. Dessas câmaras, 59% têm sistemas para registro de debates e pronunciamentos de plenário e 52% gerenciam as votações. No Senado Federal, há suporte de TI para alguns desses itens mas, conforme a avaliação realizada, mesmo nesses casos a sua utilização ainda é limitada.

Por esses motivos, a Comissão endossa a recomendação do *WePR* relativa à **prioridade** no tratamento dos “**sistemas destinados a preparar, editar, armazenar, gerenciar e distribuir projetos, emendas e outros documentos legislativos**” por considerar que “**são essenciais para dar apoio às operações parlamentares mais importantes**”²⁸.

Além disso, o Processo Legislativo Eletrônico deve ser o instrumento para

“superar as limitações impostas pelo documento em papel, provendo um meio alternativo de armazenamento que tem como vantagem precípua a facilidade de oferta rápida e universal”²⁹.

Ademais, a implementação do Processo Legislativo Eletrônico vislumbra a adoção do meio eletrônico na circulação dos documentos legislativos, preenchidos requisitos confiáveis de autenticidade, autoria e integridade. Vale lembrar que, nos processos judiciais, esse uso já é admitido e regulado por lei³⁰.

Ainda quanto à produção dos documentos do Processo Legislativo, o *WePR* afirma:

“Os documentos parlamentares – projetos, emendas, relatórios de comissões e textos de debates e audiências – devem ser preparados com rapidez, eficiência e precisão, distribuídos com facilidade para serem emendados, revisados, redistribuídos e oferecidos prontamente aos

²⁸ *WePR*, p. 49 (grifo nosso).

²⁹ *WePR*, p. 63 (grifo nosso).

³⁰ Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que “dispõe sobre a informatização do processo judicial, altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil e dá outras providências”.

cidadãos e à sociedade civil. Devem ter capacidade para serem arquivados efetivamente, com garantia de disponibilidade e preservação em longo prazo”³¹.

No que diz respeito às garantias de disponibilidade e preservação em longo prazo, as pesquisas e ações mais avançadas no tratamento de documentos legislativos têm reconhecido vantagens importantes na utilização de padrões abertos³² de documentos como o XML (*eXtensible Markup Language*).³³

No entanto, percebe-se que o uso desses padrões na produção de documentos legislativos, ainda que altamente recomendável, é muito baixo: entre as câmaras pesquisadas pelo *WePR*, apenas 12% utilizam o padrão XML nos sistemas de elaboração de projetos ou no registro de debates de Plenário.

XML E O SENADO

XML é uma linguagem para codificação de informações em meio eletrônico ao mesmo tempo simples, flexível e estruturada, baseada em padrões abertos. Por suas características intrínsecas e por não ser propriedade de qualquer corporação, o XML tem sido amplamente utilizado para o intercâmbio de informações de modo estruturado.

Listam-se, a seguir, as principais vantagens do padrão XML:

1. Por ser simples, ele não incorpora detalhes de formatação peculiares dos produtos comerciais. Isso permite que seja lido e compreendido a

³¹ *WePR*, p. 63 (grifo nosso).

³² Padrões abertos são padrões disponíveis para livre acesso e implementação, que independem de royalties e outras taxas e sem discriminação de uso. Um padrão aberto é mantido, normalmente, por um fórum aberto (“organização de padronização”), por meio de um processo aberto. O propósito da utilização de padrões abertos é garantir a interoperabilidade entre aplicações e plataformas.

³³ Podemos citar as seguintes iniciativas inovadoras de uso do XML para tratamento e registro de documentos legislativos (principalmente a legislação federal de cada país citado) em âmbito mundial (v. *WePR*, p. 80-83):

- a) Projeto “*Norme in Rete*”, desenvolvido na Itália
- b) Projeto “*e-Law*”, desenvolvido na Áustria
- c) Projeto “*Prism*” da Câmara dos Comuns do Canadá
- d) Projeto “*Akoma Ntoso*”, desenvolvido pelas Nações Unidas para integração parlamentar das nações africanas
- e) Projeto “*Metalex*”, no âmbito da União Européia.

partir de qualquer editor de textos. Por conseguinte, é um padrão propício para preservação de documentos ao longo do tempo, permite facilidade de produção e pode ser usado como insumo para a preparação de versões formatadas para Internet e para impressão, tudo isso de modo automático, sem a necessidade de criação de versões específicas para cada uma dessas finalidades;

2. Por ser estruturado, cada parte do texto pode ser identificada e referenciada por meio de programas de computadores. Assim, um programa pode verificar o conteúdo de um documento conforme regras pré-definidas, bem como pode extrair desse documento dados específicos, desde que adequadamente registrados em sua estrutura;
3. Por ser flexível, sua estrutura é configurável para os propósitos e finalidades a que se propõem os sistemas e aplicativos construídos para sua manipulação. Tal característica, combinada com as anteriores, permite o intercâmbio de documentos e o seu tratamento adequado pelas partes envolvidas, com o devido entendimento de seu conteúdo.

Todas essas características proporcionam, adicionalmente, o desenvolvimento de mecanismos de consulta mais precisos e a vinculação entre documentos de maneira automática, ou semi-automática.

No caso específico do Senado Federal, a Comissão considera que a aplicação do XML deve configurar-se como a vertente principal a ser desenvolvida para o tratamento dos documentos legislativos no âmbito do Processo Legislativo Eletrônico.

É possível vislumbrar diversos usos específicos para o Senado Federal, tais como:

- Edição de proposições legislativas de modo padronizado, íntegro e verificável;
- Alto grau de aproveitamento dos textos produzidos nas etapas do processo, sem necessidade de intervenção humana sobre todo o conteúdo;

- Sistemas para apoiar a elaboração de documentos de apoio às etapas de análise das proposições (ex.: pareceres, substitutivos, quadros comparativos etc.);
- Sistemas para apoio na redação das leis produzidas – considerando os vários textos aprovados, sejam emendas, substitutivos etc. –, bem como ferramentas para consolidação legislativa;
- Incorporação de remissões legislativas e sua verificação automática;
- Sistemas para intercâmbio de proposições entre o Senado e outras instituições públicas (Câmara dos Deputados e Presidência da República) de modo verificável e passível de aproveitamento por outros sistemas.

Para que tais soluções se tornem reais, um passo inicial já está sendo tomado no âmbito do Senado Federal. Trata-se do projeto LexML Brasil³⁴, que se propõe a definir os padrões e estruturas internas que deverão fazer parte dos documentos legislativos no formato XML, sejam eles proposições ou leis, bem como a identificação única desses documentos para que sejam feitas as devidas remissões entre documentos legais.

Por essas razões, a Comissão considera de suma importância destacar a relevância desse trabalho para o desenvolvimento das demais ações contempladas no âmbito do Processo Legislativo Eletrônico.

ÁREAS DE ATUAÇÃO

O Processo Legislativo Eletrônico demanda um conjunto de projetos de TI que dêem suporte à produção e ao fornecimento da informação sobre o Processo Legislativo. Esse conjunto de projetos deve ser regido pelos princípios delineados para a Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo proposta no Capítulo II.

³⁴ O Projeto LexML Brasil (www.lexml.gov.br) visa ao estabelecimento de padrões abertos, integração de processos de trabalho e compartilhamento de dados de interesse comum, **que permitam a identificação e a estruturação de informações legislativas e jurídicas**. O projeto, criado por iniciativa do Prodasen, foi adotado pelo Grupo TIcontrele – Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (www.ti.controle.gov.br). Esse grupo é integrado por diversos órgãos da Administração Pública Federal, com a participação do Senado Federal.

Podem-se agrupar os projetos para o desenvolvimento do Processo Legislativo Eletrônico conforme as seguintes áreas de atuação:

a) Produtos para gerenciamento e controle do Processo Legislativo

Os sistemas de apoio ao Processo Legislativo existentes devem servir como base para a implementação do Processo Legislativo Eletrônico. Esses recursos lidam especificamente com o registro das informações essenciais ao Processo Legislativo, como os dados dos parlamentares, das sessões legislativas, das proposições e sua tramitação, dos pronunciamentos e da composição das comissões.

Os Relatórios Parciais produzidos pelos Grupos de Trabalho propuseram a realização de adaptações e reformulações nos referidos sistemas e nos processos de trabalho, entendendo que resultarão em ganho evidente na qualidade da informação fornecida. Essas providências serão relatadas no Capítulo IV do presente Relatório.

As ações propostas objetivam atender às situações mais críticas dos sistemas, seja em relação às informações inconsistentes, à sua produção ou à racionalização de processos de trabalho. **Tais ações devem ser vistas como a etapa inicial da própria implantação do Processo Legislativo Eletrônico, sendo, portanto, imprescindível seu imediato planejamento e execução.**

b) Ferramentas para a produção, tratamento e manipulação de documentos legislativos

O desenvolvimento de ferramentas para a produção, tratamento e manipulação de documentos legislativos consiste no suporte à informação primordial do Processo Legislativo. Pelas razões já apresentadas, **é fortemente recomendável o uso de padrões abertos de documentos, especificamente a linguagem XML, como principal sustentáculo do Processo Legislativo Eletrônico.**

Ressalte-se que estimular a utilização e a divulgação da documentação legislativa em meio eletrônico permite reduzir significativamente a demanda por sua versão em papel.

c) Suporte aos processos de trabalho

O suporte tecnológico pode racionalizar grandemente os processos de trabalho, tornando-os mais eficientes e melhorando a qualidade da informação oferecida. O Processo Legislativo Eletrônico deve propiciar métodos e rotinas de trabalho cada vez mais racionalizados para os parlamentares, a Secretaria-Geral da Mesa e demais áreas afetas.

d) Circulação dos documentos com garantias de segurança e autenticidade (certificação digital)

É cada vez maior a aceitação e utilização de documentos eletrônicos em transações formais. A informatização dos processos judiciais, por exemplo, já está regulamentada pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006.

Para a construção de um modelo para avaliação de adequação ao Processo Legislativo, é necessário tornar o documento eletrônico efetivo e oficial para o trâmite legislativo, levando em consideração a regulamentação futura que irá requerer.

e) Ferramentas de pesquisa e portais de informação

As informações relacionadas ao Processo Legislativo Eletrônico devem estar disponíveis nos portais de informação do sítio do Senado Federal na Internet e sua localização deve ser a mais simples e intuitiva possível. Além de fornecer dados, o Processo Legislativo Eletrônico deve permitir ainda o acesso a seu contexto e às normas e circunstâncias que o norteiam.

f) Ferramentas para integração de registros de áudio e vídeo de sessões plenárias, debates e audiências

As novas tecnologias têm permitido a transmissão das atividades de plenários em áudio e vídeo, meios que estão consolidados na configuração da

atual sociedade multimídia. O Senado Federal tem construído importante acervo desses registros. O Processo Legislativo Eletrônico deve conter soluções compatíveis com esses suportes para proporcionar seu acesso de maneira integrada com seus próprios registros.

DIRETRIZES

O Processo Legislativo Eletrônico abarca a infra-estrutura de soluções já existentes e em funcionamento – que devem passar por um processo de ajuste e modernização – à qual devem ser acrescentadas soluções destinadas a utilizar os recursos tecnológicos mais avançados disponíveis no suporte à informação do Processo Legislativo.

O desenvolvimento ou a adequação, conforme o caso, desses componentes deve ser empreendido a partir de plano de ação que especifique a forma e a ordem de implementação. As discussões e propostas contidas no presente Relatório devem ser levadas em consideração no estabelecimento de prioridades para execução desse plano.

As diretrizes que devem nortear a implantação do Processo Legislativo Eletrônico são:

1. Adotar as recomendações específicas apresentadas no Capítulo II do presente Relatório, com vistas à promoção da nova Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo, especialmente com relação à constituição de estruturas permanentes de gestão do Processo Legislativo Eletrônico;
2. Definir, com urgência, plano de projetos para tornar efetivo o Processo Legislativo Eletrônico, determinando prazos, recursos e prioridades para a implantação de cada etapa;
3. Executar as medidas necessárias para a correção e complementação dos dados tratados pelos atuais sistemas de apoio ao Processo Legislativo, bem como dos mecanismos que garantam a preservação de sua qualidade daqui em diante, conforme as ações propostas no Capítulo IV deste Relatório;

4. Investir, de imediato, em projetos destinados à produção e tratamento de documentos legislativos em XML;
5. Determinar prioridade elevada aos estudos técnicos com vistas ao uso de soluções de certificação eletrônica no âmbito do Processo Legislativo;
6. Identificar os pontos em que a adoção de soluções de TI poderá aperfeiçoar os procedimentos do Processo Legislativo, inclusive no caso de repercussões no Regimento Interno, indicando-os à Secretaria-Geral da Mesa, em especial no que tange às publicações realizadas na atividade legiferante do Senado Federal;
7. Tratar a divulgação da informação sob a perspectiva dos mais modernos recursos oferecidos no contexto da Internet, proporcionando maior facilidade de recuperação das informações por parte dos parlamentares e da população.

É oportuno mencionar que, na ocasião do lançamento do *WePR*, o Centro Global para TIC no Parlamento conclamou os Parlamentos do mundo a

“fazer todos os esforços possíveis para assegurar que, em 2020, informações autorizadas e completas em todos os estágios do Processo Legislativo estejam acessíveis publicamente na Internet, no tempo devido, em todos os países”³⁵.

Ressalte-se que esse prazo leva em consideração os diferentes níveis de aplicação de TI no Processo Legislativo em que se encontram os Parlamentos em todo o mundo. **A julgar pela situação dos sistemas verificada no complexo de informações sobre o Processo Legislativo no Senado Federal, é possível empreender esforços no sentido de atingir essa meta em período mais curto de tempo.**

³⁵ Declaração adotada pela Mesa do Centro Global para TIC em Parlamentos em sua segunda reunião anual, em 28 de fevereiro de 2008, op. cit.

Condição para que isso ocorra é o efetivo engajamento da alta direção da Casa e o conseqüente aporte de recursos na infra-estrutura³⁶ necessária para a consecução desses objetivos.

Nesse sentido, é oportuno enfatizar que

“obter um alto nível de performance na aplicação de TI não depende só de recursos; também requer forte liderança política, envolvimento ativo dos membros, um secretariado competente, equipe técnica bem treinada e um compromisso sustentado à implementação estratégica de TIs no ambiente legislativo”³⁷.

³⁶ Ver nota 24.

³⁷ *WePR*, p. vii (grifo nosso).

IV – IMPLEMENTAÇÃO DE FUNCIONALIDADES

O objetivo do presente capítulo é “gerenciar a implementação de funcionalidades nos atuais bancos de dados e sistemas de informações legislativas da Casa”.³⁸.

A proposta de implementação do Processo Legislativo Eletrônico apresentada no Capítulo III deste Relatório pressupõe a boa qualidade das informações atualmente armazenadas nos bancos de dados, com vistas a permitir sua plena utilização pelos recursos existentes, bem como por aqueles que venham a ser criados nos necessários projetos de modernização futuros.

No entanto, a inconsistência da informação sobre o Processo Legislativo e a descoordenação na apresentação e solução de demandas para desenvolvimento ou manutenção dos sistemas relacionados são problemas que comprometem a confiabilidade dos dados dessas atividades parlamentares. A necessidade e urgência de solução deram origem ao encargo dado à Comissão para que gerencie a implementação de funcionalidades nos bancos de dados e sistemas de informações do Processo Legislativo.

Preliminarmente, é imperioso ressaltar que todo o exposto nos capítulos anteriores fundamenta a **necessidade de constituição de estruturas permanentes para o gerenciamento da informação do Processo Legislativo**. Essas estruturas devem gerir não somente a implantação de funcionalidades destinadas a corrigir e adequar os dados existentes para os paradigmas de tratamento da informação sob as novas tecnologias, mas também de todo o complexo de informações, seus padrões e formas de utilização, que formam o arcabouço do Processo Legislativo Eletrônico, segundo proposto neste Relatório.

Em outras palavras, **qualquer mudança promovida por uma estrutura de gestão temporária terá, forçosamente, resultados também temporários e redundará na manutenção da qualidade das informações tal qual diagnosticada no presente Relatório**.

³⁸ Ato do Presidente nº 2, de 14 de fevereiro de 2008, art. 1º, IV.

Quanto à definição de funcionalidades a implementar nos sistemas de apoio ao Processo Legislativo, a Comissão partiu das análises realizadas pelos Grupos de Trabalho, constantes dos Relatórios Parciais anexos para apresentar a lista de providências constante da próxima seção. Essas ações destinam-se à correção e complementação dos dados tratados pelos atuais sistemas de apoio ao Processo Legislativo, e constituem a etapa preliminar indispensável para a implantação do Processo Legislativo Eletrônico.

O trabalho dos Grupos permitiu que importantes aspectos dos sistemas em uso fossem tratados sob uma perspectiva global e abrangente. O quadro encontrado denota extrema desorganização das informações e ausência de capacidade de planejamento ou priorização na solução dos problemas. As conclusões dos Relatórios Parciais indicam que o problema não é solucionável através da mera implementação de novas funcionalidades. São necessários também – e principalmente – esforços para correção e padronização de dados, assim como mudanças de rotinas de alimentação, além de gerenciamento continuado, para que a qualidade das informações se mantenha ao longo do tempo. Ademais, é preciso estabelecer metas que definam a permanente modernização dos sistemas, com a prospecção de novas tecnologias.

AÇÕES PROPOSTAS

Diante disso, cada Relatório Parcial apresenta propostas de mudanças em sistemas e em processos de trabalho que, implementadas, trarão impacto significativo na qualidade da informação prestada e permitirão a futura incorporação de recursos tecnológicos para o aprimoramento do Processo Legislativo Eletrônico. Essas propostas são detalhadas nas conclusões dos Relatórios Parciais dos Grupos de Trabalho e estão sintetizadas a seguir, acrescidas de outras provenientes das reflexões realizadas pela Comissão.

As ações listadas são de natureza e complexidade variada e as mudanças propostas para os sistemas ou rotinas de trabalho envolvidos trarão repercussões internas importantes. Por isso, é essencial a elaboração de um plano de implementação que estabeleça as prioridades e avalie criteriosamente

os impactos de cada uma delas. A seção final do presente Relatório sintetizará as prioridades recomendadas pela Comissão.

As ações propostas são as seguintes:

1. Registro de textos integrais associados às matérias em tramitação:

- Registro do inteiro teor dos seguintes textos relacionados às matérias em tramitação:
 - Textos iniciais,
 - Emendas e pareceres,
 - Autógrafos;
- Aproveitamento dos acervos de textos integrais existentes em sistemas esparsos, em especial os referentes aos avulsos da Ordem do Dia Eletrônica;
- Continuação do trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho “Textos integrais” (Relatório Parcial nº 1), estendendo a análise a todos os tipos de texto;
- Incorporação ao sistema de outros textos apresentados nas comissões da Casa no processo de instrução de matérias legislativas;
- Complementação do acervo de textos, de modo a oferecer todos os textos disponíveis referentes às matérias em tramitação;
- Adoção do padrão PDF para publicação eletrônica de documentos legislativos.

2. Implantação da nova versão do sistema SEDOL, em sintonia com os módulos MATE-Avulsos e MATE-Emendas, já desenvolvidos pelo Prodasen, mas que demandarão adaptações:

- Integração da nova versão do SEDOL com o sistema de Avulsos Eletrônicos;

- Definição das etapas para homologação e implantação dos sistemas, em tarefa conjunta entre o Prodasen, a SGM e a SEEP, preliminarmente à implantação referida no item anterior;
- Implantação do sistema SEDOL para recebimento de proposições oriundas da Câmara dos Deputados;
- Implantação do sistema SEDOL para recebimento de documentos pelas comissões.

3. Adequação do lançamento dos autógrafos:

- Lançamento dos autógrafos no sistema MATE, pela Secretaria de Expediente (SEXP), no momento de sua produção;
- Alteração no sistema MATE para permitir o lançamento do campo "Norma gerada" no mesmo dia de sua publicação no Diário Oficial da União ou no Diário do Senado Federal, independente da presença do processado na SEXP;
- Lançamento retroativo de todos os autógrafos atualmente existentes na SEXP em meio eletrônico;
- Avaliação da possibilidade de conversão dos autógrafos para formato PDF;
- Alteração no sistema MATE para permitir registro estruturado de prazos, para auxiliar o controle da SEXP sobre os eventos de sanção e veto.

4. Atualização dos registros relacionados ao andamento das matérias em tramitação na sessão legislativa atual, compreendendo:

- Avaliação dos "Status" atuais, nos moldes propostos pela Comissão no Relatório Parcial nº 4 – "Status", indicando a correlação entre situações, tipos de proposição e unidades autorizadas a utilizá-los;
- Identificação das matérias em tramitação no decorrer da sessão legislativa atual;

- Revisão das ações legislativas das referidas matérias;
 - Definição de rotinas de trabalho para garantir o correto registro nos sistemas de informações referentes ao andamento das matérias;
 - Definição de rotinas para supervisão da alimentação e gestão da qualidade das informações relacionadas ao andamento das matérias;
 - Implementação do uso de códigos de barra para identificação dos processados, bem como aprimoramento do registro protocolar no sistema MATE.
5. Reorganização das páginas que contêm informações do Processo Legislativo no sítio do Senado Federal na Internet, de modo a tornar mais fácil e intuitiva a pesquisa e recuperação de dados.
 6. Avaliação dos dados oferecidos ao público por meio do SICON e desenvolvimento de *interfaces* de pesquisa específicas para as informações do Processo Legislativo;
 7. Com relação a pesquisas e padrões de alimentação:
 - Criação de colegiado integrado por servidores especializados para definição de padrões de indexação e catalogação a partir do Thesaurus do Senado Federal;
 - Definição de padrões para atualização do sistema MATE nos campos “Ementa”, “Catálogo” e outros similares;
 - Promoção de ações continuadas de treinamento de pessoas qualificadas para indexação e pesquisa dos dados por meio do SICON.
 8. Retomada do Projeto de Modernização das Comissões³⁹, revisando-o para que contemple, entre outras, as seguintes ações:
 - Planejamento e execução de ajustes nos sistemas de apoio ao Processo Legislativo, conforme definição do citado Projeto;

³⁹ Ver Anexo IV.

- Execução de ajustes nos registros de “Relatoria”, para integração com o MATE;
 - Migração de documentos do Sistema de Informação Legislativa (SIL) para outro repositório de textos, promovendo a desativação do referido sistema, por estar tecnologicamente obsoleto;
 - Encaminhamento de matérias, emendas e pareceres em meio eletrônico (pendente da implantação do SEDOL);
 - Implantação do módulo MATE-Avulsos para as Comissões;
 - Implantação do módulo MATE-Emendas nas comissões permanentes.
9. Com relação aos sistemas de apoio à Secretaria de Taquigrafia (STAQ):
- Avaliação da adequação do SITAQ / SISAUDIO aos processos de trabalho da Secretaria de Taquigrafia;
 - Identificação de eventuais rotinas de trabalho redundantes entre as Secretarias de Taquigrafia e Ata;
 - Conclusão da implantação do sistema SISAUDIO, com a superação dos problemas relativos ao “no-break”, indispensável para o funcionamento dos equipamentos destinados ao registro de áudio.
10. Estudo e planejamento da incorporação do Relatório Anual da Presidência aos sistemas de apoio ao Processo Legislativo.
11. Criação do “Portal dos Usuários dos Sistemas de Apoio ao Processo Legislativo”, destinado a promover a integração de usuários internos e comunicação a respeito dos referidos sistemas no âmbito das unidades de apoio ao Processo Legislativo.
12. Planejamento de intercâmbio de textos com a Presidência da República, em seguida à implantação do sistema SEDOL na Câmara dos Deputados.

13. Estabelecimento de política destinada a definir critérios para controle de versão da informação disponível ao público.

14. Estabelecimento de política de segurança para os sistemas de apoio ao Processo Legislativo.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

Para implementação das ações sugeridas na seção anterior, além do estabelecimento de prioridades através de um plano de trabalho, a Comissão julga ainda relevante que se leve em consideração o seguinte:

- 1) Boa parte da implementação das ações propostas não diz respeito exclusivamente à estrutura dos bancos de dados e sistemas de informática, mas sim à correção, complementação e padronização das informações, providas de forma deficiente. **Em diversas situações o suporte de TI se dará mais no auxílio à detecção de inconsistências ou à correções em lote do que no desenvolvimento de novas funcionalidades dos sistemas existentes.**
- 2) Levando em consideração os princípios expostos no decorrer deste Relatório e a experiência resultante da avaliação dos processos historicamente utilizados na aplicação das soluções de TI para as informações do Processo Legislativo, fica patente que deve haver **forte gerenciamento na implementação dessas funcionalidades**, para que seja feita de forma coordenada e planejada, tendo em vista as diretrizes e metas estabelecidas.
- 3) Os Grupos de Trabalho ressaltaram, em suas conclusões, que a implementação das ações propostas deve vir acompanhada de **rigoroso controle de qualidade nos processos de implementação**, para evitar a disseminação de falhas. Implicarão, ainda, o estabelecimento de padrões e a modificação muitas vezes substancial nos processos de trabalho das diversas áreas envolvidas.
- 4) Em suma, a devida correção dos problemas detectados, por mais que resolva os registros passados, não é, por si só, garantia de qualidade para os futuros registros das informações. **Somente a implantação da**

Política de Gestão indicada no Capítulo II deste Relatório, com a criação das estruturas permanentes de gerenciamento ali delineadas, poderá, no entendimento desta Comissão, sustentar a qualidade e a confiabilidade dos registros das informações no Processo Legislativo Eletrônico, propiciando ao Senado atingir o grau de transparência, eficiência e acessibilidade que o credenciem no âmbito mundial como uma das instituições parlamentares mais democráticas e representativas, para o bem de toda a sociedade brasileira.

PROVIDÊNCIAS E PRIORIDADES

A Política de Gestão da Informação do Processo Legislativo proposta pelo presente Relatório tem como objetivo consolidar o Senado Federal como um Parlamento Eletrônico, que utiliza os recursos tecnológicos mais modernos e avançados para promover os valores de transparência, acessibilidade, eficiência, colaboração, integração e auditabilidade. A adoção formal dessa Política é etapa preliminar essencial para garantir a aplicação das diretrizes para a implantação e atualização permanente do Processo Legislativo Eletrônico.

O Processo Legislativo Eletrônico é o meio através do qual as informações do Processo Legislativo devem ser produzidas com vistas à promoção da Política de Gestão. Sua implementação, no entanto, só pode se dar se as informações constantes dos sistemas estiverem armazenadas com qualidade e tiverem condições de ser utilizadas pelos recursos mais modernos da informática.

A situação dos sistemas de apoio às informações do Processo Legislativo diagnosticada pela Comissão indica evidente **urgência** na tomada de providências, tendo em vista a gravidade das contradições, inconsistências e outros problemas detectados.

Para a implantação do Processo Legislativo Eletrônico, é condição prévia e necessária a execução imediata das mudanças em sistemas e procedimentos propostas no Capítulo IV.

A execução dessas providências deve se dar sob a coordenação e gerenciamento das estruturas sugeridas no Capítulo II do presente Relatório. É de se ressaltar, ainda, que as mudanças propostas devem ser objeto de rigoroso e detalhado planejamento, tendo em vista que muitas delas exigem a participação de múltiplos setores da Casa e se relacionam entre si por vínculos de dependência que exigirão esforço adequado para que sejam feitas de modo coordenado.

Sob a ótica da Comissão, o planejamento da implementação dessas mudanças deve priorizar aspectos mais sensíveis dos sistemas, sejam eles

relativos a dados inconsistentes ou à demanda por informação de difícil acesso ou inexistente. Levando em consideração os recursos essenciais referidos na “Conclusão” do Capítulo I, a Comissão indica a priorização das seguintes providências:

- 1) Oferta dos textos integrais das proposições legislativas – oferecer, pela Internet, os textos de proposições legislativas em tramitação no Senado Federal e no Congresso Nacional na atual sessão legislativa, nos termos propostos pelo Relatório Parcial nº 1 – “Textos integrais”.
- 2) Padronização das informações sobre a tramitação das proposições legislativas – promover as ações necessárias para que as informações relacionadas à situação (campo “Status” do MATE) das proposições em tramitação no Senado Federal e no Congresso Nacional (sessões conjuntas) na atual sessão legislativa estejam completas, íntegras e confiáveis.
- 3) Aprimoramento da oferta das informações do Processo Legislativo no sítio do Senado Federal na Internet – reorganizar as páginas que contêm informações do Processo Legislativo no sítio do Senado Federal na Internet, de modo a tornar mais fácil e intuitiva a pesquisa e recuperação de dados.

Para a execução dessas medidas, é primordial o estabelecimento da devida prioridade e a alocação dos recursos necessários, em conformidade com as recomendações do presente Relatório.

A priorização dessas ações tem por objetivo, por um lado, oferecer sistematicamente documentos que atualmente estão disponíveis de maneira desordenada, e por outro, sanear problemas reconhecidos como urgentes e que, se negligenciados, tendem a solapar não só a confiabilidade das informações prestadas atualmente, como também quaisquer esforços que pretendam aprimorar a qualidade do Processo Legislativo e a transparência do Senado Federal perante a sociedade.

Um planejamento que priorize essas medidas permitirá o saneamento dos sistemas, ensejando a implantação do Processo Legislativo Eletrônico e o

futuro desenvolvimento de projetos que vislumbrem a utilização de recursos cada vez mais avançados e sofisticados.

Dessa maneira, será possível posicionar o Senado Federal na vanguarda do tratamento digital do Processo Legislativo, ao lado das casas legislativas com nível mais avançado de informatização, utilizando as ferramentas mais sofisticadas da tecnologia para garantir a transparência, abertura e acessibilidade de suas atividades e promover a democracia e a cidadania.