



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE DIREITO (FD)

Jean Borges Marques

**O PROCESSO LEGISLATIVO E A AUSÊNCIA DE ELEMENTOS
INFORMACIONAIS NA CRIAÇÃO E ALTERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
ESPÉCIES NORMATIVAS DE IMPACTO SOCIOECONÔMICO:
Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (Reforma
Administrativa)**

Brasília

2022

Jean Borges Marques

**O PROCESSO LEGISLATIVO E A AUSÊNCIA DE ELEMENTOS
INFORMACIONAIS NA CRIAÇÃO E ALTERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
ESPÉCIES NORMATIVAS DE IMPACTO SOCIOECONÔMICO:
Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (Reforma
Administrativa)**

Monografia apresentada como requisito para
obtenção de título de Bacharel em Direito pelo
Programa de Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília (FD - UnB)

Orientadora: Professora Doutora Roberta
Simões Nascimento.

Brasília

2022

JEAN BORGES MARQUES

**O PROCESSO LEGISLATIVO E A AUSÊNCIA DE ELEMENTOS
INFORMACIONAIS NA CRIAÇÃO E ALTERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
ESPÉCIES NORMATIVAS DE IMPACTO SOCIOECONÔMICO:**

Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (Reforma
Administrativa)

Monografia apresentada como requisito para
obtenção de título de Bacharel em Direito pelo
Programa de Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília (FD - UnB).

Brasília, 23 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora **Roberta Simões Nascimento**
Orientadora - Presidência

Professor Doutor Henrique Araújo Costa
Examinador

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva
Examinador

Professor Mestre Rafael Santos de Barros e Silva
Examinador

Professor Doutor Victor Marcel Pinheiro
Examinador Suplente

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre estar ao meu lado e por me proporcionar a possibilidade de estar aqui defendendo esta monografia e realizando mais um sonho.

Aos meus pais, Amarildo e Regina, pelo apoio e confiança incondicionais depositados em mim. O amor de vocês me faz ter a vontade de lutar e alcançar oportunidades melhores, saibam que vocês são os meus maiores modelos de ética, retidão, empatia e humildade. Sem vocês nada disso seria possível, amo muito vocês.

À minha irmã, Marcella, com quem aprendi desde pequeno a dividir as coisas, a me colocar no lugar do outro e a me orgulhar a cada conquista sua. Você também foi muito importante para que eu chegasse aqui, te amo.

À minha família, sempre presente em minha vida, com quem eu pude aprender e formar a minha base moral e ética, sobretudo à Vovó Maria, exemplo de força e humildade e à minha prima-irmã, Nádia, com quem partilhei e ainda partilho os melhores e piores momentos da minha vida desde o berçário. Amo vocês.

Aos meus pais brasilienses, Calmon e Luzia, e a toda a sua família, que mesmo não sendo meus parentes próximos, me acolheram com tanto amor, carinho e atenção. Sou muito grato a vocês.

Aos amigos e às amigas que tive a honra de conhecer ao ingressar na UnB. Vocês foram os melhores presentes que pude ter ao chegar em Brasília. Tenham a certeza de que cada um fez a minha trajetória da graduação ser mais alegre, proveitosa e enriquecedora. Agradeço a vocês nominalmente por ordem alfabética para não gerar problemas: Alessandra, Carlos, Dani, Elisa, Fausto, Gabriel, Gaudêncio, Grazi, Gustavo, Jana, Jenny, João Victor, Joe, Juliana, Laura, Lorena, Lucas, Luiz Vinícius, Mafê, Marcela, Maria Letícia e Pepê.

Aos meus amigos e às minhas amigas do IFTM, que mesmo distantes se fazem presentes e me mostram que a amizade verdadeira não perece com a distância e o tempo.

À minha orientadora, Roberta Nascimento, muito obrigado por ter aceitado o convite para a minha orientação e por ter sido tão atenciosa, prestativa e paciente. Sem os seus preciosos conselhos nada disso teria sido possível. Saiba que a senhora é um exemplo de profissional e acadêmica.

A todos os profissionais com quem tive a honra de conviver nos estágios que desenvolvi ao longo da graduação, vocês são exemplos de amor à advocacia, empatia, ética e intransigência na defesa dos direitos de seus clientes.

RESUMO

Resumo: A atividade legislativa detém significativa importância na persecução dos anseios sociais. Ante esse cenário, há diversas regras e parâmetros constitucionais e regimentais vocacionados a regular a produção legislativa como um todo. Ocorre que em determinadas situações, como quando se apresenta propostas legislativas que visam criar ou alterar políticas públicas ou mesmo empreender mudanças substanciais no texto constitucional, há que se ater para um debate mais aprofundado e a um processo de tramitação em que ocorra a participação dos mais variados setores da sociedade, além de fomentar um ambiente legislativo dotado de informações, dados e estudos de qualidade. Entretanto, nota-se, em alguns casos, a ausência desses elementos informacionais em propostas legislativas de significativo impacto socioeconômico, a exemplo da PEC nº 32/2020, que visa alterar diversas normas da Constituição Federal que balizam a atuação da administração pública federal e dos demais entes subnacionais. Com isso e tendo em vista a indefinição doutrinária e jurisprudencial acerca de conceitos que poderiam reger a atividade legislativa, o presente trabalho propõe-se a desenvolver uma análise sobre como a ausência de informações de qualidade no decorrer do processo legislativo da Reforma Administrativa influenciou e poderá influenciar em sua tramitação no Congresso Nacional.

Palavras-chave: processo legislativo; devido processo legislativo; teoria da legislação; estudos de qualidade; dados; informações; políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), legislação baseada em evidências; PEC nº 32/2020 (Reforma Administrativa).

ABSTRACT

Abstract: The legislative activity has significant importance in the pursuit of social desires. In this scenario, there are several constitutional and regulatory rules and parameters designed to regulate legislative production as a whole. It happens that in certain situations, such as when legislative proposals are presented that aim to create or alter public policies, or even make substantial changes to the constitutional text, it is necessary to hold a more in-depth debate and a lawmaking process in which the most varied sectors of society can participate, in addition to fostering a legislative environment endowed with information, data, and quality studies. However, it is noted, in some cases, the absence of these informational elements in legislative proposals of significant socioeconomic impact, such as the PEC n°. 32/2020, which aims to amend several rules of the Brazilian Constitution that govern the performance of the federal public administration and other subnational entities. With this and in view of the doctrinal and jurisprudential vagueness about concepts that could govern the legislative activity, this paper proposes to develop an analysis on how the absence of quality information during the lawmaking process of the Administration Reform influenced and may influence its passage through the Brazilian Congress.

Keywords: lawmaking process; due process of lawmaking; theory of legislation; quality studies; data; informations; evidence-based policy (EBP); PEC n° 32/2020 (Administration Reform).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A NECESSIDADE DO SEU DESENVOLVIMENTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS ATOS NORMATIVOS	4
2.1. O processo legislativo constitucional	4
2.2 - O conceito indefinido de devido processo legislativo na doutrina e na jurisprudência brasileira.....	7
2.3 - A teoria da legislação e a necessidade de instrumentos para o fomento de um processo legislativo dotado de elementos informacionais de qualidade.....	18
3. O USO DE ESTUDOS E DADOS EM PROPOSTAS DE REFORMAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS	22
3.1 - A produção legislativa baseada em informações de qualidade, dados e evidências	22
3.2 - As competências constitucionais do Congresso Nacional na avaliação de políticas públicas como modelo para a avaliação e o fomento de ambiente legislativo dotado de informações de qualidade	28
3.3 - Os efeitos deletérios da ausência de informações de qualidade e da realização de audiências públicas para a produção legislativa	31
4. OS ELEMENTOS INFORMACIONAIS USADOS NA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) Nº 32/2020 (REFORMA ADMINISTRATIVA)	38
4.1 - A deficiência da exposição de motivos da PEC nº 32/2020 ante à ausência de estudos e evidências.....	39
4.2 - Os problemas gerados pela falta de informações de qualidade na apresentação da PEC nº 32/2020	48
4.3 - A ausência de estudos e a necessidade de uma teoria da legislação que abarque o conceito indefinido de devido processo legislativo	52
5. CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

1. INTRODUÇÃO

A atividade legislativa é um ramo de suma importância para qualquer sociedade, visto que consolida os atos normativos regedores da dinâmica social, fiscaliza a atuação do Poder Executivo e, em última análise, representa de maneira mais direta os cidadãos. Para desenvolver essas atribuições, o Poder Legislativo utiliza-se do denominado processo legislativo, conjunto de atos que balizam a elaboração de espécies normativas como leis ordinárias, leis complementares, decretos legislativos e emendas à Constituição (BRASIL, 2017).

De todo modo, a atividade legislativa detém significativa influência no desenvolvimento de qualquer nação, motivo pelo qual o procedimento utilizado para a concretização dos diplomas normativos deve ser capaz de regular desde a apresentação até a aprovação desses atos, sem se olvidar das regras constitucionais e regimentais específicas a cada etapa do processo e a cada espécie.

Ante essa proeminência, a presente monografia busca abordar o processo legislativo como concretizador de normas consentâneas aos anseios populares e dotadas de efetividade, de modo a analisar o procedimento adotado no bojo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (Reforma Administrativa), sobretudo as informações utilizadas quando da apresentação dessa PEC e eventuais problemas ocasionados pela ausência de elementos informacionais de qualidade na referida proposição legislativa, ou seja, um arcabouço informativo desenvolvido de modo detalhado e dotado de elementos científicos.

Nesse sentido, a escolha da mencionada proposição como referencial para a análise empírica a ser empreendida no Capítulo 4, se deu com base no impacto socioeconômico projetado pelo próprio Poder Executivo, quando de sua apresentação, que previu uma economia entre R\$ 300.000.000.000,00 (trezentos bilhões de reais) e R\$ 816.000.000.000,00 (oitocentos e dezesseis bilhões de reais) aos cofres públicos, além do fato de que a PEC propõe diversas alterações no texto constitucional, de modo a defender alterações sistêmicas na dinâmica da administração pública tanto Federal, quanto dos entes subnacionais, especialmente em relação ao serviço público e suas respectivas normas.

Para tanto, este trabalho utilizar-se-á essencialmente da revisão bibliográfica de produções acadêmicas nacionais e internacionais, por meio de plataformas *online* e livros físicos, bem como da pesquisa de jurisprudência em tribunais brasileiros, sobretudo no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Tribunal de Contas da União (TCU) e, por fim, do acompanhamento de proposições legislativas e atos normativos pelos portais da Câmara dos Deputados (CD) e do Senado Federal (SF).

No segundo capítulo será feita, inicialmente, uma análise no tópico 2.1, do processo legislativo constitucional e de suas deficiências no que concerne ao fomento de PECs dotadas de elementos técnicos de qualidade. Posteriormente, o tópico 2.2 tratará de expor os mais variados conceitos desenvolvidos de devido processo legislativo, com o intuito de determinar se mencionada construção doutrinária e jurisprudencial é apta a incentivar a tomada de decisão legislativa baseada em dados e estudos de qualidade. Por fim, o último tópico desse capítulo empreenderá análise da teoria da legislação e da argumentação legislativa, como alternativa ao proposto pelos defensores do devido processo legislativo.

Focado no elemento informacional do processo legislativo e, por conseguinte, em sua influência no processo legislativo, o terceiro capítulo inicia com o debate acerca das teorias denominadas Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs) ou *evidence-based policy* (EBP), cujo escopo é a produção de atos normativos e políticas públicas com base em informações de qualidade e adotando, em alguns casos, expedientes próximos à metodologia científica. Logo após, o tópico 3.2, no ímpeto de analisar a possibilidade da utilização de máximas das PPBEs no processo legislativo, expõe as atribuições do Congresso Nacional na avaliação de políticas públicas. Para finalizar, o tópico 3.3 exporá estudos e análises práticas, captadas por meio de estudos acadêmicos, dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de modo a retratar os efeitos deletérios da ausência de informações de qualidade e da realização de audiências públicas e debates com a sociedade para o produto final do processo legislativo.

Partindo para a análise concreta da PEC nº 32/2020, o capítulo quarto fará um cotejo dos conceitos de devido processo legislativo, teoria da legislação e PPBEs na tramitação da mencionada Proposta de Emenda à Constituição. Para tanto, o tópico 4.1 cuidará de analisar a exposição de motivos da PEC nº 32/2020, visando analisar a presença de dados, estudos e informações de qualidade que corroborem as alterações propostas. Ademais, o tópico 4.2 empreenderá uma análise relativa aos problemas gerados até o momento em decorrência da falta de informações quando da apresentação da PEC em apreço, sob o enfoque de elementos concernentes ao seu processo legislativo. Por fim, o último tópico desse capítulo realizará um apanhado das informações colhidas acerca da PEC nº 32/2020 para destacar a importância de procedimentos que fomentem uma tomada de decisão legislativa baseada em informações de qualidade.

Em conclusão, expor-se-á o panorama observado no âmbito do processo legislativo, notadamente no processo legislativo constitucional da PEC nº 32/2020 até o presente momento,

além de repisar a importância das informações no curso da atividade legislativa e propor procedimentos para o fomento de um processo legislativo dotado de elementos técnicos e capaz de contribuir para a consecução das premissas do Estado Democrático de Direito brasileiro.

2. O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A NECESSIDADE DO SEU DESENVOLVIMENTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS ATOS NORMATIVOS

Como visto, o processo legislativo é caracterizado como o conjunto de regras procedimentais – sejam elas de natureza constitucional ou regimental – que balizam a elaboração de leis e outras espécies normativas, isto é, regras sobre a produção de regras.

Para os fins do presente trabalho, será analisado especificamente o processo de elaboração, discussão e votação de atos normativos primários, especificamente de leis e emendas constitucionais.

Assim, com o intuito de apresentar as regras a que o poder constituinte derivado reformador se submete no exercício de sua atividade e tendo em vista que o presente trabalho realizará, em seu quarto capítulo, análise de proposta de emenda à Constituição Federal (PEC), o próximo tópico tecerá considerações acerca do processo legislativo constitucional.

O tópico seguinte, por sua vez, cuidará de apresentar os diversos entendimentos da doutrina brasileira e da jurisprudência do STF acerca do conceito de devido processo legislativo, demonstrando a sua indefinição.

Diante desse cenário, empreender-se-á uma análise sobre a importância do acesso e da utilização de informações e evidências de qualidade para amparar a decisão legislativa, sobretudo quando se trata de alterações no texto constitucional e na implementação de políticas públicas.

2.1. O processo legislativo constitucional

O processo de alteração da Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi balizado pelo constituinte originário no bojo do art. 60, da CF/88. Por se tratar de pretensa mudança em normas e disposições do diploma regedor do sistema jurídico brasileiro, optou-se por limitar o poder de iniciativa a i) um terço ou mais membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ii) do Presidente da República; ou iii) mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, havendo o reconhecimento pela maioria relativa de seus respectivos membros (art. 60, *caput*, incisos I a III).

Além do óbice e da escolha de atores específicos com legitimidade para a apresentação de PECs, adotou-se um rito de deliberação muito mais rígido do que aquele observado no âmbito dos demais diplomas normativos, como leis ordinárias, de modo que tais proposições devam ser votadas em dois turnos em ambas as Casas do Congresso Nacional, considerando-se

aprovadas apenas quando alcançada a quantidade mínima de três quintos dos membros do Legislativo Federal (art. 60, § 2º).

Ainda como limitação, mas agora de ordem material, impede-se a deliberação de proposta de emenda que objetive abolir i) a forma federativa de Estado; ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; iii) a separação dos Poderes; e iv) os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, incisos I a IV). Tal medida visa resguardar objetivos considerados imprescindíveis pelo constituinte originário e se soma, também, com a vedação de quaisquer mudanças na Constituição no curso de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio (art. 60, § 1º).

No âmbito interno, os Regimentos da Câmara dos Deputados (RICD) e do Senado Federal (RISF) estabelecem regras que, em sua maioria, reproduzem os postulados da Constituição Federal, havendo inovações apenas acerca dos procedimentos internos, como a determinação de análise preliminar pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara acerca da admissibilidade da PEC, em até cinco sessões (art. 202, *caput*, do RICD); da criação de Comissão Especial para a análise da proposta (art. 202, § 2º, do RICD); e do interstício de cinco sessões entre os dois turnos de discussão e votação (art. 202, § 6º, do RICD).

No Senado, de modo diverso, a matéria logo que recebida é encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para que emita parecer no prazo de trinta dias a partir do despacho que a remeteu para a CCJ (art. 356, *caput*, do RISF) e o interstício entre o primeiro e segundo turnos de votação deve ser de, no mínimo, cinco dias (art. 362, do RISF).

Nota-se que, embora a Constituição Federal tenha imposto importantes balizas ao poder constituinte derivado reformador, resguardando normas consideradas essenciais para a ordem constitucional e os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional tenham operacionalizado o procedimento de análise e deliberação das PECs, não há um maior detalhamento, muito menos uma exigência mais rígida quanto à maneira como se dará o debate e a avaliação dessas propostas. Em outras palavras, não existe uma maior amarração em termos de regras – ainda que regimentais – que fomentem a consideração e o fornecimento de informações e evidências de qualidade, sejam elas fornecidas por atores internos ou externos – por meio de audiências públicas, por exemplo.

Isso se dá, pois, nos termos do exposto, trata-se de hipótese de alteração do diploma regedor do ordenamento jurídico brasileiro. Não é possível que as regras para a edição e apresentação de PECs estejam limitadas apenas aos dispositivos constitucionais e regimentais supramencionados, uma vez que não preveem qualquer detalhamento ou filtros que contribuam

para que eventuais mudanças no texto constitucional sejam dotadas de elementos informacionais de qualidade e de um amplo debate social.

O que se propõe é justamente o desenvolvimento de um modelo próximo a uma teoria da legislação, que seja capaz de substituir, de acordo com o que será destacado no próximo tópico, o conceito indefinido de devido processo legislativo, impondo regras e procedimentos mínimos aptos a verificarem a qualidade das alterações e das propostas de alteração à Constituição.

Exemplificativamente, poder-se-ia adotar exigências tais quais aquelas impostas pelo art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo dispositivo determina que sejam apresentadas estimativas de impacto orçamentário em proposições que importem em alteração ou aumento de despesas obrigatórias ou, ainda, em renúncia de receita.

Como será melhor detalhado no Capítulo 4 desta monografia, há divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à aplicação desta norma a PECs, visto que o STF, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 43¹, entendeu pela impossibilidade de se realizar o controle de constitucionalidade de proposta de emenda à Constituição pela referida ação do controle concentrado de constitucionalidade, já que a Lei nº 9.882/1999 limitou o objeto da ADPF a atos do Poder Público não mais suscetíveis a alteração.

Embora a Suprema Corte tenha reconhecido a possibilidade de questionamento de PEC a partir de mandado de segurança repressivo, consoante destacado por Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2021, pp. 1.471-1.472), tal entendimento vem sendo adotado no sentido de que esse remédio constitucional apenas poderia ser adotado caso houvesse violação a aspectos inerentes ao processamento da PEC ou mesmo aos limites impostos pelo art. 60, § 4º da CF/88.

Vê-se que mesmo diante de intenso debate quanto à incidência do art. 113 do ADCT a PECs, normas dessa natureza “permitem que os parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas, bem como de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.”, nos termos do destacado pelo Deputado Federal Darcísio Perondi (MDB/RS), em parecer proferido no âmbito da Comissão Especial para a análise da PEC nº 241-A/2016, que culminou na inclusão do art. 113 do ADCT (BRASIL, 2016, p. 50).²

¹ STF, ADPF 43 AgR, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 20/11/2003.

² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer de Relator da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496778&filename=PRL+3+PEC24116+%3D%3E+PEC+241/2016>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Desse modo, impõe-se que sejam incorporadas normas mais claras e eficientes para o desenvolvimento de uma atividade legislativa, especialmente de alteração do texto constitucional, que contribua para um debate mais detalhado e embasado em informações de qualidade, assim como verificado no art. 113 do ADCT.

Nesse sentido, o próximo tópico tratará de expor o conceito de processo legislativo, brevemente apresentado, e das diversas interpretações dadas à ideia de devido processo legislativo.

2.2 - O conceito indefinido de devido processo legislativo na doutrina e na jurisprudência brasileira

O entendimento de que a regra da maioria constitui a razão de ser do processo legislativo encontra defensores de relevante importância tanto no âmbito jurídico como na seara da ciência política nacional e internacional. Nos termos do que defendem esses estudiosos, dentre os quais destaca-se José Afonso da Silva, o processo legislativo é um conjunto de normas que orientam e pacificam divergências sociais, por meio da vontade da maioria da população representada pelos parlamentares eleitos. Nessa linha, defende José Afonso da Silva:

O processo legislativo parlamentar serve para acertar e resolver as contradições dos interesses representados nas Câmaras Legislativas numa síntese que vem a ser a lei jurídica. (...)

O regime representativo procura resolver o conflito de interesses sociais por decisões da Maioria parlamentar – a qual nem sempre exprime a representação da maioria do povo, porque o sistema eleitoral opõe grandes obstáculos a ponderável parcela da população quanto ao direito de voto para a composição das Câmaras Legislativas. Daí decorre que a legislação nem sempre reflete aquilo a que a maioria do povo aspira, mas, ao contrário, em grande parte busca sustentar os interesses das classes que dominam o poder, e que as vezes estão em contratante com os interesses gerais da Nação. As classes dirigentes, embora constituindo concretamente uma minoria, conseguem, pelo sistema eleitoral, impedir a representação nos Parlamentos da maioria do povo, razão por que, fazendo a maioria parlamentar, obtêm uma legislação favorável. (...) (SILVA, 2017, pp. 44 - 46).

Ainda que a regra da maioria constitua importante base para o processo legislativo, não se pode considerá-la como o sustentáculo do mencionado conceito, haja vista que, o desenvolvimento da atividade legislativa se dá, ainda, por meio de debates que desbordam de meros interesses da maioria. Há, no curso desse processo, a participação e o cotejo de anseios e demandas de minorias, de modo que caso o processo legislativo estivesse exclusivamente - não se nega que na maioria das vezes está - à mercê da maioria, estar-se-ia diante de uma “tirania da maioria”.

Desse modo, mesmo sendo a regra da maioria importante valor do processo legislativo, ela não é a razão de ser do referido conceito, pois extrapola a mera visão de “instrumento” por meio do qual são solucionadas eventuais controvérsias sócio-políticas, de modo a expressar, na realidade, a concretização do princípio da igualdade, impedindo a sobreposição dos interesses das maiorias e o subjugamento das minorias. Em outras palavras, o processo legislativo não é um mecanismo voltado exclusivamente ao alcance dos interesses das maiorias, mas sim “uma das maneiras de concretizar o princípio da igualdade no plano da ação política coletiva” (PINHEIRO, 2022, no prelo).

Outro ponto de intenso debate é a aproximação e o estudo do processo legislativo como desdobramento da teoria geral do processo, ou seja, uma espécie desta dogmática.

Nesse sentido, o próprio STF, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.254³, entendeu pela aplicação do princípio da preclusão em sede de análise de veto presidencial pelo Congresso Nacional. Em seu voto, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, cita estudo desenvolvido por Enzo Fazzalari, por meio do qual o jurista italiano defende que a teoria geral do processo nada mais é do que uma “teoria geral do exercício do Poder pelo Estado, com formas preestabelecidas (...)”. Este foi o entendimento do Ministro Relator:

Mesmo entre os processualistas de tomo, cresce o número dos que – rompendo com o preconceito comum entre os estudiosos do processo jurisdicional – tendem a reconhecer a identidade básica com ele do processo legislativo e do processo administrativo (v.g., Cândido Dinamarco, *Fundamento do Processo Civil Moderno*, ed. RT, 1987, p. 314), que, invocado Enzo Fazzalari, propõe uma teoria geral do processo que, indo além dos limites do processo jurisdicional, se constitua em “teoria geral do exercício do Poder pelo Estado, com formas preestabelecidas...”

Claro, não se trata de negar, entre as várias modalidades de processo, a realidade dos caracteres específicos de cada qual, relacionados à diversidade da particular função da criação e aplicação de normas – legislativa, administrativa e jurisdicional – cuja disciplina tenha por objeto.

Basta o reconhecimento de identidade básica de todas elas – por que constituem processos de atuação de ordem jurídica estatal – para legitimar que se tomem de empréstimo, da mais elaborada sistematização científica do processo jurisdicional, podem ser adequadamente utilizados com referência ao processo administrativo ou ao processo legislativo. (BRASIL, 2000, p. 13).

Sendo assim, o processo legislativo seria uma espécie do gênero processo (VELLOSO, 2004; CASSEB, 2008, p. 21).

Além dos processualistas já citados, que comungam do entendimento de que o processo legislativo é derivado da teoria geral do processo e que, portanto, deve seguir as regras e princípios orientadores do denominado devido processo legal, Freddie Didier Júnior, defende

³ STF, ADI 1.254, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 09/12/1999.

que “competência, decisão, prova, demanda, admissibilidade, presunção, objeto litigioso, capacidade, cognição etc. são conceitos lógico-jurídicos processuais. Compõem o conteúdo da Teoria Geral do Processo. Esses conceitos servem a todas as espécies de processo, e não apenas o processo jurisdicional” (DIDIER JÚNIOR, 2018, p. 93).

Entretanto, não há que se considerar o processo legislativo como produto da teoria geral do processo, haja vista que este está relacionado à dinâmica social, em contraposição à resolução de litígios, típica da teoria geral do processo.

Passa-se, então, à ideia de (devido) processo legislativo como instrumento de compreensão das normas de elaboração legislativa.

Os princípios do (devido) processo legislativo já foram objeto de estudo de juristas de renome, como é o caso de José Afonso da Silva, que considera que constituem “princípios do processo legislativo”: “[...] a) o da publicidade, b) o da oralidade, c) o da separação da discussão e votação, d) o da unidade da legislatura, e) o do exame prévio dos projetos por Comissões Parlamentares” (SILVA, 2017, p. 52). Por sua vez, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira destaca os princípios da “unicidade do procedimento”, “economia procedimental”, “continuidade ou dependência funcional da série procedimental”, além do “princípio do contraditório” (OLIVEIRA, 2018, p. 8), aproximando-se da teoria geral do processo, já destacada neste capítulo.

Ademais, João Trindade Cavalcante Filho defende a existência de nove princípios do processo, quais sejam: separação dos poderes, não convalidação das nulidades, controlabilidade, simetria, democracia, publicidade, oralidade, separação da discussão e da votação e bicameralismo. (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 28).

Victor Pinheiro (2022, no prelo) propõe a existência de cinco princípios do devido processo legislativo, quais sejam: i) igualdade política; ii) participação social; iii) publicidade; iv) deliberação; e v) eficiência.

Para os fins do presente trabalho serão tratados apenas sobre a participação social, a deliberação e a eficiência. A participação social elencada por Pinheiro (2022) como outro princípio do devido processo legislativo não deriva diretamente de nenhuma regra constitucional, ou seja, não há menção expressa na Constituição Federal acerca deste princípio. Todavia, ele pode ser compreendido como um desdobramento de normas constitucionais como a soberania popular, prevista nos incisos do art. 14 da CF/88; possibilidade de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, presente no art. 58, § 2º, inciso II, também

da CF/88; além do direito de os cidadãos exigirem providências ao Poder Legislativo, estabelecido pelo art. 58, § 2º, inciso IV, da CF/88. Nas palavras de Victor Pinheiro:

(...) o princípio da participação social decorre dos princípios subjacentes a diversas de suas normas como soberania popular (art. 1º, inciso I, e art. 14, caput), direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII), direito de petição (art. 5º, XXXIV), possibilidade de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, inciso II), direito de qualquer pessoa exigir providências perante o Poder Legislativo (art. 58, § 2º, inciso IV) e formas específicas de participação social em alguns desses ambientes mediante iniciativa legislativa popular, plebiscito e referendo (art. 1º, parágrafo único) e nas atividades da Administração Pública (art. 18, §§ 3º e 4º, art. 37, § 3º, art. 74, § 2º, art. 194, VII, e art. 206, VI). (PINHEIRO, 2022, no prelo)

Sabe-se que o processo legislativo muitas vezes demanda celeridade e que a oitiva e participação social pode acarretar em uma tramitação mais lenta das matérias, todavia é de se destacar que a produção legislativa deve ser acompanhada de um amplo debate não só entre os parlamentares, mas, também, com a participação de atores externos e daqueles grupos impactados diretamente pela proposição em análise.

Embora o Brasil seja uma democracia representativa, por meio da qual os parlamentares e agentes políticos eleitos representem os anseios da sociedade e dos grupos que os elegeram junto aos seus respectivos órgãos, a participação direta da população do país no processo de elaboração de leis e demais atos normativos é de suma importância, tendo em vista que essas pessoas serão as destinatárias últimas das normas debatidas nos parlamentos. Não se trata de defender uma guinada para a democracia direta, mas de propor um modelo em que os debates legislativos não estejam circunscritos apenas às casas legislativas.

Consoante já destacado, o Brasil apresenta diversos mecanismos de participação social no âmbito do processo legislativo, dentre os quais estão o Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados (CD), o Portal e-Cidadania, do Senado Federal, além das Comissões de Legislação Participativa (CLP) e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

Além dos mencionados instrumentos de fomento da participação social no processo legislativo no âmbito federal, há, ainda as audiências públicas realizadas no curso da tramitação de várias matérias e a influência direta de grupos da sociedade na atividade denominada *lobby*, a qual, inclusive, encontra-se em debate na Câmara dos Deputados por ocasião do Projeto de Lei nº 4.391/2021, apresentado pelo Poder Executivo.

Desse modo, a participação social no curso do processo legislativo é de suma importância para que as normas propostas, debatidas, aprovadas ou rejeitadas, representem da melhor maneira os anseios e opiniões dos mais variados setores da sociedade. Isso pressupõe

não apenas as regras e instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal e aqueles consolidados nas Casas Legislativas, mas, também, que esses mecanismos sejam efetivamente utilizados, otimizados, além do desenvolvimento de demais instrumentos que oportunizem a ampla participação da sociedade no curso do processo legislativo.

No Brasil a deliberação é expressamente exigida pela Constituição Federal por meio do termo “discussão”, mas o texto constitucional não especifica o que se entende por “discussão”. Para ilustrar tal exigência, citam-se os arts. 58, § 2º, inciso I; 60, § 2; 64, *caput*; e 65, *caput*, todos da CF/88; além do art. 11, parágrafo único, do ADCT. Nesses dispositivos, utiliza-se “discussão” em seu sentido amplo, referente, na maioria das vezes, a discussões que antecedem o processo de votação das matérias.

Ante à ausência de definição do conceito de “discussão” pela Constituição Federal, adotar-se-á o entendimento de que o princípio da deliberação, como uma das principais bases do conceito de devido processo legislativo aqui adotado, está relacionado ao debate entre os parlamentares e a sociedade como um todo no curso do processo legislativo. Tal visão pressupõe, por exemplo, a análise das proposições pelas comissões das Casas Legislativas, o cotejo de informações trazidas por atores externos, os debates entre posições divergentes dos diversos grupos parlamentares, dentre outras situações que demandem uma troca de ideias e pontos de vista entre os representantes do povo (PINHEIRO, 2022, no prelo).

O conceito de deliberação deriva de Habermas à medida em que as democracias contemporâneas exigem a exposição das razões utilizadas na tomada de decisão das autoridades políticas. Trata-se da denominada “cultura da justificação”, relacionada ao princípio da publicidade, exposto no tópico anterior (OLIVEIRA, 2016, p. 24).

Dessa maneira, a discussão constituiria um desdobramento da “cultura da justificação”, contribuindo para que as matérias em análise no Poder Legislativo sejam objeto de amplo e heterogêneo debate, de modo a considerar os mais variados entendimentos.

No mesmo sentido, “discussão” pode ser considerada como parte do princípio da deliberação, o qual não diz respeito apenas ao debate entre ideias e posicionamentos dos parlamentares da sociedade em geral.

Importante reflexão a ser empreendida neste ponto está na consideração de esferas de deliberação no bojo do processo legislativo, isto é, a consciência de que os parlamentares participam e propõem encontros internos, que objetivam o convencimento mútuo e de determinados grupos de congressistas (reuniões entre lideranças de partidos, oposição, governistas, maiorias, minorias...) e a discussão externa, observada quando da discussão em

plenário ou comissões das proposições. O intuito não é estabelecer a contraposição de uma em relação à outra, mas sim de reconhecer a importância de cada uma dessas categorias, visto que cada uma delas detém a sua importância e legitimidade.

Observa-se, portanto, a importância do princípio da deliberação tanto nos debates internos como nos externos, desde que os interesses e as pautas debatidas sejam legítimas e passem pelo crivo da publicidade – ressalvados os assuntos resguardados legal ou constitucionalmente por sigilo.

Acerca da necessidade de deliberação, Ana Paula de Barcellos (2016) defende a necessidade da apresentação de subsídios quando da proposição de atos normativos aos Poder Legislativo, de modo que haja “o dever de o proponente da norma apresentar, de forma pública, as razões pelas quais considera que tal norma deve ser editada e as informações que as fundamentam” (BARCELLOS, 2016, p. 74).

Assim, o princípio da deliberação objetiva garantir que o processo legislativo seja baseado em debates e discussões entre os grupos parlamentares e sociais, de maneira a desenvolver uma análise mais transparente, com participação social e que realize uma avaliação dos impactos das proposições na realidade do país.

É justamente essa a premissa que será adotada no presente trabalho: como a ausência de informações detalhadas em propostas de políticas públicas e reformas estruturais – sobretudo Emendas Constitucionais – influenciam na qualidade do debate parlamentar?

A seu turno, o princípio da eficiência aplicado ao processo legislativo diz respeito à análise do produto final da elaboração de normas, isto é, assim como preconizado no princípio da deliberação, a eficiência pressupõe que o mister legislativo seja empreendido com vias a garantir regras consentâneas à realidade e demandas sociais, portanto, eficazes e efetivas.

Embora a eficiência constitua princípio regeedor da administração pública, previsto no *caput*, do art. 37, da Constituição Federal, não há dispositivo constitucional que vincule o processo legislativo a referido mandamento, o que não impede o desenvolvimento de proposta e a sua aplicação por juristas e cientistas políticos.

Sobre esse princípio, Pinheiro vislumbra a aplicação ao processo legislativo sob dois principais enfoques: “a) a mobilização de recursos escassos para a tomada de decisão e b) sobre o produto da atividade legislativa (a lei, por excelência).” (PINHEIRO, 2022, no prelo).

A mobilização de recursos escassos se relaciona, sobretudo, com elementos como o tempo, o qual apesar de ser, em regra, ilimitado no processo legislativo – salvo em relação a normas orçamentárias (PPA, LDB e LDO) e a MPs -, as sociedades apresentam necessidades

que demandam resolução mais célere pelo Poder Legislativo, de modo que a eficiência perpassa por garantir que a dinâmica do processo legislativo se dê de acordo com o grau de relevância e urgência da demanda. Não à toa o texto constitucional em vigor introduziu em nosso ordenamento a figura da Medida Provisória, utilizada pelo Chefe do Poder Executivo Federal em situação de relevância e urgência, produzindo efeitos imediatos, mas vinculada a sua conversão à análise – em até 120 dias – do Congresso Nacional.

O que se busca, nesse caso, não é exigir que as proposições legislativas sejam deliberadas e, por conseguinte, aprovadas ou rejeitadas em determinado lapso temporal, como observado nas MPs e nas normas orçamentárias, mas sim que os parlamentares, dentro de suas capacidades, estejam atentos às necessidades da sociedade e imprimam o ritmo necessário para a análise das matérias em trâmite nas casas legislativas.

Além do tempo, a eficiência abarca, ainda, o acompanhamento social (participação social) e análise do resultado final do processo legislativo. Quanto à participação social, princípio do devido processo legislativo minudenciado anteriormente, há de se considerar que a eficiência do processo legislativo passa pela postura ativa dos cidadãos no curso desse processo, logo, as normas cujo debate tenha sido integrado pela sociedade tenderão a apresentar resultados mais próximos aos anseios gerais e específicos, contribuindo para a proteção e fruição de direitos fundamentais.

Diante do exposto, o princípio da eficiência se presta a orientar o processo legislativo de maneira a contribuir para a otimização das normas produzidas pelo Legislativo, não se tratando de parâmetros a serem observados sob pena de invalidade.

A partir do que já foi apontado até aqui, nota-se que o conceito de devido processo legislativo apresenta diversas variações em sua definição. Assim como a doutrina, a jurisprudência do STF também não apresenta entendimento pacificado acerca da concepção de devido processo legislativo.

Essa indefinição é constantemente alvo de críticas, como a de Roberta Simões Nascimento em *“O que é o devido processo legislativo? Da leitura dos acórdãos do STF há mais confusão do que luzes”*, em que apresenta análise de julgados que a Suprema Corte enfrentou questões relativas a alegadas violações ao devido processo legislativo.

Embora sejam identificados casos concretos de aplicação do devido processo legislativo, não há uma harmonia entre os conceitos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, de tal modo que enquanto no bojo da ADI nº 5.127⁴, o entendimento adotado foi o de que

⁴ STF, ADI 5.127, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015.

mencionada ideia é um direito fundamental de titularidade difusa, no Mandado de Segurança (MS) nº 24.041⁵, o devido processo legislativo foi definido como garantia e, como se não bastassem tantas visões divergentes, em outros casos como no MS nº 20.257⁶, corriqueiramente utilizado como *leading case* acerca do conceito de devido processo legislativo, não houve qualquer referência à mencionada ideia, ainda que o voto divergente tenha falado em direito subjetivo dos parlamentares de manter um processo legislativo hígido (NASCIMENTO, 2021a).

Como explica a autora, ao julgar o MS nº 22.503⁷, se questionava a constitucionalidade da reapresentação de emenda anteriormente rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados, a maioria dos ministros consideraram a matéria como de competência *interna corporis*, divergindo da tese adotada apenas os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio. Nos termos do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, os parlamentares têm o “direito subjetivo à observância do devido processo legislativo”, de modo a resguardar a higidez e regular observância das regras constitucionais e regimentais que balizam a atividade legislativa. Nas palavras do Ministro:

O processo de elaboração normativa constitui matéria que concerne, essencialmente, ao interesse público. A ordem ritual prescrita pelas normas de índole constitucional e pelas regras mandatórias de caráter regimental destina-se a preservar a própria regularidade e legitimidade do processo de válida formação dos atos emanados do Poder Legislativo. Os membros do Congresso Nacional, nesse contexto, têm inquestionável direito público subjetivo à observância do devido processo legislativo. Torna-se-lhes possível, em consequência, o acesso à tutela jurisdicional do estado, sempre que, do ato da Mesa das Casas legislativas, derivar lesão a qualquer preceito inscrito na Constituição da República ou a qualquer norma mandatória de índole regimental que se qualifique, enquanto vetor subordinante da elaboração legislativa, como regra de observância cogente e de aplicabilidade inafastável. (BRASIL, 1996, p. 80)

Esse acórdão levou alguns juristas a considerarem que o devido processo legislativo seria, a um só tempo, conceito amplo que abarca regras gerais a serem seguidas para a elaboração de normas pelos representantes eleitos (concepção regulatória) e protegidas apenas pelos próprios parlamentares.

Ainda que determinados estudiosos e operadores do direito entendam que a ideia de devido processo legislativo tenha sido utilizada inicialmente pelo STF quando do MS nº 20.257, sob a vigência da Constituição de 1967 (CF/1967), é necessário analisar os votos dos ministros da Suprema Corte no referido *leading case*, sobretudo do Ministro Moreira Alves. Moreira

⁵ STF, MS 24.041, Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, julgado em 29/08/2001.

⁶ STF, MS 20.257, Pleno, Rel. Min. Décio Miranda, julgado em 08/10/1980.

⁷ STF, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa, julgado em 08/05/1996.

Alves inaugurou divergência ao entender que a tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 51 e 52, e da Emenda nº 3 apresentada às mencionadas PECs seriam inconstitucionais por desrespeitarem normas constitucionais como o art. 47, § 1º, da própria CF/1967, não podendo nesses casos sequer serem objeto de deliberação, sendo os parlamentares os titulares do direito de impedir tramitação de proposições que tendessem a “abolir a Federação ou a República”.

Poder-se-ia, assim, concluir que o entendimento adotado pelo STF em sede do julgamento do MS nº 20.257 diria respeito à dimensão regulatória-individual do devido processo legislativo, entretanto, em seu voto, o Ministro Moreira Alves não faz nenhuma menção a este conceito e muito menos utiliza a definição regulatória adotada por diversos autores que fazem referência a esse julgamento como marco da garantia do devido processo legislativo, como Pinheiro (2022). Inclusive, Roberta Nascimento aponta que “A despeito de considerar cabível em tese o mandando de segurança para tal situação, o ministro acabou denegando a ordem no mérito (pois não considerou a emenda atentatória à República). Seja como for, o fato é que em momento algum se usou a expressão “devido processo legislativo” (NASCIMENTO, 2021a).

Embora a dimensão regulatória-individual encontre apoio em estudiosos como Hans Linde (1975, p. 242), essa vertente desconsidera a existência de princípios mais abrangentes na regência do processo de elaboração de leis, reduzindo o devido processo legislativo a um compilado de regras constitucionais e regimentais, isto é, não há um maior detalhamento deste conceito sob o ponto de vista da dimensão em análise. A noção continua vaga.

Outrossim, encarar o devido processo legislativo como de titularidade exclusiva dos parlamentares desvirtua, na origem, a razão de ser do próprio Estado Democrático de Direito, na medida em que a higidez e regularidade do mister legislativo é de interesse de toda a sociedade, difuso, não fazendo sentido limitar a sua proteção e fruição direta apenas aos parlamentares.

Por ocasião do julgamento da ADI nº 5.127, o STF entendeu pela inconstitucionalidade de emendas parlamentares que não apresentavam pertinência temática com as respectivas medidas provisórias (MP). Pelo próprio instrumento utilizado percebe-se a alteração no entendimento do STF, trata-se de ação de controle concentrado em contraponto aos julgados anteriores que se resumiam a mandados de segurança de parlamentares.

Em seu voto, a Ministra Rosa Weber considerou que houve violação ao “direito fundamental ao devido processo legislativo”, direito de titularidade de todos os cidadãos (BRASIL, 2016, p. 25).

Posteriormente, quando do julgamento da ADI-MC nº 4.885⁸, a Ministra Rosa Weber reafirmou o seu entendimento ressaltando que o devido processo legislativo seria um direito de titularidade difusa.

Ademais, ao julgar a ADI-MC nº 5.498⁹ o devido processo legislativo foi citado apenas em voto divergente proferido pelo Ministro Teori Zavascki, por meio do qual defendeu que este conceito seria, na realidade, imposição constitucional prevista no art. 5º, inciso XLVI, da CF/88, que exigiria a observância das regras imposta pelos regimentos internos das casas legislativas. Nas palavras do Ministro:

O devido processo legislativo, decorrência inafastável do devido processo legal, está portanto no inciso XLVI do art. 5º da Constituição da República do Brasil, exige o respeito às regras procedimentais expressamente definidas no Regimento Interno da Casa Legislativa. De modo que, pedindo vênias – é a percepção que tomo a liberdade de apresentar a esse Colegiado -, entendo que são inconstitucionais todas as demais apresentações que possam ser aventadas para a chamada de votos no processo de admissibilidade da acusação de autoridade denunciada por crime de responsabilidade. Diante do exposto, Senhor Presidente, acolho o pedido de concessão de medida cautelar, para fins de interpretação conforme, para declarar como única interpretação constitucional compatível com o devido processo legislativo aquela que respeita a literalidade do § 4º do art. 187 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2017, p. 18)

Outra vertente da jurisprudência do STF entende que o devido processo legislativo consistiria em um princípio de titularidade difusa. Essa visão foi inaugurada quando do julgamento das ADIs nº 4.357¹⁰ e 4.425¹¹, as quais se insurgiam contra a constitucionalidade da Emenda Constitucional (EC) nº 62/2009, sob o argumento de que mencionada EC teria violado os arts. 60, § 2º, da CF/88 e 362, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), uma vez que esta espécie normativa teria sido discutida e votada em primeiro e segundo turno no mesmo dia.

No curso dos debates e no bojo dos votos proferidos tanto por ministros da corrente majoritária quanto daqueles que formaram o entendimento minoritário, há menção e análise do (devido) processo legislativo. Para ilustrar, o voto do Ministro Relator Ayres Britto traz uma ideia de proteção à elaboração e alteração de normas – sobretudo constitucionais – ao afirmar

⁸ STF, ADI-MC, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 27/06/2018.

⁹ STF, ADI-MC 5.498, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, julgado em 14/04/2016.

¹⁰ STF, ADI 4.357, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Red. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, julgado em 14/03/2013.

¹¹ STF, ADI 4.425, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Red. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, julgado em 14/03/2013.

que a regra disposta no art. 62, § 2º, da CF/88, busca dificultar “levianas ou açodadas alterações no Estatuto Político maior do Estado e da sociedade brasileira.” (BRASIL, 2013, p. 29)

Em sentido diverso do adotado pelo relator, o Ministro Dias Toffoli, ao votar pela improcedência das ADIs, realizou um juízo de valor acerca da “qualidade” do debate e discussão das proposições no Poder Legislativo, de maneira a destacar a importância da participação popular durante a elaboração e alteração de normas. Em suas palavras:

Apesar da fluidez do argumento e de sua difícil construção na seara jurídica, tenho que a maturação ou não de propostas legislativas não deve ser compreendida sob a ótica da maior ou menor duração entre os dois turnos de votação. De forma oposta, **a análise deve ater-se ao processo legislativo como um todo, ou seja, da fase de iniciativa até a deliberação final da Casa revisora – no caso das emendas constitucionais. Esse é o sentido de um verdadeiro processo deliberativo, no qual se conta inclusive com a participação da sociedade na discussão e no amadurecimento da questão.** (BRASIL, 2013, p. 155) (grifou-se)

Outrossim, na ADI nº 5.127 ajuizada em face do art. 76 da Lei nº 12.249, que extinguiu a profissão de técnico em contabilidade pela conversão da MP nº 472/2009, foi reafirmado o entendimento do devido processo legislativo como conjunto de regras e princípios a serem seguidos no debate e votação de normas pelo Poder Legislativo. Ainda em seu voto, o Ministro Edson Fachin, redator para acórdão, asseverou que a ausência de norma constitucional que exija a pertinência temática de emendas a proposições legislativas não autoriza os parlamentares a violarem, por exemplo, o “princípio democrático” e o “princípio do regular processo legislativo”. Nesse sentido, colaciona-se trecho do voto do Ministro Edson Fachin:

Assim, a menção à ausência de vedação expressa no texto da Constituição sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso daquele que originou a Medida Provisória **não afasta qualquer processo de cotejo interpretativo que abranja parâmetros implícitos, decorrentes de sua interpretação sistemática e unitária.** Ou seja, **não é apenas porque o texto constitucional não veda expressamente essa possibilidade que ela seja permitida, especialmente à luz do princípio democrático e do regular processo legislativo por ele desenhado (estampados, entre outros, nos arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, LIV, CRFB).** (BRASIL, 2016, p. 62) (grifou-se)

Há, ainda, situação em que se fez expressa menção ao devido processo legislativo como o resultado de um compilado de normas e princípios constitucionais. Trata-se da ADI nº 4.887¹², cujo principal objeto era a avaliação da constitucionalidade da EC nº 41/2003. Em seu voto, a Ministra Relatora Cármen Lúcia, defendeu que:

No aspecto formal, devem as emendas constitucionais respeito ao devido processo legislativo, entre outros requisitos, obedecer à iniciativa da proposta por um dos

¹² STF, ADI 4.887, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11/11/2020.

legitimados previstos no art. 60 e a aprovação, em dois turnos, por maioria de três quintos de votos, em ambas as casas legislativas.

9. Entretanto, o devido processo constituinte reformador não tem apenas aquelas restrições expressas no art. 60 da Constituição, submetendo-se também aos princípios que legitimam a atuação das Casas congressuais brasileiras.

Inclui-se no devido processo legislativo a observância, ao longo do procedimento de elaboração da emenda constitucional, dos princípios da moralidade e probidade [...] (BRASIL, 2020, p. 19)

Portanto, observado que as interpretações do STF em relação ao devido processo legislativo são diversas e, em determinadas situações divergentes, o próximo tópico buscará apresentar conceitos referentes à teoria da legislação e à argumentação legislativa como meios para o fomento de uma tomada de decisão legislativa baseada em informações de qualidade.

2.3 - A teoria da legislação e a necessidade de instrumentos para o fomento de um processo legislativo dotado de elementos informacionais de qualidade

O conceito de devido processo legislativo como um conjunto de normas e/ou princípios regedores da atividade legislativa ainda se encontra incipiente, nos termos do que foi visto no tópico anterior. Assim, tendo em vista que o processo legislativo é uma atividade eminentemente política, por meio da qual são desenvolvidos os atos normativos regedores da dinâmica social, não se pode pretender impor um controle rígido, cuja violação de postulados genéricos poderia levar à invalidação de eventual proposição ou diplomas já aprovados. Ora a Constituição, apesar de não ter sido exaustiva acerca das normas inerentes ao processo legislativo é o diploma regedor desse mister, não sendo proveitosa a adoção de princípios e conceitos ainda pendentes de maturação tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Em contraponto a essa tentativa de se desenvolver parâmetros de controle judicial de leis e proposições legislativas com base em regras regimentais e princípios que não encontram correspondência clara no texto constitucional, Marco Aurélio Marraffon e Ilton Robl Filho (2013), destacam que o controle judicial do processo legislativo apenas deve ocorrer quando da verificação de patente violação constitucional, de modo a resguardar o Estado Democrático de Direito. Nesse sentido:

Desse modo, havendo comprovada violação da Constituição e não estando a questão restrita ao regimento interno do Parlamento, faz-se imperioso o controle judicial prévio das regras do jogo democrático e do devido processo legislativo, o que é aceito até mesmo pela visão procedimental da democracia constitucional. (MARRAFON; ROBL FILHO, 2013, p. 248)

Ademais, Leonardo Barbosa (2010) defende que o controle da elaboração legislativa deve se dar além do âmbito judicial, considerando as possíveis alterações e adaptações em

normas constitucionais e regimentais que regem o processo legislativo. O “devido processo legislativo” aqui utilizado está relacionado àquilo que Barbosa (2010) se refere como direito de organização, por meio do qual se impõe a positivação das regras procedimentais caras à atividade legislativa, oportunizando um processo de aproximação entre os parlamentares e a sociedade em geral e, por conseguinte, a efetivação de um procedimento democrático. Nesse sentido afirma Leonardo Barbosa:

Enquanto direito à organização e ao procedimento, o direito ao devido processo legislativo consagra uma pretensão de caráter positivo, dirigida ao legislador: os procedimentos relacionados ao exercício da função legislativa devem ser normatizados de acordo com as prescrições constitucionais relevantes. Nenhum órgão pode funcionar de maneira adequada sem um regramento detalhado, o que é fornecido no caso brasileiro pelos regimentos internos

[...]

É importante, por fim, esclarecer que essa reconstrução não desconsidera ou subestima a relevância da atuação parlamentar e o contexto institucional em que se desenvolve o processo legislativo. O que se pretende é afastar o caráter corporativo que marca a leitura jurídica hegemônica das instituições parlamentares (em especial o mandato parlamentar) e afirmar que, mais que organizar procedimentos deliberativos por meio da distribuição equânime de prerrogativas jurídicas, as normas regimentais funcionam como verdadeira condição de conexão entre a esfera pública e Poder Legislativo. Sem que essa conexão seja garantida, uma progressiva autonomização do direito resultará em sérios riscos e déficits funcionais e democráticos para o processo de integração social. (BARBOSA, 2010, pp. 196 – 197)

Analisados os entendimentos supramencionados, optou-se neste trabalho pela adoção da teoria da legislação, cujo foco é o fomento do ambiente de elaboração, para propor parâmetros e modelos aptos a contribuir para o desenvolvimento de um processo legislativo em que alterações e propostas legislativas que culminem em significativos impactos socioeconômicos sejam baseadas em elementos informacionais de qualidade.

Para desenvolver essa proposta serão utilizados parâmetros desenvolvidos por Roberta Nascimento (2019) em “*Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*”, obra na qual a Autora desenvolve justamente um estudo acerca da argumentação legislativa utilizada pelos parlamentares no âmbito das legislações de combate à violência contra a mulher na Espanha e no Brasil, realizando um prognóstico de possíveis mecanismos a serem adotados para a melhora do ambiente de produção legislativa, sob o enfoque, notadamente, da teoria da legislação e da argumentação jurídica de Manuel Atienza.

Conforme explicitado, o modelo proposto por Nascimento é baseado, sobretudo na teoria da legislação de Manuel Atienza (1989), que objetivava o desenvolvimento de um processo legislativo racional, de modo que as leis deveriam observar cinco níveis de racionalidade, quais sejam: i) a racionalidade jurídico-formal, atrelada à adequação ao ordenamento jurídico; ii) a racionalidade linguística, relativa à capacidade de transmissão do

ato normativo ao destinatário; iii) a racionalidade pragmática, relacionada à eficácia social da lei; iv) a racionalidade teleológica, ligada ao alcance dos fins sociais a que se propôs; e v) a racionalidade ética, cujo mandamento se direciona à adequação ética de quem edita o ato normativo.

Adotando-se a linha de raciocínio defendida por Nascimento (2019), o Poder Legislativo e os demais atores integrantes da atividade legislativa, aqui incluídos aqueles legitimados à proposição das mais variadas espécies normativas – como o Poder Executivo -, necessitam adotar alguns parâmetros para o aperfeiçoamento do processo legislativo como um todo, de modo a aprimorar a elaboração de leis.

Mencionados modelos sugeridos por Roberta Nascimento (2021b) estão focados na atuação dos parlamentares quando da elaboração legislativa, sugerindo, em suma, a devida consideração da problemática e das discussões eventualmente travadas no âmbito da análise da proposição, a verificação dos dados e informações acerca da necessidade do pretense ato normativo e a necessidade de fundamentação das decisões tomadas no curso do processo legislativo. Nesse sentido:

[...] a jurisprudência e as demais técnicas de aperfeiçoamento da elaboração legislativa trazem métodos recomendáveis para a elaboração das leis, exigindo o engajamento dos parlamentares com vistas à consideração quanto (1) ao problema envolvido, (2) à representação das diversas visões quanto a esse problema, (3) às provas, aos dados e às evidências de que a medida legislativa é necessária, (4) à efetiva discussão do mérito e das alternativas da proposta legislativa e (5) à devida fundamentação da decisão legislativa, com a apresentação das razões que a justificam. (NASCIMENTO, 2021b, p. 158)

Destaca-se, na mesma linha da apontada acima, a importância do cotejo de dados e evidências que justifiquem a medida legislativa. Aqui, tem-se que a exposição de motivos em proposições de iniciativa do Poder Executivo e a justificação naquelas apresentadas por parlamentares (NASCIMENTO, 2019), detêm significativa relevância para o desenvolvimento e análise dos projetos apresentados ao Poder Legislativo.

Diante disso, a exposição de motivos e as justificativas, assim como as próprias denominações levam a crer, deveriam trazer um apanhado de todas as razões que sustentam a proposição legislativa, dotadas de evidências, dados e, de maneira análoga, assemelhadas às fundamentações dos pronunciamentos judiciais de conteúdo decisório. Nas palavras de Roberta Nascimento:

[...] Como já dito na Parte I, o ideal seria que as exposições de motivos e preâmbulos funcionassem analogicamente como a parte da sentença judicial que traz a fundamentação da decisão.

[...]

Seja como for, o fato é que as leis devem ter uma razão de ser – trata-se de imperativo decorrente da própria noção de Estado Constitucional – e essa razão de ser deve acompanhá-las de alguma forma. É necessário que, em primeiro lugar, existam razões para as leis, e, em segundo lugar, que tais razões sejam efetivamente registradas. Isso para delimitar os termos dos debates dos parlamentares e, inclusive, para a posteridade (norteando a respectiva aplicação da lei) e para revelar eventuais contradições (entre o declarado pelos legisladores e o que foi realmente feito. (NASCIMENTO, 2019, p. 481)

Com isso, abre-se espaço para o fomento de uma atividade legislativa mais democrática e em que os parlamentares tenham a maior clareza possível acerca das proposições que estão analisando, além de conferir força à espécie legislativa e evitar eventuais questionamentos das oposições que poderiam gerar obstáculos para o prosseguimento da análise da lei.

Ante o exposto, o próximo capítulo objetivará analisar a importância e os estudos desenvolvidos sobre a utilização de evidências e elementos técnicos em atos normativos e políticas públicas no Brasil e no exterior.

3. O USO DE ESTUDOS E DADOS EM PROPOSTAS DE REFORMAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como visto no capítulo anterior, um dos pontos problemáticos do processo legislativo consiste na escassa disciplina sobre a tomada de decisão legislativa desde um ponto de vista mais concreto e substantivo, para além das formalidades procedimentais previstas nas normas de regência, sobretudo em relação a eventuais critérios para o seu desenvolvimento. Viu-se que o conceito de devido processo legislativo ainda carece de maior clareza e normatividade, destacando que o próprio STF não detém jurisprudência pacificada sobre o tema.

Ante a insuficiência das normas que integram o processo legislativo brasileiro, sobretudo em relação à exigência e fomento de ambiente que contribua para a utilização de estudos e informações de qualidade que balizem a decisão legislativa, o presente capítulo exporá teorias relacionadas ao processo legislativo aliadas a evidências empíricas, científicas e informações em geral.

Para isso, este capítulo está dividido em três seções: a primeira tratará da chamada “produção legislativa baseada em evidências”, de modo a expor os principais expoentes dessa vertente e a sua influência no Brasil; já a segunda exporá as atribuições do Congresso Nacional de políticas públicas; a terceira seção, por fim, será responsável por expor os efeitos deletérios da ausência de informações de qualidade no curso da elaboração de atos normativos primários, com a apresentação de exemplos práticos e estudos empíricos.

3.1 - A produção legislativa baseada em informações de qualidade, dados e evidências

Em trabalho representativo da ideia de legislação baseada em informações, Keith Krehbiel (1992), desenvolveu importante obra no início da década de 90 do século passado. Na ocasião, o autor lançou mão de teorias de organização do Poder legislativo a partir das quais empreendeu amplo estudo acerca do significado e da utilização de informações pelo Congresso Americano.

De acordo com Krehbiel, há que se considerar duas teorias principais da organização legislativa, a distributiva e a informacional. Ambas apresentam divergências entre si, principalmente quanto aos conceitos de políticas e resultados. Enquanto para a primeira (a teoria distributiva) os dois conceitos (políticas e resultados) dizem respeito à mesma coisa, para a teoria informacional não há como se estabelecer *a priori* uma relação entre políticas e resultados, uma vez que os legisladores apenas conseguiriam alcançar os objetivos perseguidos

pelas políticas com informações precisas acerca dos meios necessários para a conversão de suas expectativas (KREHBIEL, 1992, pp. 66-67).

Especificamente sobre as informações inerentes ao processo legislativo e político, Krehbiel propõe a conceituação de duas categorias, as *political informations* (informações políticas) e as *policy informations* (informações técnicas). Aqui, o autor busca distinguir os tipos de informações encontradas no curso da atividade legislativa, de modo que as *political informations* seriam derivadas dos anseios dos políticos e as *policy informations* diriam respeito aos subsídios técnicos oferecidos às proposições (KREHBIEL, 1992, pp. 67-68).

Na linha do defendido por Krehbiel, o presente trabalho adotará a necessidade da apresentação das chamadas *policy informations* para a concretização - ou não - da *political information*. Isso se torna necessário, pois as *political informations* exigem não apenas aquelas informações de interesse dos atores políticos, mas aquelas que efetivamente são coletadas e de conhecimento desses, isto é, dados que não necessariamente guardam similaridade com aqueles produzidos por acadêmicos e estudiosos, derivados dos anseios políticos de determinados setores de uma sociedade.

Desse modo, o que se busca com a correlação entre esses dois conceitos propostos por Krehbiel (1992), é demonstrar como a vontade política necessita de subsídios técnicos para o efetivo alcance dos anseios sociais consubstanciados nas *political informations*.

Por fim, o autor norte-americano reconhece que, assim como demais atividades, a produção legislativa relaciona-se à produção eficiente observada nos setores econômicos, isto é, a especialização e incremento da atividade parlamentar está atrelada em última instância ao alcance dos objetivos políticos perseguidos. Desse modo, os políticos necessitariam de uma atuação mais eficiente e cada vez mais pautada em debates técnicos e informações de qualidade para a manutenção de seu próprio cargo (KREHBIEL, 1992, p. 264).

Essa análise à luz de um modelo ideal, sem dúvidas é pertinente, todavia sabe-se que na prática a qualidade do debate deixa a desejar, e diversos fatores são determinantes para a tomada de decisões legislativas e para o êxito e/ou manutenção dos cargos dos parlamentares, sendo possível observar no Brasil membros do poder legislativo que não apresentam proposições legislativas, se ausentam de debates importantes em comissões parlamentares, votam de acordo com interesses particulares e, mesmo assim, se perpetuam no poder.

O foco na organização legislativa a partir de uma perspectiva informacional que ponha luz nas regras e procedimentos capazes de incentivar os parlamentares a produzir e compartilhar informações no exercício da atividade legislativa, também está relacionado ao debate acerca da

adoção de evidências e estudos científicos na aprovação e propositura de políticas públicas. Denominada “Políticas Públicas Baseadas em Evidências” (PPBEs) ou *evidence-based policy* (EBP), essa vertente se presta a defender que as políticas públicas devem utilizar evidências e estudos acadêmicos que propiciem a tomada de decisão mais próxima aos anseios e necessidades sociais perseguidos pela pretensa política pública.

As PPBEs se aproximam de uma metodologia científica e representam contraponto a propostas descoladas com a realidade e as necessidades reais da população, realizando um cotejo e projeção de eficiência, necessidade e custo-benefício da política a ser implementada. Philip Davies defende que utilizar evidências em políticas públicas “ajuda na tomada de decisões bem informadas em políticas, programas e projetos públicos, colocando as melhores evidências de pesquisas disponíveis no coração do desenvolvimento e implementação das políticas públicas” (2004, p. 3).

Embora a ideia proposta seja importante e necessária para o fomento de políticas públicas mais técnicas e, por conseguinte, consentâneas às demandas sociais, a Edição nº 24 do Boletim de Análise Político Institucional, do Instituto de Ciências Econômicas Aplicadas (IPEA), traz uma compilação de artigos em que são destacadas as dificuldades da adoção dessas evidências, tendo em vista que o seu conceito ainda se apresenta indefinido.

Maurício Mota Soboya Pinheiro (2020), por exemplo, destaca, nesse sentido, que as evidências podem ser subvertidas a instrumentos de reafirmação de interesses políticos e posições ideológicas, impondo obstáculos burocráticos que impedem a realização de reformas ou mesmo a implementação de políticas direcionadas a grupos subrepresentados. Em outras palavras, não havendo uma sistematização da utilização de evidências, corre-se o risco da perpetuação de um *status quo* ao impor uma carga desproporcional de subsídios.

Na realidade, Pinheiro (2020) assevera que deve haver um cotejo e filtragem de evidências, de modo a esclarecer eventuais problemas relativos à tomada de decisão, contribuir para a consideração das mais diversas informações técnicas e das posições dos atores externos (*stakeholders*), com o intuito de evitar que as PPBEs:

[...] se transformem num meio ideológico para as elites políticas, ou para certos segmentos tecnocráticos incrustados na burocracia pública, impondo a sua perspectiva, ao conjunto da sociedade, acerca de quais são os problemas sociais relevantes e suas soluções. Desse modo, desvalorizam-se outras formas de conhecimento, práticas sapienciais, juízos profissionais e as vozes dos cidadãos comuns. (PINHEIRO, 2020, pp. 25-26)

A esse propósito Tatiana Sandim e Daienne Machado (2020), elencam exemplos práticos da adoção de evidências em políticas públicas no âmbito administração pública

Federal. Dentre eles estão a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania, a Rede para Políticas Públicas Informadas por Evidências (*Evidence-Informed Policy Network* – EvipNet), do Ministério da Saúde, além da Assessoria Estratégica de Evidências do Ministério da Educação.

As Autoras consideram, assim como já destacado, que a utilização de evidências e informações no âmbito do desenvolvimento e implementação de políticas públicas se presta a contribuir para o desenvolvimento de programas mais concernentes à realidade, em que haja um mínimo de previsibilidade acerca das consequências de sua adoção. Não se trata, portanto, de vincular a decisão do gestor público a evidências científicas, mas de proporcionar o acesso a essas informações para que o produto final - política pública - seja coerente com as demandas sociais e com informações de “boa qualidade”. (SANDIM; MACHADO, 2020, pp. 41-42).

Assim como proposto nas PPBEs, a legislação baseada em evidências também busca nortear a decisão legislativa para o alcance de um produto final (lei/outros atos normativos) consentâneo com constatações científicas. Entretanto, ainda não há clareza acerca do que seriam essas evidências, muito menos sobre os critérios para a aferição de sua qualidade ou de sua obrigatoriedade nos processos de elaboração e deliberação legislativa.

Sobre o tema, Roberta Nascimento (2021b) destaca as principais dificuldades enfrentadas pela denominada “legislação baseada em evidências”, derivada das PPBEs, especialmente sobre os conceitos adotados por essas vertentes, que ainda carecem de clareza conceitual para a sua adoção na atividade legislativa.

Preocupado em organizar os estudos e as proposições acadêmicas sobre a legislação baseada em evidência, com ênfase nos diferentes papéis que as evidências assumem em cada corrente, Richard French (2018) propõe uma divisão em quatro principais escolas, quais sejam: i) a de reforço, que entende que as políticas públicas e as proposições legislativas em geral devem ter base em evidências, sob pena de serem consideradas fruto de um processo de perpetuação de interesses privados e/ou eleitores; ii) a de reforma que, após o reconhecimento das falhas da vertente anterior, assevera que as evidências devam balizar a formulação de políticas públicas, de modo a defender a aproximação dos setores acadêmicos com os atores políticos; iii) a escola de reinvenção aponta para a revisão das políticas públicas baseadas em evidências, prescrevendo verdadeiro método a ser seguido quando do desenvolvimento de políticas públicas; já iv) a escola da rejeição desconstrói a ideia de que as evidências seriam capazes de guiar as políticas públicas para um ambiente mais coerente com

a realidade, de maneira a defender que as evidências sirvam de instrumento para a formulação de políticas, limitando sua autoridade (FRENCH, 2018, pp. 1-19).

Verifica-se que, conforme ressaltado por Roberta Nascimento (2021b), de fato o conceito de legislação baseada em evidências e das EBPs/PPBEs, ainda é pouco desenvolvido e dotado de grandes lacunas teórico-conceituais. Nesse sentido, aponta a autora:

[...] pendem de resposta algumas indagações como: é necessária a realização de pesquisas empíricas previamente a uma intervenção legislativa em todos os casos? E para o controle judicial das premissas fáticas da legislação (os chamados “fatos legislativos”) também é necessária a realização desses procedimentos? Que tipo de vício representa a falta de veracidade dos fatos determinantes da produção legislativa? Como diferenciar a existência da própria realidade em si e da valoração política dessa realidade (que sim pode ser, em certa medida, objeto de discricionariedade legislativa)? (NASCIMENTO, 2021b, p. 3).

Logo, embora a utilização de informações e dados empíricos e científicos sejam de grande valia para o processo legislativo, há de se considerar que a tomada de decisão legislativa se trata de procedimento eminentemente político e que, portanto, exige o debate e a consideração recíproca das razões políticas, assim como já destacado no Capítulo 2. Não se pode impor a observância a processos engessados de verificação e/ou produção de evidência empírico-científicas, sob pena de se transformar o mister legislativo e o juízo político em sistema meramente burocrático (NASCIMENTO, 2021b, pp. 29-30).

Ainda na seara das dificuldades e perigos da adoção de evidências na arena política, sobretudo no curso da atividade legislativa, Acir Almeida (2020) levanta importante debate, qual seja: a possibilidade do uso político das informações, de modo a deturpar ou mesmo legitimar interesses específicos - legítimos ou não - de determinados setores do parlamento.

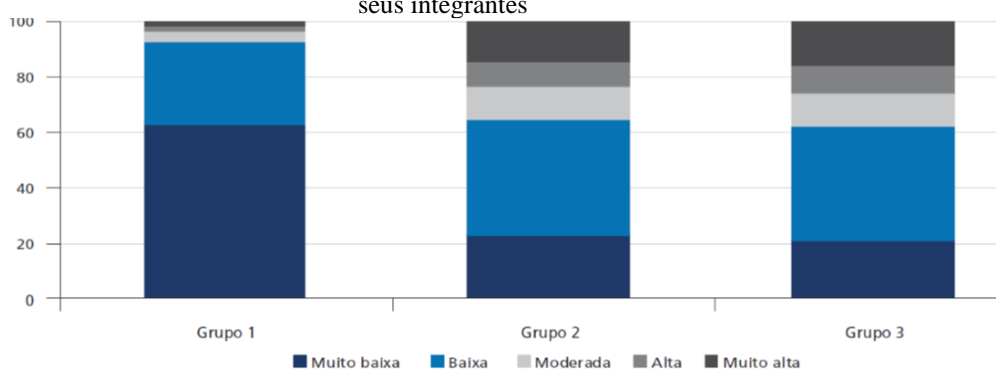
Nesse ponto, Almeida chama atenção para as dificuldades da adoção da legislação baseada em evidências, na prática observada por meio de comissões permanentes, as quais, muitas vezes são compostas por grupos políticos dominantes, isto é, grupos majoritários. Todavia, o autor assenta que a heterogeneidade e o antagonismo entre as comissões permanentes fomentam a produção de informações e evidências de qualidade (ALMEIDA, 2020, pp. 117-118).

Para tanto, Acir Almeida (2020, p. 119), adotou cinco parâmetros de mensuração da qualidade dessas informações, quais sejam: i) muito alta, em que há estudos sistemáticos de natureza causal; ii) alta, situação em que as informações utilizadas advenham de estudos sistemáticos de natureza descritiva; iii) moderada, hipótese na qual há dados pontuais ou estudos de caso sobre o tema analisado; iv) baixa, quando há apenas opiniões de especialistas,

fatos ou exemplos isolados, sem um cotejo maior com a proposta; v) muito baixo, observada em situações em que se utiliza apenas de opiniões pessoais acerca do tema.

O gráfico a seguir demonstra o nível de qualidade das evidências utilizadas por comissões permanentes com heterogeneidade de preferências entre os atores políticos. Nesse cenário, o Grupo 1 diz respeito a amostra escolhida aleatoriamente pelo Autor, o grupo 2 representa amostra em que há heterogeneidade de interesses entre as comissões e o grupo 3 representa parcela em que há heterogeneidade dentro da comissão:

Gráfico I – Qualidade das evidências utilizadas pelas comissões permanentes de acordo com os interesses de seus integrantes



Fonte: ALMEIDA, 2020, p. 121.

Verifica-se que nos grupos 2 e 3 a qualidade das informações utilizadas foram maiores, corroborando para o entendimento de que quanto maior a heterogeneidade e a divergência de interesses entre as comissões e seus membros, maior tende a ser a qualidade das informações utilizadas (ALMEIDA, 2020, p. 118).

Dado o cenário exposto e em observância às produções acadêmicas anteriormente citadas, concorda-se que os conceitos adotados pela legislação baseada em evidências ainda não reúnem um elevado grau de consenso sobre seu significado e com definições insipientes. Trata-se, entretanto, de chamar a atenção para o dado de que o uso ou a ausência de informações e evidências de qualidade no curso do processo legislativo podem determinar o (in)sucesso de determinada matéria.

Considerando que o processo legislativo detém natureza eminentemente política e reconhecendo a importância do juízo político, propõem-se a utilização de informações para a proposição de políticas públicas de alto impacto social e/ou orçamentário e alterações constitucionais – que será o objeto deste trabalho. As informações de qualidade são de suma importância para que se justifique alterações e/ou inovações legislativas que gerem grande impacto na dinâmica social do país, uma vez que a mera apresentação de emendas

constitucionais com justificativas gerais em sua exposição de motivos, por exemplo, não é suficiente para que se entenda a real necessidade e o seu respectivo impacto socioeconômico.

Importante esclarecer que o conceito de informação ora adotado não tem a pretensão de impor parâmetros rígidos a serem observados pelos atores políticos, mas sim de elementos capazes de contribuir para o desenvolvimento de atos normativos que estejam pautados nas principais necessidades da população, demonstradas por dados e estudos de qualidade científica. Em outras palavras, o que se busca é expor a influência positiva da utilização dessas informações para o desenvolvimento do mister legislativo, apresentando, em contraponto, a realidade observada quando tais dados não são levados em consideração no processo de elaboração normativa.

Desse modo, o próximo tópico tratará de expor a sistemática de avaliação de políticas públicas, planos de governos e atos do Poder Executivo em geral, de modo a demonstrar a importância dessa atribuição para a construção de um cenário de produção legislativa dotada de informações de qualidade e oportunizadora de debates sociais acerca da atividade legislativa.

3.2 - As competências constitucionais do Congresso Nacional na avaliação de políticas públicas como modelo para a avaliação e o fomento de ambiente legislativo dotado de informações de qualidade

Consoante destacado no início deste capítulo, focar-se-á na presença de dados, evidências e informações em proposições legislativas que objetivem implementar, alterar ou extinguir políticas públicas, além das Propostas de Emenda à Constituição. Tal objetivo demanda a análise de procedimentos internos das Casas Legislativas do Congresso Nacional, além de casos concretos, assim como empreendido anteriormente por Ferreira (2020), para tanto é importante analisar, inicialmente, as competências conferidas pelo texto constitucional ao Congresso Nacional.

Nesse sentido, o art. 49, incisos IX e X, da CF, dispõe que compete ao Congresso Nacional avaliar os relatórios de execução dos planos de governo, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo Federal. Assim, compete a ambas as casas do Legislativo Federal, analisar o desenvolvimento de políticas públicas e demais objetivos eleitos como prioritários pelos Executivo.

É justamente nesse ensejo que o Senado Federal, com o intuito de instituir procedimento de avaliação das políticas públicas, editou a Resolução nº 44/2013¹³, que conferiu novo regramento regimental acerca da avaliação de políticas públicas pelo Senado. O mencionado ato normativo impôs a análise das políticas públicas a cada comissão permanente de acordo com o seu escopo de atuação, a serem definidas até o final de março de cada ano e apresentadas as suas conclusões ao final da respectiva sessão legislativa (art. 93-B, caput, §§ 1º e 3º, do RISF).

Para além dessas previsões, restou definida a competência das comissões para solicitar informações e documentos aos órgãos do Poder Executivo federal e ao Tribunal de Contas da União (TCU) (art. 93-B, § 2º e 4º, do RISF).

Posta essa disposição regimental, editou-se, em 2013, o Guia de Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal, elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal¹⁴. Esse documento é a principal base para o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas e demonstra uma tentativa de se empreender um processo mais detalhado e dotado de informações de qualidade para realizar um juízo de eficiência e eficácia das políticas públicas propostas.

Ante esse arcabouço técnico orientador – ou pretensão -, será analisada a real utilização desses modelos e a sua efetiva contribuição para o desenvolvimento de um ambiente com maior subsídio informacional para a sua tomada de decisões.

De acordo com o Guia de Avaliação de Políticas Públicas (2013), o proponente de eventual política deve ter em mente que as alterações propostas para determinado setor da sociedade devem estar acompanhadas de informações, ainda que prospectivas, acerca de seu impacto econômico, social, demográfico, sua limitação territorial, dentre outros dados que façam com que a percepção de sua real necessidade seja demonstrada quando de sua análise pelo Poder Legislativo. A lógica da deliberação legislativa seria a de que os parlamentares realizassem um cotejo entre a necessidade daquela medida, sua eficácia para alcançar o fim a que se propõe e o impacto financeiro daí decorrente, a partir dessas informações.

¹³ BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 44/2013, Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal*. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2015/05/05/resolucao-no-44-de-2013/@_download/file/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2044.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

¹⁴ BRASIL. Senado Federal. *Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

A superação dessas etapas pode fadar a pretensa política pública ao fracasso e gerar efeitos contrários àqueles perseguidos por seus proponentes. Nesse sentido, cita-se caso concreto em que a Receita Federal determinou a instalação de medidores de vazão em todas as plantas industriais de produção cerveja, tendo em vista crescente cenário de sonegação nesse setor. Tal medida se propôs a evitar que a tributação sobre esses produtos incidisse sobre a quantidade de litros de cerveja produzida, todavia verificou-se o efeito contrário na prática, já que os produtos de maior valor e qualidade passaram a ter uma taxaço proporcionalmente menor do que aqueles de menor preço, fato que favoreceu as cervejarias maiores e contribuiu para a concentração do mercado (FORTES; BASSOLI, 2010).

Com o intuito de aprimorar os padrões de avaliação de políticas públicas dispostos no Guia de Avaliação do Senado Federal (2013), em 2015, o mesmo Senado Federal, por meio da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos, elaborou o Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal. Esse documento buscou retomar os parâmetros anteriormente estabelecidos no âmbito daquela Casa Legislativa, de modo a ressaltar por meio de linguagem mais prática o procedimento a ser adotado quando da avaliação de políticas públicas.

O primeiro método a ser utilizado para esse fim, nos termos do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União¹⁵, é aquele que avalia a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, representado pelo “Diagrama de Insumo-Produto” (DIP).

Em síntese, esse modelo propõe que haja uma análise: i) da economicidade como forma de avaliar a amortização de custos para a implantação da política analisada; ii) a efetividade representada pelo real alcance dos resultados objetivados, na prática; iii) a eficácia, que se refere à capacidade de operacionalização e cumprimento dos objetivos propostos pela medida; e iv) a eficiência, que se relaciona com a avaliação dos fins alcançados e os recursos despendidos para tanto. O esquema a seguir demonstra como deve ser aplicado esse modelo:

¹⁵ BRASIL. Senado Federal. *Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal*. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015#:~:text=Tomando%20por%20base%20o%20Referencial,junto%20C3%A0s%20comiss%C3%B5es%20do%20Senado>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

porte e circulação de armas de fogo e munições, cominando penalidades e dando providências correlatas.”

Helder Ferreira (2020) trata de analisar a qualidade das evidências científicas adotadas durante a tramitação do PL nº 3.722/2012. O Autor desenvolve uma avaliação dos documentos, pareceres e discursos dos parlamentares, de modo a avaliar, na hipótese de haver qualquer citação a estudo científico, a pertinência desses trabalhos para a análise do PL.

Durante o estudo o Autor utilizou cinco métricas principais que culminaram em três níveis de qualidade das evidências:

Métricas

Foram usadas fontes de dados e medidas de resultados apropriados para a questão pesquisada?

Foi adequado o tempo estudado (por exemplo, tempo de observação suficiente antes e após a lei)?

Foram usados testes estatísticos apropriados?

Os resultados permaneceram robustos com variações nas variáveis e análises?

Os dados e resultados desagregados das variáveis de controle foram consistentes com a literatura?

Níveis de qualidade

boa qualidade, se todas as métricas foram alcançadas;

qualidade razoável, se de três a quatro métricas foram alcançadas, incluindo testes estatísticos apropriados; e

baixa qualidade, tanto para os casos em que só foram alcançadas de uma a duas métricas quanto para aqueles em que de três a quatro métricas foram cumpridas, mas sem teste estatístico apropriado. (FERREIRA, 2020, p. 129)

Observando que seis documentos anexados na página de tramitação do PL na Câmara dos Deputados citaram estudos científicos, foi realizada a análise da qualidade/pertinência dessas evidências para a discussão da proposição legislativa. Chegou-se à conclusão de que todos os estudos utilizados eram de baixa qualidade ou insuficientes.

Ferreira (2020, p. 132) enentendeu que a ausência de evidências de qualidade no âmbito de políticas públicas relacionadas ao controle estatal da posse e porte de armas de fogo pode estar relacionada à pouca influência dessas informações no curso do processo legislativo, à possível pressão de grupos interessados na aprovação da proposta e à dificuldade de os parlamentares e assessores de alcançarem as produções científicas. Daí a importância da perspectiva trazida por Keith Krehbiel (1992) com vistas a verificar qual seria o desenho institucional adequado para fomentar a produção e o compartilhamento de informações de qualidade no processo legislativo.

Interessante destacar que, em seu estudo, Ferreira aponta a utilização de evidência científica no texto original do PL nº 3.722/2012, todavia de maneira equivocada e desconexa com o resultado final da pesquisa ali citada. Em suas palavras:

Documento 1 – PL no 3.722/2012 original.

Trecho da justificativa do PL no 3.722/2012 em que o estudo 2011 *Global Study on Homicide: trends, contexts, data* é citado:

“A própria [Organização das Nações Unidas] ONU, mesmo sendo a ‘mãe’ da tese de desarmamento, através do mais amplo e profundo estudo já realizado sobre homicídios em âmbito global – o *Global Study on Homicide – United Nations Office on Drugs and Crime* –, pela primeira vez na história reconheceu que não se pode estabelecer relação direta entre o acesso legal da população às armas de fogo e os índices de homicídio”.

Síntese do argumento apresentado – não há relação direta entre o acesso legal da população às armas de fogo e o homicídio.

Análise da qualidade da evidência – o 2011 *Global Study on Homicide: trends, contexts, data* não é um estudo sobre o impacto do controle de armas sobre homicídios, bem como não realiza uma revisão bibliográfica sistemática sobre o assunto. Também não foi possível ter acesso às pesquisas mencionadas no estudo. Assim, as evidências apresentadas foram consideradas insuficientes. (FERREIRA, 2020, p. 130)

Verifica-se, no caso supracitado, aquilo para que Maurício Pinheiro (2020) já alertava: o risco da subversão das evidências, que podem ser manipuladas de acordo com os interesses de determinados grupos políticos. Justamente por isso a mera utilização/apresentação de estudos não basta para subsidiar proposições legislativas com a complexidade do PL nº 3.722/2012, por exemplo. É necessário que haja uma análise mais detida das informações que se utiliza, sobretudo em matéria de controle ao acesso a armas pelo aparato estatal.

Diante dos estudos expostos, torna-se cada vez mais necessário o debate acerca das informações de qualidade e de evidências no processo legislativo, sobretudo no âmbito do Congresso Nacional, escopo do presente trabalho.

Nesse sentido, viu-se anteriormente que a ausência de informações de qualidade pode culminar em um processo legislativo conturbado e em atos normativos diversos daqueles inicialmente propostos ou divergentes dos anseios da sociedade, além de leis com providências que não se prestam a solucionar os fins a que se propõem. Ocorre que os efeitos deletérios da falta de elementos informacionais na atividade legislativa não se limitam a apenas esse problema da ineficácia.

É possível que os legisladores aprovem leis simbólicas nos termos do defendido por Marcelo Neves (2007, p. 30), as quais embora aprovadas por um processo legislativo regular e sancionadas, não alcançam os seus fins sociais e normativos, assim como não são dotadas de observância normativa pela sociedade. Em outras palavras, trata-se de lei que existe no ordenamento jurídico, mas não é cumprida na prática por incompatibilidade com a realidade socioeconômica ou demais fatores.

Com isso, Neves (2007, p. 33) desenvolve categorias de legislações simbólicas, que podem ser decorrentes de confirmação de valores sociais, legislação-álibi ou uma fórmula de compromisso dilatatório.

Quanto à primeira hipótese há um foco na reafirmação de valores inerentes a determinado grupo social, sem se preocupar com a efetiva aplicação da lei, ou seja, trata-se de ato normativo que se volta muitas vezes a agradar determinado setor da sociedade por meio da edição de lei que confirme ou vede comportamentos entendidos como divergentes a valores e costumes da sociedade

Nesse caso movimenta-se todo o arcabouço técnico e operacional do Poder Legislativo apenas para apresentar legislação que não terá a mínima eficácia normativa. Aqui, a ausência de informações de qualidade auxilia na aprovação desses diplomas, visto que, pelo menos a princípio, estudos e informações poderiam detectar o caráter simbólico dessas leis já no curso do processo legislativo.

Quanto à legislação-álibi, verifica-se uma variação da categoria acima exposta, mas com a diferença de que além de ter o intuito de dar a aparência de resolução de problemas e demandas sociais, acabam por obstar esse ímpeto de resolução de adversidades sociais. Mais ainda, busca-se conferir confiança no governo ou demais representantes eleitos. Nesses termos aponta Marcelo Neves:

A legislação-álibi decorre da tentativa de dar aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador. Como se tem observado, ela não apenas deixa os problemas sem solução, mas, além disso, obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos. (NEVES, 2007, p. 39)

Por fim, tem-se que a legislação com compromisso dilatatório apenas se presta a adiar a tomada de decisão acerca de temáticas que não são de interesse dos representantes da população, de modo a conferir uma falsa percepção de que com a sua edição o problema teria sido solucionado (NEVES, 2007, p. 41).

Consoante destacado em diversos pontos deste trabalho, a importância de elementos informacionais de qualidade no curso do processo legislativo apenas é reforçada após a exposição dos conceitos elaborados por Neves, ora, quem busca aprovar ou propor legislações que tenham o caráter simbólico não quer que o processo de análise e aprovação do ato normativo seja longo e dotado de debates e informações de qualidade, visto que esses elementos poderiam trazer à luz o seu caráter simbólico - que pode não impedir a sua aprovação, mas pode gerar um óbice para a sua tramitação.

Apesar da importância de informações e estudos de qualidade para o processo legislativo como um todo, não basta a mera produção ou recebimento de estudos e informações pelos atores políticos. Nos termos do já destacado no Capítulo anterior, a participação popular é um dos componentes do denominado devido processo legislativo e consiste em importante etapa do processo legislativo.

Ademais, não se pode considerar que as informações por si só possam influenciar ou mesmo fomentar um ambiente de produção legislativa com maior qualidade, é necessário, como destacado, que haja um debate acerca desses elementos trazidos ao processo legislativo. De acordo com o que defende Roberta Nascimento (2021b, p. 25), as evidências devem ter o papel de qualificar o debate sobre a proposta apresentada

Tem-se, desse modo, que a realização de audiências públicas por comissões parlamentares, por exemplo, pode auxiliar sobremaneira na captação, eleição e análise de estudos e evidências relacionadas às proposições legislativas. É por meio delas que diversos setores da sociedade podem se manifestar e contribuir para o debate das propostas, incluídas instituições de ensino, acadêmicos e estudiosos de um modo geral.

Nesse aspecto, Jeremy Waldron (2016, p. 18) desenvolve princípios para a produção legislativa, dentre os quais está o amplo debate entre os mais variados setores da sociedade, contribuindo para a captação de informações e opiniões de todas as naturezas, com o objetivo de culminar em um sistema democrático de criação de leis. Para Waldron (2009, p. 345), as legislaturas são, além de tudo, representativas, motivo pelo qual devem contribuir para a apresentação e debate da maior quantidade de interesses presentes na sociedade. Nesse sentido:

Nossas legislaturas não podem fazer esse trabalho a menos que sirvam como câmaras de compensação para informações sobre os interesses e para a pressão das reivindicações de interesses sobre a consciência da nação. Este é o ideal da política, e é em relação à esse ideal – não um ideal filosófico impossível – devemos desenvolver nossa avaliação das instituições legislativas reais. (WALDRON, 2009, p. 355, tradução nossa)

É por meio das audiências públicas que diversos setores da sociedade podem se manifestar e contribuir para o debate das propostas, incluídas instituições de ensino, acadêmicos e estudiosos de um modo geral.

Entretanto, em levantamento realizado por Victor Pinheiro (2022, no prelo), em que foram analisadas todas as proposições legislativas transformadas em leis ordinárias no curso da 55ª Legislatura (2015-2019), foi possível verificar que dos 272 projetos transformados em leis ordinárias, apenas 21 (vinte e um) contaram com audiências públicas na Câmara dos Deputados e 11 (onze) no Senado Federal.

Esse estudo demonstra que a possibilidade de acesso aos mais variados pontos de vista e, principalmente, a dados de especialistas e evidências embasadas foi oportunizada – pelo menos a princípio - em apenas 7,72% das 272 propostas analisadas e aprovadas pelos deputados federais da 55ª legislatura e em 4,04% daquelas 272 apreciadas e aprovadas pelo Senado Federal.

Quando se considera a realização de audiências públicas em ambas as casas do Congresso Nacional, tem-se um número bem menor ao observado isoladamente em cada casa, isto é, dentre os 272 PLs analisados na 55ª Legislatura, apenas sete tiveram audiências públicas tanto na CD quanto no SF, o que corresponde a 2,57% do total de proposições analisadas nesse período.

Para ilustrar a ausência da participação popular na atividade legislativa durante a 55ª legislatura, cita-se, por exemplo, o Projeto de Lei nº 8.843/2017, de autoria do então Deputado Federal Pauderney Avelino (DEM/AM), que instituiu o processo administrativo sancionador no âmbito do Banco Central do Brasil (BACEN) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). No curso de sua análise não foram realizadas audiências públicas e não constam dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal o recebimento de documentos e informações de atores externos¹⁶.

Trata-se de importante proposição, que estabeleceu os parâmetros e conceitos principais para o exercício do poder regulatório tanto do BACEN quanto da CVM, especialmente para a implementação de sanções e fiscalização dos agentes sujeitos à regulação das respectivas autarquias especiais, entretanto, não houve amplo debate com a sociedade e com setores que poderiam trazer ao processo evidências de qualidade para o devido cotejo com a proposição.

Da análise dos pareceres emitidos pela Câmara dos Deputados, verifica-se que, ainda que houvesse Comissão Especial para a análise da proposição, foi proferido Parecer de Plenário, em que o Relator Deputado Federal Alexandre Baldy (PODE/GO)¹⁷, propõe substitutivo ao Projeto de Lei original. Além disso, em seu voto não há análise detida das razões e, muito menos, dos impactos decorrentes da proposição, assim como verificado por Ferreira (2020) nas proposições legislativas relativas à posse e ao porte armas de fogo, não há menção a demandas sociais, estudos que demonstrem a necessidade de aprimoramento ou mesmo implementação

¹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei (PL) nº 8.843/2017*. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2156331>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

¹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer de Relator proferido em Plenário ao Projeto de Lei nº 8.843/2017*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1612087&filename=PPP+1+PL884317+%3D%3E+PL+8843/2017>. Acesso em: 18 ago. 2022.

de um processo administrativo sancionador nos moldes do proposto no relatório e aprovado pela Câmara dos Deputados. Em sentido contrário, o Parecer se vale de constatações individuais do Relator apenas para justificar as alterações sugeridas ao texto original do PL e defender a ausência de inconstitucionalidade formal por possível iniciativa legislativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF).

Embora ao analisar o PL nº 8.843/2017, o Senado Federal tenha empreendido análise mais detalhada da matéria, citando, inclusive, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca de alterações no processo administrativo sancionador do BACEN e da CVM, bem como dados que demonstram a lentidão e ineficácia desses procedimentos, não há especificação da fonte dos dados e dos julgados importantes à análise - há apenas a citação da “jurisprudência corrente do STJ” e da “jurisprudência do STJ”, de maneira genérica.

Enfim, não se busca realizar juízo acerca da qualidade ou efetividade do diploma legal decorrente do PL nº 8.843/2017 (convertido na Lei nº 13.506/2017), mas sim de destacar que em importante proposta legislativa como a em análise, não houve participação popular direta, muito menos o recebimento de informações externas, o que poderia auxiliar na aprovação de ato normativo mais consentâneo às demandas tanto dos atores econômicos, quanto do BACEN e da CVM. De modo a corroborar com a hipótese do presente trabalho: as políticas públicas e as alterações constitucionais devem ser subsidiadas por informações de qualidade – que em diversas situações são fornecidas em audiências públicas ou por documentos encaminhados por atores externos.

Desse modo, o próximo capítulo analisará a PEC nº 32/2020, denominada Reforma Administrativa, que se encontra em trâmite na Câmara dos Deputados. O objetivo é demonstrar como a ausência de informações de qualidade e detalhadas quando de sua apresentação pelo Poder Executivo influenciou e ainda influencia no debate da matéria.

4. OS ELEMENTOS INFORMACIONAIS USADOS NA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) Nº 32/2020 (REFORMA ADMINISTRATIVA)

Nos termos do que já foi destacado nos capítulos anteriores, tem-se que a atividade legislativa, como ambiente de desenvolvimento dos mais diversos interesses e de atuação de atores variados da sociedade, necessita, em certa medida, de informações e dados para que o seu produto final seja o mais coerente com as demandas sociais.

Passando pela análise das Políticas Públicas Baseadas em Evidências ou *Evidence-based Policy*, foi possível concluir que, embora as suas definições ainda sejam incipientes e confusas, elas devem ser levadas em consideração para que seja desenvolvida uma análise dos efeitos deletérios da ausência de informações e estudos de qualidade para a elaboração legislativa.

Helder Ferreira (2020) verificou por meio de estudos e análises empíricas a influência negativa conferida a proposições legislativas que não apresentavam dados e estudos de qualidade no curso do respectivo processo legislativo, a exemplo do PL nº 3.722/2012, que objetiva disciplinar a aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições.

Na mesma linha, observou-se que no âmbito da avaliação de políticas públicas o Congresso Nacional, sobretudo o Senado Federal, detém uma metodologia que visa a verificar a efetividade, economicidade, eficiência e eficácia, na implementação desses programas, a qual pode ser adotada no curso da atividade legislativa em conjunto com o cotejo das mencionadas informações e estudos.

Com isso, o presente Capítulo cuidará de discorrer sobre as repercussões negativas da não apresentação de dados e estudos na Proposta de Emenda à Constitucional (PEC) nº 32/2020, mais conhecida como PEC da Reforma Administrativa, cujo objetivo é implementar alterações no ordenamento constitucional, notadamente no que concerne ao regime jurídico dos servidores públicos e de competências gerais da União sobre a organização da administração pública federal. Trata-se de matéria controvertida em diversos setores da sociedade brasileira e que originou debates na seara jurídica e socioeconômica.¹⁸

¹⁸ FONACATE VAI AO STJ COBRAR LIBERAÇÃO DE DADOS QUE SUBSIDIAM REFORMA ADMINISTRATIVA. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), 2020. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/noticia/servidor/fonacate-vai-ao-stj-cobrar-liberacao-de-dados-que-subsidiam-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

SINDICATOS ACIRRAM LUTA COLETIVA CONTRA A REFORMA ADMINISTRATIVA. Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Santa Catarina (SINTRAJUSC). 2020. Disponível em: <<https://www.sintrajusc.org.br/sindicatos-acirram-luta-coletiva-contr-a-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

Para proceder à análise da PEC nº 32/2020 a partir das bases teóricas lançadas nos capítulos anteriores, optou-se por dividir este capítulo em três tópicos principais, que tratarão i) da deficiência da justificação utilizada pelo Poder Executivo na PEC nº 32/2020, a ser avaliada por parâmetros já adotados em demais trabalhos citados no capítulo anterior; ii) da exposição dos problemas gerados até o presente momento pela ausência de informações de qualidade quando da apresentação e debates parlamentares da PEC nº 32/2020; e iii) um cotejo do caso concreto com uma proposta de teoria da legislação, com fundamento na utilização e produção de informações de qualidade durante o processo legislativo e no momento de apresentação da proposta.

4.1 - A deficiência da exposição de motivos da PEC nº 32/2020 ante à ausência de estudos e evidências

A PEC nº 32/2020 foi enviada pelo Presidente da República, em 03/09/2020, ao então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rodrigo Maia (DEM/RJ), durante a emergência em saúde pública de interesse nacional, decorrente da pandemia do novo Coronavírus, momento no qual a Câmara encontrava-se em Sistema de Deliberação Remota (SDR).¹⁹

O texto proposto pelo Chefe do Poder Executivo foi acompanhado por exposição de motivos de, aproximadamente, oito páginas, em que se discorre sobre as dificuldades enfrentadas pela administração pública, sobretudo para a devida prestação dos serviços e para a persecução dos fins constitucionalmente impostos a ela; a necessidade de incremento da eficiência dos servidores públicos; e os obstáculos encontrados para garantir os necessários recursos financeiros para a devida prestação dos serviços públicos. Nos seguintes termos:²⁰

SALVO, Sílvia H. Johonsom. *REFORMA ADMINISTRATIVA: O POTENCIAL DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA*. Consultor Jurídico (ConJur). 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-12/publico-pragmatico-reforma-administrativa-potencial-inovacao-tecnologica>>. Acesso em: 17 ago. 2022

HADDAD, Carlos; PEDROSA, Luís. *ENTENDA OS BENEFÍCIOS DA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA*. *Jornal Jurid*. 2020. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/noticias/entenda-os-beneficios-da-nova-reforma-administrativa>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 14/2020. Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)*. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

²⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC Nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node06308gkr4s7hd1w4wzrmaww6nt2557504.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 17 ago. 2022.

A proposta foi elaborada para viabilizar a prestação de serviço público de qualidade para os cidadãos, especialmente para aqueles que mais precisam, a partir de três grandes orientações: (a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação; (b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e (c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade. (BRASIL, 2020, p. 13)

Na exposição de motivos da PEC, discorre-se longamente sobre as alterações propostas, entretanto, para o que importa ao presente trabalho, cumpre analisar os dados, estudos e informações citadas na justificativa da proposição.

Nesse sentido, tal qual analisado por Ferreira (2020) e Almeida (2020), empreender-se-á um cotejo entre os estudos do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de modo a verificar a pertinência temática e a contribuição concreta para as razões utilizadas para justificar a apresentação da PEC nº 32/2020.

No curso da justificativa apresentada pelo Poder Executivo é possível notar trechos em que há menções vagas a estudos e conclusões a que organizações internacionais – como a OCDE e o Banco Mundial – chegaram após a realização de análises aprofundadas e detalhadas acerca da administração pública de diversos países do Mundo. Desse modo, ao realizar uma busca no documento de justificação da PEC nº 32/2020, é possível observar a ocorrência de três referências a dados da OCDE, dentre as quais apenas em uma ocasião há a devida citação do estudo que foi utilizado. Abaixo colacionam-se os mencionados excertos:²¹

1 - [...] O dever de transparência relaciona-se intimamente à ideia de governança pública e responsabilização dos gestores. Não é possível, atualmente, pensar em um Estado moderno e eficiente sem que se observe a obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações. Conforme amplamente reconhecido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a transparência é um importante instrumento que garante que os cidadãos detenham as informações necessárias para fiscalizar e avaliar as decisões governamentais.

2 - [...] Na era do governo digital – essencial para facilitar a vida das pessoas em suas interações com o poder público –, a inovação deve ser reconhecida, valorizada e almejada pela Administração e por seus agentes, o que, aliás, também está em linha com diretrizes de organismos internacionais como a OCDE. O estabelecimento expresso da inovação como princípio constitucional da Administração servirá como símbolo de uma nova era do Estado brasileiro, deixando para trás a mera conservação burocrática, que, desconectada dos tempos atuais, tem se revelado ineficiente para atender aos anseios do povo brasileiro.

3 - Também a OCDE lançou, em janeiro de 2019, Recomendação do Conselho sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público, que, dentre outras questões, chama a atenção para a necessidade de que os serviços públicos sejam sistematizados de modo a adquirirem os elementos de agilidade e adaptabilidade condizentes com a natureza mutável do trabalho. Nessa esteira, assevera a importância de que os termos e condições de trabalho no serviço público sejam transparentes, com definição clara e objetiva dos instrumentos legais que se aplicam às categorias de vínculos e ainda que funções e posições sejam claramente baseadas em fatores como a natureza do

²¹ Vide item 15.

trabalho, considerações de mercado e necessidades de desenvolvimento de capacidade. (BRASIL, 2020, pp. 15 e 17)

Vê-se que nos dois primeiros trechos há a mera citação da OCDE como espécie de argumento de autoridade, em que se utiliza de organizações e/ou estudiosos de renome para que se confira validade e confiança à informação trazida, sem que, para tanto, haja sequer a referência ao estudo em que as respectivas afirmações foram baseadas. Em outras palavras, não se trata de duvidar que a transparência, assim como destacado no trecho 1, seja de suma importância à governança pública, muito menos de questionar se a OCDE tenha defendido tal entendimento, mas de demonstrar que em proposição legislativa que objetiva empreender alteração substancial no texto constitucional e, por conseguinte, no regime jurídico dos servidores públicos, não é possível verificar justificativa baseada em dados e estudos detalhados, que excedam a mera menção vaga a “diretrizes de organismos internacionais como a OCDE”.

Isso se repete no trecho 2, momento no qual, mais uma vez, o Poder Executivo se utiliza da OCDE de modo abstrato – que não seria necessário neste ponto – em seu argumento, cujo cerne é a utilização da inovação na administração pública. De novo, não se questiona a introdução do princípio da inovação no ordenamento jurídico, mencionado no excerto analisado acima, nem de sua importância, mas sim da vagueza e da ausência de substância na mera citação do nome da OCDE neste trecho, isto é, tivesse o proponente citado o estudo específico em conjunto com dados que demonstram os feitos positivos da inovação no setor público, haveria um efeito mais positivo em comparação ao observado.

No trecho 3, por fim, nota-se um maior cuidado com a utilização do argumento de autoridade, uma vez que i) há expressa referência ao documento utilizado como parâmetro (Recomendação do Conselho sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público, 2019, OCDE); e ii) verifica-se um detalhamento das conclusões alcançadas pela OCDE. É perceptível, nesse ponto, a diferença entre a simples menção a estudos e dados possivelmente alcançados por análises da OCDE, sem sequer a identificação de qual documento seja e a utilização, ainda que sintética, de estudo, demonstrando as suas conclusões e respectiva importância à proposição em análise.

Entretanto, em outras passagens do texto o Poder Executivo utiliza-se de dados importantes advindos de estudos elaborados pelo Banco Mundial, os quais corroboram para as alterações propostas na PEC apresentada, tendo em vista que demonstram o engessamento dos gastos públicos com folha de pagamento e previdência social, além do gasto exponencial para

a contratação diante do aumento de aposentadorias dos servidores. Da leitura dos trechos da exposição de motivos em que há a citação de estudos do Banco Mundial, é possível notar a diferença de abordagem e a força desses dados para justificar as alterações objetivadas pelo Poder Executivo:

1 - Quanto ao segundo eixo considerado para a elaboração da medida, a necessidade de aproximação do serviço público brasileiro à realidade do país, estudo do Banco Mundial (Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil), publicado em 2017, já evidenciava que o gasto público é engessado em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando pouco espaço para despesas discricionárias e de investimento. Mais recentemente, em outubro de 2019, novo estudo do mesmo Banco (Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o que os dados dizem), ao analisar dados sobre a folha de pagamentos do Governo Federal e de seis Governos Estaduais, corroborou a existência de uma série de distorções nos gastos com pessoal.

2 - De acordo com projeções do Banco Mundial, realizadas a partir de dados fornecidos pelo Ministério da Economia (Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o que os dados dizem?), cerca de 26% dos servidores terão se aposentado até 2022. Se considerado o período até 2030, a estimativa de aposentadorias atinge cerca de 40% dos servidores. As projeções indicam, nesse cenário, que, em 2030, cerca de um quarto da folha de pagamentos do governo federal será para pagar servidores que ainda serão contratados.

Embora os excertos supracitados confirmam importante força à proposição analisada, insta salientar que constituem apenas três parágrafos de uma exposição de motivos de oito páginas, cujo conteúdo normativo apresenta onze páginas de alterações em dispositivos constitucionais. Em outras palavras, não se trata de impor uma quantidade mínima de parágrafos ou páginas para a exposição de dados e estudos, mas sim, de expor a importância que foi dada pelo Poder Executivo às justificativas técnicas da PEC apresentada, isto é, em oito páginas de documento, apenas três parágrafos se prestaram a discorrer sobre aspectos técnicos de justificação da proposta.

Após o que foi exposto, deve-se analisar o conceito e os objetivos de uma exposição de motivos.

De acordo com Roberta Simões Nascimento (2019, p. 481), já citada no tópico 2.3 desta monografia, a exposição de motivos deve trazer as razões pelas quais se está tomando ou deve ser tomada a decisão legislativa, isto é, ela confere um arcabouço de justificação da proposição, devendo, pelo menos no plano ideal, representar figura análoga à fundamentação das decisões judiciais. Nas palavras de Roberta Nascimento:

Não se trata de conferir autoridade normativa ou vinculante a essas declarações, o que tampouco seria adequado, mas simplesmente de usar essa parte da lei como meio para conhecer melhor o texto normativo, uma espécie de fonte de interpretação auxiliar, tendo em vista que de fato aí estão contidas as diretrizes.

que os legisladores quiseram registrar como mandato legal. (NASCIMENTO, 2019, p. 483)

Nos termos do que o próprio nome leva a entender, a exposição de motivos de uma proposição legislativa tem por intuito demonstrar as razões pelas quais determinada matéria é apresentada, de modo a elucidar os objetivos inerentes ao pretense ato normativo, os fatos e demandas que motivaram a sua apresentação. Em síntese, trata-se de importante etapa para que o legislador tenha conhecimento em relação às minúcias da proposta a ser analisada por ele e possa se convencer da importância de sua aprovação. Desse modo, é importante que a exposição de motivos faça um apanhado dos objetivos da matéria apresentada, dos prognósticos que levaram à sua apresentação e de demais requisitos concernentes à espécie normativa específica. Nesse sentido, leciona Jorge Bernardi (2012):

A exposição de motivos de um projeto deve trazer uma síntese do problema e da situação que requer providência, bem como soluções e medidas nele contidas. Também deve conter as alternativas existentes às medidas propostas e os argumentos que indiquem que as despesas decorrentes daquelas medidas estão previstas na lei orçamentária anual e, se não estiverem, quais são as alternativas disponíveis. (BERNARDI, 2012, pp. 211-212)

Ainda, de acordo com o Decreto nº 9.191/2017, que estabelece “normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado”, as propostas de atos normativos elaboradas no âmbito do Poder Executivo e encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República devem contar com exposições de motivos (art. 26 do Decreto nº 9.191/2017), cujo conteúdo deve abranger:

[...]

a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;

b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e

c) a identificação dos atingidos pela norma;

II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos art. 14, art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e

IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.

Ora, o Poder Executivo não está obrigado a lançar mão de dados e estudos quando da apresentação de determinada proposição legislativa, mas, consoante destacado no Capítulo anterior, a ausência desses dados pode contribuir para o insucesso de propostas, sobretudo naquelas que objetivem empreender alterações estruturais no ordenamento jurídico ou mesmo

políticas públicas, a exemplo do Ato Declaratório Executivo nº 20/2003, da Receita Federal, que impôs a instalação de medidores de vazão em todas as plantas industriais de produção cerveja (FORTES; BASSOLI, 2010).

Expostos os parâmetros de avaliação da exposição de motivos da PEC nº 32/2020, passa-se à análise de sua tramitação e dos debates havidos no curso de seu processo legislativo.

Logo após a apresentação da PEC nº 32/2020, diversos setores da sociedade, como associações, sindicatos, demais organizações do terceiro setor, empresas e bancos lançaram notas e manifestos favoráveis e desfavoráveis à proposição.²²

Para aqueles que são contra a PEC levaria à desvalorização dos servidores públicos, violações a direitos adquiridos, impropriedades redacionais e a ausência de estudos de impacto financeiro da proposta.²³

Por outro lado, os defensores da medida sustentam que a administração pública da maneira como posta atualmente gera vultosos gastos sem a necessária prestação de serviços públicos de qualidade, a disparidade das vantagens percebidas pelos servidores públicos em comparação àqueles que laboram na iniciativa privada, além da necessidade de adequação da administração pública às inovações havidas nos últimos anos.²⁴

O texto original apresentado pelo Poder Executivo propôs alterações substanciais no estatuto jurídico dos servidores públicos, como a criação de cinco principais vínculos dos servidores com a administração pública, quais sejam: “Art. 39-A [...] I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público; II - vínculo por prazo determinado; III - cargo com vínculo por prazo indeterminado; IV - cargo típico de Estado; e V - cargo de liderança e assessoramento.”

Atualmente o art. 39 da CF/88 não faz uma distinção de vínculos dos servidores públicos, o que há, na realidade é uma diferença entre servidores nomeados para cargos de provimento efetivo, cuja estabilidade é adquirida após três anos de efetiva atividade (arts. 37, inciso II e 41, *caput da CF/88*), aqueles contratados por tempo determinado (art. 37, inciso IX da CF/88) e os ocupantes de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração (art. 37, inciso II da CF/88).

As mudanças acima expostas levaram ao debate acerca da retirada da estabilidade inerente aos agentes públicos nomeados por concurso público, a qual seria aplicada apenas aos

²² Vide item 13.

²³ *Idem*.

²⁴ *Idem*.

cargos típicos de Estado, a serem assim definidos por lei complementar federal (art. 39-A, § 1º, da PEC nº 32/2020).

Recebida na Câmara dos Deputados a Proposta foi encaminhada à apreciação da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC), momento no qual foram realizadas oito audiências públicas²⁵ com a participação de entidades da sociedade civil, especialistas e professores²⁶, além de integrantes da equipe técnica do Ministério da Economia. Para proferir parecer acerca da admissibilidade da matéria, foi designado o Deputado Federal Darci de Matos (PSD/SC), que, em 24/05/2021, apresentou o seu respectivo parecer pela admissibilidade da PEC, com três emendas saneadoras, as quais retiraram do texto original da PEC os princípios da administração pública acrescentados ao *caput* do art. 37, da CF²⁷; a vedação de acumulação de qualquer atividade remunerada, incluída no art. 37, inciso XVI, da CF²⁸; e a delegação de competência ao Presidente da República de, por meio de decreto, extinguir, transformar e fundir fundações e autarquias.²⁹ Importante destacar que a redação atual do art. 84, inciso IV da CF/88 confere atribuições meramente administrativas ao Presidente da República não prevendo alterações substantivas na composição de fundações e autarquias, apenas podendo extingui-las, de modo que a sua criação ou junção só pode ser feita por meio de lei específica, de acordo com a inteligência do art. 37, inciso XIX da CF/88.

Em 31/05/2021, foi aprovado o parecer do relator na CCJC e posteriormente, instalada a Comissão Especial para a análise da PEC nº 32/2020. No âmbito dessa Comissão Especial nomeou-se relator o Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (DEM/BA), que concluiu pela

²⁵ Realizadas em 26/04/2021, 29/04/2021, 30/04/2021, 03/05/2021, 07/05/2021, 10/05/2021, 11/05/2021 e 14/05/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=2262083>. Acesso em 18 ago. 2021.

²⁶ Dentre os participantes das audiências públicas realizadas no âmbito da CCJC estão: Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, Diretor e professor titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; Rivana Barreto Ricarte, Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP; Elena Garrido, Advogada e consultora jurídica da Confederação Nacional de Municípios - CNM; o Ministro de Estado da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes; e José Rodrigues Costa Neto, Coordenador-Geral do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e MPU no DF – SINDJUS/DF. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2016367&filename=PRL+4+CCJC+%3D%3E+PEC+32/2020. Acesso 18 ago. 2022.

²⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade e, também, ao seguinte: [...]

²⁸ [...] XVI - é vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência; [...]

²⁹ Art. 84 [...]

VI - quando não implicar aumento de despesa, dispor por meio de decreto sobre: [...]

d) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional; [...]

admissibilidade integral ou parcial de 25 (vinte e cinco) das 61 (sessenta e uma) emendas apresentadas ao texto, na forma do substitutivo proposto. O parecer foi aprovado pela Comissão Especial em 24/09/2021, após alterações substanciais e intenso debate marcado pela realização de 15 (quinze) audiências públicas, fato que é de relevante importância, pois mostra o amplo interesse da sociedade civil e dos parlamentares com o debate da matéria.

Em outro momento, a Consultoria de Orçamentos, Finanças e Controle do Senado Federal (CONORF), quando da análise da PEC nº 32/2020, manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 69/2021, em que destaca que os atos normativos que levam ao aumento ou alteração gastos com pessoal, além de serem objeto de análise técnica interna dos órgãos proponentes (art. 131, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), deveriam ser acompanhados dos respectivos estudos de impacto orçamentário e financeiro no momento de sua apresentação ao Congresso Nacional, sob pena de não ser recebida:

[...]

Entendemos que uma importante linha seria o aprimoramento da transparência. Atualmente, na União, por força da LDO, já são elaborados pareceres nos órgãos proponentes sobre a adequação orçamentária e financeira das proposições que aumentem despesas com pessoal. No entanto, tais pareceres não acompanham a proposição legislativa encaminhada ao Congresso. Assim, um primeiro passo seria exigir que esse parecer fosse anexado à proposição, sem o qual ela sequer poderia ser recebida no Parlamento. Além disso, tal parecer deve ser elaborado por unidade jurídica pertencente a órgão central da Administração, garantindo-se assim alinhamento na avaliação das proposições.

Ao ser recebido no Parlamento, a proposição deve ser imediatamente submetida à avaliação de órgão técnico especializado, ficando os documentos resultantes à disposição na internet. Assim, não apenas o controle parlamentar será facilitado, mas será estimulado o controle social, fomentando o debate público acerca da matéria.[...]³⁰

No que se refere às expectativas de impacto fiscal da PEC, o Ministério da Economia expõe, de maneira genérica e insuficiente a suposta ausência de qualquer impacto financeiro-orçamentário, de modo que a CONORF do Senado Federal, na mesma Nota Técnica nº 69/2021 citada acima, destacou que o não encaminhamento de estudos que demonstrem o impacto fiscal da proposição causam estranheza e, ainda, que os únicos dados apresentados foram utilizados de maneira genérica. Em reprodução literal:

[...]

³⁰ BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. *Nota Técnica nº 69/2021. Aspectos Fiscais da PEC 32/2020 (“Reforma Administrativa”) e Proposta de Medidas Alternativas*. Brasília, 2021. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/at_download/file>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Destaque-se que as diversas manifestações do Executivo se centram na situação fiscal da União, com raras considerações acerca de eventuais impactos nas finanças de Estados, Distrito Federal e Municípios.

As justificativas fiscais do governo para a PEC poderiam ser assim sintetizadas: as despesas com pessoal estariam em trajetória de elevação acelerada, quiçá explosiva, agravada por uma série de privilégios dos servidores públicos, fazendo-se necessária a aprovação das medidas propostas a fim de reverter esse quadro.

Assim, dada a centralidade da temática fiscal para a PEC, não deixa de causar estranheza, ao menos em um primeiro momento, o fato de o Poder Executivo não ter divulgado qualquer estimativa de seu impacto fiscal. Na Exposição de Motivos que acompanha a PEC, a única menção feita a impacto fiscal é vaga e oblíqua:

Importante registrar que a proposta de Emenda à Constituição ora apresentada não acarreta impacto orçamentário-financeiro. No médio e no longo prazos, inclusive, poderá resultar na redução dos gastos obrigatórios, possibilitando incremento nas taxas de investimento público no país. [...]

Outrossim, é de se destacar que a PEC ora em apreço trará impactos econômicos significativos, incrementando ou diminuindo os gastos decorrentes do pagamento de servidores públicos e do custeio da máquina pública em geral.

Desse modo, levantou-se, também, a hipótese de incidência do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela EC nº 95/2016, e cuja inteligência impõe que todas as proposições legislativas que importem na criação ou alteração de despesas obrigatórias, além de renúncia de despesa deverão ser apresentadas, necessariamente, em conjunto com a respectiva estimativa de impacto orçamentário. Veja-se: “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Em sentido contrário defendeu o Relator da PEC na Comissão Especial, o Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (DEM/BA), apontando que a proposição analisada não traria impactos financeiros mensuráveis, mas, na realidade, alteraria o regime jurídico dos servidores públicos e eventuais desdobramentos no âmbito financeiro não poderiam ser dimensionados em caráter *ex ante*. Além disso, destacou o Relator que as emendas constitucionais que alcancem o *quórum* constitucional não estariam suscetíveis a vícios de inconstitucionalidade.³¹

Ocorre que, de fato a PEC gera, pelo menos, alteração na estrutura orçamentária, em especial em despesas com pessoal, consideradas de natureza obrigatória. Embora haja o entendimento de que a PEC nº 32/2020 não traga impacto orçamentário direto ou imediato, há que se lembrar que na própria exposição de motivos da proposta menciona-se estimativa de economia. No mesmo contexto, sobre o argumento de que a proposta de emenda à Constituição

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer de Relator nº 2 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 32-A, de 2020*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2067383&filename=PRL+2+PEC0320+%3D%3E+PEC+32/2020>. Acesso em: 18 ago. 2022.

aprovada pelo Poder Legislativo não seria suscetível de controle de constitucionalidade, levantado pelo Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (DEM/BA) em seu relatório, destacasse que, realmente o STF não reconhece o cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em face de emenda constitucional (ADPF 43)³², mas a jurisprudência da Suprema Corte reconheceu a possibilidade de questionamento de proposta de emenda à Constituição por meio de mandado de segurança preventivo impetrado por parlamentar (MS 20.257, MS 24.356 e MS 24.593),³³ como já explicado nos capítulos anteriores.

Porém, como o objeto do presente trabalho não é discutir eventuais pontos que possam gerar a invalidação da proposta por meio de controle judicial e, tendo em vista, ainda, que a aplicação do art. 113 do ADCT à espécie seja controvertida, assim como exposto acima, a apresentação de análise de impacto orçamentário é de suma importância para o devido cotejo e análise da proposição, sem a qual a PEC pode estar fadada a diversos percalços que serão expostos no tópico a seguir.

4.2 - Os problemas gerados pela falta de informações de qualidade na apresentação da PEC nº 32/2020

Como destacado no tópico anterior, os dados fornecidos pelo Poder Executivo quando da apresentação da PEC nº 32/2020, de modo geral, não são suficientes para demonstrar os impactos financeiros e operacionais da proposta, uma vez que a maioria dos estudos utilizados não se prestam a detalhar ou corroborar as alterações propostas, salvo aqueles desenvolvidos pelo Banco Mundial e minudenciados anteriormente³⁴.

Ante à pouca transparência da proposição, bem como à ausência de estudos que explicitassem o real impacto fiscal da Reforma Administrativa, que, nos termos do defendido pelo Ministério da Economia traria uma economia a longo prazo na ordem de R\$ 300.000.000.000,00 (trezentos bilhões de reais) a R\$ 816.000.000.000,00 (oitocentos e dezesseis bilhões de reais)³⁵, parlamentares e entidades da sociedade civil apresentaram

³² STF, ADPF 43, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 20/11/2003.

³³ STF, MS 20.257, Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, Dj de 08/10/1980; STF, MS 24.356, Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 13/02/2003; STF, MS 24.593, Decisão Monocrática, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 04/08/2003.

³⁴ Vide item 15.

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Representação nº 016.435/2021-4*. Instrução - Peça 10. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=68365802>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

requerimentos para obterem acesso aos respectivos cálculos que demonstrassem mencionados impactos financeiros³⁶.

No âmbito da Câmara dos Deputados foram apresentados 10 (dez) requerimentos para a oitiva do Ministro da Economia acerca de pontos controvertidos da PEC nº 32/2020, além da solicitação de documentos e estudos que tivessem sido utilizados na elaboração da Proposta³⁷.

Os sucessivos pedidos de acesso à informação ao Ministério da Economia, em regra, foram indeferidos como base no art. 7º, § 3º, da Lei de Acesso à Informação (LAI), cujo dispositivo prevê que: “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”.

Todavia, em manifestação do TCU, nos autos da Representação nº 016.435/2021-4, que objetivava justamente obter o acesso aos mencionados estudos e cálculos elaborados pelo Ministério da Economia, a equipe técnica do TCU afastou a incidência do art. 7º, § 3º, da LAI, de modo a recomendar a realização de diligências na Casa Civil da Presidência da República para determinar o envio, no prazo de 15 dias dos “estudos contendo a metodologia de cálculo que fundamentem a projeção de redução de gastos públicos, a longo prazo, da ordem de R\$ 300 bilhões a R\$ 816 bilhões”.

Dentre as justificativas para tal diligência o Ministro Relator, Raimundo Carreiro, lastreado nos argumentos aduzidos pela equipe técnica do TCU, considerou que os dados decorrentes dos mencionados estudos elaborados pelo ME deveriam ser publicizados, não se falando em hipótese de sigilo por se tratar de ato do poder público, além de considerar que a não disponibilização desses estudos poderia impedir o controle externo e social desses atos, razão pela qual a imposição de sigilo poderia obstar o respectivo controle externo e social. Veja-se.³⁸

[...]

30. Apesar de se enquadrar em quaisquer das exceções constitucionais ou legais para o sigilo de documentos públicos, além de estar em desconformidade com o artigo 7º, § 3º da LAI: “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será

³⁶ Vide item 13.

³⁷ RIC 838/2021, RIC 619/2021, RIC 925/2021, RIC 836/2021, RIC 914/2021, RIC 1275/2020, RIC 837/2021, RIC 1386/2020 e RIC (SEI 16643856). Disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=2262083>. Acesso em 18 ago. 2022.

³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Representação nº 016.435/2021-4*. Despacho de autoridade - Peça 13. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=68653234>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

assegurado com a edição do ato decisório respectivo”. Igual disposição encontra-se replicada no artigo 20 do Decreto 7.724/2012.

[...]

32. Saliente-se que a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) foi criada com o propósito de estabelecer diretrizes de transparência para a Administração Pública. O sigilo foi considerado exceção; a transparência ativa, o padrão [...]

33. Em 2017, a diretriz de transparência também veio a ser incorporada ao Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública. O art. 3º, inc. VI, o decreto dispõe que a transparência é princípio da governança pública. O art. 4º, inc. XI, estabelece como uma das diretrizes da governança pública “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”.

[...]

35. Ademais, considerando que o propósito da produção desses estudos e pareceres prévios tem como objetivo fundamentar e motivar a ação do poder público, a sua não disponibilização por meio de transparências ativas, conforme determina o art. 8º da LAI, pode impedir o efetivo controle externo e social dos atos públicos. (BRASIL, 2021, pp. 6-7)

Ressaltou, ainda, o Ministro Raimundo Carreiro, que a disponibilização de informações técnicas referentes a atos públicos, como propostas legislativas, pode contribuir para o fomento de atos normativos dotados de segurança jurídica e aptos a repararem posições arbitrárias. Nesse sentido:

34. A disponibilização de informações, quando públicas e de interesse geral, pode incentivar a produção de atos efetivamente embasados em estudos e fundamentações técnicas qualificadas e permitir a modificação de entendimentos administrativos arbitrários, além de produzir segurança jurídica em virtude da assimetria de informação criada entre os órgãos e entidades da administração pública, o mercado e os cidadãos. (BRASIL, 2021, p. 7)

Nota-se que a ausência da apresentação de estudos e dados detalhados pelo Poder Executivo, quando do envio da PEC à Câmara dos Deputados, acarretou, como destacado, em diversos pedidos de informação por parte de parlamentares, na necessidade da avaliação de impacto financeiro-orçamentário por meio da elaboração de estudos no curso do processo legislativo, judicializações, nos termos do exposto com a Representação nº 016.435/2021-4 ao TCU, além do MS nº 26.936³⁹ impetrado pelo FONACATE no STJ, com o intuito de acessar os dados e estudos elaborados pelo Poder Executivo para subsidiar a PEC nº 32/2020. Em primeira análise é perceptível, no mínimo, o aumento no lapso temporal da tramitação de pretenso ato normativo que se direciona à alteração substantiva do ordenamento jurídico constitucional relativo aos servidores públicos e demais atribuições da administração pública.

³⁹ STJ, MS 26.936, Decisão Monocrática, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 04/10/2020.

Isso se dá, pois, de acordo com o Portal da CD, a PEC nº 32/2020 foi apresentada à Casa Legislativa em 03/09/2020 e o primeiro parecer acerca da matéria foi aprovado pela CCJC apenas em 31/05/2021, após requerimentos de apresentação dos estudos impacto econômico e da oitiva do Ministro da Economia. Evidente que o lapso temporal entre a apresentação da matéria e a aprovação de parecer no âmbito da CCJC sobre a sua admissibilidade decorre, ainda, da complexidade das alterações propostas e da realização de audiências públicas para o amplo debate com a sociedade, entidades do terceiro setor, atores econômicos e especialistas, todavia, tivesse o Executivo oportunizado o acesso aos estudos de impacto financeiro e orçamentário desde o início do processo legislativo, os parlamentares poderiam deliberá-la com maior celeridade e propriedade, além do fato de que eventuais manobras regimentais intentadas pelos parlamentares desfavoráveis à propostas com base justamente na ausência dos estudos preparatórios e informações poderiam ter sido evitadas.

Ainda que após a aprovação do parecer pela CCJC a Comissão Especial tenha aprovado o seu respectivo parecer em, aproximadamente, três meses, vê-se que a tramitação foi conturbada e que a disponibilização integral dos estudos e informações detalhadas da proposição apenas ocorreu em agosto de 2021⁴⁰, após a determinação do TCU, momento no qual a PEC nº 32/2020 já contava com parecer preliminar do Relator da matéria.

Ora, o parecer apresentado em 31/08/2021 pelo Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (DEM/BA), não contou com as considerações dos estudos técnicos preliminares realizados pelo Ministério da Economia, de modo que referido parecer foi alterado em mais outras duas oportunidades, em homenagem às contribuições colhidas nas 15 (quinze) audiências públicas realizadas na Comissão Especial e, notadamente, pela ausência das informações produzidas e de posse do Poder Executivo.

De fato, conforme destacado pelo próprio TCU e pela Consultoria de Orçamentos, Finanças e Controle do Senado Federal, a falta de transparência ocasionada pela não divulgação dos dados utilizados pela Ministério da Economia para a construção e justificativa da PEC nº 32/2020 influencia na segurança jurídica da demanda, à medida em que não se sabe ao certo os seus impactos jurídicos e prejudica a atuação do Poder Legislativo, à medida em que se impõe aos Parlamentares o ônus de produzirem e desenvolverem estudos e análises já utilizadas pelo proponente, além de impor óbice ao controle e participação sociais na construção de propostas legislativas.

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Representação nº 016.435/2021-4*. Instrução - Peça 39. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=69368973>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Em suma, no caso concreto, a disponibilização das mencionadas informações de maneira integral ocorreu após mais de um ano da apresentação da Proposta de Emenda à Constituição, por força de determinação do TCU. Tal período poderia ter sido significativamente menor e a profundidade dos debates empreendidos no âmbito das 23 (vinte e três) audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados até o presente momento poderia ter sido maior e mais proveitosos.

Esse cenário gerado pelo Poder Executivo, ao final, pode ter prejudicado os seus próprios objetivos elencados na exposição de motivos da PEC nº 32/2020, visto que contribuiu para o aumento do lapso temporal da análise da demanda pelo Poder Legislativo, razão pela qual o presente trabalho defende a utilização e a oportunização de informações e estudos de qualidade quando da apresentação de proposições legislativas, sobretudo naquelas que acarretem em substantivas alterações no ordenamento jurídico e que visem à alteração ou implementação de políticas públicas.

Assim, o próximo tópico tratará de analisar a PEC nº 32/2020 sob a ótica do modelo de teoria da legislação baseado em informações de qualidade, proposto no Capítulo 2, como alternativa ao conceito ainda indefinido de devido processo legislativo.

4.3 - A ausência de estudos e a necessidade de uma teoria da legislação que abarque o conceito indefinido de devido processo legislativo

Consoante destacado no Primeiro Capítulo, a ausência de um conceito definido de devido processo legislativo na doutrina e na jurisprudência demandam a consideração de uma teoria da legislação que se preste a considerar, sobretudo para o enfoque dado a este trabalho, a importância e a influência do elemento informacional na produção legislativa.

Sabe-se que a construção da tomada de decisão legislativa, aqui incluídos todos aqueles que participam do processo legislativo, inclusive quando da apresentação de propostas legislativas, como o próprio Poder Executivo, nem sempre se encontra aberta ao debate de ideias ou à construção coletiva de alternativas melhores à sociedade, tal qual poderia se pressupor da atividade legislativa em um Estado Democrático de Direito.

Essa ideia advém da teoria desenvolvida por Keith Krehbiel (1992) acerca da utilização de informações pelo Congresso Americano. Nos termos do apontado no Segundo Capítulo deste trabalho, os atores políticos se utilizam de informações políticas e técnicas, sendo que as primeiras costumam prevalecer sobre as segundas, na medida em que em diversas vezes os parlamentares objetivam o alcance de resultados baseados em suas bases políticas ou em

interesses particulares sem que, para tanto, se preocupem com o desenvolvimento democrático e técnico das propostas que apresentam.

Todavia, também restou explicitado que é possível e necessária a utilização de informações técnicas em conjunto com os objetivos políticos, de modo a conferir maior grau de confiabilidade e efetividade em relação aos fins a que se propôs.

No caso aqui analisado, a ausência de estudos e, portanto, informações técnicas levou a diversos problemas no curso do processo legislativo da PEC nº 32/2020, contribuindo para a obstrução do processo legislativo e afetando a análise dos parlamentares sobre a Proposição.

Retomando as lições de Roberta Simões Nascimento (2019), as ferramentas argumentativas constituem importantes subsídios para conferir a “dignidade da legislação”, aqui não se trata de impor procedimento engessado de argumentação jurídica, mas, como já exposto no Primeiro Capítulo, o intuito é de aliar elementos técnicos de um modo geral com os debates inerentes ao próprio mister legislativo.

Em outras palavras, é importante não apenas que haja estudos e informações de qualidade, há que se atentar, ainda, à concatenação desses elementos informacionais com a participação social, por meio das audiências públicas, importante mecanismo de fomento da legislação participativa.

A proposta é que, quando da apresentação de proposições legislativas de significativo impacto socioeconômico, assim como a PEC da Reforma Administrativa, o proponente instrua a sua proposta com os dados técnicos utilizados em sua elaboração. Excedendo à genérica apresentação de estudos de impacto orçamentário nas proposições que importem em aumento ou alteração de despesas, assim como exigido pelo art. 113 do ADCT, de modo a oportunizar ao Poder Legislativo o acesso aos meios utilizados para a construção da espécie normativa.

Afinal, a exposição de motivos se presta essencialmente a expor os argumentos que justificam a aprovação daquela proposta, sendo necessário, pelo menos a princípio, convencer os parlamentares da importância daquela matéria. Para tanto, o proponente deve lançar mão de todos os elementos disponíveis e possíveis de serem produzidos, sob pena de se incorrer na aprovação de proposições que desrespeitam o rito do processo legislativo, desconsiderando as opiniões dos atores políticos e sociais afetados e interessados pela espécie normativa analisada.

Assim, impõe-se a necessidade de uma teoria da legislação que supere a pecha conferida ao processo legislativo, que apenas contribui para o entendimento de que o processo legislativo é movido por interesses políticos. Nos termos do proposto por Roberta Nascimento (2019), a argumentação legislativa também é composta por instâncias técnicas que precedem a

apresentação da proposta legislativa, por exemplo. Nesse caso, traz-se o entendimento da jurista e adota-se como proposta da presente monografia, qual seja: as informações técnicas produzidas notadamente na fase pré-legislativa, devem ser anotadas e apresentadas em conjunto com a respectiva proposição legislativa, de modo a evitar que a ausência desses estudos e dados levem a óbices na tramitação da proposta legislativa, à impossibilidade de avaliação prática e técnica dos impactos na sociedade, além de impedir a proliferação do equivocado entendimento de que a argumentação e o direito legislativo são apenas o desdobramento de interesses políticos - sobretudo legítimos - sem qualquer racionalização ou mesmo análise técnica. É o que defende Roberta Nascimento:

[...] Ocorre que, como agora fica claro, a argumentação legislativa não é somente a política-parlamentar e há uma série de instâncias mais técnicas prévias a tal debate, quando atuam os funcionários encarregados da redação (nos projetos de iniciativa parlamentar), das emendas (em todos os casos) e do assessoramento em geral. Seguindo por essa linha, seria muito interessante que os argumentos desenvolvidos por tal corpo técnico-legislativo fossem registrados nos materiais preparatórios (especialmente a memória, no caso espanhol) e sobretudo na exposição de motivos e nos preâmbulos. São esses os argumentos técnicos a serem considerados como a motivação, a “justificativa” das leis. (NASCIMENTO, 2019, p. 411)

Dotar as proposições legislativas de informações técnicas não quer dizer, entretanto, que um amontoado de dados e estudos, muitas vezes desconexos ou sem qualquer demonstração de importância contribua para a construção de um processo legislativo mais concernente com o modelo de Estado Democrático de Direito vigente no Brasil. Como já alertava o próprio Krehbiel (1992), as informações técnicas podem ser utilizadas de maneira desconexas ou pouco racionalizadas, apenas para a justificação de determinados anseios políticos.

Isso foi observado nos estudos apresentados pelos parlamentares no âmbito do PL nº 3.722/2012, que objetiva regulamentar a posse, o porte, a aquisição e circulação de armas de fogo e munições, ao analisar a proposta Helder Ferreira (2020) verificou que os estudos utilizados pelos parlamentares em seus pronunciamentos e relatórios eram de baixa qualidade, isto é, não abarcavam a temática debatida no projeto de maneira satisfatória com dados e métricas coerentes.

Como exposto anteriormente, o Poder Executivo ao apresentar a PEC nº 32/2020, além de não ter oportunizado o acesso a dados e estudos técnicos acerca da proposição, quando da exposição dos motivos da proposta e da citação de informações aparentemente produzidas por instituições de renome e reconhecimento internacional, o faz sobretudo de maneira genérica.

Em alguns casos, inclusive, sem a possibilidade de se verificar os respectivos elementos informacionais a que faz referência.

Diante disso, o presente trabalho espera ter contribuído para o debate sobre a importância de informações de qualidade aptas a subsidiar a decisão legislativa, sobretudo na apresentação de propostas legislativas de significativo impacto socioeconômico, ilustrando a questão a partir do caso recente da PEC nº 32/2020, evidenciando que as razões legislativas precisam vir corroboradas com dados e evidências, pois essa providência ideal é a mais apta para a realização dos postulados do Estado Democrático de Direito Brasileiro e, por conseguinte, com o processo legislativo a ser perseguido nesse sistema.

5. CONCLUSÃO

No curso deste trabalho foi possível observar que o processo legislativo apresenta diversos desafios para o seu efetivo desenvolvimento, de modo a verificar a tentativa de diversos juristas como Leonardo Barbosa (2010) e José Afonso da Silva (2017) de empreender uma construção doutrinária acerca de parâmetros principiológicos que rejam a atividade legislativa afora os postulados constitucionais e regimentais.

Na mesma linha, viu-se que o entendimento da jurisprudência do STF sobre a temática ainda é vacilante, visto que em determinados julgados, como na ADI nº 5.127, entendeu-se que o devido processo legislativo seria um direito de titularidade difusa, enquanto no MS nº 20.257 formou-se corrente divergente, na qual se defendia que o devido processo legislativo tratava-se de direito dos parlamentares de não estarem submetidos a atividade legislativa maculada por vícios de inconstitucionalidade.

Aqui, notou-se que o mencionado conceito ainda é genérico e pendente de definição jurisprudencial, visto que os pronunciamentos do STF ainda são divergentes entre si. Desse modo, tendo em vista que o escopo desta monografia foi a análise da ausência de informações de qualidade no curso do processo legislativo, sobretudo em Propostas de Emenda à Constituição, foi desenvolvida uma análise da sistemática constitucional acerca das PECs e da consequente necessidade de modelos que fomentem um ambiente legislativo em que haja informações de qualidade para a tomada de decisão legislativa.

Para tanto, foram expostos alguns conceitos da teoria da legislação propostos por Roberta Nascimento (2019) e de postulados da argumentação legislativa proposta por Manuel Atienza (1989), a partir dos quais foi possível observar alguns meios de fomento de uma decisão legislativa focada em elementos informacionais e minimamente justificada, como destaca Nascimento (2019) acerca da exposição de motivos e da necessidade de sua utilização para balizar os parlamentares no desempenho de suas funções. Além disso, tal modelo contribui para a construção de um Poder Legiferante mais próximo aos ideais do Estado Democrático de Direito brasileiro, ao contribuir para um processo legislativo transparente e acessível à participação dos setores da sociedade.

Mais adiante, optou-se por expor as Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs) ou *evidence-based policy* (EBP), as quais serviram de parâmetro para delinear a importância das informações no curso da elaboração das leis e atos normativos, todavia foi possível notar, ainda, a possibilidade de se utilizar esses elementos técnicos para a manipulação do processo legislativo de acordo com interesses diversos.

Partindo dessa base doutrinária, observou-se, na prática os efeitos deletérios da ausência de dados, estudos e informações de qualidade em algumas espécies legislativas, de modo a verificar, em consonância com Ferreira (2020), a pouca qualidade e incoerência dos estudos utilizados no âmbito do PL nº 3.722/2012, da Câmara dos Deputados, que se propôs a disciplinar as normas sobre aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições.

No mesmo sentido, destacou-se a possibilidade de a ausência de informações de qualidade no processo legislativo culminar em legislações simbólicas, nos termos do que defende Marcelo Neves (2007).

Ademais, viu-se que a mera utilização de informações e estudos, ainda que de qualidade, não garantem que a norma aprovada tenha eficácia e/ou efetividade, sendo necessária a realização de amplos debates com a sociedade e com os setores afetados pelo pretense ato normativo, de maneira a desenvolver ambiente apto, inclusive, a produzir novas evidências e dados importantes.

Por fim, quando da análise da tramitação e apresentação da PEC nº 32/2020, foi possível notar que a exposição de motivos apresentada pelo Poder Executivo não cita de modo satisfatório estudos e dados, isto é, quando são citados estudos gerais baseados em possíveis produções da OCDE, por exemplo, em regra não se sabe qual análise do Órgão foi utilizada ou mesmo se essa base técnica existe.

Outrossim, não foi possível verificar a apresentação de estudos de impacto financeiro orçamentário em conjunto com a proposição encaminhada à Câmara dos Deputados, fato que gerou judicializações, tendo sido alvo de análise pelo TCU, por meio da Representação nº 016.435/2021-4 e amplos debates no curso do processo legislativo da PEC.

Ao final, a ausência desses estudos e dados detalhados pode ter levado a um aumento no período de análise da Proposta de Emenda à Constituição, tendo em vista que foram direcionados doze requerimentos de informações ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República.

Aqui não se desconsidera a complexidade da matéria debatida muito menos de sua impopularidade, mas apenas faz-se a consideração de que a falta de estudos de impacto financeiro e orçamentário, além da apresentação de uma exposição de motivos mais detalhada, próxima à fundamentação de uma decisão judicial (NASCIMENTO, 2019), contribuiu para que, inclusive, a oposição obstasse os trabalhos das comissões, assim como representou obstáculo para a apreciação da PEC pelos parlamentares.

Em conclusão, o processo legislativo precisa de elementos que excedam àqueles previstos tanto na Constituição quanto nos Regimentos Internos das respectivas Casas para que a decisão legislativa, ou seja, o produto final da atividade legiferante seja baseado em razões cuja justificação tenha se constituído sobre elementos informacionais de qualidade, contribuindo para a construção de um sistema que cada vez mais se adeque aos postulados do Estado Democrático de Direito brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Acir. *Heterogeneidade de preferências e o uso de evidências na Câmara dos Deputados*. In: BOLETIM de Análise Político-Institucional. *Usos de evidências em políticas públicas federais*, n. 24. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. pp. 115-124.

ATIENZA, Manuel. *Contribución para una teoría de la legislación*. Doxa. n. 06, 1989.

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

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BERNARDI, Jorge Luiz. *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: InterSaberes, 2012. Disponível

em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/6074/pdf/0?code=XpJXJuTlplueXVjfucse42qN/hcwRiqoZDG6uN3CfhBYDPHQPlowtHnUe2xQTiVfIqPpNolYzexa4XsBKAp+hw==#>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer de Relator nº 2 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 32-A, de 2020*. Brasília, 2021.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2067383&filename=PRL+2+PEC03220+%3D%3E+PEC+32/2020>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Parecer de Relator da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016*. Brasília, 2016.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496778&filename=PRL+3+PEC24116+%3D%3E+PEC+241/2016>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Parecer de Relator proferido em Plenário ao Projeto de Lei nº 8.843/2017*. Brasília, 2017. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1612087&filename=PPP+1+PL884317+%3D%3E+PL+8843/2017>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *PEC Nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa*. Brasília, 2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node06308gkr4s7hd1w4wzrmaww6nt2557504.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 17 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei (PL) nº 8.843/2017*. Brasília, 2017.

Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2156331>>.

Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 14/2020. Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)*. Brasília, 2020. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17/1989, Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, 1989. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2033-2022.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. *Constituição Federal*. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. *Decreto nº 9.191/2017, Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado*. Brasília, 2017. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.191%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202017&text=Estabelece%20as%20normas%20e%20as,Rep%C3%ABlica%20pelos%20Ministros%20de%20Estado>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Senado Federal. *Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem*. Brasília, 2013. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. *Nota Técnica nº 69/2021. Aspectos Fiscais da PEC 32/2020 (“Reforma Administrativa”) e Proposta de Medidas Alternativas*. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/at_download/file>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Senado Federal. *Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal*. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015#:~:text=Tomando%20por%20base%20o%20Referencial,junto%20%C3%A0s%20comiss%C3%B5es%20do%20Senado>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Senado Federal. *Resolução nº 44/2013, Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal*. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2015/05/05/resolucao-no-44-de-2013/@_@download/file/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2044.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Senado Federal. *Resolução nº 93/1970, Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília, 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *MS nº 26.936*. Decisão Monocrática. Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 04 out. 2020, publicado em 06 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 1.254*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09 dez. 1999, publicado em 17 mar. 2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.887*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11 nov. 2020, publicado em 25 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 5.127*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Rosa Weber. Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15 out. 2015, publicado em 11 maio 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC nº 4.357*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto. Red. p/ Acórdão Luiz Fux, julgado em 14 mar. 2013, publicado em 26 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC nº 4.425*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto. Red. p/ Acórdão Luiz Fux, julgado em 14 mar. 2013, publicado em 19 dez. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC nº 4.885*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 27 jun. 2018, publicado em 01 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC nº 5.498*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/ Acórdão Teori Zavascki, julgado em 14 abr. 2016, publicado em 11 maio 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 43 AgR*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 20 nov. 2003, publicado em 19 dez. 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS* nº 20.257. Tribunal Pleno. Rel. Min. Décio Miranda. julgado em 08 out. 1980.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS* nº 22.503. Tribunal Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa. julgado em 08 maio 1996.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS* nº 24.041. Tribunal Pleno. Rel. Min. Nelson Jobim. julgado em 29 ago. 2001, publicado em 11 abr. 2003.

_____. Tribunal de Contas da União. *Representação nº 016.435/2021-4. Despacho de autoridade - Peça 13*. Brasília, 2021. Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=68653234>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. *Representação nº 016.435/2021-4. Instrução - Peça 10*. Brasília, 2021. Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=68365802>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. *Representação nº 016.435/2021-4. Instrução - Peça 39*. Brasília, 2021. Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=69368973>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. 4ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

DAVIES, Philip. *Is evidence-based government possible?* London: Jerry Lee Lecture, 2004.

DIDIER JÚNIOR, Freddie. *Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida*. 5a. ed. Salvador: Jus Podium, 2018.

FERREIRA, Helder. *Análise de Qualidade de Evidências Científicas Utilizadas em Política Pública: aplicação a documentos relativos à tramitação do PL nº 3.722/2012, que flexibiliza o controle de armas de fogo*. In: BOLETIM de Análise Político-Institucional. *Usos de evidências em políticas públicas federais*, n. 24. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020, pp. 125-134.

FORTES, Felipe Cianca; BASSOLI, Marlene Kempter. *Análise Econômica do Direito Tributário: Livre Iniciativa, Livre Concorrência e Neutralidade Fiscal*. Scientia Iuris, v. 14, nov/2010. Londrina: UEL, 2010.

FRENCH, Richard D. *Evidence-Based Policy: Four Schools of Thought*. *Canadian Public Administration*, n. 61, i. 3, p. 1-29, 2018.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. *Michigan studies in political analysis*. The University of Michigan Press, 1992.

LINDE, Hans. *Due Process of Lawmaking*. *Nebraska Law Review*, n. 55, 1975, pp. 197-255.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos 'contrabandos legislativos': salvaguarda do Estado Democrático de Direito*. In: FELLET, André e NOVELINO, Marcelo (Orgs). *Constitucionalismo e Democracia*. Salvador: JusPodivm, 2013, pp. 235-249.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Série IDP - Linha Doutrina - Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553618088/>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa*. *REVISTA ELETRÔNICA DA PGE-Rio de Janeiro*: v. 4, n. 3, 2021b. Disponível em: <<https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/253>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. *O que é o devido processo legislativo?* *Jota*, 17 fev. 2021a. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columas/defensor-legis/o-que-e-o-devido-processo-legislativo-17022021>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. Curitiba: Alteridade, 2019.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. 3a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____. *Quais os pressupostos de legitimidade da jurisdição constitucional no Estado democrático e direito? Uma justificação democrática do controle de constitucionalidade das leis e do processo legislativo - 19 anos depois*. In: BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moeaes. *Controle jurisdicional do devido processo legislativo: história e teoria constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2018. p. 1-30.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica*. In: *BOLETIM de Análise Político-Institucional*. *Usos de evidências em*

políticas públicas federais, n. 24. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020, pp. 17-27.

PINHEIRO, Victor Marcel. *Devido processo legislativo: princípios, elaboração das leis ordinárias no Congresso Nacional e controle judicial*. São Paulo: Tese de doutorado, 2022, no prelo.

SANDIM, Tatiana Lemos; MACHADO, Daienne Amaral. *O paradigma das políticas públicas baseadas em evidências na gestão pública brasileira: uma análise das publicações acadêmicas*. In: BOLETIM de Análise Político-Institucional. *Usos de evidências em políticas públicas federais*, n. 24. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020, pp. 41-48.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 3a. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *O controle do devido processo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Crises e desafios da Constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 269-279.

WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

_____. *Representative Lawmaking*. *Boston University Law Review*, vol. 89, nº. 2, 2009, pp. 335-355.