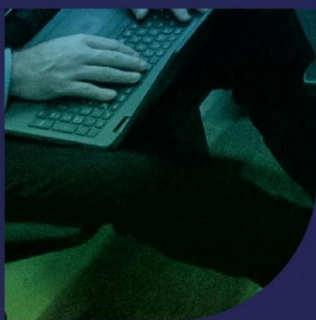


ANO VII, N. 13(2), 2026

REVISTA DO ILP



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
MESA DIRETORA**

Presidente: André do Prado
1º Secretário: Maurici
2º Secretário: Barros Munhoz
1º Vice-Presidente: Gilmaci Santos
2º Vice-Presidente: Milton Leite Filho
3º Vice-Presidente: Fábio Faria de Sá
4º Vice-Presidente: Paulo Correa Jr.
3º Secretário: Gil Diniz
4º Secretário: Léo Oliveira

**INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO
PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO
(INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP)**

Diretor-Presidente: Rodrigo Del Nero
Diretor Executivo: Marlon Damasceno Cabral
Diretor Executivo: Daniel Santos Garroux
Gestor de Divisão: Eliézer Ribeiro da Costa

REVISTA DO ILP

Editora: Any Marise Ortega

CORPO CONSULTIVO

Alex Peloggia, Ana Carolina Corrêa da Costa Leister, Douglas Libório,
Érika Rigotti Furtado, Gazy Andraus, Giuliano Tierno de Siqueira,
Helen Barbosa Raiz, Julio de Souza Comparini, Leonardo David Quintiliano,
Marta Maria Assumpção-Rodrigues, Rafael Castro Kocian,
Sílvio Gabriel Serrano Nunes, Sirlene Arêdes
Stanley Plácido da Rosa Silva, Thiago dos Santos Dias



Revista do ILP 13(2)

Estudos Legislativos e Políticas Públicas

Publicação do Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas
do Poder Legislativo do Estado de São Paulo
(Instituto do Legislativo Paulista – ILP)



© *copyright* dos autores
© *copyright* desta edição: ILP

Revista do ILP

Publicação do Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo (SP), Brasil
Ano VII, Número 13 (2), 2026

Editora: Any Marise Ortega

Colaboradores na organização desta edição:
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho e Laura Mendes Amando de Barros

Leitura Final: Laura Ávila de Souza e Caroline de Castro Gomes
Diagramação e revisão: equipe editorial do ILP
Capa: Divisão de Comunicação Institucional -ALESP

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista do ILP / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.
-- v. 7, n. 13 (2) – Estudos Legislativos e Políticas Públicas -, 2026.
São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2026;

Anual
ISSN: 2446-600X

1. Ciência Política – Periódico. 2. Políticas Públicas – Periódico. I. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.

Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP)
Avenida Pedro Álvares Cabral 201 - 04097-900 – São Paulo – Brasil
(11) 3886-6288 / ilp@al.sp.gov.br / www.al.sp.gov.br/ilp

As opiniões e conceitos expressos nos textos assinados, bem como as informações fornecidas, a originalidade dos trabalhos, a citação de fontes e o adequado uso de imagens são de responsabilidade dos autores, não representando concepções oficiais desta publicação ou de sua editoria, do ILP ou da ALESP.

Publicação de livre acesso e distribuição gratuita. É permitida a reprodução, para fins de pesquisa e educacionais, não lucrativos, desde que citada a fonte

SUMÁRIO

EDITORIAL

ESTUDOS LEGISLATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (PARTE 2)

Estimativa de impacto orçamentário: um requisito de transparência das leis orçamentárias.

Carmen Silvia Lima Arruda

11-29

O controle de constitucionalidade e legalidade na prática legislativa estadual: análise empírica da atuação da Comissão de Constituição e Justiça da Alesc (2023–2024).

Adelcio Machado Santos

Fabiano Henrique da Silva Souza

31-63

Iniciativa popular no processo de emenda às constituições dos Estados-membros.

Yuri Carajelescov

65-84

A insuficiência da lei para a ordenação social: uma perspectiva filosófica.

Maria Nazaré Lins Barbosa

85-100

Marco regulatório da IA no Brasil: transparência e compras públicas.

Juliane Erthal Carvalho

101-119

Dois modelos de controle preventivo de constitucionalidade pelas comissões: "difuso" e "concentrado".

João Trindade Cavalcante Filho
121-142

Representação de Interesses no Processo Legislativo: um panorama da regulamentação do lobby no Brasil.

Telma Rocha Lisowski
143-160

A transparência e a publicidade no processo legislativo podem ser equiparadas à cama de procusto?

Roberto Tadao Magami Jr.
161-178

MEMÓRIA REVISTA DO ILP

POLÍTICA EDITORIAL

EDITORIAL

Este número 13 da Revista do ILP, que adentra seu sétimo volume no ano em que o Instituto do Legislativo Paulista completa seus 25 anos, é especialmente centrado no tema dos estudos legislativos¹ e das políticas públicas.

Abrangendo 27 artigos, distribuídos em três partes (a primeira das quais é agora publicada), trata de temas que compreendem a discussão sobre “jabutis”, reforma constitucional, competências das câmaras municipais, planos urbanísticos, técnica legislativa, o conceito de devido processo legislativo, emendas parlamentares, quórum, impacto orçamentário, controle de constitucionalidade, iniciativa popular, ordenação social, inteligência artificial, representação de interesses, transparência e publicidade, parlamentos digitais, avaliação de impacto legislativo, separação de poderes, eficácia legislativa, vetos, participação popular e zeladoria urbana. Ou seja, uma amostra altamente significativa das questões fundamentais que se relacionam à atuação do Poder Legislativo e de seu papel na construção de políticas públicas na contemporaneidade.

Como resultado do escopo de integração entre ensino, pesquisa e extensão do Instituto do Legislativo Paulista, diversos trabalhos apresentados nestas três partes que constituem a presente publicação são inspirados nas discussões e reflexões levadas a efeito no âmbito do curso “*Devido processo legislativo: parâmetros normativos, visão jurisprudencial, legitimidade e democraticidade*”, realizado pelo ILP no mês de novembro de 2024² e disponível na íntegra no canal do ILP na plataforma YouTube³.

¹ Entendidos como campo interdisciplinar fundamentado em disciplinas como a Ciência Política, o Direito, a Administração Pública e a Legística, dentre outras.

² www.al.sp.gov.br/ilp/cursos-eventos/listaAtividadesEncerradas.jsp

³ www.youtube.com/watch?v=vLLgU8yZPEg
www.youtube.com/live/45DQwG1A2nl
www.youtube.com/live/jHGOQE9LlLY
www.youtube.com/live/DRVJxw93Hw0

A premissa então adotada foi a cada vez mais destacada posição ocupada pelo processo legislativo na busca pela superação da polarização e marcante crise de confiança nas instituições nacionais. O surgimento – e internalização – de novas tecnologias no desempenho de funções estatais, ao mesmo tempo em que traz instrumentos voltados à maior transparência, controle social e, portanto, legitimidade, igualmente resulta no despontar de riscos até então desconhecidos.

A facilidade de comunicação, a rapidez na proliferação de informações (verdadeiras ou não) e o ilusório anonimato possibilitado pelas redes criaram um cenário em que o acompanhamento efetivo e discussões democráticas se fazem mais difíceis, fluidas e menos apreensíveis. A velocidade e o ímpeto de garantir determinados interesses (por vezes em descompasso com o interesse coletivo), representam um desafio ao processo legislativo, tanto sob o ponto de vista da legitimidade democrática quanto da responsividade às demandas sociais.

Diante de tal realidade, o curso referido partiu de uma abordagem sobre *Devido Processo e Produção da Legislação Ambiental*, que colocou em evidência a necessidade de o Legislador tomar em conta as mudanças climáticas em suas deliberações, muitas das quais afetam o direito à vida, moradia, alimentação, meio ambiente, entre muitos outros bens indispensáveis à coexistência harmônica em sociedade. Trata-se de aspecto condicionante do pleno exercício de todos os demais direitos constitucionalmente garantidos – e da própria subsistência da espécie humana no Planeta.

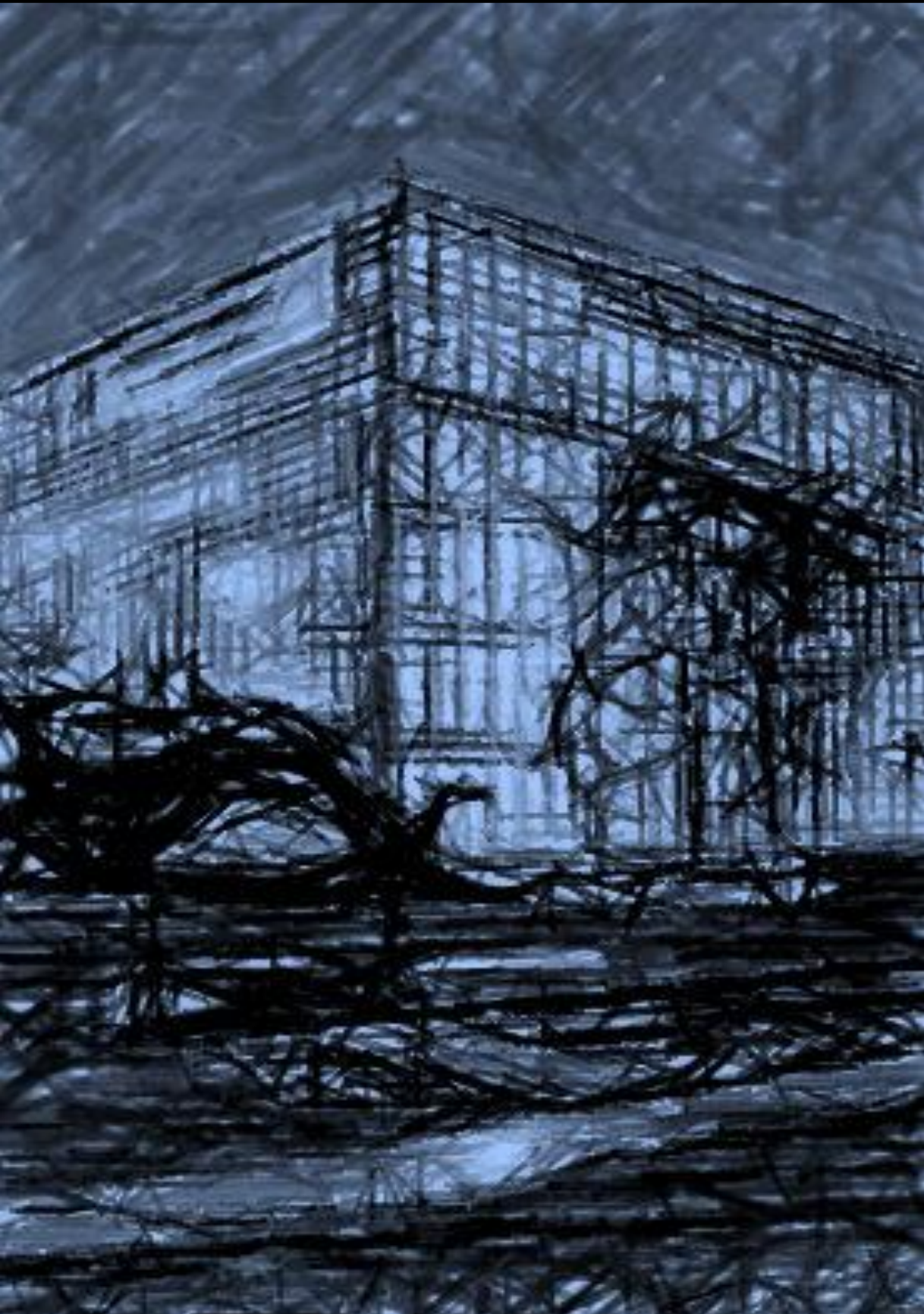
O segundo aspecto tratado foi o da *Dignidade da Legislação e Devido Processo Legislativo*, que destacou pontos como os níveis de efetivo envolvimento e acompanhamento social, proximidade da população com o processo legislativo e sua responsividade, suscitando interessantíssimos e profundos questionamentos e reflexões.

Na sequência, foi colocada em discussão a *Importância das regras formais para um processo legislativo transparente*, com um olhar voltado à democratização, controle social e aprimoramento de legitimidade desse tipo de processo. Na ocasião, foram aprofundados conceitos e observações críticas sobre os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e Senado Federal, desde a sua gênese, e desenvolvidas discussões a partir de preferências político-partidárias e do ‘atropelo’ e desconsideração das referidas normas internas pelos próprios parlamentares, de forma reiterada.

Por fim, tratou-se da importante – e disruptiva – temática dos *Parlamentos Digitais na Contemporaneidade: reflexões e práticas de ação*. O foco foi a ação legislativa na contemporaneidade, incluindo o uso de tecnologias digitais, com o objetivo de aprimorar a ação parlamentar e a participação democrática.

Partindo deste contexto, e incorporando novas e importantes contribuições no campo do processo legislativo e das políticas públicas que vieram a complementar o escopo inicial, a presente edição da Revista do ILP pretende oferecer importantes subsídios a todos os que aspiram compreender o atual cenário em que se inserem os debates em prol de um processo legislativo mais efetivo, eficiente e eficaz – e, mais que isso, direcionados à atuação de um Legislativo digno de confiança, capaz de verdadeiramente contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Any Marise Ortega, editora da *Revista do ILP*
Laura Mendes Amando de Barros, colaboradora *ad hoc*
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, colaborador *ad hoc*



ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO: UM REQUISITO DE TRANSPARÊNCIA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

*BUDGET IMPACT ESTIMATE: A TRANSPARENCY
REQUIREMENT OF BUDGETARY LAWS*

Carmen Silvia Lima de Arruda

Resumo

As leis orçamentárias devem ser elaboradas com observância ao devido processo legislativo formal previsto no texto constitucional, que exige, dentre outros requisitos, transparência nas proposições legislativas pela apresentação de justificção ao projeto apresentado. Nesta oportunidade, examinamos o estudo de impacto orçamentário como elemento de motivação e transparência, representando um requisito fundamental para a boa técnica legislativa das leis orçamentárias.

Palavras-chave: Devido processo legislativo orçamentário. Transparência orçamentária. Estimativa de Impacto orçamentário.

Abstract

Budgetary laws must be drafted in accordance with the formal legislative process established in the Constitution, which requires, among other things, transparency in legislative proposals through the presentation of a justification for the proposed bill. In this context, we examine the budget impact study as an element of justification and transparency,

representing a fundamental requirement for sound legislative drafting of budget laws.

Keywords: *Due budgetary legislative process. Budgetary transparency. Budget impact estimate.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Devido processo legislativo orçamentário sob o aspecto formal. 2.1. *Dever de transparência no processo legislativo orçamentário.* 2.2. *Fases do processo legislativo orçamentário.* 3. Dever de motivar no processo legislativo orçamentário. 3.1. *Justificativa.* 3.2. *Estimativa de impacto orçamentário.* 4. Conclusão. 5. Referências.

1. Introdução

O processo legislativo, na lição de José Afonso da Silva (2005, p.524), compreende “o conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de Direito”, igualmente sujeito às garantias constitucionais da cláusula do devido processo legal constantes do art. 5º, LIV da CF/88.

A cláusula do *due process of law* surge inicialmente como uma garantia processual voltada às garantias procedimentais da ampla defesa e do contraditório. Ampliando seu campo de aplicação, nos Estados Unidos passou-se a aplicar as garantias do *due process* também no âmbito dos processos administrativo e legislativo (TORRES 2000, p.296), visando proteger os direitos dos cidadãos contra arbitrariedades do governo.

No Brasil, a partir do julgamento do MS 20.257/DF, a Suprema Corte reconheceu a possibilidade do controle de constitucionalidade do processo legislativo⁴. A partir daí, o Supremo

⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança. MS 20257/DF. Relator: Ministro Décio Miranda. Redator do acórdão: Ministro Moreira Alves. Julgamento em: 08 de outubro de 1980, Diário de Justiça, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1981. Vide voto do Ministro Moreira Alves. <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>.

Tribunal Federal vem admitindo amplamente a aplicação do princípio-garantia do devido processo legal no âmbito do processo legislativo⁵.

No texto constitucional, o *iter* procedimental para elaboração de leis consta dos artigos 59 a 69⁶, que tratam “Do Processo Legislativo” como “um procedimento juridicamente ordenado” (NAGATA 2019, p. 91) a ser observado durante todo o trâmite legislativo, composto de diversas fases procedimentais, que vão desde iniciativa, apreciação, votação e sanção, até promulgação e publicação da lei.

A garantia do devido processo legislativo igualmente deve ser observada na elaboração das leis orçamentárias elencadas no art. 165 da CF/88, que compõem o ciclo orçamentário, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo. ARE 1521802 RG/MG. Relator: Ministro Presidente, Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin, Julgamento em 11 de novembro de 2024, Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 de março de 2025. Vide voto do Ministro Alexandre de Moraes (p.10-11): “Conforme destaque em sede doutrinária, o respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional (Direito Constitucional. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap.11)”, determinando, dessa forma, a Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais que determinam, como ressaltado por Kelsen “não só os órgãos judiciais e administrativos e o processo judicial e administrativo, mas também os conteúdos das normas individuais, as decisões judiciais e os atos administrativos que devem emanar dos órgãos aplicadores do direito (KELSEN, Hans. General theory of law state. Londres: Harvard University Press, 1949. p.130)”.

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ARE%201521802%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>.

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 59 “O processo legislativo compreende a elaboração de: [...]. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. .

Sabe-se que o devido processo legislativo comporta o exame pelo aspecto formal, processual, bem como pelo aspecto substantivo, material. Neste breve estudo, pretendemos analisar, no aspecto processual, a relevância da motivação, em especial da apresentação de justificação e do estudo de impacto orçamentário no processo de elaboração das leis orçamentárias.

2. Devido processo legislativo orçamentário sob o aspecto formal

O devido processo legislativo, sob o aspecto formal, refere-se à formação do ato legislativo típico da lei ordinária através da conjunção de várias vontades divididas, como esclarece José Afonso da Silva (2006, p. 276), em cinco fases: (i) uma fase introdutória, a iniciativa; (ii) exame dos projetos pelas comissões permanentes ou especial; (iii) a das discussões do projeto em plenário; (iv) a decisória e (v) a revisória.

Os princípios gerais que informam o processo legislativo brasileiro encontram-se sistematizados no Regimento Interno do Senado Federal, especialmente nos arts. 412 e seguintes⁷.

A partir da apresentação do projeto de lei ao Parlamento, inicia-se sua tramitação e instrução, passando por suas comissões permanentes e temporárias, conforme disposições constantes dos respectivos regimentos internos das casas legislativas. Como esclarece Amaral (2023), abre-se a fase constitutiva do processo legislativo, com uma subfase instrutória, perante as comissões. Nessa fase, como regra geral dos países democráticos (ROSE-ACKERMAN *et al.* 2015), a regulamentação do processo legislativo é disciplinada por atos internos do próprio Poder Legislativo, atos *interna corporis*⁸, comportando

⁷ BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal.

<<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>.

⁸ Vide Tema 1120. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1297884/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em: 14 de junho de 2021. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 de agosto de 2021. “Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente

pouca margem para controle judicial, que apenas deve ocorrer excepcionalmente.

Para regular o processo legislativo ordinário, e dando cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 59 da CF/88⁹, sobreveio a Lei Complementar nº 95/98¹⁰, que trata da elaboração, redação e alteração das leis e dispõe especificamente sobre técnicas de redação dos textos da ementa, do preâmbulo, dos respectivos artigos e numeração, bem como a divisão em parágrafos e incisos, agrupamento em livros, títulos, capítulos, seções e subseções e, ainda, da consolidação e codificação das leis.

Importante salientar que a LC nº 95/98 estabelece algumas restrições ao legislador, como, por exemplo, a vedação de inserção em lei de matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão¹¹, constante do art. 7º, I e II. Com isso, pretende-se evitar o “contrabando legislativo”, prática antidemocrática que afronta o devido processo legislativo “na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade”¹².

regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*”.
<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur450349/false>>.

⁹ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 59. [...]. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

¹⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1998.

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>.

¹¹ BRASIL. Lei Complementar nº 95/1998. Art. 7º “O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

¹² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Constitucionalidade. ADI 5012/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento: 16 de março de 2017, Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 de fevereiro de 2018. EMENTA: “[...] 1. Inclusão, por emenda parlamentar,

Em relação aos projetos das leis orçamentárias, sua natureza processual do orçamento é evidenciada pela sequência de ritos a serem observados todos os anos para produção das normas que irão regular a vida financeira do Estado, através do qual se busca alcançar a justiça política, social e econômica (GUIMARAES 2011, p.81).

Observa-se que a Constituição Federal de 1988 reservou à “tríade orçamentária” algumas peculiaridades procedimentais, caracterizando o processo legislativo “mais especializado e analítico de toda a Constituição” (TORRES 2014, p.362), reguladas pelos artigos 165 e seguintes, aplicando-se, em caráter subsidiário, as demais normas relativas ao processo legislativo, conforme disposto no art. 166, § 7º, da CF/88¹³.

2.1. Dever de transparência no processo legislativo orçamentário

A observância de procedimento constitucional para o ciclo orçamentário visa garantir maior transparência às leis orçamentárias. A publicação das previsões orçamentárias, contendo todos os gastos e despesas públicas nos sítios e portais oficiais do governo, é um dever republicano do Estado brasileiro. Com a publicação, a lei orçamentária ganha eficácia, força obrigatória (SILVA 2006, p.249), e ninguém pode se escusar de cumpri-la sob a alegação de desconhecimento, conforme enunciado no art. 3º da LINDB¹⁴.

A transparência, no entanto, vai além da publicação dos atos no Diário Oficial, demandando a disponibilização, em tempo real e formato digital, de informações e dados relevantes, de forma clara,

dos arts. 113 a 126, versando sobre alteração de limites de unidades de conservação, na redação final da Lei nº 12.249/2010, conversão da Medida Provisória nº 472/2009. 2. Afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo, à ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória submetida à conversão em lei. [...]”. <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur379506/false>>.

¹³ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 166 [...] § 7º “Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”.

¹⁴ BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 1942. Art. 3º. “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm>.

atuais, acessíveis, confiáveis, fidedignos e de preferência em linguagem cidadã, além da explicitação dos motivos, viabilizando a participação efetiva de todos os legitimados no processo legislativo.

A transparência exige previsibilidade nas votações dos projetos legislativos. Os prazos regimentais do processo legislativo devem ser atendidos para que não haja surpresa no momento das votações. Os projetos devem ser apresentados com uma antecedência mínima exigida pelo Regimento Interno para garantir a análise e discussão, permitindo um debate qualificado sobre o tema em pauta.

Ademais, transparência exige igualmente a participação popular na tomada de decisão. Seja através de audiências públicas, seja através de consultas populares, a cidadania ativa é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa, que, “delineada pela Carta de 1988, se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais”¹⁵.

Para a efetividade da garantia constitucional da participação popular, além de sua plena regulamentação, é necessário que haja vontade política de levá-la em consideração e estimulá-la, sob pena de tornar-se um instrumento puramente retórico. Como bem salientou a Ministra Rosa Weber, a supressão de “participação igualitária dos cidadãos nos processos decisórios públicos indica a prevalência de uma ordem jurídica de perfil concentrado e autoritário, incompatível com o modelo da democracia constitucional, cujos fundamentos se baseiam na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político, a teor do art. 1º, I, II e V, da nossa Constituição”¹⁶.

¹⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4029/AM. Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento em: 08 de março de 2012. Diário de Justiça Eletrônico de 27 de junho de 2012.

¹⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 623/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento em: 22 de maio de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 de julho de 2023. p. 40. EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. [...] VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E

2.2. Fases do processo legislativo orçamentário

Na definição de José Afonso da Silva, o ciclo orçamentário, que engloba toda a tríade orçamentária, ou seja, não apenas a Lei Orçamentária Anual, mas também a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o Plano Plurianual, “corresponde ao período em que se processam as atividades peculiares ao processo orçamentário” (1973, p.230). Daí se extrai, de plano, seu caráter processual, como atividades que se sucedem e podem ser divididas em fases do processo legislativo. Conti (2020, p.69) sugere a divisão em duas grandes fases: a primeira chamada de fase administrativa, sob o comando do Poder Executivo, e a segunda relativa à apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo.

Aliomar Baleeiro (2015, p.563), assim como José Afonso da Silva (1973, p.230), propõe a divisão em cinco fases, que podem assim ser resumidas: (i) planejamento e elaboração de proposta legislativa de iniciativa do Poder Executivo¹⁷; (ii) encaminhamento ao Congresso Nacional para debate, proposição de emendas e aprovação; (iii) votação, sanção e publicação; (iv) execução pelo presidente e pelos ministros; (v) controle da execução e cumprimento de metas, julgamento das contas, e responsabilização¹⁸.

A iniciativa das leis orçamentárias consubstancia o poder de elaborar a proposta de lei (FERREIRA 2001, p.73). A preparação do projeto de leis orçamentárias (PLOA, PDO e PPA) envolve um trabalho de alta complexidade, demandando pesquisa, apreciação de conveniência, redação precisa — sujeita a perigos e tentações, especialmente de pressão de interesses —, e uma fase de gestação (FERREIRA 2001, p.73), geralmente confiada ao Ministério do

SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA. [...].

¹⁷ O Ministério do Planejamento desempenha papel central na elaboração e no planejamento do Orçamento, desde a concepção pelo art. 39 do DL 200/67, até hoje, por força da Lei 14.600/23.

¹⁸ OECD (2017), OECD Budget *Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris, p. 10. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>>.

Planejamento e Orçamento, que consolida as propostas setoriais e regionais e submete ao presidente da República, a quem caberá encaminhar o projeto de lei ao Parlamento¹⁹.

Essa fase inicial do processo legislativo orçamentário expressa iniciativa legislativa vinculada (SILVA 2006, p.177)²⁰, de competência reservada ao presidente da República, na forma do *caput* do art. 165 da CF/88, competência esta que não pode ser dispensada nem convalidada²¹, sendo indispensável a mensagem e provocação do chefe do Poder Executivo para início do processo legislativo²², sob

¹⁹ BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Art. 40. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.600-de-19-de-junho-de-2023-*-491018041>. Acesso em: 30 jun. 2025.

²⁰ “A diferença entre iniciativa vinculada e iniciativa reservada está fundamentalmente no seguinte: na primeira o titular da iniciativa é obrigado a buscar a regulamentação da matéria vinculada, mediante a apresentação do respectivo projeto no momento previsto; na segunda há apenas uma previsão legal ou constitucional de que certa matéria deva ser regulada, pelo que atribui a iniciativa a determinado titular.”

²¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1050/SC. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em: 01 de agosto de 2018. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 de agosto de 2018. “A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada.”. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur389424/false>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

²² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Representação. Rp nº 1217/PR. Relator: Ministro Sydney Sanches. Julgamento em: 9 de abril de 1986. Diário de Justiça, Brasília, DF, 9 de maio de 1986. EMENTA: “[...] Representação julgada procedente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Não convalida o vício de iniciativa o protocolo celebrado posteriormente entre os chefes dos poderes executivo e judiciário. E indispensável mensagem do poder executivo, iniciando o processo legislativo.”. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur34099/false>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

pena de ver-se configurada inconstitucionalidade formal do projeto de lei²³.

A fase inicial do PLOA, aplicável igualmente ao PLDO e PPA, é “conteúdo essencial desse *due process*” (BARCELLOS 2017, p.74). Regulamentada pelo art. 22 da Lei nº 4.320/64, que trata da Proposta Orçamentária, deve conter a “*Mensagem orçamentária*, um dos mais importantes documentos do governo”, por conter a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, e documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis, além da exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo bem como da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

Uma vez apresentado o PLOA, este é recebido no Congresso Nacional e encaminhado para a Comissão Mista de Orçamento, composta de senadores e deputados. Aqui se vê uma importante particularidade do processo legislativo orçamentário, que prevê a votação conjunta da Câmara e Senado, e não apenas iniciada na Câmara e encaminhada para o Senado, como ocorre nas demais proposições legislativas²⁴, o que altera a dinâmica de poder dos membros do Congresso.

A tramitação do PLOA na Comissão Mista Permanente é disciplinada pela Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional²⁵, regulamentando o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, passando a

²³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 774/RS. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em 10 de dezembro de 1998. Diário de Justiça, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 1999.

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110788/false>>.

²⁴ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 65. “O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.”.

²⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legina/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-publicacaooriginal-63899-pl.html>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, órgão central do processo legislativo orçamentário. Este pode determinar a realização de fiscalizações, inspeções e auditorias pelo TCU, realizar audiências públicas para o debate e aprimoramento dos projetos das leis orçamentárias e convidar ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda para os esclarecimentos. Somente após sua análise, os projetos são enviados para deliberação.

O processo de votação em plenário das Leis Orçamentárias segue o rito previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), e, uma vez aprovado, o projeto de lei é devolvido para a sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa²⁶.

3. Dever de motivar no processo legislativo orçamentário

O exercício do dever de motivação garante o exercício da cidadania e possibilita a sindicabilidade pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 1º, II, e do art. 5º, XXXV da CF/88: “É que o princípio da motivação é reclamado [...] como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do ‘porquê’ das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder” (MELLO 2008, p. 113), caracterizando-o como elemento intrínseco da transparência.

Mencione-se, por oportuno, que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)²⁷, ao introduzir os dez novos artigos regulando o direito público, dispôs especificamente acerca da motivação do ato, como a demonstração da necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação de ato²⁸. A motivação deve ser clara

²⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 35 do ADCT.

²⁷ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm>.

²⁸ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657/1942. Art. 20. “[...]. Parágrafo único. “A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

e suficiente a possibilitar a ampla compreensão do ato, permitindo, conseqüentemente, a verificação de sua adequação por meio do controle e fiscalização, acarretando “a redução da margem de interdição do debate legítimo” (MEERHOLZ 2019, p.70).

A exposição de motivos, tal qual a motivação, vincula e possibilita controle, inclusive das emendas constitucionais²⁹, conforme elaborado pela teoria dos motivos determinantes (MEDAUAR 2016, p.172)³⁰. Como destaca Medauar (2016, p.464), “como decorrência, veio a possibilidade do controle jurisdicional dos antecedentes de fato e das justificativas que levam à tomada da decisão em determinado sentido, ou seja, o controle do motivo”.

A motivação das proposições legislativas é elemento essencial para o controle formal e material do processo legislativo, permitindo, em última análise, o controle social. Mencione-se, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 5468/DF³¹, onde analisou a fundamentação do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), afirmou que, a despeito de ostentar “confessadamente motivação ideologicamente enviesada”³², este não vincularia a deliberação do Congresso. Dessa forma, afastando o desvio de finalidade, o STF concluiu pela constitucionalidade da Lei

²⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4888/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgamento em: 11 de novembro de 2020, Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 25 de novembro de 2020. Ementa: “[...] 3. As emendas constitucionais são passíveis de controle abstrato de constitucionalidade”. <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437048/false>>.

³⁰ Teoria dos motivos determinantes: “Segundo essa teoria, os motivos apresentados pelo agente como justificativas do ato associam-se à validade do ato e vinculam o próprio agente. Isto significa, na prática, que a inexistência dos fatos, o enquadramento errado dos fatos aos preceitos legais, a inexistência da hipótese legal embasadora, por exemplo, afetam a validade do ato, ainda que não haja obrigatoriedade de motivar”.

³¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5468/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em: 30 de junho de 2016. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 02 de agosto de 2017. <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205468%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>>.

³² STF, ADI 5468/DF. Vide voto do relator, ministro Luiz Fux, p. 30.

nº 13.255/2016 – LOA/2016, especificamente em relação às dotações orçamentárias destinadas à Justiça do Trabalho.

3.1. Justificativa

Na primeira fase do processo legislativo orçamentário, na proposição de iniciativa, sobressai o dever de motivar pelo chefe do Executivo, que deve justificar as proposições encaminhadas por meio da exposição de motivos da proposição. Segundo Mendonça (2010, p. 276), “o dever de motivar é fundamental em qualquer sistema orçamentário, mesmo naqueles em que a execução seja vinculada. Não apenas como requisito de transparência e combate à corrupção, mas também porque a vinculação absoluta nunca será possível”.

No julgamento da ADI 5.599³³, o ministro relator Edson Fachin enfatizou que:

Deve o Poder Judiciário verificar se as razões apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, na exposição de motivos, são congruentes com a urgência e a relevância alegadas, sem adentrar o juízo de fundo que o texto constitucional atribui ao Poder Legislativo.

O Regimento Interno do Senado Federal prevê a obrigatoriedade da Justificação para proposições legislativas orçamentárias³⁴, inclusive para emendas parlamentares apresentadas tanto pelas comissões como por bancada, o que representaria nada mais, nada menos que a motivação da proposição apresentada, devendo

³³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5.599/DF. Relator Ministro Edson Fachin. Julgamento em: 26 de outubro de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 de novembro de 2020.

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437101/false>.

³⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1/2006. “Art. 232. A emenda não adotada pela comissão (art. 124, I) poderá ser renovada em plenário, salvo sendo unânime o parecer pela rejeição. Art. 233. Nenhuma emenda será aceita sem que o autor a tenha justificado por escrito ou oralmente. [...] Art. 238. As proposições, salvo os requerimentos, devem ser acompanhadas de justificação oral ou escrita, observado o disposto no parágrafo único do art. 233. Parágrafo único. Havendo várias emendas do mesmo autor, dependentes de justificação oral, é lícito justificá-las em conjunto”.

ser encaminhada por escrito, em termos concisos e claros e observando a boa técnica de redação, nos moldes do art. 236.

Evidentemente, a apresentação da Exposição de Motivos ou da Justificação implica em maior ônus argumentativo para o proponente da norma, que deve apresentar as suas razões para encaminhar a proposição: em outras palavras, motivar as proposições legislativas apresentadas.

Mencione-se, à guisa de ilustração, o caso da Lei Complementar nº 200/23, que trata da sustentabilidade da dívida. O projeto de lei foi apresentado às vésperas do recesso parlamentar de julho de 2023, sem qualquer “justificação”, apenas acompanhado de um breve ofício de envio de proposição. Foram apresentadas 85 emendas na Câmara e 19 no Senado. Requerida urgência na tramitação, não foram realizadas audiências públicas. Inviabilizada a participação social, compromete-se a transparência e, em última análise, todo o processo legislativo. Lembrando a advertência de Ferreira (2001, p.13), “feitas às pressas para atender a contingências do momento, trazem essas leis o estigma da leviandade”.

3.2. Estimativa de Impacto Orçamentário

A Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro é uma nova ferramenta para melhoria da qualidade das leis, capaz de contribuir para a transparência do processo legislativo orçamentário.

Inicialmente introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal³⁵, nos arts. 14 e 16, I, como “uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de

³⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Art. 14. “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: ... Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes”.

benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários”³⁶, a EIO passou ser utilizada sempre que o Poder Executivo decida realizar qualquer atividade que gere nova despesa.

A EIO, baseada na análise de evidências, permite a avaliação preventiva dos efeitos da hipótese de intervenção normativa que venha produzir, sendo possível demonstrar, com maior transparência e clareza, os impactos causados pela proposição legislativa com metodologia de aferição, ou seja, os parâmetros de verificação da qualidade anterior (*ex ante*) e posterior (*ex post*) das leis.

A EIO possibilita o monitoramento, a implementação e a avaliação dos resultados financeiros das políticas públicas elegidas para promoção dos direitos fundamentais e, sobretudo, para a promoção dos direitos dos grupos menos favorecidos socialmente. Monitorar ou não os resultados financeiros não pode ser uma opção livre a cargo dos agentes públicos encarregados das políticas públicas, mas uma imposição, exigindo juízos técnico e político.

A EIO ganhou status constitucional com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, tornando obrigatória a apresentação de impacto orçamentário e financeiro juntamente com a proposição legislativa que venha a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita³⁷. Com isso, a Emenda Constitucional introduziu novo requisito formal, ampliando as hipóteses de controle judicial de proposições legislativas e submetendo igualmente estados e municípios a essa nova condição de validade formal, especialmente às normas que concedem benefícios tributários.

Questionava-se, no entanto, o alcance do regramento do art. 113 em relação à apresentação das emendas parlamentares às leis que criem e alterem as despesas. A partir da Lei de Diretrizes

³⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 6357 MC-Ref/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em: 13 de maio de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 de novembro de 2020. Vide voto do Ministro Alexandre de Moraes, p. 6.

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436641/false>>.

³⁷ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Art. 113 do ADCT. “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”.

Orçamentárias de 2021³⁸, passaram a ser incorporadas disposições gerais sobre a adequação orçamentária das alterações legislativas, acrescentando a obrigatoriedade de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro juntamente com as proposições legislativas que importassem em renúncia de receitas e aumento de despesas obrigatórias, incluindo expressamente as emendas e os atos infralegais.

Em casos envolvendo legislação estadual, a exigência da EIO já vinha sendo afirmada no âmbito da Suprema Corte³⁹. No âmbito federal, a questão foi posta com a propositura da ADI nº 7.633, questionando a constitucionalidade da Lei nº 14.784/2023, que prorrogava o benefício fiscal da contribuição previdenciária sobre receita bruta desacompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. A controvérsia envolvia “regras e princípios de natureza orçamentária que se volta a garantir a conformidade, governança, equilíbrio e sustentabilidade das contas públicas, requisitos essenciais para a continuidade das atividades e dos serviços prestados pelo Estado brasileiro”⁴⁰.

Segundo o ministro relator, “um sentimento social comum sobre a necessidade de conciliar o Estado de bem-estar social com um regime fiscal equilibrado, que não onere demasiadamente as contas públicas, já que as crises econômicas acabam atingindo toda a sociedade, especialmente a população mais vulnerável”, levou a suspender a eficácia dos dispositivos da Lei Federal nº 14.784/23, que

³⁸ BRASIL. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 mar. 2021. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114116.htm>.

³⁹ Declarando a inconstitucionalidade de Lei estadual desacompanhada de estudo de impacto orçamentário e financeiro na concessão de isenção para IPVA, vide: BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 6303. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de março de 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 de março de 2022. <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur461004/false>>.

⁴⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 7633 MC-Ref/DF. Relator Ministro Cristiano Zanin. Julgamento em 07 de outubro de 2024. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 de outubro de 2024, p. 11. <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur514551/false>>.

prorrogavam benefícios fiscais sem apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro⁴¹.

4. Conclusão

O que vem se observando, na prática legislativa, inclusive das emendas constitucionais, é um rotineiro atropelamento do processo legislativo, comprometendo o dever republicano de transparência.

Especialmente no que diz respeito às leis orçamentárias, verifica-se a alteração de pautas no dia da votação (CRUZ 2022, p.17), expedientes de engavetamento de projetos e inclusão em pauta surpresa, sem divulgação prévia, seguida de votação simbólica. Observa-se um reiterado descumprimento dos prazos para apreciação dos projetos das leis orçamentárias no Congresso Nacional, e não raro se inicia um novo exercício fiscal sem sua aprovação.

O negligenciamento do processo legislativo acaba por atingir o princípio da anualidade orçamentária, pois a lei orçamentária irá vigor por um período inferior ao do exercício; compromete o princípio da legalidade orçamentária, na medida em que, iniciado o exercício, despesas são efetuadas sem a devida autorização legislativa; e, sobretudo, inviabiliza a transparência, dificultando a análise e participação efetiva dos representantes eleitos pelo povo nas votações orçamentárias e impedindo a participação democrática da sociedade, maculando todo o devido processo legislativo orçamentário.

Observa-se, sobretudo, constante omissão de fundamentação ou justificativa nas proposições legislativas, evidenciando a ausência de vontade do Legislativo de arcar com este ônus argumentativo de motivar suas proposições, comprometendo a transparência e a participação social no processo legislativo.

O descumprimento do dever de transparência no processo legislativo em geral, e especificamente o orçamentário, é grave, especialmente considerando os entes subnacionais, com poucos recursos para atender aos comandos de transparência previstos no art. 163-A da CF/88 e art. 48, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem a disponibilização e divulgação por meio eletrônico de amplo acesso público das informações e dos dados contábeis, orçamentários e

⁴¹ STF, ADI 7633 MC-Ref/DF. Vide voto do Relator Ministro Cristiano Zanin.

fiscais em formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União.

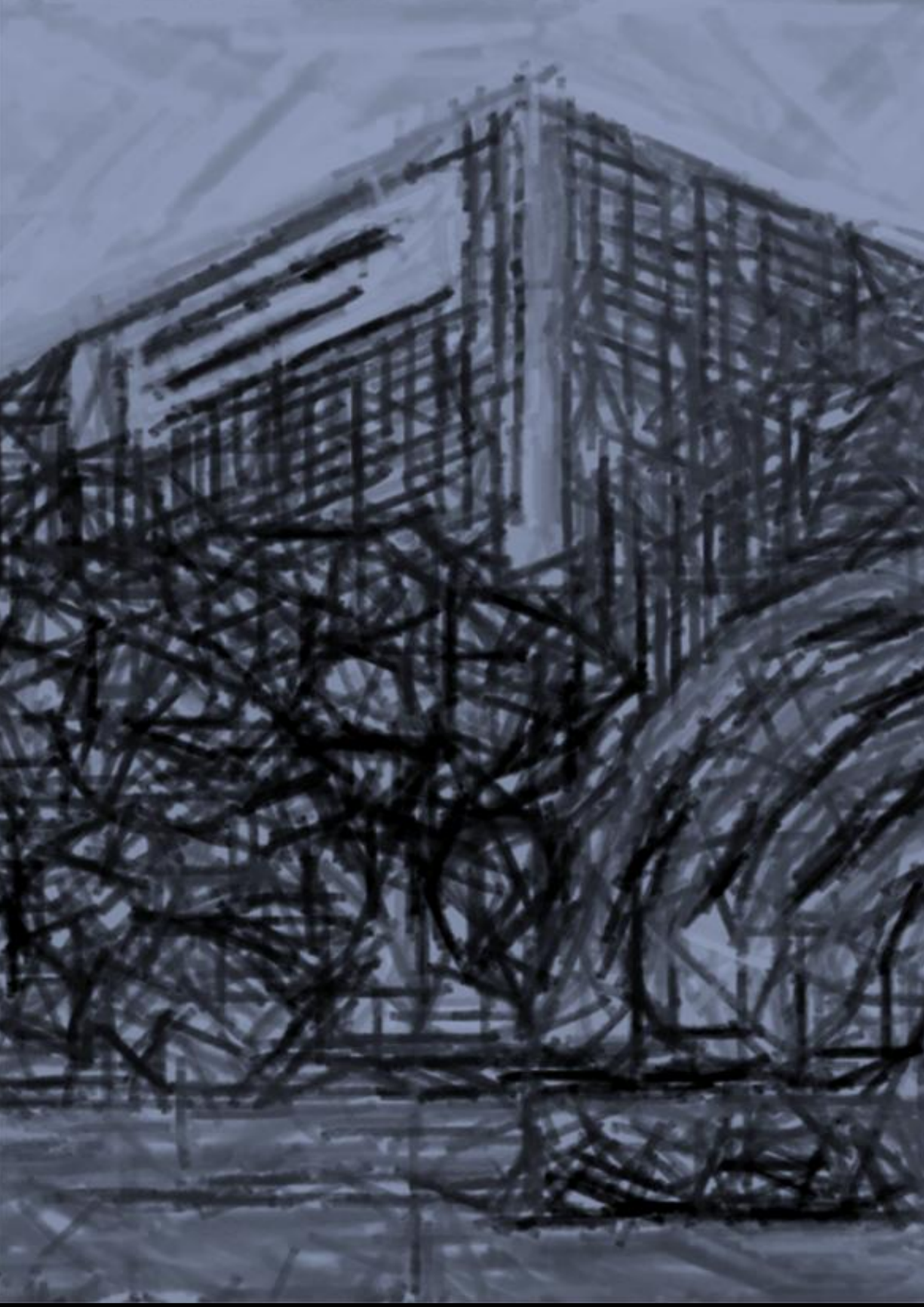
5. Referências

- AMARAL, José L.M. (Jr.) (2022). **Processo Legislativo: aspectos teóricos, práticos e jurisprudenciais da reprodução do Direito Brasileiro relativamente aos atos normativos primários.** Processo Legislativo - Teoria e Prática. Salvador: Jus Podivm.
- ARRUDA, Carmen S. L. (2020). **O princípio da transparência.** São Paulo: Quartier Latin.
- BALEIRO, Aliomar (2015). **Uma introdução à Ciência das Finanças.** 19 ed. Rio de Janeiro: Forense.
- BARCELLOS, Ana P. (2017). **Direito Fundamentais e direito à justificativa.** 3 ed. Belo Horizonte: Fórum.
- CONTI, José M. (2020). **Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários.** *Cadernos Jurídicos* 21(54): 65-78. <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/i.5_regime_constitucional.pdf?d=637312994762042353>.
- CRUZ, Samuel C. (Jr.) (2022). **O devido processo legislativo como instrumento de democracia: o desrespeito às regras regimentais, em especial, relativo aos prazos nas comissões do Senado Federal.** Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/607770>>
- FERREIRA, Manoel G. (Fº) (2001). **Do processo legislativo.** São Paulo: Saraiva.
- GUIMARÃES, André S.; BRAGA, Ricardo J. (2011) **Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito.** *Revista de Informação Legislativa* 4(191): 81-97 <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242910/000926852.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- MEDAUAR, Odete (2016). **Direito Administrativo Moderno.** 20.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MEERHOLZ, André L. (2019). **O que se pretende com a previsão do Caput do art. 20 da LINDB? In: CUNHA, A.J.C. (Fº); ISSA, R. H.; SCHWIND, R.W. (coords.). Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada: Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. v. I e II.** São Paulo: Quartier Latin.
- MELLO, Celso A. B. (2008). **Curso de Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros.
- MENDONÇA, Eduardo B. F. (2010). **A constituição das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia.** Rio de Janeiro: Renovar.

- NAGATA, Bruno M. (2019). **Questões atuais do devido processo legislativo**. In: Cunha, A.J.C. *et al.* Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. São Paulo: Quartier Latin.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; EGIDY, Stefanie; FOWKES, James (2015). **Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union**. New York: Cambridge University Press.
- SILVA, José A. (1973). **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SILVA, José A. (2005). **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, José A. (2006). **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2.ed. São Paulo: Malheiros.
- TORRES, Heleno T. (2014). **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- TORRES, Ricardo L. (2000). **Tratado de Direito Constitucional financeiro e tributário - O Orçamento na Constituição**. v.2, 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar.
-

Carmen Silvia Lima de Arruda

Pós-doutoranda pela FDUSP. PhD em Direito Público pela Università di Pavia. Doutora pela UFF. *Juris Doctor* pela *University of Miami*, Pesquisadora vinculada ao CEDAU, Desembargadora Federal no TRF2 - Rio de Janeiro.



O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE NA PRÁTICA LEGISLATIVA ESTADUAL: ANÁLISE EMPÍRICA DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA ALESC (2023–2024)

*CONTROL OF CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY IN
STATE LEGISLATIVE PRACTICE: EMPIRICAL ANALYSIS OF
THE PERFORMANCE OF THE ALESC CONSTITUTION AND
JUSTICE COMMITTEE (2023–2024)*

Adelcio Machado Santos
Fabiano Henrique da Silva Souza

Resumo

O presente artigo analisa a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade exercido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), com foco nos projetos de lei ordinária de autoria parlamentar durante os anos de 2023 e 2024. Utiliza-se metodologia empírica, de natureza descritiva e analítica, com base na leitura integral dos pareceres constantes no sistema legislativo da Alesc. Os dados demonstram uma elevada taxa de pareceres com manifestação expressa sobre a constitucionalidade das proposições, o que indica o fortalecimento institucional da CCJ como instância técnica e

jurídica. Identificam-se, contudo, assimetrias em relação ao modelo federal, como a posição da CCJ na marcha comissional e práticas que comprometem a lógica procedimental, como o envio precoce de diligências ao Poder Executivo. A pesquisa propõe ajustes normativos e procedimentais que visam aprimorar o controle preventivo, em conformidade com o princípio da simetria federativa e a racionalização legislativa. Conclui-se que a atuação qualificada da CCJ é essencial para a segurança jurídica e a eficiência do processo legislativo estadual.

Palavras-chave: Comissão de Constituição e Justiça. Controle de constitucionalidade e legalidade. Processo legislativo. Alesc.

Abstract

This article analyzes the effectiveness of preventive constitutional review exercised by the Constitution and Justice Committee (CCJ) of the Legislative Assembly of the State of Santa Catarina (ALESC), focusing on ordinary bills of parliamentary initiative during the years 2023 and 2024. The study adopts an empirical, descriptive, and analytical methodology, based on the full reading of the committee's reports available in ALESC's legislative system. The findings reveal a high rate of opinions explicitly addressing the constitutionality of legislative proposals, indicating the institutional strengthening of the CCJ as a technical and legal body. However, procedural asymmetries in relation to the federal model are identified, such as the CCJ's position at the beginning of the committee stage and their current practice of preliminary requests for information from the Executive Branch, which undermines the procedural logic. The study proposes normative and procedural adjustments aimed at improving preventive control in accordance with the principle of federative symmetry and legislative rationalization. It concludes that a qualified performance by the CCJ is essential to ensuring legal certainty and enhancing the efficiency of the legislative process at the state level.

Keywords: Constitution and Justice Commission. Constitutionality control. Legality control. Legislative process. Alesc.

Sumário: 1. Introdução. 2. Referencial teórico. 2.1. *Controle de constitucionalidade e legalidade no Brasil*. 2.2. *Processo legislativo estadual*. 2.3. *A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)*. 3. Método. 3.1. *Pesquisa e recorte dos dados*. 3.2. *Controle de constitucionalidade exercido por meios informais — projetos de lei “engavetados”*. 4. Análise empírica da atuação da CCJ (2023–2024). 4.1. *Análise de constitucionalidade dos projetos de lei de 2023*. 4.2. *Análise de constitucionalidade dos projetos de lei de 2024*. 4.3. *Conclusões da análise comparativa dos anos 2023 e 2024*. 5. Considerações e propostas de aperfeiçoamento. 5.1. *Projetos de lei simbólicos e honoríficos: uma sugestão de procedimento legislativo*. 5.2. *Mudança na marcha processual de CCJ e o princípio da simetria no processo legislativo constitucional*. 5.3. *Um modelo a seguir e divulgar*. 6. Conclusão. 7. Referências. 8. Legislação.

1. Introdução

A elaboração normativa no âmbito estadual é permeada por diversos mecanismos de controle e filtros institucionais que visam assegurar a conformidade das proposições legislativas com o ordenamento jurídico vigente. Entre esses mecanismos, destacam-se a atuação da Comissão Permanente de Constituição e Justiça (CCJ) nas assembleias legislativas, cuja função precípua é realizar uma análise preliminar da constitucionalidade, legalidade e juridicidade dos projetos de lei submetidos à apreciação parlamentar. Trata-se de um controle de natureza política, jurídica e técnica, exercido preventivamente no curso do processo legislativo, com o propósito de evitar que normas contrárias à Constituição Federal, à Constituição estadual ou a princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito avancem na tramitação legislativa e, eventualmente, venham a ser sancionadas, vetadas ou judicializadas.

No caso do estado de Santa Catarina, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa (Alesc) exerce esse papel com destaque. Considerando a relevância dessa comissão no trâmite legislativo e sua responsabilidade preliminar e primeira na filtragem de proposições que apresentem vícios formais ou materiais, torna-se pertinente investigar de maneira mais aprofundada como se dá, na prática, o exercício desse controle.

O controle preventivo de constitucionalidade no processo legislativo representa um mecanismo essencial de tutela da supremacia da Constituição operacionalizado por meio das comissões de Constituição e Justiça (CCJs). Nos estados, a estrutura e o funcionamento dessas comissões nem sempre observam plenamente os pressupostos normativos e organizacionais delineados no modelo federal, o que levanta questões relevantes sobre a efetividade, a simetria institucional e a racionalidade procedimental do controle constitucional exercido pelos Legislativos estaduais.

O presente estudo volta-se à análise empírica da atuação da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) no exercício do controle preventivo de constitucionalidade e legalidade de proposições legislativas de autoria parlamentar durante os anos de 2023 e 2024. O recorte metodológico privilegiou os projetos de lei ordinária no processo legislativo estadual. Foram excluídas da amostra as proposições de caráter simbólico ou honorífico, bem como aquelas disciplinadas por legislação estadual consolidada, a fim de preservar o foco na análise substantiva da atuação técnico-jurídica da Comissão.

Nesse contexto, a pesquisa busca aferir o grau de efetividade do controle preventivo exercido pela CCJ catarinense, observando a frequência e a profundidade com que os pareceres emitidos enfrentam os requisitos de constitucionalidade formal e/ou material. Para tanto, adota-se abordagem empírica de natureza descritiva e analítica, com base na leitura integral dos pareceres disponíveis no sistema legislativo da Alesc. A análise contempla, ainda, a incidência de pareceres pela rejeição, a frequência de emendas corretivas propostas pela comissão, a taxa de conversão das proposições em norma jurídica e os vetos.

A partir desse estudo, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e institucional, oferecendo subsídios para o aperfeiçoamento do modelo estadual de controle de constitucionalidade, com especial atenção à observância do princípio da simetria federativa, à uniformização dos critérios analíticos nos pareceres e à racionalização da marcha processual no interior das comissões. Espera-se, com isso, reforçar o papel institucional da CCJ como instância técnica essencial à qualificação normativa e à segurança jurídica no processo legislativo estadual.

2. Referencial teórico

2.1. Controle de constitucionalidade e legalidade no Brasil

O controle de constitucionalidade e legalidade é instrumento essencial para a manutenção da supremacia da Constituição no ordenamento jurídico brasileiro e para a preservação do Estado Democrático de Direito. No Brasil, esse controle está diretamente relacionado à rigidez constitucional e à adoção do princípio da constitucionalidade como vetor axiológico de todo o sistema normativo. Conforme ensina Canotilho (2003), a supremacia constitucional exige mecanismos efetivos para impedir que normas infraconstitucionais contrariem os comandos constitucionais, o que se concretiza por meio do controle de constitucionalidade.

A Constituição Federal de 1988 estabelece dois principais modelos de controle: o controle difuso (ou incidental) e o controle concentrado (ou abstrato). O controle difuso, previsto no art. 97 da Carta Magna, é exercido por qualquer juiz ou tribunal no julgamento de casos concretos, desde que a matéria constitucional seja relevante para a solução do litígio. O controle concentrado, por sua vez, é atribuído ao Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula do Poder Judiciário, por meio de ações diretas, tais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), todas previstas nos arts. 102, I, *a* e § 2º, e 103 da Constituição, bem como na Lei nº 9.868/1999.

Ademais do controle jurisdicional, a doutrina brasileira reconhece a existência do chamado controle político ou preventivo, exercido principalmente no âmbito do Poder Legislativo e, em menor escala, pelo Poder Executivo, antes da promulgação das leis (veto). No âmbito legislativo, o controle preventivo é exercido pelas CCJs nas casas legislativas, incumbidas de verificar a compatibilidade das proposições com a Constituição e com a legislação infraconstitucional antes de sua aprovação. Conforme destaca Barroso (2019), esse tipo de controle visa evitar que normas eivadas de inconstitucionalidade avancem no processo legislativo, reduzindo a necessidade de atuação posterior do Judiciário.

No plano doutrinário, autores como Silva (2012) e Mendes *et al.* (2022) ressaltam que o controle de constitucionalidade é um dos pilares da democracia constitucional. Segundo Silva (2012, p.57), a função do controle é garantir “a subsistência da ordem jurídica sob o império da Constituição”, promovendo a coesão e a integridade do sistema normativo. Mendes *et al.* (2022, p.101) acentuam a importância da “estruturação institucional do controle de constitucionalidade”, apontando para a necessidade de sua efetividade tanto no plano judicial quanto no plano político-legislativo.

É igualmente importante distinguir o controle de constitucionalidade do controle de legalidade. Enquanto o primeiro visa aferir a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição, o segundo preocupa-se com a conformidade das normas ou atos administrativos com a legislação vigente, respeitando a hierarquia das normas conforme a teoria kelseniana da pirâmide normativa (KELSEN 2000). No contexto legislativo, o controle de legalidade envolve a verificação da observância de normas formais, bem como a técnica legislativa.

A atuação das CCJs no controle de constitucionalidade e legalidade configura-se, assim, como uma instância relevante de verificação prévia da juridicidade dos projetos de lei. Tal atuação possui peso técnico-jurídico significativo, funcionando como um filtro que assegura o mínimo de compatibilidade das proposições com o ordenamento.

A atuação das CCJs também deve respeitar os parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. O descumprimento dessas regras pode configurar vício formal de legalidade, ensejando o parecer desfavorável das comissões técnicas. A observância dos princípios constitucionais e da legalidade é condição indispensável para a validade das normas. Conforme ensina Bandeira de Mello (2015), o princípio da legalidade “é a espinha dorsal do regime democrático”, vinculando todos os agentes públicos à atuação dentro dos limites da lei.

Diante desse panorama, percebe-se que o controle de constitucionalidade e legalidade no Brasil não se restringe ao Poder Judiciário. Ao contrário, o exercício de controle preventivo no Legislativo, especialmente pelas CCJs, revela-se como instrumento relevante de garantia do respeito às normas constitucionais e legais,

contribuindo para a racionalidade e estabilidade do processo legislativo. Sua efetividade, entretanto, depende da qualificação técnica de seus membros, da autonomia institucional das comissões e da transparência dos processos decisórios, como salientam Machado e Cruz (2021) ao analisarem os mecanismos de controle preventivo em parlamentos estaduais. Assim, compreender o funcionamento e os limites do controle de constitucionalidade e legalidade no âmbito legislativo é fundamental para o fortalecimento da cultura constitucional e da segurança jurídica, valores que sustentam a ordem democrática brasileira.

2.2. Processo legislativo estadual

O processo legislativo estadual brasileiro é disciplinado pela Constituição Federal de 1988, pelas Constituições estaduais e pelos respectivos Regimentos Internos das assembleias legislativas, constituindo um conjunto ordenado de atos destinados à produção normativa no âmbito dos entes federativos subnacionais. Embora derive da matriz federal, o processo legislativo estadual possui peculiaridades estruturais que resultam da autonomia político-administrativa conferida aos estados pela Constituição Federal (art. 25), sendo, portanto, imprescindível uma análise que conjugue as normas gerais com as especificidades locais.

A Constituição da República estabelece normas de observância obrigatória pelos estados, delineando os contornos mínimos do processo legislativo, conforme previsto nos arts. 59 a 69. Nessa conformidade, são de iniciativa dos estados a definição de regras próprias desde que respeitados os princípios constitucionais e os limites estabelecidos na Constituição Federal. Como aponta Silva (2012), a autonomia dos estados-membros não é absoluta, sendo condicionada à compatibilidade vertical com o ordenamento superior, o que impõe a observância dos princípios fundamentais, da separação dos poderes, dos direitos e garantias individuais e das cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º).

No âmbito estadual, o processo legislativo compreende diversas fases: iniciativa, apresentação do projeto, análise pelas comissões permanentes, deliberação em plenário, sanção ou veto do chefe do Executivo e eventual promulgação e publicação da norma. Cada uma dessas etapas está sujeita a regras formais específicas cujo

descumprimento pode acarretar vícios de inconstitucionalidade formal, passíveis de controle preventivo e repressivo. Segundo Mendes, Branco e Coelho (2022), o respeito ao devido processo legislativo é condição *sine qua non* para a validade da norma jurídica.

A fase de iniciativa legislativa é o momento em que se propõe formalmente a elaboração de uma norma. Nos estados, tal iniciativa pode ser exercida por deputados estaduais, comissões legislativas, governador do estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas e por meio de iniciativa popular, conforme disposto nas Constituições estaduais e nos Regimentos Internos das assembleias legislativas. A Constituição do Estado de Santa Catarina, por exemplo, em seu art. 50, reproduz grande parte das previsões constitucionais federais, estendendo a iniciativa a órgãos autônomos e à sociedade civil organizada, desde que respeitados os critérios de representatividade e de forma.

Após a apresentação da proposição, o projeto de lei é submetido à apreciação das comissões permanentes, com destaque para a CCJ, a quem cabe emitir parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria. Essa etapa configura um importante controle preventivo de legalidade e constitucionalidade no interior do próprio Legislativo. Como observa Bonavides (2004), a atuação das comissões parlamentares representa uma salvaguarda institucional contra o voluntarismo legislativo, funcionando como instância de racionalização do processo decisório.

Na sequência, os projetos aprovados pela CCJ são distribuídos às demais comissões temáticas, conforme a matéria de fundo, para emissão de parecer sobre o mérito. A tramitação pode ser ordinária, especial, urgente ou de rito sumário, dependendo da complexidade, da relevância ou da previsão regimental. Após a instrução pelas comissões, a proposição é submetida ao plenário da Assembleia Legislativa, onde se delibera em uma ou mais votações, conforme a natureza da proposição. A aprovação do projeto exige, via de regra, maioria simples dos votos dos presentes, salvo nos casos de leis complementares ou emendas constitucionais, que demandam quórum qualificado.

Aprovado o projeto, ele é encaminhado ao governador do estado para sanção ou veto. A sanção pode ser expressa ou tácita, conforme previsto no art. 66 da Constituição Federal. Em caso de veto, total ou parcial, o projeto retorna ao Legislativo para apreciação do veto em sessão conjunta, exigindo-se maioria absoluta para sua rejeição. A

promulgação e a publicação, etapas finais, dão validade e eficácia jurídica à norma.

No tocante aos vícios que podem acometer o processo legislativo estadual, a doutrina distingue os vícios formais dos vícios materiais. Os vícios formais dizem respeito a aspectos procedimentais (iniciativa, quórum, publicidade, redação, entre outros), enquanto os vícios materiais referem-se ao conteúdo normativo, especialmente quando este conflita com princípios e regras constitucionais. Conforme sustenta Moraes (2021), o controle preventivo exercido pelas comissões legislativas visa justamente impedir que esses vícios se consolidem no ordenamento, contribuindo para a segurança jurídica e a coerência legislativa.

A Lei Complementar nº 95/1998, aplicável subsidiariamente às esferas estaduais, estabelece normas gerais sobre a elaboração, redação e consolidação das leis, devendo ser observada pelas Assembleias Legislativas como parâmetro técnico-legislativo. O seu descumprimento pode configurar vício de técnica legislativa, passível de correção durante a tramitação ou de questionamento posterior perante o Judiciário.

No caso específico da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), o Regimento Interno disciplina detalhadamente o trâmite das proposições legislativas, o funcionamento das comissões e os prazos regimentais para deliberação. A Comissão de Constituição e Justiça assume papel de destaque nesse processo, sendo incumbida da filtragem inicial das proposições, de modo a assegurar sua conformidade com os preceitos constitucionais e legais.

Assim, o processo legislativo estadual, embora derivado do modelo federal, possui particularidades que refletem a autonomia dos entes subnacionais e a diversidade de contextos locais. No entanto, essa autonomia deve ser exercida em conformidade com os limites constitucionais, sob pena de invalidade normativa. A atuação das comissões, em especial da CCJ, emerge como elemento estruturante da racionalidade e juridicidade do processo legislativo, sendo, portanto, objeto legítimo de análise crítica e empírica no contexto da produção normativa estadual.

2.3. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) constitui-se como órgão fundamental do Poder Legislativo no Brasil, exercendo papel técnico e político no exame prévio da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições legislativas.

No plano das assembleias legislativas estaduais, como a de Santa Catarina (Alesc), a CCJ está disciplinada tanto na Constituição estadual quanto no respectivo Regimento Interno. Trata-se de comissão permanente com competência privativa para apreciar, em primeiro plano, todos os projetos de lei sob o prisma da juridicidade e da conformidade com a Constituição Federal, a Constituição estadual e as demais normas legais.

De acordo com o Regimento Interno da Alesc (art. 144, I, c/c art. 72, 209, I e 210; e art. 145 e 150), compete à CCJ manifestar-se, obrigatoriamente, sobre todos os projetos de lei quanto aos aspectos constitucionais, legais e regimentais, antes que sejam encaminhados às comissões de mérito. Essa exigência decorre do princípio da legalidade administrativa (art. 37 da CF/88), que impõe ao legislador o dever de respeitar os limites normativos estabelecidos pela Constituição e pelas leis.

Na prática legislativa, a CCJ assume papel estratégico: sua deliberação inicial condiciona o prosseguimento da proposição, conferindo-lhe centralidade no processo legislativo. Conforme leciona Silva (2012, p. 486), "o parecer da Comissão de Constituição e Justiça é, muitas vezes, a instância decisiva da tramitação legislativa, pois, sem ele, o projeto nem sequer será levado ao plenário". Essa condição eleva o grau de responsabilidade institucional da CCJ, exigindo que seus membros possuam qualificação técnico-jurídica compatível com a complexidade das matérias sob análise.

A atuação da CCJ deve observar, ainda, os preceitos da Lei Complementar nº 95/1998, que regulamenta a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Esse tensionamento entre técnica e política é objeto de amplo debate doutrinário. Bonavides (2004) adverte que a politização excessiva das deliberações da CCJ pode desvirtuar sua finalidade constitucional, transformando-a em instrumento de bloqueio político ou de aprovação açodada de normas sem o devido rigor jurídico. Por outro lado, Barroso (2019) argumenta que é inevitável certa dosagem política

na atuação da Comissão, dado o caráter representativo do Parlamento e a legitimidade dos seus membros eleitos.

No contexto estadual, estudos empíricos como os de Machado e Cruz (2021) demonstram que, apesar das limitações estruturais e das pressões políticas, a atuação das CCJs estaduais pode representar um relevante espaço de racionalidade normativa. Na Alesc, por exemplo, a CCJ tem se posicionado em diversas ocasiões pela inconstitucionalidade de proposições, com base em vícios de iniciativa, invasão de competência da União ou violação de princípios constitucionais, o que denota sua função de barreira institucional contra normas inconstitucionais.

Outro aspecto relevante diz respeito à transparência e à motivação dos pareceres da CCJ. O entendimento do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a necessidade de motivação dos atos administrativos e legislativos como corolário do princípio republicano e da publicidade. Portanto, os pareceres exarados pela CCJ devem conter fundamentação clara, técnica e acessível, permitindo o controle social e institucional de suas decisões. A ausência de motivação ou a utilização de justificativas genéricas fragiliza a legitimidade do controle preventivo exercido.

Outrossim, os projetos com parecer negativo por inconstitucionalidade dificilmente são aprovados, e quando o são, correm elevado risco de judicialização. Nesse sentido, a CCJ funciona como um espaço institucional de antecipação de conflitos, contribuindo para a depuração do processo legislativo e para a diminuição da litigiosidade no âmbito do controle de constitucionalidade repressivo.

Diante disso, a CCJ mostra-se como uma peça central no equilíbrio entre legalidade e vontade política no processo legislativo estadual. Seu funcionamento adequado exige um arranjo institucional que privilegie a tecnicidade, a imparcialidade e a transparência, ao mesmo tempo que respeite o caráter representativo da deliberação parlamentar — orientado pelo que afirma Bonavides (2004) quando trata da constitucionalidade como mecanismo de transparência e manutenção do equilíbrio jurídico das instâncias. O fortalecimento das CCJs, portanto, constitui uma das estratégias mais eficazes para o aprimoramento da qualidade legislativa e para a consolidação de uma cultura constitucional no âmbito subnacional.

3. Método

3.1. Pesquisa e recorte dos dados

Este estudo adota uma abordagem empírica, de natureza descritiva e analítica, com o propósito de examinar a atuação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina no exercício do controle preventivo de constitucionalidade e legalidade sobre os projetos de lei de iniciativa parlamentar durante os anos de 2023 e 2024.

Para fins de delimitação analítica, o recorte empírico incidirá sobre a espécie normativa com maior incidência no conjunto de proposições apresentadas. Ao se considerar o universo legislativo formado por propostas de emenda constitucional (PEC), projetos de lei complementar (PLC), projetos de lei (PL), mensagens de veto (MSV), medidas provisórias (MPV), ofícios (OF), propostas de resolução (PRS), propostas de sustação de ato (PSA) e projetos de decreto legislativo (PDL), constata-se que os projetos de lei representam mais de 80% das proposições que tramitaram na Assembleia Legislativa nos anos de 2023 e 2024. Tal predominância justifica a concentração da análise nessa espécie normativa.

No ano de 2023, foram protocolados 535 projetos de lei, dos quais 496 (87,3%) foram de autoria parlamentar, 34 do Poder Executivo, quatro do Poder Judiciário e um do Tribunal de Contas do Estado. Já em 2024, registrou-se a apresentação de 584 projetos de lei, sendo 514 (86,38%) de autoria parlamentar, 63 do Poder Executivo, seis do Poder Judiciário e um do Ministério Público (gráfico 1).

Gráfico 1

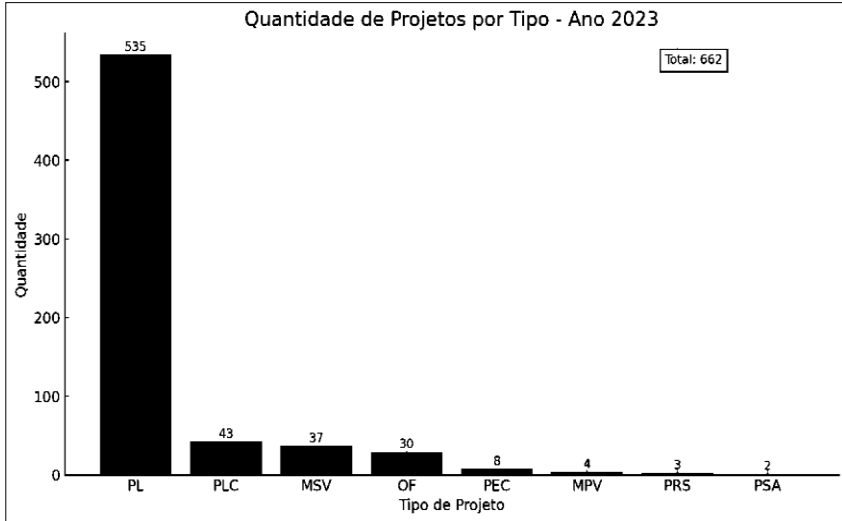
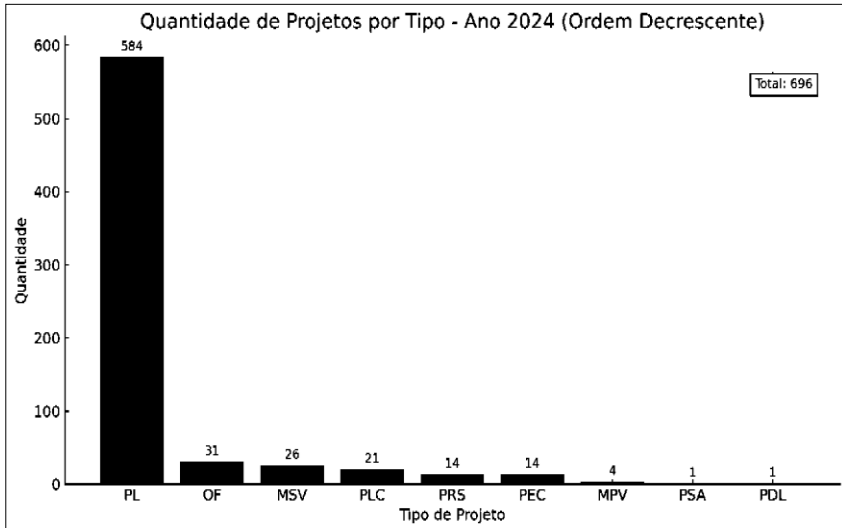


Gráfico 2



Considerando a predominância quantitativa dos projetos de lei de origem parlamentar, a pesquisa delimita seu escopo à análise do controle de constitucionalidade e legalidade dos pareceres emitidos pela CCJ nesse tipo de proposição.

Ainda, com relação ao recorte dos dados, optou-se por não analisar os projetos de lei de declaração de utilidade pública, de denominação de bens públicos ou localidades (como capitais temáticas estaduais), de instituição de datas comemorativas ou eventos oficiais, de declaração de bens como integrantes do patrimônio cultural material ou imaterial do Estado, bem como de concessão de títulos de Cidadão Catarinense. No item 5.1, intitulado “Projetos de lei simbólicos e honoríficos: uma sugestão de procedimento legislativo”, esses projetos serão objeto de análise específica, com exposição detalhada de suas características e implicações.

Foram também excluídos os projetos de lei que, até junho de 2025, haviam sido formalmente retirados por seus autores. Ao todo, em 2023, 13 proposições foram suprimidas da base de dados por essa razão, correspondendo aos Projetos de Lei nº 442, 24, 25, 62, 135, 158, 188, 244, 245, 264, 397, 468 e 473.

No ano de 2024 foram retirados pelos autores oito projetos de lei, que são os de nº: 114, 191, 333, 419, 431, 505, 524, 553. Além disso, os Projetos de Lei nº 339 e 469 foram indevidamente direcionados apenas à Comissão de Finanças, em desacordo com o disposto no art. 73, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Rialesc), motivo pelo qual foram desconsiderados da amostra analisada.

Por fim, foram excluídos do escopo analítico os projetos de lei apresentados nos anos de 2023 e 2024 que, até junho de 2025, não haviam sido objeto de deliberação conclusiva pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), conforme fundamentação exposta em tópico específico deste estudo (3.2)⁴³.

Dessa forma, a pesquisa concentra-se na avaliação dos pareceres exarados pela CCJ no tocante à avaliação da constitucionalidade e legalidade dos projetos de lei de autoria

⁴² Neste projeto de lei retirado pelo autor, houve manifestação prévia pelo controle da constitucionalidade pela CCJ, mas, para fins de recorte, optou-se por retirá-lo da lista de análise.

⁴³ Exceção do PL 119/2023, não analisado, que foi cadastrado de forma equivocada em PL sendo matéria de PLC.

parlamentar, utilizando como base empírica os dados legislativos extraídos dos sistemas oficiais da Alesc. A opção metodológica por restringir a análise a essa espécie normativa decorre não apenas de sua expressiva representatividade estatística, mas também de sua centralidade nos projetos de lei, o que permite aferir com maior precisão os padrões decisórios da Comissão quanto ao controle preventivo de constitucionalidade e legalidade.

3.2. Controle de constitucionalidade exercido por meios informais — projetos de lei “engavetados”

Segundo Cavalcante (2021), o processo legislativo comporta mecanismos de controle de constitucionalidade exercidos por meios informais. Entre os instrumentos, o autor destaca o chamado “engavetamento”, compreendido como a prática deliberada de retardar ou inviabilizar a tramitação de uma proposição legislativa, seja pela omissão quanto à sua inclusão em pauta, seja pela não apresentação de parecer por parte do relator designado.

Partindo dessa perspectiva teórica, o presente estudo concentra-se na verificação do controle preventivo de constitucionalidade realizado por meio formal, especialmente no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Para tanto, realizou-se novo recorte empírico, com a exclusão dos projetos de lei que, até junho de 2025, ainda tramitavam na CCJ sem deliberação conclusiva. Tal procedimento se justifica por se alinhar à premissa de que a inércia processual nessas circunstâncias pode configurar forma de controle informal da agenda legislativa (CAVALCANTE 2024, p.414-415).

Nesse contexto, identificaram-se, até junho de 2025, 43 projetos de lei do ano de 2023 com tramitação paralisada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), ou seja, sem deliberação conclusiva registrada até a data de corte da análise. As proposições correspondem aos seguintes nºs: 2, 10 (anexado aos PLs nº 38 e 276/2024), 17, 32, 40, 50, 57, 97, 101, 107, 111, 122, 132, 143, 194, 226, 246, 247, 261, 274, 298, 321, 325, 333, 336, 345, 347, 369, 375, 399, 404, 410, 419, 425, 427, 478, 483, 484, 495, 498, 505, 518 e 521.

No ano de 2024, constatou-se a existência de 82 proposições legislativas também em tramitação pendente na CCJ, não havendo, até junho de 2025, manifestação conclusiva por parte da Comissão. Os projetos de lei correspondentes são os de nº: 1, 4, 10, 12 (418 está

anexado), 29 (440 está anexado), 34 (518 está anexado), 41, 43, 52, 72, 74, 76, 84, 85, 86, 100 (231 está anexado), 112, 119, 126, 128, 130, 165, 166, 170, 172, 174, 180, 196, 208, 215, 223, 237, 245, 252, 253 (414 está anexado), 254, 256, 266 (270 está anexado), 271, 281, 291, 304 (305 está anexado), 306, 307, 310, 316, 323, 326, 328, 332, 347, 350, 372, 376, 381, 391, 392, 410, 459, 462, 463, 464, 471, 472, 473, 478, 480, 481, 497, 503, 513, 514, 519, 532, 549, 550, 552, 561, 565, 572, 574, 577.

4. Análise empírica da atuação da CCJ (2023–2024)

4.1. Análise de constitucionalidade dos projetos de lei de 2023

A atuação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) representa etapa fundamental no exercício do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do processo legislativo estadual.

Com base na metodologia delineada neste estudo, procedeu-se ao levantamento quantitativo das proposições legislativas submetidas à apreciação da CCJ, especificamente no recorte definido, totalizando 220 projetos de lei no ano de 2023. Elencam-se os respectivos Projetos de Lei nº: 1, 3, 5, 6, 7 (33 está anexado e anexado ao 414/21)⁴⁴, 11 (139 está anexado), 12 (39 e 43 está anexado e anexado ao 351/22)⁴⁵, 14, 15, 16, 18 (123 está anexado), 20, 21, 23, 26, 27, 28, 30, 31 (46 está anexado), 35, 36, 41, 44 (anexado ao 290/21)⁴⁶, 45, 47, 48, 49 (49 está anexado), 52 (anexado ao 14/22)⁴⁷, 54, 55, 56, 58, 59, 60 (anexado ao 85/22)⁴⁸, 61, 63, 65, 66 (72 está anexado), 68, 69 (70 está anexado), 73 (85, 302 e 303 está anexado), 74, 75 (anexado ao 354/22)⁴⁹, 76, 80, 81, 83, 84, 87, 89, 90, 92, 93, 95, 98, 99, 100 (102, 103, 105, 106, 108, 109 e 126 está anexado), 110, 113, 114, 115 (anexado ao 383/21)⁵⁰, 120, 127, 128, 129, 130, 136, 137, 142, 145, 147, 149, 150, 153, 154, 155, 163, 165, 166, 170, 173, 175 (anexado ao 6/2022)⁵¹, 177, 179, 180, 181

⁴⁴ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 414/2021.

⁴⁵ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 351/2022.

⁴⁶ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 290/2021.

⁴⁷ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 14/2022.

⁴⁸ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 85/2022.

⁴⁹ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 354/2022.

⁵⁰ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 383/2021.

⁵¹ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 6/2022.

(anexado ao 242/22)⁵², 182, 183, 185 (328 está anexado), 187, 189, 191, 192, 196 (142/24 está anexado), 199 (423 está anexado), 200, 201, 202, 205, 206 (156/24 e 158/24 está anexado), 212 (258 está anexado), 213, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 235, 242, 248, 253, 255, 257, 259, 260, 262, 265, 266, 267, 268, 275, 281, 282, 285, 287, 288, 290, 292, 294, 300, 307, 311, 314, 316, 322, 323, 326 (532 está anexado), 329, 331, 337, 338, 341, 342, 344, 346, 349, 351, 355, 356, 358, 360, 365, 367, 370, 372, 378, 380, 381, 393, 395, 396, 398, 400, 401, 402, 406, 407, 408, 413 (anexado ao 414/21)⁵³, 414, 415, 417, 418, 420, 424, 426, 428, 429, 430, 431, 437, 441, 442, 443, 445, 447, 448, 451, 452, 454, 455, 456, 463, 479, 488, 489, 492, 509, 511, 515, 516, 520, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531.

Para a realização da análise empírica deste estudo, buscou-se a identidade na tese de doutorado de Cavalcante (2021). A partir da leitura de todos dos pareceres da CCJ nos projetos de lei recortados, verificou-se a quantidade de pareceres que faziam o controle preventivo de constitucionalidade por meio formal textualmente escrito.

O exame dos 220 projetos de lei protocolados no ano de 2023 revelou que todos apresentaram parecer formalizado no sistema legislativo. Contudo, em 13⁵⁴ projetos (4%), não se observou a realização do controle preventivo de constitucionalidade, uma vez que os respectivos pareceres não abordaram a compatibilidade formal e/ou material das proposições com os parâmetros constitucionais. Assim, constata-se que a Comissão de Constituição e Justiça exerceu o controle preventivo de constitucionalidade em 207 projetos de lei, correspondendo a 96% do total analisado no período, o que evidencia a consolidação da atuação técnico-jurídica da Comissão.

No aprofundamento da apreciação sobre os 220 projetos analisados, verifica-se que a CCJ:

(i) emitiu pareceres pela rejeição de 37 proposições (17%) que foram arquivadas sem apreciação em plenário, que são: 20, 21, 92, 93, 95, 136, 137, 147, 185, 199, 220, 230, 233, 248, 267, 287, 300, 311, 316, 338, 342, 360, 370, 372, 401, 424, 426, 428, 429, 430, 431, 441, 442, 454, 455, 456, 526;

⁵² Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 242/2022.

⁵³ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 0414/2021.

⁵⁴ Os 13 Projetos de Lei que não realizaram o controle preventivo de constitucionalidade são: 1, 3, 16, 18, 26, 36, 44, 52, 55, 58, 59, 60 e 61.

(ii) apresentou emendas em 72 proposições (33%), com o objetivo de sanar vícios de legalidade ou aprimorar a técnica legislativa, que são: 7, 11, 14, 15, 27, 31, 47, 48, 49, 54, 56, 63, 65, 66, 68, 69, 73, 74, 87, 98, 110, 115, 128, 142, 145, 155, 175, 179, 180, 181, 187, 196, 201, 205, 213, 217, 222, 224, 232, 235, 242, 253, 255, 260, 265, 266, 268, 281, 290, 307, 323, 326, 331, 344, 346, 355, 358, 367, 396, 402, 413, 414, 445, 447, 489, 516, 523, 525, 527, 529, 530, 531;

(iii) resultou na conversão em norma legal de 71 proposições (32%), que são: 5, 6, 7, 12, 23, 27, 28, 30, 31, 41, 45, 54, 56, 63, 65, 68, 73, 74, 75, 81, 83, 87, 99, 114, 120, 127, 130, 149, 154, 173, 179, 183, 192, 205, 212, 217, 218, 222, 242, 257, 259, 260, 262, 268, 281, 285, 288, 294, 329, 341, 344, 349, 356, 365, 378, 380, 393, 395, 398, 413, 414, 443, 463, 488, 489, 492, 516, 523, 524, 528, 529; e

(iv) registrou o veto integral de 17 projetos (8%) após aprovação, que são: 15, 35, 47, 113, 129, 153, 165, 170, 187, 202, 229, 407, 408, 415, 417, 448, 479.

Esses dados demonstram a relevância da CCJ como instância qualificada de triagem e controle técnico jurídico no processo legislativo estadual.

Dessa forma, os dados empíricos apurados evidenciam que a Comissão de Constituição e Justiça desempenha um papel institucional consolidado na filtragem técnica e constitucional das proposições legislativas, assegurando o controle concentrado normativo no estágio inicial do processo legislativo⁵⁵.

A expressiva taxa de incidência de controle preventivo formalizado, associada à atuação proativa da Comissão na proposição de emendas corretivas e na rejeição fundamentada de matérias, revela um padrão institucional de qualificação jurídica da produção legislativa estadual.

Os resultados demonstram não apenas a eficácia do controle exercido pela CCJ, mas também sua contribuição efetiva para o aprimoramento do processo legislativo, conferindo segurança jurídica, rigor normativo e racionalidade procedimental à tramitação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar.

4.2. Análise de constitucionalidade dos projetos de lei de 2024

⁵⁵ No Regimento Interno da Alesc, a Comissão de Constituição e Justiça é a primeira comissão que analisa as proposições, art. 72, I, c/c art. 144, I, exceto as matérias de origem financeira prescritas no art. 73, I.

Continuando a análise desenvolvida no tópico anterior, acerca do controle preventivo de constitucionalidade exercido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no ano de 2023, este tópico do estudo volta-se para o exame da atuação da referida comissão durante o exercício legislativo de 2024.

Tendo sido mantido o referencial metodológico e empírico, procede-se ao levantamento das proposições legislativas submetidas à análise da CCJ, com base em critérios de delimitação previamente estabelecidos, no tópico anterior.

Desse modo, procedeu-se ao levantamento quantitativo das proposições legislativas submetidas à apreciação da CCJ, totalizando 149 projetos de lei no ano de 2024. Elencam-se os respectivos Projetos de Lei nº: 2, 3, 5 (19 está anexado ao PL nº 475/21), 56, 6, 7 (8 está anexado), 9, 11, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 30 (116 está anexado), 31, 32, 36, 40 (anexado ao PL nº 68/23), 57, 49, 53, 54, 55, 59, 58, 65, 66, 68 (anexado ao PL nº 85/22)⁵⁹, 69 (197 está anexado), 70, 71, 73, 81, 83, 89, 90, 95, 97, 98, 101, 102, 103, 108, 109, 114, 115, 122, 123, 125, 131, 132, 142 (anexado ao PL nº 196/23), 60, 143, 145, 146⁶¹, 147, 152, 156 (158 está anexado ao PL nº 206/23)⁶², 160, 173, 179, 182, 184, 188, 198, 199, 200, 204 (238 está anexado), 214, 216, 219, 222, 225, 230, 233, 236, 239, 246, 247, 248, 258, 259, 261, 268 (277 está anexado), 273, 274, 279, 282, 283, 288, 292, 296, 297, 312, 313, 315, 325, 327, 329, 334, 335 (anexado ao PLC nº 55/23)⁶³, 338, 339, 341, 352, 359, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370⁶⁴, 371, 374, 377, 379, 387, 393, 395, 399, 411, 420, 422, 428, 430, 432, 433, 442, 443, 449, 458,

⁵⁶ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 475/2021.

⁵⁷ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 68/2923.

⁵⁸ Este projeto versa sobre matéria transformada em norma lei, então o parecer foi pela prejudicialidade, art. 235 do Rialesc.

⁵⁹ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 85/2022.

⁶⁰ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 196/2023.

⁶¹ Este projeto versa sobre matéria transformada em norma lei, então o parecer foi pela prejudicialidade, art. 235 do Rialesc.

⁶² Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PL nº 206/2023.

⁶³ Neste projeto, o parecer da CCJ foi dado no PLC nº 25/2023.

⁶⁴ e ⁶² Estes projetos versam sobre matéria transformada em norma lei, então o parecer foi pela prejudicialidade, art. 235 do Rialesc.

461, 470, 475, 477, 488, 491, 506, 508, 509⁶⁵, 510, 523, 525, 533, 538, 542, 563, 569, 575, 578.

A partir da leitura integral dos pareceres constantes no sistema legislativo, constatou-se que, dos 149 projetos de lei analisados no ano de 2024, 138 (92,6%) apresentaram manifestação expressa quanto à constitucionalidade formal e/ou material, evidenciando a efetiva atuação da CCJ como instância de controle jurídico preventivo. Verificou-se, ainda, que 7⁶⁶ (4%) projetos, embora com pareceres registrados, não continham análise sobre a compatibilidade constitucional das respectivas matérias. Além disso, em 4 (2,7%) projetos de lei, os pareceres indicaram a prejudicialidade da tramitação, tendo em vista que os conteúdos neles propostos já haviam sido convertidos em norma jurídica vigente.

Ainda quanto aos achados na apreciação sobre os 149 projetos de lei contemplados no estudo, verifica-se que a CCJ:

(i) emitiu pareceres pela rejeição de 22 proposições (14,7%) que foram arquivadas sem apreciação em plenário, que são: 7, 17, 23, 24, 26, 27, 30, 59, 70, 81, 83, 89, 131, 146, 152, 236, 258, 282, 370, 458, 509, 533;

(ii) apresentou emendas em 42 proposições (28%), com o objetivo de sanar vícios de legalidade ou aprimorar a técnica legislativa, que são: 3, 5, 6, 11, 21, 31, 36, 40, 90, 95, 103, 109, 115, 132, 142, 145, 160, 173, 179, 214, 247, 259, 261, 268, 292, 296, 297, 313, 315, 327, 329, 334, 338, 359, 366, 379, 428, 432, 442, 449, 491, 525;

(iii) resultou na conversão em norma legal de 24 proposições (16%), que são: 5, 22, 32, 40, 53, 54, 65, 66, 69, 115, 125, 143, 145, 147, 156, 173, 182, 184, 246, 288, 365, 432, 433, 449; e

(iv) registrou o veto integral de um projeto (6,7%) após aprovação, que é o 283.

Este estudo demonstra que a atuação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no ano de 2024 continua reafirmando sua função institucional como instância fundamental de controle jurídico preventivo no processo legislativo estadual.

Como verificado no ano de 2023, no ano de 2024 ainda prevaleceu a elevada taxa de pareceres com manifestação expressa sobre a constitucionalidade formal ou material das proposições,

⁶⁶ Os sete projetos de lei que não realizaram o controle preventivo de constitucionalidade são: 3, 17, 49, 102, 268, 282, 288.

associada à significativa incidência de emendas corretivas e à rejeição fundamentada de matérias, evidenciando a consolidação de um padrão técnico-jurídico maduro e diligente da Comissão.

Além disso, os dados demonstram a capacidade da Comissão em filtrar proposições desde a sua admissibilidade, contribuindo diretamente para a qualificação normativa e a segurança jurídica da produção legislativa.

Desse modo, verifica-se a continuidade de uma atuação criteriosa e propositiva da CCJ em 2024, mantendo os parâmetros de excelência observados no exercício anterior e reforçando seu papel estruturante no aprimoramento do processo legislativo catarinense.

4.3 Conclusões da análise comparativa dos anos 2023 e 2024

A análise empírica da atuação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina nos anos de 2023 e 2024 evidencia a consolidação institucional do controle preventivo de constitucionalidade como uma prática sistemática e estruturante no processo legislativo estadual.

A maior quantidade de proposições analisadas no exercício de 2023, em comparação com o ano de 2024, pode ser atribuída ao tempo de maturação legislativa das matérias protocoladas. Tal fator temporal influencia diretamente na marcha processual das proposições, permitindo que um número mais expressivo delas percorra todas as etapas regimentais até sua apreciação em plenário. Pela mesma razão, observa-se em 2023 uma proporção superior de projetos convertidos em norma jurídica, o que decorre da maior oportunidade de tramitação. De forma inversa, a predominância de proposições com tramitação suspensa (“engavetadas”) no ano de 2024 pode ser explicada não só pela vontade do legislador em não realizar a análise do projeto de lei, mas também pela limitação temporal do ciclo legislativo analisado, que ainda não permitiu a conclusão do trâmite pela Comissão.

Outrossim, verificou-se a elevada taxa de pareceres com manifestação expressa acerca da compatibilidade formal ou material das proposições legislativas com os parâmetros constitucionais — 96% no ano de 2023 e 92,6% em 2024 —, revelando não apenas o cumprimento formal dessa atribuição, mas o amadurecimento da Comissão enquanto instância técnico-jurídica qualificada.

Ademais, a significativa incidência de emendas apresentadas nos pareceres — 33% em 2023 e 28% em 2024 — confirma a atuação da CCJ não apenas como órgão de aprovação, veto ou rejeição, mas como agente propositivo e orientador da produção legislativa, voltado à correção de vícios de constitucionalidade, legalidade e ao aprimoramento da técnica normativa. Essa atuação reforça a função pedagógica da Comissão no processo de elaboração legislativa, contribuindo para a elevação do padrão técnico das normas produzidas.

Observa-se, ainda, a expressiva quantidade de proposições rejeitadas na própria CCJ sem submissão ao plenário — 17% em 2023 e 14,7% em 2024 —, evidenciando um filtro institucional eficaz, capaz de racionalizar o fluxo legislativo ao impedir o avanço de matérias inconstitucionais ou juridicamente inconsistentes. Tal comportamento reforça o caráter preventivo e seletivo da atuação da Comissão, garantindo maior segurança jurídica ao ordenamento.

Por fim, a estabilidade dos indicadores entre os dois exercícios legislativos analisados revela a existência de uma cultura institucional consolidada no âmbito da CCJ, com padrões decisórios estáveis e coerentes, aspecto que confere previsibilidade e racionalidade ao trâmite legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Em síntese, a Comissão de Constituição e Justiça tem se afirmado como órgão central na filtragem constitucional e técnica das proposições parlamentares, desempenhando papel fundamental na qualificação do processo legislativo, na preservação da juridicidade das normas e na promoção de um modelo legislativo eficiente, técnico e responsivo às exigências do Estado Democrático de Direito.

5. Considerações e propostas de aperfeiçoamento

A partir dos estudos realizados neste artigo, propõem-se a seguir medidas concretas que podem contribuir para o aprimoramento do processo legislativo, reforçando a eficiência, a qualidade técnica e a segurança jurídica das deliberações parlamentares.

5.1. Projetos de lei simbólicos e honoríficos: uma sugestão de procedimento legislativo

Os projetos de lei de natureza simbólica ou honorífica, bem como aqueles disciplinados por legislação estadual consolidada,

conforme evidenciado por observações de ordem teórica e empírica, demonstram, em grande parte, a ausência de incidência efetiva do controle preventivo de constitucionalidade por parte da Comissão de Constituição e Justiça por já estarem consolidados no ordenamento jurídico estadual. Essa constatação decorre do entendimento de que tais proposições exigem uma análise técnica voltada à verificação de sua conformidade com as normas estaduais consolidadas. Para tanto, impõe-se a verificação de sua legalidade à luz das seguintes leis consolidadoras: Lei nº 16.720, de 8 de outubro de 2015 (que consolida as leis sobre a denominação de bens públicos no âmbito do estado de Santa Catarina); Lei nº 16.721, de 8 de outubro de 2015 (que consolida as leis relativas à concessão de Título de Cidadão Catarinense); Lei nº 16.722, de 8 de outubro de 2015 (que consolida as leis que conferem denominação adjetiva aos municípios catarinenses); Lei nº 17.565, de 6 de agosto de 2018 (que consolida as normas relativas ao Patrimônio Cultural do Estado); Lei nº 18.278, de 20 de dezembro de 2021 (que consolida os atos normativos que concedem o Título de Utilidade Pública estadual); e Lei nº 18.531, de 5 de dezembro de 2022 (que consolida as leis instituidoras de datas e eventos alusivos e estabelece o Calendário Oficial do Estado de Santa Catarina).

A tramitação de projetos de natureza simbólica ou honorífica poderia ser submetida a um rito legislativo simplificado, estruturado em etapas que assegurem a regularidade formal e material da proposição sem comprometer a celeridade procedimental. Esse modelo consistiria, inicialmente, na emissão de parecer técnico preliminar pela Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, com a finalidade de verificar a compatibilidade da proposição com a legislação de regência, especialmente no que se refere aos limites normativos impostos pela legislação estadual pertinente, bem como sua conformidade com os parâmetros de técnica legislativa estabelecidos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁶⁷. Na sequência, caberia à Comissão de Constituição e Justiça proceder à análise quanto à legalidade e adequação formal. Apenas após essa dupla validação técnico-jurídica, a proposição seguiria para apreciação em plenário. A adoção desse procedimento racionalizado contribuiria para otimizar o fluxo de deliberação legislativa e conferir maior eficiência e agilidade à tramitação de matérias.

⁶⁷Observa-se nestes projetos a falta de padronização legislativa na ementa e no texto da lei.

A única exceção ao rito simplificado anteriormente proposto refere-se a projetos de lei que versem sobre o Patrimônio Cultural do Estado de Santa Catarina. Tais proposições, em razão de sua especificidade temática e relevância institucional, deveriam observar um procedimento legislativo simplificado diferenciado, com a inclusão de etapa de análise por comissão temática especializada. Nesse modelo, a tramitação teria início com a emissão de parecer técnico preliminar pela Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, destinado a verificar a compatibilidade material da proposição com a legislação de regência e sua conformidade com os critérios de técnica legislativa definidos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁶⁸. Em seguida, caberia à Comissão de Educação e Cultura manifestar-se sobre o mérito da matéria, especialmente à luz dos parâmetros estabelecidos no Enunciado nº 01/2024⁶⁹ daquela Comissão. Por fim, a proposição seria submetida à Comissão de Constituição e Justiça para análise de juridicidade, legalidade e adequação formal, antes de sua apreciação em plenário. Esse trâmite diferenciado assegura a devida tutela do patrimônio cultural e reforça o controle temático e técnico dessas iniciativas.

Em síntese, a proposta de institucionalização de um rito legislativo simplificado, com exceções justificadas pela natureza da matéria, representa uma resposta técnica e normativa às especificidades dos projetos de lei de caráter simbólico ou honorífico. Tal racionalização procedimental não apenas preserva a segurança jurídica e a observância dos preceitos legais como também contribui para o aprimoramento da governança legislativa, ao conferir maior celeridade à tramitação e liberar capacidade institucional para o exame de proposições com impacto normativo mais substantivo. Ao delimitar etapas claras de controle técnico, jurídico e político, o modelo proposto reforça o papel da Comissão de Constituição e Justiça como instância qualificada de controle de legalidade e promove um arranjo

⁶⁸ Idem nota 63.

⁶⁹Enunciado 01/2024: “Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que vise declarar manifestações culturais e bens de natureza material e imaterial como integrantes do Patrimônio Cultural do Estado de Santa Catarina será diligenciado, de ofício, para manifestação formal da Fundação Catarinense de Cultura e do Conselho Estadual de Cultura nos termos do art. 142 do RIALESC. Os projetos somente poderão ser deliberados após a resposta das diligências ou no término do prazo estabelecido no dispositivo supracitado”.

procedimental mais eficiente, proporcional e compatível com a densidade normativa das matérias analisadas.

5.2. Mudança na marcha processual de CCJ e o princípio da simetria no processo legislativo constitucional

Conforme observa Cavalcante (2024), a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados historicamente exerce um papel central no controle preventivo de constitucionalidade, estruturando-se como uma instância de controle concentrado e decisório. Trata-se da única comissão permanente com competência regimental para deliberar conclusivamente sobre a inadmissibilidade de proposições sob o fundamento de inconstitucionalidade, atuando, em regra, como última comissão na tramitação das matérias antes da apreciação em plenário, o que reforça seu papel como instância decisória no controle preventivo de constitucionalidade. Essa prerrogativa singular confere à CCJ um protagonismo normativo, conforme afirmação o autor:

No âmbito da Câmara dos Deputados, a CCJ — cuja primeira previsão era, no Regimento Interno de 1831, na forma de “Comissão de Constituição e Poderes” — dispõe de uma prerrogativa praticamente maior do que a de qualquer outra comissão da Casa: (...) se pronunciar em relação a (praticamente) todas as proposições, e em geral por último, sobre a constitucionalidade formal e material delas (CAVALCANTE 2024, p.137).

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a marcha processual não reproduz integralmente o desenho institucional do processo legislativo adotado na Câmara dos Deputados. Conforme analisado em tópico anterior, o Regimento Interno da Alesc estabelece que a CCJ atue como a primeira comissão a se manifestar sobre as proposições legislativas, inaugurando o trâmite comissional. Essa configuração gera uma assimetria funcional e principiológica em relação ao modelo federal, no qual a CCJ atua, em regra, como instância final na tramitação das matérias antes da apreciação plenária, exercendo um controle concentrado e conclusivo de constitucionalidade.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal consagrou o denominado princípio da simetria, segundo o qual os estados, o Distrito Federal e os municípios devem, em linhas gerais, adotar os mesmos princípios estruturantes aplicáveis à esfera federal. No que se refere especificamente ao processo legislativo, é firme a jurisprudência da Corte no sentido de que

as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa — são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos Poderes” (STF, Pleno, ADI 430/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 1/7/1994).

Diante desse entendimento vinculante, impõe-se a reflexão: não deveria, então, o processo legislativo estadual, inclusive a marcha procedimental no âmbito das comissões, observar os mesmos parâmetros estruturais adotados pela Câmara dos Deputados, assegurando à CCJ estadual função análoga àquela exercida pela comissão congênere federal?

Além disso, verificou-se, a partir da análise dos projetos de lei examinados, que a maioria dos parlamentares tem adotado a prática de solicitar diligências ao Poder Executivo — notadamente às Secretarias de Estado — antes mesmo de proceder à análise prévia de constitucionalidade no parecer da Comissão de Constituição e Justiça. Embora essa medida possa ser compreendida como uma tentativa de subsidiar tecnicamente a tramitação, observa-se que, na prática, as manifestações recebidas antecipam discussões de mérito, uma vez que os órgãos consultados frequentemente se pronunciam sobre a conveniência e oportunidade da proposição, em detrimento da análise estrita de sua constitucionalidade. Ressalte-se que, em regra, apenas a Procuradoria-Geral do Estado aborda aspectos jurídico-constitucionais. Essa antecipação do juízo de mérito no âmbito da CCJ configura um desvirtuamento do processo legislativo, esvaziando as competências das comissões temáticas e comprometendo a lógica procedimental de especialização na apreciação das proposições legislativas.

Por fim, cumpre destacar que tanto a Comissão de Constituição e Justiça quanto as comissões de mérito exercem papel relevante no aprimoramento do processo legislativo, sobretudo por meio da apresentação de emendas às proposições em tramitação. Nos termos regimentais, toda emenda aprovada no âmbito das comissões de mérito

deve, obrigatoriamente, ser submetida à análise da CCJ quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Esse procedimento, embora necessário, tem gerado considerável retrabalho institucional, uma vez que a matéria retorna à CCJ após a deliberação de mérito. Tal dinâmica poderia ser racionalizada caso a Comissão de Constituição e Justiça figurasse como última etapa na marcha comissional, permitindo-lhe examinar de forma definitiva não apenas o texto original, mas também as modificações introduzidas durante a tramitação, otimizando o fluxo legislativo e fortalecendo a coerência do controle preventivo de constitucionalidade.

Diante dos estudos analíticos e das discrepâncias observadas entre o modelo federal e o funcionamento da CCJ no plano estadual, é recomendável que se promova a revisão do Regimento Interno da Alesc, de modo a assegurar maior simetria funcional com a estrutura da Câmara dos Deputados. A adoção de um rito que posicione a Comissão de Constituição e Justiça como última instância de análise antes da apreciação plenária, especialmente nos aspectos de juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa, fortaleceria o controle preventivo e elevaria o padrão técnico das deliberações parlamentares. Essa proposta está alinhada ao princípio da simetria e à racionalização procedimental e contribuiria para o aprimoramento institucional da Assembleia com o fortalecimento do papel técnico da CCJ enquanto instância essencial de filtragem normativa.

5.3. Um modelo a seguir e divulgar

A análise dos pareceres emitidos pela Comissão de Constituição e Justiça nos anos de 2023 e 2024 revelou significativa heterogeneidade nas abordagens do controle preventivo de constitucionalidade, bem como a ocorrência pontual de sua ausência. Observa-se que, em grande parte dos casos, os pareceres concentram-se na verificação da constitucionalidade formal, sendo menos frequente a apreciação da compatibilidade material das proposições com o texto constitucional. Tal cenário pode decorrer do fato de a CCJ atuar como instância inaugural na tramitação legislativa, o que, por vezes, limita a profundidade da análise, ou ainda da ausência de uniformização metodológica e capacitação técnica contínua das equipes responsáveis pela instrução dos pareceres.

O professor João Trindade Cavalcante (2021), em sua tese de doutorado intitulada *Análise da efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo*, propõe um instrumento metodológico para avaliação do controle prévio de constitucionalidade, sob a forma de formulário estruturado (p. 195-199). Tal modelo deve ser adaptado à Constituição estadual e pode ser adotado como referência para padronização da análise jurídica no âmbito dos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, contribuindo para a sistematização do exame de compatibilidade formal e material das proposições legislativas. Apresenta-se, a seguir, o referido modelo original (sem adaptação legislativa estadual):

Modelo 1: Projetos de Lei
(CONSTITUCIONALIDADE FORMAL)

1. A temática tratada na proposição insere-se entre as matérias de competência legislativa da União?
 - a. Trata-se de competência privativa? Se sim, qual o fundamento?
 - b. Trata-se de matéria de competência concorrente? Se sim:
 - i. Qual o fundamento (inciso do art. 24)?
 - ii. A proposição limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º)? Se não, as normas específicas são expressamente aplicáveis apenas à União?
2. A proposição foi apresentada por uma autoridade com poder geral de iniciativa (CONSTITUIÇÃO, art. 61, *caput*)?
3. A proposição enquadra-se em algum caso de iniciativa privativa? Se sim, foi respeitada essa reserva da iniciativa?
 - a. Cria, extingue ou redesenha atribuições de órgão ou entidade do Poder Executivo? (iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, *e*)
 - b. Cria, extingue ou transforma cargos de algum Poder? (iniciativa privativa de cada Poder: arts. 61, § 1º, II, *a*; 96, II, *b*; 127, § 2º; 51, IV; 52, XIII; 73, *caput*, *c/c* 96, II, *b*; 134, § 4º, *c/c* 127, § 2º)
 - c. Trata de matéria orçamentária da União? (iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 165, *caput*)
 - d. Dispõe sobre ou altera o Regime Jurídico dos Servidores ou dos Militares da União? (iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, *c e f*)
 - e. Institui normas gerais sobre organização e funcionamento dos Ministérios Públicos ou da Defensoria Pública dos Estados?

(iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, *d*, primeira parte)

f. Dispõe sobre organização e funcionamento do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União? (iniciativa compartilhada do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, *d*, segunda parte, com o Procurador Geral da República – art. 128, § 5º – e com o Defensor Público-Geral Federal – art. 134, § 4º, respectivamente)

g. Trata do efetivo das Forças Armadas? (iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, I)

4. A proposição, se apresentada mediante iniciativa popular, atende a todos os requisitos do art. 61, § 2º?

a. Há assinatura de 1% do eleitorado nacional?

b. Foram distribuídas em pelo menos 5 Estados?

c. O total de assinaturas em cada Estado equivale a 0,3% do eleitorado estadual?

5. A proposição é submetida a algum trâmite especial por determinação constitucional (turnos, quórum, etc.)? Se sim, foi respeitado?

6. A proposição legislativa utilizada é adequada à matéria tratada (ex.: projeto de lei ordinária não pode tratar de matéria de lei complementar, etc.)? Qual o fundamento?

(CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL)

7. A proposição respeita os fundamentos da República (art. 1º), os objetivos fundamentais da República (art. 3º) e os princípios das relações internacionais (art. 4º)?

Deve ser analisado o respeito especialmente aos seguintes princípios ou objetivos:

a. Soberania

b. Cidadania

c. Dignidade humana

d. Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

e. Pluralismo político

f. Construir uma sociedade livre, justa e solidária

g. Promover o bem de todos sem discriminações

h. Garantir o desenvolvimento nacional

i. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

8. A proposição é compatível com os princípios da ordem econômica (art. 170) e da ordem social (art. 193)?

a. soberania nacional;

b. propriedade privada;

c. função social da propriedade;

- d. livre concorrência;
 - e. defesa do consumidor;
 - f. defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
 - g. redução das desigualdades regionais e sociais;
 - h. busca do pleno emprego;
 - i. tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País;
 - j. Bem-estar e justiça sociais
9. A proposição respeita/efetiva os direitos fundamentais?
- a. Direitos individuais e coletivos (art. 5º)
 - b. Direitos sociais (arts. 6º a 11)
 - c. Direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13)
 - d. Direitos políticos (arts. 14 a 17)
10. A proposição é compatível com tratados ou convenções internacionais que têm força de Emenda à Constituição (CONSTITUIÇÃO, art. 5º, § 3º) 304?
- a. Respeita a Convenção de Nova Iorque sobre direitos das pessoas com deficiência?
 - b. Respeita o Tratado de Marraqueshe sobre acesso de pessoas cegas a livros em braile?
11. A proposição restringe algum direito ou garantia fundamental? Se sim, essa restrição é proporcional?
- a. A restrição é adequada, isto é, vai atingir a finalidade de efetivar algum outro direito fundamental que colide com o direito objeto de restrição?
 - b. A restrição é necessária, isto é, restringir o direito fundamental é o meio menos gravoso de se efetivar o direito fundamental com ele colidente?
 - c. A restrição é proporcional (em sentido estrito), isto é, a restrição a um direito fundamental é compensada com a efetivação do outro direito fundamental com ele colidente?
12. A proposição trata, direta ou indiretamente, do funcionamento da Administração Pública? Se sim, respeita os princípios do art. 37?"

6. Conclusão

A *performance*⁷⁰ da CCJ da Alesc no biênio 2023–2024 revelou-se fundamental para o funcionamento racional e juridicamente coerente do processo legislativo estadual. Ao exercer o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade sobre os projetos de lei ordinária, a comissão funcionou como uma instância técnica de contenção de proposições incompatíveis com a ordem jurídica vigente, contribuindo para a segurança normativa e a estabilidade institucional. O estudo demonstrou que a maioria dos pareceres emitidos teve efeito direto sobre o destino das proposições legislativas, o que reforça o caráter decisivo dessa comissão no fluxo legislativo.

Não obstante esses avanços, a investigação demonstrou a existência de assimetrias procedimentais relevantes entre o modelo federal e o modelo atualmente adotado pela Alesc, especialmente no que diz respeito à posição da CCJ como primeira instância na tramitação comissional. Tal configuração contrasta com a sistemática da Câmara dos Deputados, em que a Comissão homônima atua como instância terminal, com competência conclusiva para deliberação sobre a admissibilidade jurídica das proposições. À luz do princípio da simetria, consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mostra-se pertinente a revisão do Regimento Interno da Alesc com vistas à reestruturação da marcha procedimental, de modo que a CCJ exerça, em termos funcionais, a mesma autoridade que sua congênera federal.

Adicionalmente, verificou-se que a prática reiterada de requerimentos de diligência ao Poder Executivo, antes mesmo da manifestação sobre a constitucionalidade das proposições, compromete a coerência lógica do processo legislativo e antecipa discussões de mérito que deveriam ser conduzidas nas comissões temáticas. Esse fenômeno, além de esvaziar a função especializada das demais comissões, enfraquece o caráter técnico do parecer da CCJ, transformando-o em instrumento de filtragem política prematura. Igualmente, o retorno de proposições à CCJ para controle das emendas formuladas por outras comissões gera retrabalho e dispersão funcional, comprometendo a racionalidade procedimental e a eficiência institucional.

⁷⁰ Nota editorial: o desempenho.

Diante desses elementos, indica-se: (i) a adoção de um rito procedimental que posicione a CCJ como instância final da tramitação comissional, assegurando-lhe uma análise integral da proposição e de suas emendas; (ii) a padronização dos pareceres, com critérios objetivos e metodologia clara de análise de constitucionalidade; e (iii) a criação de um fluxo específico para proposições simbólicas, honoríficas ou consolidadas em leis especiais, a fim de evitar o congestionamento das pautas e permitir maior concentração da CCJ nas matérias de densidade normativa relevante.

Essas propostas visam não apenas fortalecer a função técnico-jurídica da Comissão de Constituição e Justiça, mas também contribuir para a eficiência, legitimidade e qualidade da produção legislativa estadual, em consonância com os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da separação harmônica dos poderes no plano federativo.

Conclui-se que a CCJ cumpre um papel indispensável no controle da produção legislativa estadual, funcionando como elo entre a legitimidade democrática da atividade legislativa e os princípios estruturantes do Estado de Direito. Sua atuação eficaz, fundamentada e transparente contribui não apenas para evitar a aprovação de normas inconstitucionais, mas também para elevar a qualidade técnica das leis estaduais. Investir em sua estrutura, capacitação e independência é fundamental para consolidar o Parlamento estadual como espaço de produção normativa constitucionalmente responsável e juridicamente válida.

7. Referências

- BARROSO, Luís R. (2019). **O novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 10. ed. São Paulo: Saraiva.
- MELLO, Celso A. B. (2015). **Curso de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo (2004). **Curso de Direito Constitucional**. 20.ed. São Paulo: Malheiros.
- CANOTILHO, José J. G. (2003). **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina.
- CAVALCANTE, João T. (Fº) (2021). Análise da efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. doi:10.11606/T.2.2021.tde-23092022-102151.

CAVALCANTE, João T. (Fº) (2024). **Processo legislativo constitucional**. 7.ed., São Paulo: Jus/Podivm.

KELSEN, Hans (2000). **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes.

LEITE, George S.; TORRES, Lucas A.M. (2020). O controle de constitucionalidade preventivo e sua importância no processo legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* 34: 215–238.

MACHADO, Marcelo A. C. O.; CRUZ, Ana P. F. (2021). O controle de constitucionalidade legislativo estadual: reflexões sobre sua potencialidade democrática. *Revista de Informação Legislativa* 58(230): 107–129.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G.; COELHO, Inocêncio M. (2022). **Curso de Direito Constitucional**. 18.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

MORAES, Alexandre (2021). **Direito Constitucional**. 39.ed. São Paulo: Atlas.

SILVA, José A. (2012). **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38.ed. São Paulo: Malheiros.

8. Legislação

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 216, p. 1, 11 nov. 1999.

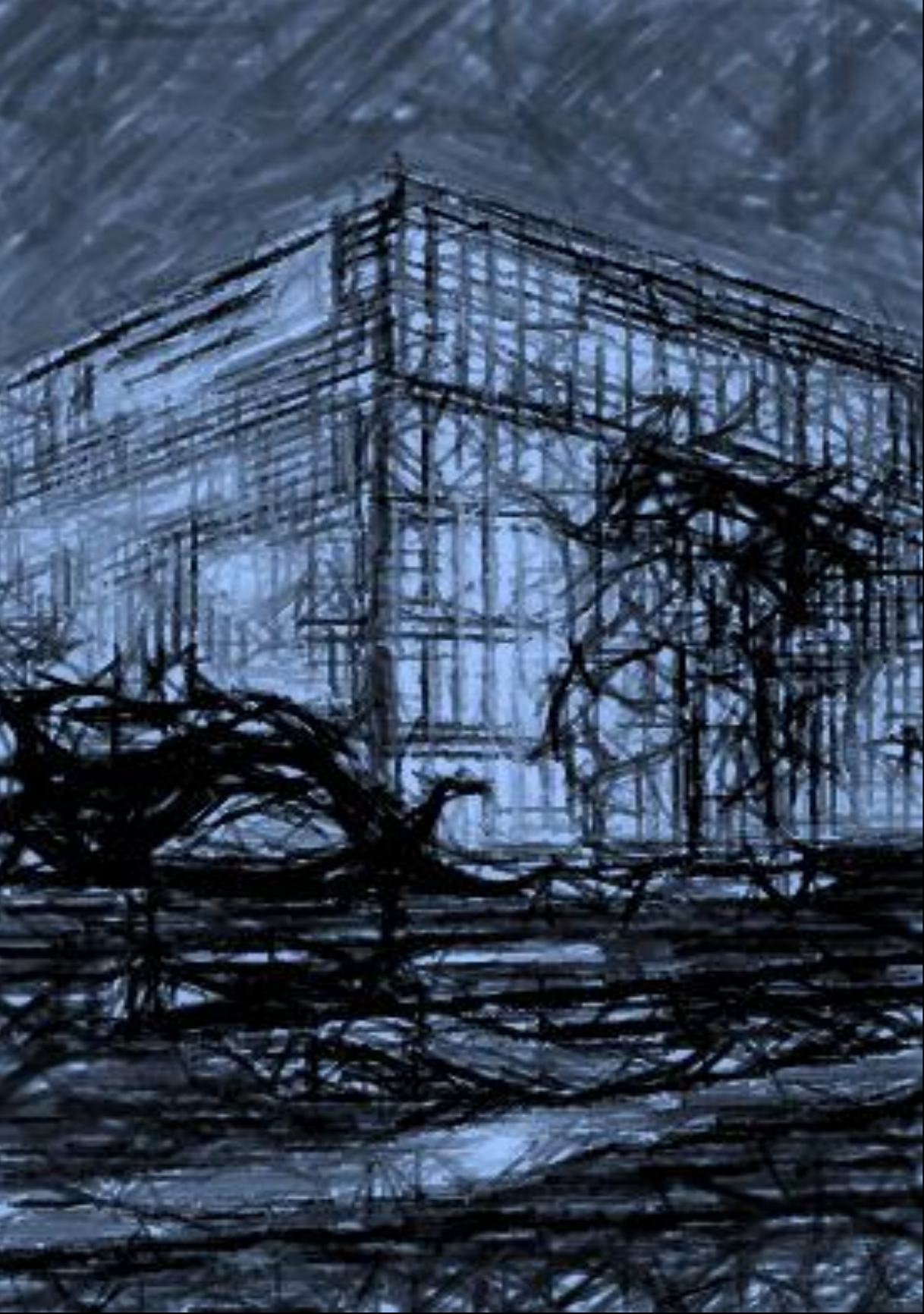
BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1998.

Adelcio Machado Santos

Doutor e Pós-Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Pós-Doutor em Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente, pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Alto Vale Rio do Peixe (Uniarp), na linha de pesquisa “Gestão Educacional e Políticas Públicas”.

Fabiano Henrique da Silva Souza

Bacharel em Direito (PUC-SP). Advogado. Secretário Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (2001- atual), onde ocupou os cargos de Procurador Geral Adjunto (2021), Coordenador das Comissões (2022) e Diretor Legislativo (2023/2024).



INICIATIVA POPULAR NO PROCESSO DE EMENDA ÀS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS- MEMBROS

*POPULAR INITIATIVE IN THE PROCESS OF AMENDING
THE CONSTITUTIONS OF MEMBER STATES*

Yuri Carajelescov

Resumo

Este artigo tratará do poder outorgado aos Estados-membros pelo poder constituinte decorrente, no plano do arranjo federativo brasileiro, de estabelecer a iniciativa popular para a deflagração do processo de emenda constitucional, previsão que não encontra parâmetro na Constituição Federal.

Palavras-chave: Federalismo. Emenda constitucional. Constituição dos Estados-membros. Iniciativa popular.

Abstract

This article will address the power granted to the Member States by the derivative constituent authority, within the framework of the Brazilian federal arrangement, to provide for the popular initiative in triggering the constitutional amendment process – a provision that has no equivalent in the Federal Constitution.

Keywords: Federalism. Constitutional amendment. Constitution of Member States. Popular initiative.

Sumário: 1. Introdução: autonomia do Estado-membro e o poder constituinte decorrente inicial e de revisão. 2. Iniciativa

popular de proposta de emenda às Constituições. 3. Iniciativa popular como direito político fundamental. 4. Conclusões. 5. Referências. 6. Jurisprudência.

1. Introdução: autonomia do Estado-membro e o poder constituinte decorrente inicial e de revisão

O modelo federativo pressupõe que os Estados-membros exerçam suas capacidades de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. As unidades federadas são titulares de *autonomia*, compreendida como “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal” (SILVA 2001, p. 100).

O primeiro traço distintivo da autonomia repousa na capacidade de auto-organização do ente federado, o que implica, necessariamente, a capacidade de dar-se uma Constituição particular, “cujo conteúdo primeiro compreende ao mesmo tempo a formação e a organização interiores dos diferentes poderes públicos, sua correspondência necessária e sua independência recíproca” (FERRAZ 1979, p. 54-55).

O federalismo de desagregação⁷¹ ou centrífugo delineado na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), aperfeiçoado e herdado de ordens constitucionais republicanas anteriores, estabelece que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” (art. 25). O artigo 11 do ADCT previu que “cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”. Cuida-se, neste ponto, do poder constituinte decorrente instituidor ou inicial, que se assemelha ao poder constituinte originário, porquanto se destina a

⁷¹ Federalismo por desagregação do Estado unitário, em que se confere às antigas províncias ou unidades administrativas um grau de autonomia de que não dispunham, restando ao Estado Federal (a União) a soberania. No Brasil, a materialização do ideal federativo advém da proclamação da República. O Decreto n. 1, de 15.11.1889, editado pelo Governo Provisório da República, previa: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como fórmula de governo da nação brasileira – a República Federativa.” (art. 1º). “As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.” (art. 2º). (CANOTILHO *et al.* 2018, p.111).

estabelecer uma constituição, ponto de partida para organização do Estado-membro e base de sua institucionalidade, mas dele se diferencia porque se encontra limitado e condicionado pela Constituição Federal (FERRAZ 1979, p. 85).

Assim, o poder constituinte decorrente atribuído pela CRFB/88 aos Estados-membros é secundário; um poder de direito, já que assentado na própria CRFB/88, e não de fato⁷². Distinto do poder constituinte originário, que não possui formas preestabelecidas, aquele se encontra *condicionado* à forma já determinada na Constituição Federal: nos Estados — constituições estaduais (art. 25); no Distrito Federal — Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 32). O poder decorrente também é *limitado* pela seguinte ordem de princípios constitucionais: (i) sensíveis (art. 34, inciso VII); (ii) estabelecidos, ou seja, expressamente referidos aos Estados (v.g. art. 25, §1º; art. 26) e (iii) extensíveis, ou seja, os que se referem à União, mas que são aplicados aos entes periféricos em razão do princípio da simetria (MARTINS 2023, p.309)⁷³.

Lei teto nos Estados, ainda que condicionada e limitada pela ordem constitucional nacional, à luz do princípio da supremacia constitucional e em face da rigidez que é marco característico dessa

⁷² Assim se colhe do voto do eminente Min. Celso de Mello na ADI n. 507/DF: “Vê-se, pois, a partir da redefinição do perfil constitucional da Federação, promovida pela Lei Fundamental da República promulgada em 1988, que a autonomia dos Estados-membros constitui um dos núcleos essenciais da configuração conceitual da organização federativa.

Essa extraordinária capacidade político-jurídica das entidades regionais reflete a própria matriz constitucional de que deriva o poder de auto-organização dos Estados-membros constitui um dos núcleos essenciais na configuração conceitual da organização federativa.

A Constituição estadual, portanto, representa, no plano local, a expressão mais elevada do exercício concreto do poder de auto-organização deferida aos Estados-membros pela Lei Fundamental da República.

Essa eminente prerrogativa institucional, contudo, não se reveste de caráter absoluto. Acha-se, ao contrário, submetida, quanto ao seu exercício, a limitações jurídicas impostas pela própria Carta Federal que, no *caput* do seu art. 25, preceitua (...).”

⁷³ No mesmo sentido, ver STF, ADI n. 216/PB, Rel. Min. Celso de Mello, in RTJ 146/388.

ordem constitucional, em se tratando do *poder de revisão normal*⁷⁴, poderá ser emendada por *iter* próprio, distinto e mais gravoso do que o previsto para a produção do direito ordinário estadual.

É tradicional a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que as regras fundamentais do devido processo legislativo⁷⁵ são de absorção compulsória para a produção do direito estadual⁷⁶. Dado que o poder constituinte decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na CRFB/88, entre os quais os extensíveis, calha questionar em que medida o poder de revisão normal da ordem constitucional estadual se encontra vinculado aos parâmetros estabelecidos pelo constituinte originário nacional ao derivado, especialmente quanto aos agentes deflagradores do processo de alteração formal da ordem constitucional nacional.

⁷⁴ Anna Cândida da Cunha Ferraz refere que “O Poder Constituinte de Revisão Estadual, previsto na própria Constituição Estadual, exercido nos moldes e para os fins nela apontados pode ser denominado *poder de revisão normal*. Sob a dependência exclusiva da Constituição Estadual, esse poder age, todavia, dentro dos condicionamentos impostos por esta e atento aos limites fixados pela Constituição Federal”. Há situações concretas em que a Constituição Estadual é reformada explícita ou implicitamente por conta de reforma que se operou na Constituição Federal, que lhe é superior. Cuida-se, nesses casos, de Poder de Revisão Estadual extraordinário ou anômalo. De acordo com a autora: “A rigor, ao tornar obrigatória a incorporação, a inclusão ou mesmo cópia de certas regras da Constituição Federal, o Constituinte Federal substituindo-se ao Constituinte Estadual de Revisão, reformando, ele próprio, ainda que indiretamente, as Constituições Estaduais.” (FERRAZ 1979, p. 97-99).

⁷⁵ De acordo com o disposto no artigo 59, inciso I, da CRFB/88, o processo legislativo compreende a elaboração de “emendas à Constituição”.

⁷⁶ “Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal. Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa consequente ao projeto inicial (...). (ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, DJ de 26-2-1999. (RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, DJE de 6-11-2013, com repercussão geral).

2. Iniciativa popular de proposta de emenda às Constituições

De acordo com a CRFB/88, a Constituição poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do presidente da República e de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, incisos I a III). Mais não diz.

Já a Constituição do Estado de São Paulo prevê que poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; do governador do Estado; de mais de um terço das câmaras municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros e de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores (art. 22, incisos I a IV). De fato, o constituinte decorrente reproduziu, com as devidas adaptações ao contexto do Estado-membro, nos incisos I a III, a norma maior federal, introduzindo, no entanto, uma inovação, consubstanciada na iniciativa popular de proposta de emenda à constituição local (inciso IV do art. 22).

No plano federal, a iniciativa popular encontra-se restrita às leis ordinárias e complementares, desde que comportem matérias que não sejam de iniciativa privativa. Trata-se de instrumento de democracia semidireta que, apesar de não impor uma decisão estatal definitiva, pode funcionar como um canal de conexão entre movimentos sociais e poder legislativo, atenuando eventuais déficits de representação política, fomentando a deliberação democrática, “despertando a atenção do Estado para temas que influenciam o cotidiano das pessoas e ficam fora do radar das instituições formais” (PEREIRA 2016, p.1708).

De acordo com Comparato (196, p.76):

Atribuir a iniciativa das leis também ao povo, diretamente, é medida importante para associar os cidadãos à tarefa de transformação e aperfeiçoamento do Direito e também para desbloquear o Legislativo, sujeito ao controle oligárquico partidário.

A historiografia constitucional relata que a bancada conservadora, eufemisticamente denominada “centrão” na Assembleia Nacional Constituinte, logrou restringir a iniciativa popular, excluindo-

a do processo de emenda à Constituição. De acordo com José Afonso da Silva, assessor especial na Constituinte,

Até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do §2º do art. 74 do Projeto aprovado pela Comissão de Sistematização. Não está, porém, excluída a aplicação desses institutos de participação nessa matéria. Está expressamente estabelecido que o poder que emana do povo será exercido por meio de seus representantes ou *diretamente* (art. 1º, parágrafo único), que a soberania será exercida também por referendo e iniciativa populares (art. 14, II e III) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV), o que permite o referendo facultativo constitucional. Vale dizer, pois, que o uso desses institutos, em matéria de emenda constitucional, vai depender do desenvolvimento e da prática da democracia participativa que a Constituição alberga como um de seus princípios fundamentais.⁷⁷

Sendo a iniciativa uma etapa do processo legislativo e a proposta de emenda constitucional uma espécie deste, há se ponderar se a previsão de iniciativa popular para deflagrar o processo de revisão normal da constituição paulista⁷⁸, ante o silêncio eloquente do constituinte originário, presente a compulsoriedade das normativas fundamentais do devido processo legislativo para a produção do direito estadual, está ou não a destoar do figurino constitucional, máxime quando o constituinte originário, em sua obra, impôs explicitamente e tão somente que “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” (art. 27, § 4º), nada mais apontando ao constituinte decorrente.

⁷⁷ (SILVA 2001, p.63-62)

⁷⁸ Assim também as constituições dos seguintes Estados: Acre (art. 55), Alagoas (arts. 85 e 86), Amapá (art. 110), Amazonas (art. 32, VI), Espírito Santo (art. 69), Goiás (art. 19), Pará (art. 8º, § único), Pernambuco (arts. 17-19), Rio Grande do Sul (art. 68, § 1º), Santa Catarina (art. 49) e Sergipe (art. 56).

3. Iniciativa popular como direito político fundamental

A CRFB/88 previu que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, incisos I a III). Cuida-se de rol exemplificativo ampliado por disposições constitucionais topograficamente localizadas em outros dispositivos do texto magno⁷⁹, ou por obra do constituinte derivado⁸⁰, do legislador infraconstitucional⁸¹ e mesmo do constituinte decorrente.

A autorização para o constituinte decorrente estabelecer a iniciativa popular como deflagradora do processo de revisão de constituição estadual, tal como a prevista na Constituição do Estado de São Paulo, a despeito de não haver previsão similar na CRFB/88, se assenta no princípio da soberania popular, já que todo poder emana do povo, e objetiva promover a cidadania ativa, rompendo com o autoritarismo oligárquico e a crônica exclusão do povo do processo político, marcante na história nacional. Ou seja, ao trazer o povo — o titular do poder em uma democracia — ao palco da decisão política de propor reformar a constituição local, o constituinte decorrente tratou de

⁷⁹ Outros exemplos de participação popular na gestão pública: Participação de seis cidadãos brasileiros natos no Conselho da República (art. 89, CRFB/88); Possibilidade de o cidadão denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º, CRFB/88); Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CRFB/88); Gestão quadripartite da seguridade social, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo nos órgãos colegiados (art. 194, § único, inc. VII, CRFB/88) etc.

⁸⁰ A EC n. 45/2004, por exemplo, previu a participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, inc. XIII, CRFB/88) e no Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, inc. VI, CRFB/88). A n. EC 71/2012, introduziu o artigo 216-A, que criou o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa.

⁸¹ Participação popular durante a tramitação de proposições legislativas, conforme disposição contida na Resolução do Senado Federal n. 26/2013: “Qualquer cidadão, mediante cadastro, único com seus dados pessoais de identificação, poderá apoiar ou recusar as proposições legislativas em tramitação no Senado federal” (art. 2º). Participação popular no processo de elaboração do plano diretor, nos termos do artigo 40, §4º, inc. I, do Estatuto das Cidades (Lei federal n. 10.257/2001), etc.

densificar esse princípio que é basilar do Estado nacional, consagrando-o em mais larga medida que a estabelecida na própria Constituição Federal.

Conforme brindado por Paulo Bonavides, a iniciativa popular de emenda constitucional constitui relevante mecanismo de democracia representativa, marco importante do aperfeiçoamento da práxis democrática no País:

Será essa atribuição de competência popular para autorizar referendo ou convocar plebiscito a segunda fase da grande caminhada democrática começada com a campanha de introdução de emenda à Constituição por iniciativa popular, que ora recebe o apoio de distintas assembleias estaduais, onde o poder constituinte das unidades autônomas da Federação já escreveu em suas respectivas Cartas o dispositivo instituidor da iniciativa popular em matéria constitucional.

Senão, vejamos.

Dados ministrados a este publicista pelo insigne e doutíssimo Professor Fábio Comparato, da Universidade de São Paulo, dão conta que o movimento da democracia participativa já emergira, com significativa e profícua antecipação concretizadora, da obra constituinte dos autores das Cartas estaduais, subsequentes à promulgação da Lei Maior de 1988.

(...)

Se não for promulgada essa primeira emenda à Constituição por iniciativa popular, abolindo aquela exclusividade de competência do Congresso, jamais chegaremos neste País à preponderância da democracia participativa sobre a democracia representativa de feição clássica. (BONAVIDES 2008, p.54)

Nesse ponto, é inaplicável o princípio da simetria quanto aos legitimados para iniciar o processo de emenda constitucional, de sorte que os incisos I a III do artigo 60 da CRFB/88 não se impõem como de absorção obrigatória pelas ordens constitucionais dos Estados-membros, pois prevalecente o princípio da soberania popular na sua vertente de participação ativa no processo jurídico-político de reforma constitucional. Para Jane Reis Gonçalves Pereira (2016):

De fato, a norma que determina os titulares do poder de iniciativa para emenda à Constituição Federal não pode, de forma razoável, ser considerada como elementar para fins de aplicação simétrica aos Estados, dado que não é corolário de

nenhum princípio elementar de organização federal. Na solução de problemas interpretativos dessa ordem, cabe recorrer aos princípios constitucionais gerais relativos ao exercício do poder político. Assim, essa leitura além de não ser incompatível com os princípios gerais relativos ao exercício do poder político consagrado no texto constitucional, incrementa a realização normativa do princípio da soberania popular enunciado no artigo 1º da Carta de 1988.

O Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre a matéria ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 825/AP, envolvendo o artigo 103, inciso IV, da Constituição do Estado do Amapá, vazado nos seguintes termos:

Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
(...)
IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Estado;

O ministro Alexandre de Moraes, relator do acórdão, entendeu que os limites materiais e formais ao poder de reforma, entre os quais se insere o elenco taxativo dos legitimados à iniciativa de proposição de emenda à Constituição, são normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, quando do exercício de seu poder constituinte decorrente, por imposição do art. 25 da CF, prestigiando, assim, o princípio da simetria sobre a autonomia do Estado-membro e a base principiológica decalcada na soberania popular, no que foi acompanhado pelos ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Gilmar Mendes.

O ministro Moraes fez referência em sua fundamentação ao voto vencedor proferido pelo ministro Celso de Mello na ADI n. 486⁸², vazado nos seguintes termos:

⁸² Esse julgado, concluído em 03.04.1997 e publicado no DJ de 10.11.2006, se encontra assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROCESSO DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 60, §§ 1º A 5º) - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO-MEMBRO, EM DIVERGÊNCIA

Na realidade, os critérios definidores da rigidez constitucional são aqueles estabelecidos, de modo implícito ou explícito, pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que o procedimento ritual e todas as exigências de ordem formal e material concernentes à reforma da Carta Política, tais como delineados na Constituição Federal, além de insuprimíveis pelos Estados-membros, não podem ser por estes modificados com fundamento em sua competência reformadora, cujo exercício sofre, em tais pontos, inquestionável limitação de natureza imposta pelo legislador primário.

Para o ministro Moraes,

A previsão de iniciativa popular para a emenda à Constituição do Amapá somente seria válida caso se admitisse na Constituição Federal tal iniciativa, o que não ocorre. Como se sabe, o art. 60 da CF confere legitimidade para proposta de emenda apenas à iniciativa de (i) um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, (ii) do Presidente da República e (iii) de metade das Assembleias Legislativas. Assim, é evidente a divergência entre o texto impugnado e o

COM O MODELO INSCRITO NA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA, CONDICIONAR A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL À APROVAÇÃO DA RESPECTIVA PROPOSTA POR 4/5 (QUATRO QUINTOS) DA TOTALIDADE DOS MEMBROS INTEGRANTES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA – EXIGÊNCIA QUE VIRTUALMENTE ESTERILIZA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO REFORMADORA PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL – A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25) - SUBORDINAÇÃO JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE ÀS LIMITAÇÕES QUE O ÓRGÃO INVESTIDO DE FUNÇÕES CONSTITUINTE PRIMÁRIAS OU ORIGINÁRIAS ESTABELECEU NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: ‘É NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE SE LOCALIZA A FONTE JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DO ESTADO-MEMBRO’ (RAUL MACHADO HORTA) - O SIGNIFICADO DA CONSTITUIÇÃO E OS ASPECTOS DE MULTIFUNCIONALIDADE QUE LHE SÃO INERENTES – PADRÕES NORMATIVOS QUE SE IMPÕEM À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS EM TEMA DE REFORMA DE SUA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA – AÇÃO DIRETA PROCEDENTE”.

parâmetro constitucional de controle, porquanto a Constituição estadual previu a deflagração do processo de reforma de seu texto por iniciativa não contemplada no art. 60 da CF.

Portanto, não poderia a Constituição Estadual elasticar o rol de legitimados para o exercício da iniciativa de proposta de emenda à Constituição, por imperativo do art. 25 da CF, devendo-se reconhecer a inconstitucionalidade do art. 103, IV, e da expressão “e de proposta de emenda à Constituição na forma do inciso IV do art. 103”, constante da redação atual do art. 110 da Constituição do Estado do Amapá.

De fato, essa era até então a linha jurisprudencial da Corte que, todavia, não havia enfrentado a questão da obrigatoriedade de reprodução do modelo de reforma previsto na Constituição Federal pelas constituições dos Estados-membros sob o prisma do exercício da democracia semidireta representada pela previsão de iniciativa popular deflagradora do processo de emenda às constituições dos Estados-membros.

O giro copernicano, no entanto, começou a se operar a partir do voto-vista do ministro Edson Fachin, inaugurador da divergência, para quem não se pode depreender “a imutabilidade do regime jurídico de reforma formal da constituição estadual, quando haja previsão de maior densificação da soberania popular”.

Para o ministro Fachin,

No presente caso, almeja-se democratizar o processo de reforma formal da Carta Política estadual, mediante a positivação da legitimidade de iniciativa popular no processo de emendamento constitucional, pretensão essa que, a meu ver, possui guarida expressa nos arts. 1º, parágrafo único; 14, II e III; e 49, XV, da Constituição da República, sem demonstrar qualquer ofensa às limitações formais, materiais ou circunstanciais.

Cuida-se de remédio constitucional extrajudicial voltado à exigibilidade em concreto dos direitos subjetivos públicos, à luz de escólio doutrinário de José Reinaldo de Lima Lopes (Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 130).

O ministro Fachin considerou constitucional o dispositivo normativo encartado no artigo 103, inciso IV, da Constituição do Estado do Amapá. Para ele, “a leitura constitucional feita pelo poder constituinte amapaense está afinada com a reorientação de práticas e atitudes informadas pelo experimentalismo democrático”. Demais disso, que “o pacto federativo de índole democrática não comporta a incorporação automática e obrigatória de todas as normas da Constituição Federal na ordem jurídica parcial de natureza estadual, como ocorria por intermédio do art. 200 da Constituição de 1967/1969”.

Nos debates, o ministro Fachin teve a oportunidade de esclarecer ainda mais a sua linha de raciocínio, em abono à tese da tolerância constitucional e prestígio à prevalência da maior participação popular no processo de emenda à Constituição local em detrimento da parametricidade organizacional do Estado imposta pelo princípio da simetria:

Eu entendo que a simetria não é obstativa na ausência de uma espécie de regra clara que afaste a possibilidade de o Estado ampliar as condições do exercício direto da democracia. Se houvesse uma autolimitação a ponto de não permitir o que a Constituição permite, eu estaria de acordo, mas nós estamos aqui ampliando os mecanismos de participação direta e creio que isso é afastado pelo princípio ou pela regra da simetria.

A ministra Rosa Weber, ao acompanhar a divergência, pontuou:

Eu me permito endossar as palavras do Ministro Fachin com relação ao tema e que, em última análise, se resume a saber se uma constituição estadual pode prever uma hipótese de manifestação do poder constituinte derivado sem paralelo com os procedimentos de emenda à Constituição admitidos no plano Federal.

Essa é a questão que se coloca e, embora eu reconheça a dificuldade que a jurisprudência dessa Casa traz, em função de outros julgados em que em matéria não tão relevantes entendemos pela necessidade da simetria, entendo tão caro e tão relevante este tema, que acompanho o Ministro Edson Fachin. Eu me referia especificamente ao trecho do voto de Sua Excelência onde aponta, forte justamente no magistério

doutrinário de Paulo Bonavides, no sentido de que a iniciativa popular em matéria de emenda constitucional representa importantíssimo mecanismo para a implantação de uma democracia participativa no Brasil.

Para o ministro Luiz Fux, “não há como desvincular a contenda acerca da legitimidade popular para a propositura de emendas constitucionais do debate quanto ao próprio conteúdo do princípio democrático”. Na mesma esteira da divergência inaugurada pelo ministro Fachin, ele enumera três ordens de argumentos que autorizam, sob o prisma constitucional, a previsão de iniciativa popular para emenda às constituições dos Estados-membros, em que pese o desalinho em relação à Carta da República, a saber:

a) a posição de destaque conferida pelo texto constitucional ao princípio democrático. Nos termos do parágrafo único do art. 1º, “o direito à participação no processo de criação do Direito é corolário do princípio democrático. A assertiva de que *todo o poder emana do povo* não se compatibilizaria com leitura excessivamente formalista do texto constitucional que vedasse a esse mesmo povo a possibilidade de deflagrar o processo de reforma da Carta Maior”;

b) a capacidade da iniciativa popular de atuar como instrumento de resguardo da higidez do texto constitucional, na medida em que permite institucionalizar, em alguma medida, manifestações ocorridas em “*momentos constitucionais*”. Citando Bruce Ackerman, “quando uma sociedade mobilizada pretende dar a seus governantes novas diretrizes constitucionais e é impedida de fazê-lo pelas instituições preestabelecidas, pode haver a fragilização do compromisso fundamental da Constituição com a soberania popular. Em casos extremos, caso as instituições existentes se recusem a ouvir a voz do povo, este será ‘tentado a tomar medidas mais radicais para ganhar o centro do cenário político abandonando inteiramente as estruturas legislativas superiores destinadas a organizar o debate e buscando formas mais violentas e elitistas de fundamentalismo’” (ACKERMAN,

Bruce. *We the People*, vol. 1. Foundations, v. 1, 1991, p. 280, tradução livre);

c) a inexistência, nessa interpretação, de indevida ampliação do poder de reforma à Constituição ou fragilização excessiva de seu núcleo fundante. A iniciativa popular, como ato inaugural do processo legislativo, não altera o *iter* pelo qual deverá passar a emenda até sua aprovação, nem relativiza as limitações de ordem formal, material e circunstancial aplicáveis ao poder constituinte reformador em geral.

A conclusão do ministro Fux é no sentido de que “a inclusão da iniciativa popular como modalidade de provocação do processo de emenda não significa transigir nem com a rigidez nem com a superioridade constitucional, mas apenas reconhecer a voz popular como um elemento essencial da formação da vontade constitucional”.

A ministra Cármen Lúcia, acompanhando a divergência, trouxe à luz um novo argumento a favor da constitucionalidade do dispositivo da Constituição do Amapá em comento, para quem os *princípios* encartados na Constituição Federal são de absorção compulsória pelo Estados-membros, mas não as *regras* de processo, como seriam as encartadas nos incisos I a III do artigo 60 da CRFB/88.

O ministro Ricardo Lewandowski efetuou em seu voto ilustrativo resgate histórico do processo de inclusão de dispositivo constitucional similar na Constituição do Estado de São Paulo:

Com relação à iniciativa popular, eu participei, como consultor, da Constituinte do Estado de São Paulo, no ano de 1989, quando se elaborou a Constituição daquele Estado, e assessoriei diretamente o relator da Constituinte. E a minha tese – que foi aceita pelos deputados constituintes estaduais – foi no sentido de que os Estados, em matéria de direitos fundamentais, podem, sim, ampliar com relação à Constituição Federal. Não vejo nenhum problema nesse aspecto. Se lermos a Constituição do Estado de São Paulo, veremos que, em vários aspectos, ela é muito mais protetiva do que a própria Constituição Federal, no que diz respeito ao meio ambiente, à proteção da família, do idoso, do adolescente e da própria advocacia. De maneira que não vejo nenhum problema nesse aspecto.

E tal como já foi ressaltado pelos Ministros que me antecederam, o art. 1º da Constituição estabelece que, dentre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, sobressaem dois, logo de início:

“I - a soberania;

II - a cidadania;”

São valores máximos, a meu ver, que a Constituição abriga relativamente aos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Portanto não vejo nenhum problema nesse aspecto.

Assim, em 25.10.2018, foi proclamado o resultado do julgamento da ADI n. 825/AP pelo Plenário do STF, nos seguintes termos: “Por maioria, foi julgada improcedente a ação direta no que se refere aos arts. 103, inc. IV, e 110, vencidos os ministros Alexandre de Moraes, Relator, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Celso de Mello”. Na ementa do acórdão, está registrado o seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REVOGAÇÃO E ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DE PARTE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. SUPERVENIENTE PERDA PARCIAL DO OBJETO. ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. HOMOLOGAÇÃO DE CÁLCULOS DAS COTAS DO ICMS A SEREM TRANSFERIDAS PARA MUNICÍPIOS: INCONSTITUCIONALIDADE. PREVISÃO DE EXISTÊNCIA DE PROCURADORIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. ART. 132, CF: INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA LIMITAR A POSSIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL ÀS CAUSAS RELATIVAS À DEFESA DAS PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS DO ÓRGÃO. PROCURADORIA DA FAZENDA ESTADUAL. PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS: INCONSTITUCIONALIDADE DE PREVISÃO DE ÓRGÃO E DE CARREIRA AUTÔNOMOS. PREVISÃO DE RESERVA DE VAGAS NO SERVIÇO PÚBLICO PARA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA: MERA REPETIÇÃO DE NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA POPULAR PARA EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL: CONSTITUCIONALIDADE.

1. É inconstitucional a atribuição, aos Tribunais de Contas estaduais, de competência para homologação dos cálculos das cotas do ICMS devidas aos Municípios, por violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF), afastada a

alegação de simetria com o modelo federal (arts. 75 e 161, parágrafo único, da CF).

2. A jurisprudência desta Corte reconhece o princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, independentemente da natureza da causa. A existência de consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais somente é admitida se sua existência for anterior à Constituição Federal (art. 69 do ADCT). Excetua-se a atividade de consultoria jurídica das Assembleias Legislativas, que pode ser realizada por corpo próprio de procuradores. Já a atividade de representação judicial fica restrita às causas em que a Assembleia Legislativa ostentar personalidade judiciária, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes (ADI 1.557, Rel. Min. ELLEN GRACIE).

3. É facultado aos Estados, no exercício de seu poder de auto-organização, a previsão de iniciativa popular para o processo de reforma das respectivas Constituições estaduais, em prestígio ao princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, art. 14, I e III, e art. 49, XV, da CF).

4. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada parcialmente procedente.

Trata-se de importante marco jurisprudencial no sentido da reafirmação da autonomia do ente federado, presente seu poder de auto-organização a partir das constituições que adotarem, e do poder popular exercido diretamente por meio de iniciativas de emendas constitucionais.

Não obstante isso, há que se registrar que, ao julgar a ADI 6453/RO, no ano de 2022, a Corte Suprema resgatou a sua jurisprudência mais tradicional de prevalência do modelo federal, em caso que versava sobre a fixação de quórum mais dificultoso para a adoção de emendas constitucionais pela Constituição do Estado de Rondônia, sob o pálio da aplicação do princípio da simetria. Para Schlobach (2023, p.267-288), “[a] única conclusão que se pode chegar diante de tal contradição é que a decisão proferida na ADI 825/AP não se deu propriamente em prestígio à autonomia constituinte dos Estados-membros, mas apenas porque se tratava de dispositivo que reforçava o princípio democrático.” Certo é que os fundamentos que nortearam o julgamento da ADI 825/AP, calcados especialmente no

prestígio à soberania popular, não foram superados pela Corte nesse julgado, porquanto não versou sobre a temática do processo político com ênfase no aprimoramento das práticas democráticas.

4. Conclusões

A legitimação constitucional da iniciativa popular do processo legislativo de emenda às constituições dos Estados-membros com fundamento na soberania popular encerra uma regra que não pode ser alterada pelo *poder revisor normal*, porquanto se trata de um limite implícito imposto pelo poder constituinte decorrente inicial ou instituidor. É imanente que o poder reformador não pode dispor do *iter* estabelecido da mesma forma que não pode dispor de si mesmo, alargando ou estreitando seus poderes ou modificando a sua titularidade, pois tem ele valência menor do que a do poder constituinte inicial ou instituidor, ainda que também este derivado e decorrente da Constituição Federal⁸³.

Da mesma forma, essa normativa de democracia semidireta não pode ser alcançada por reforma anômala operada pelo poder constituinte derivado no texto da Constituição Federal. Suponha-se que o constituinte derivado nacional decida estabelecer expressamente no texto da Lei Fundamental vedação à iniciativa popular de emenda às constituições dos Estados-membros, o que, em tese, retiraria o fundamento de validade constitucional das disposições materialmente diversas previstas nas constituições dos Estados, ainda que inalterados os textos destas. A medida legislativa seria eivada de inconstitucionalidade por suscitar drástica e limitadora intervenção na autonomia dos Estados, especialmente em relação à capacidade de auto-organização, promovendo, assim, grave desequilíbrio no arranjo

⁸³ Como referido por José Afonso da Silva, “(...) das quatro categorias de normas constitucionais que, segundo Nelson de Souza Sampaio, estariam implicitamente fora do alcance do poder de reforma, as três seguintes ainda nos parecem que o estão, por razões lógicas, como sejam: se pudessem ser mudadas pelo poder de emenda ordinário, de nada adiantaria estabelecer vedações circunstanciais a esse poder. São elas: (...) 3. “as relativas ao processo da própria emenda”, distinguindo-se quanto à natureza da reforma, para admiti-la quando se tratar de tornar mais difícil seu processo, não a aceitando quando vise a atenuá-lo.” (SILVA 2006, p.68)

federativo delineado originariamente, o que ofende o disposto no artigo 60, § 4º, inciso I, da CRFB/88⁸⁴.

Dado o seu caráter regressivo em relação aos direitos e garantias individuais, em sua vertente de direito político de participação no relevante e fundamental processo de alteração constitucional, também se revelaria inconstitucional por suplantar o limite material ao poder de emenda, previsto no artigo 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/88⁸⁵.

A iniciativa popular encontra-se sujeita, material e formalmente, aos limites ao poder de emendar as constituições estabelecidos pelo poder constituinte derivado decorrente instituidor, presente a autolimitação imposta no momento instituidor da nova ordem constitucional.

O julgado do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 825/AP pode vir a se constituir em importante movimento propulsor da criação em âmbito local de outros instrumentos de participação direta do povo no processo de reforma constitucional, que não necessariamente demandem inovações constitucionais, viabilizando-se por meio de alterações regimentais como, por exemplo, a previsão de audiências públicas no âmbito das comissões de Constituição e Justiça para permitir que diversas vozes possam ser ouvidas durante o *iter* legislativo, inclusive em sede de reforma constitucional.

A democracia é, entre muitas dimensões e abordagens possíveis, também um processo sempre inacabado que demanda constantes ajustes e aperfeiçoamentos, em que seus agentes moldam e se moldam no agir na esfera pública. Ao se abordar o tema da iniciativa popular para emendas constitucionais, tal como previsto em diversas

⁸⁴ “(...) a ideia de Federação – que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus “cornerstones” – revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I).”

(HC 80.511, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 21-8-2001, 2ª T, DJ de 14-9-2001.)

⁸⁵ No bojo do julgamento da ADI n. 939/DF, o Min. Carlos Velloso referiu-se aos direitos e garantias sociais, direitos atinentes à nacionalidade e direitos políticos como pertencentes à categoria de direitos e garantias individuais, logo, imodificáveis. (MORAES 2002, p.1087)

constituições estaduais, não mais se coloca a velha dicotomia “democracia direta vs. democracia representativa”, com seus prós e contras tão decantados pelas ciências sociais, mas como elemento do que BOBBIO (2000, p.67) chamou de reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, sintetizando numa fórmula de seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade.

Ainda que decorridas mais de três décadas desde a promulgação da Constituição paulista sem que se tenha operado essa iniciativa popular deflagrada do processo de emenda, tal potencialidade constitucional mantém abertas as alamedas para tonificar a participação popular e impulsionar a dimensão comunicativa da democracia, o que não se afigura menos relevante sob o aspecto jurídico e institucional.

5. Referências

- BOBBIO, Norberto (2000). **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra.
- BONAVIDES, Paulo (2008). A primeira emenda à constituição por iniciativa popular. *Revista de Informação Legislativa* 179: 53-55.
- CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (2018). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed.. São Paulo: Saraiva Educação.
- COMPARATO, Fábio K. (1986). **Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático**. São Paulo: Brasiliense.
- FERRAZ, Anna C. C. (1979). **Poder Constituinte do Estado-Membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MORAES, Alexandre (2002). **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas.
- PEREIRA, Jane R. G. (2016). A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudança. *Revista de Direito da Cidade* 8(4): 1707-1756.
- SCHLOBACH, Rafael V. (2023). O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Federação: uma análise da jurisprudência recente no controle de constitucionalidade das constituições estaduais. *Revista da Escola Superior da PGE-SP* 14(1): 267-288.
- SILVA, José A. (2001). **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, José A. (2006). **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros.

6. Jurisprudência

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 507/DF - Ação Direta de Inconstitucionalidade.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266391>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 216/PB – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346257>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 774 / RS– Ação Direta de Inconstitucionalidade.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266529>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE n. 745.811/PA. Recurso Extraordinário. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4816743>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 486/DF. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390648>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 825/AP. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750191556>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC n. 80.511/DF. Habeas Corpus. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78421> .

Acessível em 13.06.2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 6453/RO. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759230583>. Acessível em 13.06.2025.

Yuri Carajescov

Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Advogado. Professor da Escola de Direito de São Paulo / Fundação Getúlio Vargas (2007-2016). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da USP / Largo São Francisco. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra / Portugal. Doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da USP / Largo São Francisco.

A INSUFICIÊNCIA DA LEI PARA A ORDENAÇÃO SOCIAL: UMA PERSPECTIVA FILOSÓFICA

*THE INSUFFICIENCY OF LAW FOR SOCIAL ORDER:
A PHILOSOPHICAL PERSPECTIVE*

Maria Nazaré Lins Barbosa

Resumo

A crença de que a lei possa ser uma panaceia para a solução dos problemas sociais acompanha a hipertrofia legislativa observada nos dois últimos séculos, em um contexto de crise da lei. A tradição kantiana privilegia a lei como elemento suficiente para a boa ordenação social. A crescente reivindicação de direitos e de leis que os assegurem gera, porém, na prática, um esvaziamento de seu alcance. A tradição aristotélica, ao contrário da tradição kantiana, integra a lei e a virtude como elementos indissociáveis para a boa ordenação social. O artigo recapitula o problema da relação entre a lei e a virtude para a boa ordenação social, oferecendo uma abordagem filosófica como substrato para o desafio de legislar melhor. Será também apresentada a perspectiva do filósofo Leonardo Polo, que concebe a ordenação social como um sistema aberto o qual requer a interação entre lei, virtudes e bens para o saudável dinamismo social.

Palavras-chave: Legística. Lei. Leonardo Polo. Filosofia Política.

Sumário: 1. Introdução 2. A crise da lei. 3. Um diagnóstico filosófico: a lei como critério suficiente de justiça; 4. O nihilismo crítico: a proeminência do bem entendido como preferência e o agravamento do cipoal legislativo 5. A proeminência da virtude e a hierarquia entre bens na concepção aristotélica. 6. A ordenação social como um sistema aberto. 7. Conclusão. 8. Referências.

1. Introdução

A ciência da legislação é um domínio científico do conhecimento, auxiliar da ciência jurídica, que busca compreender os problemas que envolvem a qualidade dos atos normativos e identificar soluções para superá-los (MORAIS 2007).

A ciência da legislação engloba a Legística, a Teoria da Lei e a Teoria da Decisão Pública. A Legística é o ramo central da Ciência da Legislação e volta-se ao estudo de critérios e modelos para se legislar melhor. A Teoria da Lei é mais próxima da Filosofia do Direito e do Direito Constitucional; a Teoria da Decisão Pública é mais afeita à Ciência Política. No contexto de crise da lei, a Legística, de orientação notadamente pragmática, adquire crescente relevância.

A edição de uma nova lei apresenta-se frequentemente na opinião pública como a solução mágica de problemas emergentes. O desempenho do Poder Legislativo é associado à quantidade de leis editadas em um dado período, assim como os parlamentares são avaliados pelo número de leis por eles propostas. Tais expectativas contribuem para a inflação legislativa, desafiando a elaboração de instrumentos técnicos e jurídicos para simplificação, organização e adequada comunicação legislativa, domínio próprio da Legística.

O aperfeiçoamento dos instrumentos de Legística é condição necessária, mas não suficiente, para o enfrentamento da crise da lei, pois suas causas não são apenas jurídicas e conjunturais, mas filosóficas e estruturais. A crença na suficiência da norma como fator de equilíbrio social tem matriz filosófica kantiana.

Propomo-nos, assim, em caráter exploratório e preliminar, a apresentar uma abordagem filosófica para sondar as raízes mais profundas do caótico cipoal legislativo em que nos encontramos. A ênfase na proeminência das normas deve ceder à compreensão da sociedade como um sistema aberto, que engloba normas, bens e virtudes, orientado ao aperfeiçoamento humano.

2. A crise da lei

No Estado liberal, a lei era expressão da soberania estatal. Tal modelo prevaleceu no cenário europeu nos séculos XVIII e XIX. Nele, o processo legislativo tendia a ser concentrado e unilateral, e as leis

eram caracterizadas pelas notas de imperatividade, generalidade e abstração.

A crise econômica da primeira metade do século XX, agravada pela Primeira Guerra Mundial, deu origem — ao lado de outros fatores, como a universalização do voto, a emergência dos partidos políticos — ao modelo de Estado de Bem-estar Social, institucionalizado pelas constituições programáticas. A partir de então, as normas legais iriam se multiplicar e perder, aos poucos, suas características de imperatividade, abstração e generalidade.

A par disso, o avanço dos Estados federais acarretou um “policentrismo legiferante”, no qual leis regionais passaram a conviver com leis centrais. Cada unidade federal passou a ter um acervo de competências, cindindo a ideia de unidade formal da lei.

Por outro lado, a crescente intervenção do Estado na economia contribuiu para que o governo passasse a determinar a legislação mais relevante. O Poder Legislativo deixou de ser a referência na função de legislar. A crise da lei entroncou, assim, com a crise atravessada pelo próprio Legislativo, vendo suas funções transportadas para um Executivo dinâmico e de elevado preparo ou, mais recentemente, para um Judiciário crescentemente politizado (CAGGIANO 2020, p.300).

O avanço da democracia participativa trouxe ainda mais incertezas. Há exigências, em nível constitucional, de procedimentos participativos no próprio processo de elaboração legislativa, sob pena de invalidação de normas produzidas. Ou seja: há uma pluralidade de vontades políticas convergentes na edição da lei. Afasta-se a ideia de um legislador unitário, ao qual se atribui uma “vontade”.

Em síntese, a dinâmica do “Estado Intervencionista de Bem-Estar Social” produziu um considerável aumento da massa de leis em circulação, com diversos problemas subsequentes e correlatos:

um sistema legal confuso, além de gerar insegurança jurídica e falta de certeza sobre a efetividade do amontoado normativo, contraria fundamentos da democracia, na medida em que prejudica a acessibilidade do Direito e a compreensão do cidadão comum quanto à objetiva dimensão dos mandamentos jurídicos (RIZEK 2009).

Como reação a esse quadro de crise da lei, nas últimas décadas, alguns ensaios de organização legislativa vêm sendo desenvolvidos e empregados. Em estudo pioneiro no Brasil (RIZEK 2009) procurou identificar técnicas relacionadas ao saneamento da legislação vigente,

em especial a consolidação das leis e a organização legislativa na realidade brasileira.

Entre nós, a crise da lei se reflete na hipertrofia e nas disfunções legislativas: leis “que não pegam”, leis prolixas, leis retóricas, leis redundantes e até conflitantes, agravadas pelo contexto federativo de instâncias legislativas em três níveis. A Lei complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998 foi um marco na identificação dessa crise, dispondo sobre normas de elaboração, redação e consolidação das leis. Decorridas algumas décadas de sua edição, notam-se esforços de aplicação e maior atenção dos estudiosos para a Legística (CARVALHO 2014).

Em especial, tem-se destacado a importância do processo legislativo para aprimorar a qualidade das leis. A título de exemplo, no município de São Paulo a assessoria técnico-jurídica prestada à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa tem sugerido substitutivos com notáveis ganhos em técnica já na primeira etapa de tramitação de uma proposição, antes da necessária discussão quanto ao seu mérito. Assim, a aplicação de conceitos de Legística Formal tem agregado melhor técnica à vontade do legislador (POÇAS 2020).

No entanto, para além do desenvolvimento e aperfeiçoamento de técnicas de sistematização, organização e adequada comunicação legislativa, para os quais os recursos de informática e de tecnologia revelam-se tão auspiciosos, parece-nos útil refletir sobre as razões pelas quais se espera da lei e das normas muito mais do que aquilo que elas efetivamente podem oferecer.

Em outras palavras, quais pressupostos filosóficos ensejam a expectativa de que a Constituição, as leis e as normas sejam uma panaceia para a solução de problemas econômicos e sociais.

3. Um diagnóstico filosófico: a lei como critério suficiente de justiça

Leo Strauss, em seu famoso ensaio “As três ondas da modernidade” (2016), aponta que a primeira onda da modernidade irrompe com Maquiavel (1469–1547), preocupado com a verdade factual, e não com devaneios. Maquiavel opõe ao idealismo clássico, que buscava uma ordem política melhor, mais conducente à prática da virtude, uma abordagem realista e pragmática. O problema político se

transforma em um problema técnico, no que é seguido por Hobbes (1588–1679).

Para Hobbes, quando as repúblicas são enfraquecidas, “a causa não reside nos homens como matéria, mas como seus obreiros e organizadores. Pois os homens, quando finalmente se cansam de choques e batidas irregulares e recíprocas, e desejam de todo o coração transformar-se num edifício sólido e duradouro (...) não conseguem, sem a ajuda de um arquiteto muito hábil, se coligir em outra coisa senão num edifício desarticulado” (HOBBES 2019, II, XXIX).

Situado por Strauss na segunda “onda” da modernidade, Kant (1724–1804) sugere que uma Constituição republicana e leis justas, mesmo regendo “um povo de demônios”, sustentam uma adequada ordenação da vida social. Em seu ensaio sobre a paz perpétua, Kant formula o problema do estabelecimento do Estado nos seguintes termos:

O problema do estabelecimento do Estado, por mais áspero que soe, tem solução, inclusive para um povo de demônios (contanto que tenham entendimento), e formula-se assim: ordenar uma multidão de seres racionais que, para a sua conservação, exigem conjuntamente leis universais, às quais, porém, cada um é inclinado no seu interior a eximir-se, e estabelecer a sua constituição de um modo tal que estes, embora opondo-se uns aos outros nas suas disposições privadas, se contêm no entanto reciprocamente, de modo que o resultado da sua conduta pública é o mesmo que se não tivessem essas disposições más. (KANT 2016).

Partindo do “estado de natureza” aludido por Hobbes, Kant projeta uma ordem normativa capaz de promover automaticamente a cooperação entre indivíduos egoístas e interesseiros. Segundo Kant, um problema assim deve ter solução, porém com algumas premissas:

- a) não se trata de um aperfeiçoamento do Homem, mas apenas do mecanismo da natureza;
- b) deve-se esperar da boa constituição do Estado a boa formação moral do povo.

John Rawls (1921–2002), na esteira kantiana, irá propor uma teoria da justiça que sustente a elaboração de uma boa Constituição e de

leis justas a partir de pressupostos e procedimentos julgados estritamente racionais. Rawls (2016) formula a seguinte pergunta: como construir uma sociedade idealmente justa de pessoas livres e iguais? A seu ver, devemos partir do zero, sem nenhum pressuposto (posição original), e sem saber que lugar ocupamos nessa sociedade (véu da ignorância), para criar uma sociedade bem ordenada, respeitando os princípios da justiça, que sintetiza em dois: o princípio da liberdade, prioritário, que dispõe que todos têm o mesmo direito às liberdades básicas; e o princípio da diferença, que justifica certas desigualdades, desde que a todos se garanta igualdade de oportunidades e se promovam maiores benefícios para os menos favorecidos.

Rawls postula:

A união social já não se funda em uma concepção do bem tal como dada por uma fé religiosa comum ou por uma doutrina filosófica, e sim em uma concepção pública e compartilhada de justiça apropriada à concepção dos cidadãos como pessoas livres e iguais em um Estado democrático (RAWLS 2020, p. 360).

A ética pública se apresenta, assim, como uma ética exclusivamente procedimental, porque não oferece critérios nem impõe condutas obrigatórias para alcançar o bem:

A justiça procedimental pura ...verifica-se quando não há um critério independente para o resultado correto: em vez disso, existe um procedimento correto ou justo que leva a um resultado também correto ou justo, seja qual for, contanto que se tenha aplicado corretamente o procedimento (RAWLS 2016, n. 14, § 8º).

Apesar dos méritos conceituais e dos pressupostos mínimos, úteis para construir as bases da democracia constitucional, a fundamentação de Rawls revela-se insuficiente na tentativa de construir uma “teoria pura da política”.

É indubitável haver problemas no âmbito público que admitem uma solução meramente procedimental, como, por exemplo, muitas das questões relacionadas à engenharia de trânsito. Porém, mesmo nesse âmbito, as normas obrigatórias, em muitos casos, têm por substrato, de modo consciente ou não, uma determinada concepção de bem que Rawls qualificaria como “doutrinas abrangentes”, de âmbito filosófico,

moral ou religioso. A título de ilustração: quando a legislação municipal impõe a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança, está implícita uma concepção de bem e mesmo uma hierarquia de bens, à qual se apela para justificar semelhante dever.

Agnes Heller (1987) critica Rawls com um exemplo: suponha-se uma determinada comunidade em que a água é escassa. Como regulamentar o uso desse bem? Dado que nessa sociedade a liberdade de cada cidadão é reconhecida como igual, o tipo de regulação deve ser decidido numa negociação em que todos participem. Sabe-se que todos querem água: para alimentação pessoal, para higiene pessoal, para produzir energia, para se divertir na piscina etc. A pergunta é: de que forma eles poderiam discutir ou chegar a um acordo racional sobre o uso da água?

Se a discussão fosse centrada exclusivamente na liberdade de cada um de perseguir seus próprios interesses (beber, produzir energia, divertir-se, etc.), e todos os pedidos fossem reconhecidos como tendo o mesmo valor, é difícil ver como o conflito de liberdades poderia ser resolvido de modo racional. As únicas possibilidades são: concordar com o interesse da maioria, seja ele qual for; com o interesse defendido pelo melhor orador; por quem mais insistir; ou por quem dispõe de uma arma (HELLER 1987).

Uma discussão verdadeiramente racional sobre liberdades conflitantes só pode começar se o diálogo não se referir simplesmente à liberdade de perseguir os próprios interesses, mas aos bens ou valores que cada um desses interesses permite realizar (a vida, a diversão, etc.). Nesse sentido é a crítica de Michael Sandel a Rawls:

Não se pode alcançar uma sociedade justa simplesmente maximizando a utilidade ou garantindo a liberdade de escolha. Para alcançar uma sociedade justa, precisamos raciocinar juntos sobre o significado da vida boa e criar uma cultura pública que aceite as divergências que inevitavelmente ocorrerão. É tentador procurar um princípio ou procedimento capaz de justificar, de uma vez por todas, qualquer distribuição de renda, poder ou oportunidade dele resultante. Tal princípio, se conseguíssemos encontrá-lo, permitiria que evitássemos os tumultos e as disputas que as discussões sobre a vida boa invariavelmente ocasionam. No entanto, é impossível evitar essas discussões. A justiça é invariavelmente crítica. (SANDEL 2014, p.322)

Nesse passo, a tradição kantiana continuada por Rawls vem a ser confrontada por um niilismo crítico cada vez mais veemente. A norma cede proeminência à noção de bem. Porém, este se reduz à ideia de preferência, infensa a quaisquer justificativas de ordem racional.

4. O niilismo crítico: a proeminência do bem entendido como preferência e o agravamento do cipoal legislativo

O niilismo crítico caracteriza-se pela renúncia explícita a qualquer justificação racional de conteúdos éticos, seja em termos de justiça ou de direitos humanos. As exigências passam a ser estabelecidas de modo decisionista pelo Estado, no quadro das ideologias vigentes, ou com fundamento nas emoções ou sentimentos “morais”, sem necessidade ou possibilidade de justificação racional. Certos postulados progressistas ou elementos da cultura *woke*⁸⁶ encontram-se nesse espectro. O substrato é o mero poder, a vontade que se impõe, e a pura dominação.

Trata-se, na expressão de STRAUSS (2016), da “terceira onda” da Modernidade, centrada na vontade de poder, que encontra em Nietzsche (1844–1900) seu paladino. Afinal, uma ordem normativa pode estar desvinculada de discussões substantivas, como Kant e Rawls, a seu modo, sustentaram? O debate em torno do fundamento dos direitos humanos ilustra a complexidade da questão ora posta.

Os direitos humanos foram vistos como um constructo jurídico lastreado em um consenso abrangente, como exemplifica a Declaração Universal de 1948, reforçada pela Conferência da Organização das Nações Unidas sobre direitos humanos em 1993. Nessa Conferência, 171 Estados concordaram acerca dos direitos humanos e consagraram sua universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento.

Desde então, a hipertrofia da legislação protetiva de direitos pode ser exemplificada na Constituição brasileira, que estampa 78 itens de direitos fundamentais no artigo 5º, 34 itens de proteção aos trabalhadores no artigo 8º e outros tantos direitos sociais elencados no artigo 6º. Além disso, o País adere ao sistema global de proteção aos direitos humanos com tratados internacionais incorporados ao direito interno.

⁸⁶ Nota editorial: termo genérico associado predominantemente a pautas políticas liberais, de caráter social e identitário.

Norberto Bobbio (2022) viu na crescente positivação de direitos um sinal “premonitório” do progresso moral da humanidade, vislumbrado por Kant, segundo quem “um ensaio filosófico que procure elaborar toda a história mundial segundo um plano da Natureza, em vista da perfeita associação civil no gênero humano, deve considerar-se não só possível, mas também como fomentando esse propósito da Natureza” (KANT 2016, p.35). O evento inaugural dessa etapa promissora de “Era dos Direitos” foi a Revolução Francesa.

Decorridos mais de dois séculos, tais constructos lógicos e carentes de fundamentação parecem desconectados do “mundo da vida”, para usar a expressão cunhada por Habermas. E mais: com o passar do tempo, a crença no progresso necessário aliou-se à crença no valor supremo da diversidade ou peculiaridade (ou da igualdade do direito de todas as épocas e civilizações) (STRAUSS 2019, p.27). Assim, a crescente diversificação e especificação de leis relativas a direitos humanos gerou não apenas uma inflação legislativa como também incongruências irreconciliáveis.

A incongruência entre as normas fica patente quando, na prática, a extensão de direitos de uns conflita com pretensos direitos de outros. Ao se superar certo nível de “jurisdicionalização” das relações sociais e buscar um sistema jurídico “perfeito” de garantia de liberdades, o que tende a ser obtido é a progressiva eliminação de liberdades reais e a guerra entre minorias ou “facções”. Prevalece a vontade de poder.

Para Habermas, o enfraquecimento do vínculo democrático, esgotando aquele tipo de solidariedade da qual o Estado democrático depende, poderia advir de causas externas:

A transformação dos cidadãos de sociedades liberais prósperas e pacíficas em mônadas isoladas que, interessadas tão somente em seus próprios interesses, usam entre si seus direitos subjetivos apenas como armas. Evidências de um esgotamento da solidariedade cidadã começam a aparecer no contexto maior de um dinamismo político descontrolado que envolve a economia e a sociedade mundiais (HABERMAS 2007, p.41).

Diante desse impasse, propostas ou análises de inspiração aristotélica recapitulam a noção de virtude como central na ordenação política, evidenciando a necessidade de discussões substantivas, e não apenas procedimentais ou formais:

Quando alguma comunidade local está em boa ordem é porque seus julgamentos, padrões, relacionamentos e instituições têm sido periodicamente sujeitos a debate e indagação comunitários e têm tomado sua forma presente, em parte, como resultado de tal debate e indagação (MacINTYRE 2005).

5. A proeminência da virtude e a hierarquia entre bens na concepção aristotélica

O termo “virtude” em grego corresponde a *areté*. “Aristos” (ἄριστος) significa “o melhor” ou “o mais excelente”, de onde provém o termo “aristocracia”. A *areté* inclui, na perspectiva individual, inteligência e habilidade no modo de conduzir-se com elegância, decoro e discrição. No âmbito social, o controle dos próprios impulsos abre passagem à valentia. Na Grécia, efetivamente, a vida individual está estreitamente vinculada ao âmbito social; a manifestação de *areté* é o reconhecimento, a boa fama e o prestígio. Mas uma pessoa que vive assim tem também o bem-estar (POLO 1996, p.164).

A *polis* estabelece uma esfera pública, um domínio público, que qualifica a ação individual e a liberdade. As virtudes são principalmente virtudes políticas, como a justiça e a coragem. Reale assinala que:

Para o grego, o homem passou a coincidir com o cidadão. Dessa forma, o Estado tornou-se o horizonte ético do homem grego e assim permaneceu até a era helenística. Os cidadãos sentiram os fins do Estado como seus próprios fins, o bem do Estado como seu próprio bem, a grandeza do Estado como sua própria grandeza, e a liberdade do Estado como sua própria liberdade (REALE 1990).

O melhor regime, segundo Aristóteles, é o que promove a educação para a virtude. Na discussão sobre a monarquia, Aristóteles questiona se é melhor ser governado por melhores homens ou por melhores leis. Ele aponta no Livro III da *Política* para as deficiências inerentes a quaisquer leis, dada a sua generalidade e abstração, mas prefere o governo das leis por estarem isentas de paixões.

E o referido filósofo discorre, no Livro IV da *Política*, sobre as virtudes dos magistrados, que devem aplicar as leis da cidade. É fundamental que os magistrados sejam virtuosos e dignos de confiança, o que se alcança mediante a educação.

A concepção aristotélica — de colocar as leis em função das virtudes — é oposta à concepção kantiana. Para os antigos (e também para os medievais), não há força obrigatória independente de “razões” dadas. E essas razões sempre remetem a algum bem de algum tipo específico. Um “dever” terá força categórica apenas se fazer isto ou aquilo for o melhor. Logo, o “dever” depende de crenças compartilhadas sobre o que é bom ou melhor para os diferentes tipos de seres humanos.

Já na ordem social do moderno individualismo, não há “crenças compartilhadas”, mas sim um pluralismo crescente e indefinido. Não se delimitam os bens dos seres humanos, nem como devem ser ordenados, muito menos se devem ser hierarquizados.

Como aponta MacIntyre (1992), há uma posse compartilhada — herdada historicamente — da maioria dos preceitos e normas morais. Essas normas assumem uma independência em relação às circunstâncias e se reduzem à fórmula: “você deve fazer isto ou aquilo”. Esse é o “dever moral” moderno. Tais normas parecem “sobrevivência” de “tabus”, resíduos ininteligíveis de um passado perdido.

O neo-aristotélico vê, no entanto, nessa reapropriação de normas, nessa resistência reiterada em renunciar a essas normas, a evidência da *synderesis*. A *synderesis* seria um *habitus*, ou seja, uma qualidade sensível e constante do homem, fundamento ontológico da anamnese, que nos recorda a verdade última sobre nós mesmos. A “degeneração” cultural pode nos cegar total ou parcialmente, mas não pode eliminá-la.

Segundo MacIntyre (2022), as teorias dos que estão aprisionados na modernidade só podem apresentar racionalizações ideológicas. A cultura moderna entende a moral como “o que **deve** ser feito” — imperativos categóricos morais, resultantes de acordos. O “bem” é uma ação a ser empreendida, porém sem correspondência necessária com a “verdade”.

A doutrina política aristotélica, em contraponto, ofereceu uma engenhosa harmonia entre a moral, a política e o direito. O fim do Estado é a vida feliz: “o fim da cidade é o bem viver, e essas coisas existem em razão desse fim” (*Política*, III, b, 40). E como a vida feliz se alcança pela virtude, *areté*, toda boa constituição estatal há de considerar a virtude um assunto de interesse público.

A fim de compreender como se dá essa interação entre lei e virtude, o filósofo espanhol Leonardo Polo propõe o entendimento da ordenação social como um sistema aberto em que as relações entre os seus elementos são intensas, integradas e crescentes. A consistência social é dada pela ética, o que será abordado no tópico a seguir.

6. A ordenação social como um sistema aberto

O sistema de valorações vigentes em uma sociedade é um índice da saúde de cada sociedade, e a consistência social não reside na técnica. “O profundo sentido ético das correlações entre os seres humanos, sem o qual a sociedade se enfraquece, é a condição *sine qua non* do que se chama democracia” (POLO 2025, p.113).

Na Grécia antiga, a vida individual vincula-se ao âmbito social, em que a *areté* significa fama, prestígio e reconhecimento. Trata-se de um ideal de excelência interior e exterior. Se, na vida pública, desvanece-se o aspecto individual da virtude e se busca apenas o poder, a influência, a persuasão, a aparência da virtude, o ideal de excelência genuinamente aristocrático se perde. O ideal de vida boa perverte-se no ideal da “boa vida”: suficiência material ou simples bem-estar sem a virtude correlata. Sócrates, decididamente, sacrificou a *boa vida* em função da *vida boa*. E a vida boa exige uma boa lei. Quando a *polis* entra em crise, aparecem os sofistas; há desconcerto, rivalidades, lutas civis.

A organização da *polis* precisa ser digna porque, de outro modo, obriga-se o homem virtuoso a viver uma vida exclusivamente privada, hipótese impensável para o grego. A cidade também tem alma, e a alma é o *nomos*. Platão era um aristocrata, mas seu primitivo projeto de dedicar-se à política chocou-se com o trágico desenlace de Sócrates, como relata em sua Carta VII:

Embora inicialmente eu estivesse imbuído de um intenso desejo de ingressar na vida pública, após ponderar sobre tudo isso e perceber quão instáveis eram as coisas, alterando-se em todas as direções, acabei por me sentir aturdido; e apesar de não haver deixado de refletir em como algum melhoramento poderia ser produzido, não só em relação a essas matérias, como também em relação ao governo como um todo, no que se refere à ação pus-me a esperar pelo momento apropriado (2019, 325 e).

A virtude e a adequada legislação se requerem mutuamente. Os filósofos clássicos enxergaram as coisas políticas com um frescor e um sentido de realidade que jamais foram iguados (STRAUSS 2016). O bom cidadão serve bem a seu país; não existe o “bom cidadão” em termos absolutos e abstratos. O que seria um bom cidadão para um regime nazista? O homem pode ser livre no âmbito da cidade apenas se sua vida é virtuosa e se as leis são adequadas.

A ética, enquanto fator de consistência ou coesão social, não pode, portanto, estar reduzida a bens (preferências pessoais), como sustenta o niilismo crítico, nem a normas (leis universais obrigatórias), como salientam as vertentes de matriz kantiana. Ser realista é ter em conta os três pilares — bens, normas e virtudes — e uni-los.

Nesse sentido, “a consistência de uma sociedade enfocada eticamente não é para conformistas: requer pessoas ativas que se interrelacionem e se corrijam reciprocamente. Só assim a sociedade não fica paralisada” (POLO 2025, p.113).

O ser ético é capaz de se ajustar a uma normatividade porque o homem assim a quer. Na ética encontramos norma e liberdade conforme a tendência do homem. A sistematicidade social é inseparável do crescimento sistêmico do homem, com o qual tem uma conexão fundamental. “Portanto, a consistência social também depende da liberdade e não está totalmente garantida: não é estática, não é dada” (POLO 2025, p.109).

O bem-estar na comunidade requer liberdade e lei; a liberdade necessita de convicções, e estas são conquistadas comunitária e dinamicamente, jamais de modo isolado ou garantido, mediante normas, para sempre: “Se houvesse estruturas que fixassem de modo irrevogável uma determinada — boa — condição do mundo, ficaria negada a liberdade do homem e, por este motivo, não seriam de modo algum, em definitivo, boas estruturas” (BENTO XVI 2007, n.24 b).

Como afirma Polo, o homem é um sistema aberto, não um sistema em equilíbrio, mas um sistema que nunca alcança o seu equilíbrio. O homem é um ser perfectível, e o único equilíbrio que lhe convém é o dinâmico, tendencial e não estático.

Considerando um cenário de inflação e de desorganização legislativa, o desafio de legislar ultrapassa a detecção de problemas normativos. Trata-se de detectar também os problemas éticos subjacentes a uma produção legislativa caótica e incongruente. Trata-se

de enfrentar discussões substantivas e não meramente retóricas no contexto jurídico e político.

7. Conclusão

O Direito é uma abstração subjetivada daquilo que é reto, direito, justo e corresponde ao conjunto de normas, disposições e fontes que regulam a conduta social.

A massa ingente de normas com que nos deparamos para reger a vida social requer esforços técnicos e jurídicos de organização, sistematização, consolidação e comunicação legislativa, para os quais se demanda um premente labor da Legística.

A crise da lei em que nos encontramos, além de fatores políticos e históricos, tem um substrato filosófico nem sempre salientado. Tal como adverte Aristóteles no Livro VII da *Política*: “A lei é um tipo de ordem, e a boa legislação é necessária para a boa ordem” (2019, 1326 a).

A perspectiva kantiana priorizou a norma como fator necessário e suficiente de ordenação social. Rawls (2016) avançou nessa direção, supondo que a justiça poderia ser alcançável mediante procedimentos formais teoricamente coerentes, alheios a uma discussão substantiva sobre bens a serem privilegiados na ordem normativa. Tal perspectiva tornou-se vulnerável à crítica niilista. A abordagem niilista hipervaloriza a vontade que se orienta a bens entendidos como preferências. Em ambos os casos, os meios — as leis — suplantam os fins. Os meios escapam de todo controle, e sua multiplicação evidencia sua inutilidade. A legislação se faz cada vez mais prolixa e desconectada do bem real.

Na perspectiva aristotélica, a atividade humana, aí incluída a atividade política, há de ser explicada teleologicamente com relação a uma hierarquia de bens.

Ao apresentar a sociedade como um sistema aberto, em que seus elementos necessariamente interagem, Leonardo Polo sugere que normas, bens e virtudes estão indissociavelmente interligados, de forma crescente e dinâmica. Isso significa dizer que a sociedade ultraindividualista e paradoxalmente hiperpoliticada em que vivemos será capaz de produzir um ordenamento jurídico saudável na medida em que se abra à dimensão ética da existência humana, naturalmente sociável e propensa à perfectibilidade.

Nesse esforço, a reflexão filosófica nos conduzirá a substituir a “opinião” sobre a natureza das coisas políticas pelo conhecimento da natureza das coisas políticas (e estas, por sua natureza, não são neutras). A caverna é o mundo da opinião, que se opõe ao conhecimento. A opinião é essencialmente variável. Filosofar significa ascender da caverna à luz do sol, isto é, à verdade. Como alerta Leo Strauss, o homem não pode abandonar a questão da boa sociedade e não pode eximir-se da responsabilidade de respondê-la pessoalmente.

8. Referências

- ARISTÓTELES (2019). **Política**. São Paulo: Edipro.
- BENTO XVI (2007). **Spe Salvi**.
- BOBBIO, Norberto (2022). **A Era dos Direitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: GEN.
- CAGGIANO, Monica H. (2020). A crise da lei, a Ciência da Legislação. In: Barbosa, M.N.L. (org.) *Legística: estudos em Homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes*. São Paulo: Almedina, v. 1.
- CARVALHO, Kildare G. (2014). **Técnica Legislativa: Legística Formal**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. (2007). **Dialética da Secularização: sobre razão e religião**. Aparecida: Ideias & Letras.
- HELLER, Agnes (1987). **Beyond Justice**. Oxford / New York: Basil Blackwell.
- HOBBES, Thomas (2019). **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- KANT, Immanuel (2016). **A Paz Perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70.
- MACINTYRE, Alasdair (2005). **Dependent rational animals: why human beings need the virtues**. The Paul Carus Lectures series, v. 20..
- MACINTYRE, Alasdair (1992). **Tres versiones rivales de la Etica**. Madrid: Rialp, 1992.
- MACINTYRE, Alasdair (2022). **Ética nos conflitos da modernidade: ensaio sobre desejo, razão prática e narrativa**. Brasília: Devenir, v. 1.
- MORAIS, Carlos B. (2007). **Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor**. Portugal: Verbo.
- PLATÃO (2019). **Carta e epigramas**. 3. ed. São Paulo: Edipro.
- POLO, Leonardo (1996). **La persona humana y su crecimiento**. Navarra: EUNSA.
- POLO, Leonardo (2025). **Quem é o Homem: um espírito no tempo**. São Paulo: Mar Atlântico.

- POÇAS, Lilian V. P. (2020). Legística e os substitutivos apresentados pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa – CCJLP. *Revista da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo* 8(1): 27-6. <https://www.saopaulo.sp.leg.br/institucional/procuradoria/revista-procuradoria/revista-da-procuradoria-v-08/>.
- RAWLS, John (2016). **Uma Teoria da Justiça**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- RAWLS, John (2020). **O Liberalismo Político**. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- REALE, G.; ANTISERI, D. (1990). **História da Filosofia**. São Paulo: Paulinas, v.1.
- RIZEK, Rubens N. (Jr.) (2009). **O processo de consolidação e organização legislativa**. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da USP.
- SANDEL, Michael (2014). **Justiça: o que é fazer a coisa certa?** 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SÓFOCLES (2011). **Antígona**. Porto Alegre: L&M.
- STRAUSS, Leo (2016). **Introdução à Filosofia Política**. São Paulo: É Realizações.
- STRAUSS, Leo (2019). **Direito Natural e História**. São Paulo: WMF Martins Fontes
-

Maria Nazaré Lins Barbosa

Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo-USP, Mestre e Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente é Professora de Filosofia da Faculdade Mar Atlântico - RJ. Ex-Procuradora-Geral da Câmara Municipal de São Paulo. Membro da Comissão Editorial da Revista Opinião Jurídica

MARCO REGULATÓRIO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL: TRANSPARÊNCIA E COMPRAS PÚBLICAS

BRAZIL'S ARTIFICIAL INTELLIGENCE REGULATORY FRAMEWORK: TRANSPARENCY AND PUBLIC PROCUREMENT

Juliane Erthal de Carvalho

Resumo

A inteligência artificial (IA), cada vez mais presente em setores estratégicos, evidencia a urgência de um marco regulatório que garanta seu uso ético e responsável. Nesse contexto, o princípio da transparência constitui fundamento essencial para a regulamentação jurídica da IA. Nas compras públicas, em que a IA otimiza processos e reduz o risco de fraudes, a transparência torna-se ainda mais crucial. O acesso aos modelos algorítmicos, aos critérios de decisão da IA e a realização de auditorias periódicas são indispensáveis. As experiências internacionais analisadas demonstram que sistemas inteligentes, pautados pela transparência, propiciam aquisições mais eficientes, competitivas e confiáveis.

Palavras-chave: Inteligência Artificial. Marco regulatório. Transparência. Compras públicas.

Abstract

Artificial intelligence (AI), which is increasingly present in strategic sectors, highlights the urgent need for a regulatory framework that guarantees its ethical and responsible use. In this context, the principle of transparency is the fundamental foundation for the legal regulation of AI. In public procurement,

where AI optimizes processes and reduces the risk of fraud, transparency becomes even more crucial. Access to algorithmic models, AI decision criteria and periodic audits are indispensable. The international experiences analyzed show that intelligent systems, based on transparency, lead to more efficient, competitive and reliable purchases.

Keywords: *Artificial intelligence. Regulatory framework. Transparency. Public procurement.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** O processo legislativo brasileiro para regulamentação da IA. **2.1.** *Dos projetos de lei que estabelecem critérios e normas gerais para a regulamentação da IA.* **2.2.** *PL n° 21/2020.* **2.3.** *PL n° 872/2021.* **2.4** *PL n° 2338/2023.* **2.5** *PL n° 210/2024.* **3.** A transparência dos sistemas de IA. **4.** O desafio da transparência da IA nas compras públicas. **5.** Experiências internacionais do uso de IA em compras públicas. **5.1.** *Plataforma para compras governamentais (CanadaBuys).* **5.2** *Procurement Policy Notes - PPN 02/2024 (UK).* **6.** Conclusão. **7.** Referências.

1. Introdução

O uso da inteligência artificial (IA) já se faz presente tanto no cotidiano das pessoas quanto em diversos setores estratégicos. Na indústria automobilística, a IA impulsiona o desenvolvimento de veículos autônomos e sistemas de segurança avançados. Na área médica, ela possibilita diagnósticos mais precisos, além de permitir o monitoramento personalizado de pacientes. A robótica inteligente transforma processos industriais e de serviços, enquanto *chatbots* aprimoram a eficiência operacional. Nas redes sociais, algoritmos inteligentes filtram e personalizam conteúdos, e os tradutores automáticos, mais do que quebrar barreiras linguísticas em tempo real, também passam a se comunicar como assistentes virtuais interativos, capazes de dialogar e ensinar.

Essa transformação tecnológica já está integrada à vida contemporânea, modificando radicalmente os padrões sociais, profissionais e de relacionamento humano — uma mudança irreversível

no modo de viver atual, que vem sendo comparada à Revolução Industrial.⁸⁷

Diante desse cenário de profundas transformações, é urgente a edição de uma regulamentação brasileira específica para a IA, pois a delimitação clara dessa tecnologia é imprescindível para o bom funcionamento do mercado e para garantir direitos fundamentais. Sem normas bem definidas, enfrentamos riscos significativos, como violações de privacidade, discriminação algorítmica,⁸⁸⁻⁸⁹ falta de

⁸⁷ Nesse contexto, o estudo de Abis e Veldkamp (2023) analisa as transformações promovidas pelas tecnologias de Big Data e a relação que se estabelece entre dados e trabalho humano para se formular conhecimento. O seguinte trecho é bastante esclarecedor: *“We explored this hypothesis by modeling the production of knowledge, in the same way economists model industrial production. Instead of mixing capital and labor with a Cobb-Douglas production function to produce goods, we described how labor and data can be combined to produce knowledge. Then, just as 20th-century economists estimated the exponents of the industrial production function using labor income shares, we similarly measure the exponents of the knowledge production function using wages and labor ows in a particular type of knowledge production, financial analysis. We find a substantial change in the production function. The magnitude is comparable to the smaller estimates of the change due to industrialization. Thus, describing this change as a new industrialization is a reasonable comparison”* (p. 28 - original).

⁸⁸ Os algoritmos são instruções que podem ser criadas tanto por seres humanos como por máquinas (*machine learning*). A forma de garantir a transparência nos algoritmos é que todas as suas etapas “possam ser explicadas de maneira que um indivíduo não especializado possa entender”, embora redes neurais mais profundas — *deep neural networks* — possam não ser ainda totalmente compreensíveis (ELIAS 2023).

⁸⁹ A discriminação algorítmica é, usualmente, definida como uma desvantagem baseada em determinadas características, como, por exemplo, a exclusão de determinados grupos, perfis ou pessoas, com base em idade, etnia, raça, sexo ou deficiências, admitidas outras formas de exclusão (STEEGE 2021, p. 61). A ideia de discriminação envolve estar em desacordo com os critérios de equidade e justiça. Sobre o tema, confira-se o texto do Parlamento Europeu, intitulado *Artificial Intelligence Act*, em especial parágrafos 31 e 32. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TC1-COD-2021-0106_EN.pdf.

transparência em decisões automatizadas⁹⁰ e insegurança jurídica, tanto no setor privado quanto público.

Além de necessária, a regulamentação é um passo fundamental e inadiável para que o Brasil acompanhe a evolução global da IA.

Nesse cenário de elaboração legislativa, a transparência deve ser um pilar central e irrenunciável. Cada etapa do processo legislativo que busca delimitar o uso da IA deve ser norteada pela transparência, de modo a garantir que as decisões sobre essa tecnologia complexa sejam tomadas com base em informações claras e acessíveis a todos.

Isso abrange desde a publicidade dos debates e a compreensão dos impactos sociais e econômicos das propostas até a abertura para a participação da sociedade civil e de especialistas, assegurando que as leis sejam construídas sobre bases sólidas de conhecimento e *accountability*.⁹¹

A importância da transparência se manifesta de forma ainda mais acentuada no âmbito das compras públicas, em que o uso da IA já começa a se disseminar rapidamente.

A implementação de diretrizes claras de transparência nas compras públicas de IA, como a divulgação dos critérios algorítmicos ou das decisões automatizadas, a realização de auditorias independentes nos sistemas e o acesso público aos resultados de desempenho e impactos sociais, fortalece a confiança da população nas instituições, otimiza o uso do dinheiro público, fomenta a competição justa e assegura que as inovações tecnológicas sirvam verdadeiramente ao interesse coletivo.

⁹⁰ A decisão automatizada é qualquer tecnologia empregada para auxiliar ou substituir as decisões humanas, o que envolve sistemas computacionais e tecnológicos como aqueles de aprendizagem automática, *neural networks* (redes neurais) e *deep learning* (aprendizagem profunda). Sobre o tema, confira-se o Anexo A da Diretiva sobre Decisão Automatizada do Canadá. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592#appA>.

⁹¹ O conceito de *accountability* é utilizado na acepção de responsabilização por decisões, ações e impactos dos sistemas de IA e limitação de poderes (NOVELLI 2024).

2. O processo legislativo brasileiro para regulamentação da IA

A relevância que a IA vem adquirindo torna imprescindível a definição de normas claras a respeito de seu uso responsável. O avanço tecnológico não pode ocorrer sem mecanismos de proteção dos direitos fundamentais, como a privacidade e a não discriminação. Ao se estabelecer normas claras sobre coleta e uso de dados, bem como auditorias e explicabilidade dos algoritmos⁹², propicia-se a segurança jurídica, oferecendo maior previsibilidade tanto ao setor privado quanto público e à sociedade em geral.

A inovação ou o desenvolvimento de novas tecnologias requer um marco regulatório que permita a adoção responsável de soluções inteligentes. O debate formal sobre inteligência artificial no Legislativo brasileiro teve início em 2019, com a apresentação dos primeiros projetos de lei sobre o tema — em especial os Projetos de Lei nº 5.051/2019 e nº 5.691/2019 —, ambos iniciados na Câmara dos Deputados.

Atualmente, há diversos projetos de lei em trâmite, que versam sobre desde a regulamentação de normas de caráter geral até temas específicos, como crimes de violação de direito autoral, violação ao direito de imagem etc.⁹³ De qualquer modo, o Brasil ainda não possui um marco regulatório sobre inteligência artificial.⁹⁴

⁹² Sobre o tema, confira-se o artigo *The ethics of algorithms: mapping the debate*, que apresenta relevantes reflexões sobre desafios éticos dos algoritmos dos sistemas de IA (MITTELSTADT 2016).

⁹³ Confirmam-se alguns dos projetos de lei que já foram criados a respeito da IA [na Câmara dos Deputados]: PL nº 3592/2023: estabelece diretrizes para o uso de imagens e áudios de pessoas falecidas por meio de IA (arquivado); PL nº 5722/2023: alterar o Código Penal para aumentar a pena de quem utiliza IA para criar qualquer registro de pessoa em cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo; PL nº 145/2024: alterar o CDC para coibir publicidade enganosa; PL 146/2024: aumento de pena para os crimes contra a honra e hipótese qualificada para o crime de falsa identidade, quando houver emprego de IA; PL nº 262/2024: aumento de pena para o crime de violação de direito autoral com uso de IA; PL nº 266/2024: IA para auxiliar a atuação de médicos, advogados e juízes (arquivado); PL nº 2024/2024: alterar o Código Penal para criminalizar o desenvolvimento, a adulteração ou a manipulação de conteúdo digital para fins de criar representação falsa e não autorizada de terceiro; PL nº 303/2024: titularidade de invenções geradas de forma autônoma por sistemas de IA; PL nº 349/2024: instituir campanha de prevenção e

É fundamental ampliar a participação da sociedade civil e de especialistas independentes, empresas e agentes públicos para análises prévias de como a regulação afetará os mais variados setores e, especialmente, os direitos fundamentais.

O processo legislativo precisará dar conta de equilibrar a representatividade de todos os interessados, sobretudo em relação aos interesses da sociedade, tendo em vista que as empresas detêm maior poder de influência e *lobby* (CATH 2018).

2.1. Dos projetos de lei que estabelecem critérios e normas gerais para a regulamentação da IA

O Projeto de Lei nº 5051/2019 estabeleceu princípios para o uso da inteligência artificial no Brasil, elencando no art. 2º o princípio da transparência, juntamente com a confiabilidade e possibilidade de auditoria dos sistemas.⁹⁵ Esse projeto já foi arquivado, mas a sua análise é relevante para a compreensão do histórico da regulamentação da IA.

No PL nº 5051/20219, a IA deveria ter por objetivo “a promoção e a harmonização da valorização do trabalho humano e do desenvolvimento econômico” (art. 3º) e melhorar “a qualidade e a eficiência dos serviços oferecidos à população” (art. 6º), sendo

combate aos crimes digitais contra crianças, adolescentes e pessoas com deficiência praticados com o suporte de IA (apensado ao PL nº 177/2024: instituir a Campanha de Conscientização e Prevenção contra Crimes Cibernéticos).

⁹⁴ Até junho de 2025, apenas o PL nº 370/2024 foi convertido na Lei 15.123/2025, que majorou o crime de violência psicológica contra a mulher quando cometido mediante uso de IA: “Art. 2º O art. 147-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único: Art. 147-B. (...) Parágrafo único. A pena é aumentada de metade se o crime é cometido mediante uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima. (NR)”.

⁹⁵ “Art. 2º A disciplina do uso da inteligência artificial no Brasil tem como fundamento o reconhecimento de que se trata de tecnologia desenvolvida para servir as pessoas com a finalidade de melhorar o bem-estar humano em geral, bem como: (...) IV – a transparência, a confiabilidade e a possibilidade de auditoria dos sistemas”.

relevante que haja uma “ação proativa na regulação” das IAs (art. 5º, inc. IV).

Há uma clara previsão quanto à necessidade de garantir que o uso da inteligência artificial no Brasil seja pautado por princípios éticos e valores fundamentais, priorizando o bem-estar coletivo, enquanto assegura o respeito aos direitos humanos, à privacidade, à transparência e à responsabilização.

O enfoque da IA deve ser instrumental, orientado à valorização do trabalho humano e a propiciar maior qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos. Contudo, o projeto de lei analisado não oferecia detalhes a respeito de temas relevantes como mecanismos de implementação e fiscalização de suas disposições e quanto à responsabilização dos agentes que se valem de sistemas de IA, especialmente no setor público.

Mas havia relevante aspecto nesse projeto que se referia à governança por meio de uma regulação proativa, justamente o que não tem ocorrido até o presente momento. A tecnologia tem sido implementada sem uma estrutura normativa que evite danos e problemas práticos.

Na sequência, foi proposto o PL nº 5691/2019, a respeito de uma Política Nacional de IA. Essa proposta também não delimitava o conceito de IA nem oferecia instrumentos de implementação, mas previa princípios, diretrizes e delimitações éticas ao seu uso. Dentre os princípios previstos também constavam os da segurança e da confiabilidade (art. 2º).

Ambos os projetos foram arquivados em razão da consolidação promovida pelo PL nº 2338/2023.

2.2. PL nº 21/2020

O PL nº 21/2020, também já arquivado, avançava na proposta de texto legal ao indicar, além de princípios, direitos e deveres para o uso de IA. O art. 2º definia o “sistema de inteligência artificial” (inc. I) e o “ciclo de vida” desses sistemas (inc. II), além de conceituar os “agentes de desenvolvimento” e “agentes de operação” da IA, bem como as “partes interessadas”.

A IA era definida como “o sistema baseado em processo computacional que pode, para um determinado conjunto de objetivos

definidos pelo homem, fazer previsões e recomendações ou tomar decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais”.⁹⁶

Dentre os princípios previstos, assim como no PL nº 5051/2019 e no PL nº 5691/2019, também há ênfase ao princípio da transparência, como garantia ao funcionamento e à disponibilização responsável dos conhecimentos pela IA.

Nesse projeto, a transparência é tratada em conjunto com o conceito de explicabilidade:

V - transparência e explicabilidade: garantia de transparência sobre o uso e funcionamento dos sistemas de inteligência artificial e de divulgação responsável do conhecimento de inteligência artificial, observados os segredos comercial e industrial, e de conscientização das partes interessadas sobre suas interações com os sistemas, inclusive no local de trabalho.

2.3. PL nº 872/2021

O PL nº 872/2021 tratou dos marcos éticos e das diretrizes para o desenvolvimento e o uso da IA. Essa proposta legislativa era mais simplificada do que o PL nº 21/2020, há pouco analisado, mas também previa como fundamento a transparência dos sistemas (art. 2º, inc. III), estabelecendo a imprescindibilidade de manutenção da diversidade social e cultural e a impossibilidade de restrição das “escolhas pessoais de estilo de vida” (art. 4º, inc. II).

Nesse projeto de lei, a transparência foi associada à confiabilidade e segurança dos sistemas.⁹⁷ Essa proposta também já foi arquivada.

⁹⁶ A definição de Inteligência Artificial presente no PL nº 21/2020 apresentava algumas limitações. Em primeiro lugar, sua excessiva amplitude permitiria incluir sistemas computacionais simples que não são IA no sentido tecnológico atual, como automações básicas, por não diferenciar inteligência adaptativa de mera funcionalidade. Em segundo lugar, a definição não contemplava o conceito fundamental de aprendizado ou adaptação, que é a base da IA moderna e a distingue de *softwares* convencionais. Além disso, ela não abrangia o grau de autonomia ou a complexidade de “raciocínio” que sistemas avançados de IA podem exibir, focando apenas nos resultados. A dependência exclusiva de “objetivos definidos pelo homem” é restritiva.

⁹⁷ “Art. 2º A disciplina do uso da Inteligência Artificial tem como fundamento: (...) II – a transparência, a confiabilidade e a segurança dos sistemas;”.

2.4 PL nº 2338/2023

O PL nº 2338/2023 é o principal projeto em tramitação, o qual é resultado de trabalhos realizados por uma comissão de juristas e de propostas colhidas em audiências públicas. Esse projeto já teve um processo legislativo mais abrangente do que as propostas anteriores.

Os objetivos centrais desse projeto de lei são a proteção dos direitos fundamentais, assegurando que a IA sirva ao benefício da pessoa humana, respeitando princípios como privacidade, não discriminação, dignidade, auditabilidade e transparência dos sistemas, além de fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico.

Há um capítulo dedicado à governança dos Sistemas de IA, que prevê medidas gerais de transparência, gestão de dados para mitigação de vieses⁹⁸ e segurança da informação. Para sistemas de IA que forem considerados de alto risco, poderá ser exigida a Avaliação de Impacto Algorítmico (AIA),⁹⁹ tema a ser mais bem analisado adiante.

A transparência é um pressuposto fundamental desse projeto de lei, podendo ser considerado um pilar estruturante. O sistema de IA deverá ser bem detalhado e auditado, devendo os algoritmos serem apresentados de forma compreensível por pessoas leigas.

Esse projeto de lei coloca a transparência como elemento essencial para a confiança pública, o fortalecimento do controle social e

⁹⁸ O *Dicionário Oxford* define mitigação de vieses (*bias mitigation*) como os processos que reduzem preconceitos e orientações discriminatórias nas tomadas de decisões. <https://oxford-review.com/the-oxford-review-dei-diversity-equity-and-inclusion-dictionary/bias-mitigation-definition-and-explanation/>.

⁹⁹ O PL nº 526/2025, em trâmite na Câmara dos Deputados, também trata da transparência algorítmica, que é definida como a “obrigação de fornecer informações claras e acessíveis sobre o funcionamento, a finalidade e os impactos dos sistemas de IA”. Nesse projeto, há nítida preocupação em conferir transparência na tomada de decisões automatizadas. Esse projeto foi apensado ao PL nº 759/2023, que visa regulamentar sistemas de IA. Nessa proposta, o princípio da transparência é relacionado à segurança e à confiabilidade. O PL nº 759/2023 é bastante sucinto se comparado ao PL 2338/2023. O texto é bastante sucinto, mas busca estabelecer parâmetros para atuação da IA criando um ambiente favorável a investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Ao conceito de IA acrescenta-se também a previsão a robôs e não apenas a sistemas computacionais.

o combate aos vieses e à discriminação, além de possibilitar a responsabilização em caso de desvios.

O art. 2º do PL nº 2338/2023 trata da transparência aliada aos conceitos de explicabilidade, inteligibilidade e auditabilidade, sem, contudo, excluir a necessidade de que os sistemas de IA sejam confiáveis e observem a segurança da informação.¹⁰⁰

2.5 PL nº 210/2024

O único projeto de lei que não tratou expressamente do princípio da transparência foi o PL nº 210/2024, que já está arquivado, embora nele houvesse menção ao direito à informação (art. 3º, inc. IV), à publicidade dos testes de segurança e eficácia (art. 4º, § 7º), à publicidade da avaliação de impacto do algoritmo (art. 5º, § 6º) e a relatórios sobre o uso de dados e impacto da vigilância (art. 6º, § 9º).

Nesse projeto, a transparência foi enfocada como sendo um direito à informação sobre o funcionamento dos sistemas de IA, tal como previsto no art. 7º, *caput*:

Sempre que usar um sistema com tecnologia de inteligência artificial, o indivíduo tem direito a receber informações completas sobre seu funcionamento, a fim de compreender os resultados que o impactem.

O acesso à informação não se confunde com a transparência, que é um conceito mais amplo, voltado a facilitar o acesso à informação.

3. A transparência dos sistemas de IA

A transparência é um conceito bastante amplo e pode variar consideravelmente a depender de cada sistema de IA. A partir da análise dos projetos de lei acima indicados, fica evidenciado que não há um sentido único. A transparência, em alguns casos, relaciona-se à

¹⁰⁰ “Art. 3º. O desenvolvimento, a implementação e o uso de sistemas de inteligência artificial observarão a boa-fé e os seguintes princípios: (...) VI – transparência, explicabilidade, inteligibilidade e auditabilidade;”.

segurança e à confiabilidade dos sistemas, em outros, à explicabilidade e à clareza dos algoritmos utilizados e à auditabilidade.¹⁰¹

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE indica, dentre os princípios aplicáveis à IA, o da transparência.¹⁰² Há basicamente parâmetros que podem ser adotados¹⁰³:

- Divulgação de qual IA é utilizada;
- Explicação de como a IA é desenvolvida, treinada, operada e implantada;
- Indicação de quais são as informações fornecidas à IA e qual a motivação;
- Explicabilidade aos indivíduos impactados sobre como o resultado da IA foi formulado.

A partir dessas informações, é possível se desenvolver confiabilidade nos sistemas de IA, além de conferir elementos aos cidadãos e partes envolvidas para que controlem o funcionamento desses sistemas.

No material produzido pela OCDE (2021), consta relevante ressalva: a transparência não deve se confundir com a violação de direitos de propriedade intelectual nem dos segredos industriais. A divulgação dos códigos-fonte ou dados estratégicos do proprietário do sistema de IA não se traduz em transparência, especialmente porque estes representam, na maior parte das vezes, dados técnicos dotados de alta complexidade.

O acesso ao algoritmo em si não é suficiente para garantir transparência. Para tanto, é necessário que haja compreensão de como ele funciona e de que modo ele é capaz de influir nas decisões formuladas pelos sistemas de IA (MARTÍNEZ 2019, p.20).

O IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers) desenvolveu algumas orientações técnicas relevantes para a transparência dos sistemas de IA, tais como o Std 7001TM-2021, que trata da transparência dos sistemas autônomos (*IEEE Standard for*

¹⁰¹ A esse respeito, há um interessante artigo publicado pela IBM para dar uma delimitação do que venha a ser a transparência na IA (JONKER *et al.* 2024).

¹⁰² O Brasil é signatário desses princípios. O processo de adesão à OCDE teve início em 2022 (VILELA 2022).

¹⁰³ OECD (2021).

Transparency of Autonomous Systems), como forma de mitigar possíveis vieses, e o Std 7003TM-2024 (*IEEE Standard for Algorithmic Bias Considerations*), que aborda o tema da transparência algorítmica em sistemas de IA. Tais recomendações são aplicáveis desde o desenvolvimento até a implementação da IA.¹⁰⁴

Os níveis de transparência exigidos podem variar, considerando que as complexidades e o nível de interferência humana são distintos.¹⁰⁵ Em síntese, podem ser indicados cinco níveis (LUND *et al.* 2025):

- Nível 1: Fornecimento de informações básicas e acessíveis sobre o sistema, seus princípios gerais de operação e cenários de comportamento esperados.
- Nível 2: Informações mais detalhadas e, em alguns casos, interativas.
- Nível 3: Funcionalidades que permitem aos *stakeholders* obter explicações sobre o comportamento do sistema.
- Nível 4: Capacidade de explorar cenários hipotéticos ou obter explicações detalhadas sobre decisões.
- Nível 5: Transparência contínua, adaptativa e acesso abrangente.

O objetivo de conferir transparência é possibilitar o controle da atividade desenvolvida pela IA, assim como compreender se os algoritmos ensejam algum tipo de discriminação, ou, ainda, identificar qual o parâmetro que serviu de base para a tomada de decisão.¹⁰⁶

¹⁰⁴ “Given that transparency does not come ‘for free,’ but needs to be designed-in, then the greatest benefit (at the lowest cost) can be gained from this standard by considering transparency early during the development lifecycle—the earlier the better” (IEEE Std 7001TM-2001, p.34 - original).

¹⁰⁵ Na IEEE Std 7001TM-2001, com base na nomenclatura de Durst and Gray, indica que os níveis de transparência estão relacionados ao nível de interação humana: 1) Operação humana: humano toma as decisões; 2) Delegação humana: o sistema pode performar independentemente do controle humano; 3) Supervisão humana: necessário um direcionamento humano e 4) Sistemas totalmente autônomos que recebem apenas orientações finalísticas dos humanos. A partir da identificação do nível de autonomia, são analisados o direcionamento dado pela IA, o nível de monitoramento e o tipo de controle (p. 18). <https://ieeexplore.ieee.org/document/10851955>.

¹⁰⁶ IEEE Std 7001TM-2001 e Std 7003TM-2024

Todas as decisões administrativas demandam fundamentação, por decorrência do princípio constitucional da motivação.¹⁰⁷ Lopes (2024, p.82) destaca que:

A fundamentação, assim, deve ser compreendida como o elemento que legitima a decisão. É a estrutura nuclear que conforma a decisão jurídico-administrativa aos parâmetros constitucionais. Por isso mesmo, o dever de fundamentação é pressuposto do Estado Democrático Constitucional (uma garantia fundamental), configurando-se como instrumento necessário de controle do processo decisório, seja ele de natureza administrativa ou jurisdicional.

Os sistemas de IA, ao serem utilizados para tomada de decisões ou até mesmo para substituição da atividade humana, não devem ficar alheios ao dever de motivação. Sem que haja a explicação de como os sistemas foram criados e de como as decisões são tomadas, não é possível depositar confiança na IA e nem estabelecer um sistema de responsabilização, em caso de danos ou discriminações.¹⁰⁸

Se um sistema de IA é aplicado a compras públicas e decide qual proposta é a mais vantajosa ou quais fornecedores são elegíveis, quem é responsável por erros ou por resultados discriminatórios? A capacidade de explicar *por que* uma decisão foi tomada é fundamental em um ambiente público, onde a justificação e a auditoria são mandatórias.

¹⁰⁷ Sundfeld, a propósito da análise, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, ensina que: “Não basta dizer qual é o Direito, qual é o princípio a ser aplicado; é preciso motivar adequadamente, considerando os efeitos concretos e gerais da decisão e até mesmo as possíveis soluções alternativas, cuja escolha deve ser ponderada e exposta (art. 20)” (2025, p.45).

¹⁰⁸ LUND *et al.* (2025, p.22) analisaram diversas normas e políticas a respeito da transparência da IA e concluem que: “(...) *all standards frameworks investigated in this paper identify transparency as a cornerstone for providing public trust and developer accountability in AI systems, situating policy at the nexus of the successful diffusion of this technology. While debates persist about the optimal level of oversight needed, there is a broad consensus that some form of transparency is requisite*” (original).

4. O desafio da transparência da IA nas compras públicas

O uso da IA nas compras públicas já é uma realidade que visa a propiciar maior eficiência, otimização do tempo e redução de fraudes.¹⁰⁹ No entanto, há um grande desafio a ser trabalhado: a transparência.

Diferentemente dos métodos tradicionais de avaliação, as decisões algorítmicas podem ser “opacas”, tornando difícil para fornecedores e cidadãos compreenderem os critérios e a lógica por trás das escolhas feitas. A falta de visibilidade sobre como um sistema de IA opera e influencia a atribuição de contratos pode prejudicar a concorrência e reduzir a confiança — elementos fundamentais para a integridade do setor público.

A gestão do viés algorítmico é tema relevante, porque alguns dados podem se refletir em vieses inadequados. Imagine-se um algoritmo que favoreça determinados tipos de empresas, tecnologias ou regiões em detrimento de outras.

A complexidade dos modelos de IA dificulta a identificação e a mitigação desses vieses ocultos, transformando o “viés indesejado” em um obstáculo à transparência e à equidade no processo licitatório. A opacidade desses sistemas, denominada *black boxes* (MARTÍNEZ 2019, p.17), que resulta na falta de informações sobre o algoritmo, decorre, muitas vezes, da própria complexidade dos modelos. Isso cria lacunas significativas para a responsabilização.

Para enfrentar o desafio da transparência da IA nas compras públicas, é imperativo que sejam estabelecidas regulamentações claras que exijam explicabilidade e auditabilidade dos sistemas de IA, bem como a implementação de processos que garantam a avaliação contínua do risco de viés. A transparência é fundamental para se aplicar sistemas de IA nas compras públicas sem comprometer a confiança da sociedade e do mercado.

¹⁰⁹ O Tribunal de Contas da União já tem utilizado a IA generativa para analisar dados dos processos e documentos, pesquisa jurídica, o que permite maior eficiência na apuração de fraudes e desvios, a exemplo do robô ALICE, que faz a análise de licitações. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tribunal-de-contas-da-uniao>. Consulte-se ainda: Menezes e Resende (2022).

5. Experiências internacionais do uso de IA em compras públicas

Adiante, serão apresentadas experiências internacionais relacionadas à transparência do uso de sistema de IA no Canadá e no Reino Unido.

5.1. Plataforma para compras governamentais (CanadaBuys)

No Canadá, havia cerca de trinta portais de licitações em jurisdições federais, provinciais e municipais.¹¹⁰ A Plataforma Digital *CanadaBuys*¹¹¹ foi implementada para consolidar esses portais de compras em uma única interface.¹¹²

O governo do Canadá editou uma diretiva para regulamentar o uso da inteligência artificial na tomada de decisões administrativas.¹¹³ Esse texto estabelece a obrigatoriedade de uma avaliação de risco do sistema de IA tendo em vista a finalidade, os critérios técnicos adotados, a possibilidade de contestação das decisões automatizadas e a necessidade de supervisão ou revisão humana.

A Avaliação de Impacto Algorítmico (AIA) é uma ferramenta prevista por essa diretiva, destinada a orientar órgãos públicos na identificação e gestão de riscos associados ao uso de sistemas automatizados de tomada de decisão.¹¹⁴ Essa avaliação requer o detalhamento do algoritmo e da IA, bem como seus objetivos, o contexto de uso e a natureza das decisões produzidas, de maneira a se conferir transparência às fases iniciais da licitação.

Os impactos da automatização de uma decisão administrativa são classificados em quatro níveis, que vão do Nível I (impacto baixo)

¹¹⁰ Sobre o tema, leia-se o seguinte artigo: *AI Government Procurement: Win Bids Faster*. Disponível em: <https://publicus.ai/newsletter/ai-government-procurement-win-bids-faster>. Acesso em 15/6/2025.

¹¹¹ Para mais informações, consulte-se: <https://canadabuys.canada.ca/en>. Acesso em 18/6/2025.

¹¹² A previsão de conclusão da integração dos portais é até 2026.

¹¹³ A Diretiva sobre Tomada de Decisão Automatizada, incluindo IA (*Directive on Automated Decision-Making - DADM*), está em vigor desde abril de 2020. Disponível em: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592>. Acesso em 30/6/2025.

¹¹⁴ O AIA está disponível em: <https://open.canada.ca/aia-eia-js/?lang=en>. Acesso em 18/6/2025.

ao Nível IV (impacto muito alto). A identificação dos níveis leva em conta os direitos em causa, a saúde ou o bem-estar de indivíduos ou comunidades, os interesses econômicos e a sustentabilidade do sistema. O risco também está atrelado ao grau de reversibilidade da decisão tomada.

Um exemplo de utilização da IA nas compras governamentais canadenses é o *software* Publicus, desenvolvido para auxiliar os fornecedores nos processos de licitações públicas de modo a reduzir tempo, recursos e pessoal na análise de documentos e formulação de propostas.

De acordo com o Publicus, a utilização da IA otimiza o tempo em cerca de 90% do trabalho manual. Esse *software* consegue extrair de forma precisa todos os requisitos, organizando-os em *checklists*. Com isso, o foco do licitante passa a ser os aspectos estratégicos da proposta.¹¹⁵

A IA representa avanços nas compras públicas, mas precisa ser aplicada com controle e responsabilidade.

5.2 Procurement Policy Notes - PPN 02/2024 (UK)

O governo do Reino Unido, por meio da Nota de Política de Contratações (*Procurement Policy Notes - PPN 02/24*), implementou uma medida para efetivação da transparência sobre o uso de IA em aquisições e contratações públicas.¹¹⁶

As normas se aplicam obrigatoriamente aos departamentos do Governo Central, suas agências executivas e órgãos públicos não departamentais, mas a aplicação pode ser estendida para quaisquer órgãos públicos.

A PPN 02/2024 requer que os fornecedores declarem explicitamente se estão utilizando qualquer forma de IA na fase da licitação ou da prestação dos bens ou serviços contratados. Assim, o setor público passa a ter maior visibilidade a respeito de como e em quais fases das contratações públicas a IA tem sido empregada. Essa política representa um relevante avanço na regulação da IA do Reino Unido, especialmente, no tocante à transparência.

¹¹⁵ <https://publicus.ai/features>.

¹¹⁶ Essa nota contém dois anexos. O Anexo A trata de orientações e boas práticas. Já o Anexo B contém alguns exemplos de perguntas sobre a aplicação da IA.

Note-se que a PPN 02/2024¹¹⁷ é um regulamento que visa a compreender a extensão do uso da IA, tanto as oportunidades de uso quanto os riscos a ela associados. A partir das informações levantadas, avaliam-se os ganhos de eficiência e inovação nos serviços públicos e até mesmo questões críticas como segurança, vieses algorítmicos e proteção de dados, garantindo que a tecnologia seja adotada de forma responsável e confiável.

Na prática, não é suficiente apenas indicar se há ou não a utilização de IA pelo licitante ou fornecedor, mas sim o detalhamento de como ela se aplica aos processos de licitações e contratações públicas.

No caso em que o licitante se utiliza de ferramentas de IA para a elaboração de propostas, isso pode melhorar a eficiência desse processo, além de reduzir erros de cálculos, imprecisões técnicas e custos operacionais.¹¹⁸ Em contrapartida, há o risco de que sejam apresentadas declarações enganosas, decorrentes das chamadas “alucinações”.¹¹⁹”.

A ausência de detalhamento quanto à solução de IA empregada pode dificultar a identificação de problemas.

A PPN 02/2024 visa a reduzir a assimetria de informações entre setor público e privado, além de fomentar o diálogo a respeito de soluções de IA, de modo a que sejam estabelecidos parâmetros mais seguros de aplicação da IA no âmbito público, assim como para fortalecer o controle e a fiscalização sobre as licitações e contratações públicas.

¹¹⁷ A Lei que trata das compras públicas no Reino Unido é o *Procurement Act* 2023. Essa legislação passou a dar um enfoque mais robusto à transparência, que passa a ter caráter obrigatório para a adjudicação dos contratos públicos.

¹¹⁸ A Tussell é uma plataforma britânica de análise de dados que centraliza informações sobre contratos públicos e licitações no Reino Unido, proporcionando acesso estruturado a valores, fornecedores, autoridades contratantes e categorias de despesa. Essa plataforma permite o acompanhamento em tempo real dos gastos governamentais, a identificação de padrões de mercado e a avaliação de desempenho de fornecedores, contribuindo para maior transparência, eficiência e competitividade nas compras públicas.

¹¹⁹ Esse é um dos exemplos contidos no Anexo B da PPN 02/2024.

6. Conclusão

É imprescindível que seja estabelecido um marco legal e regulatório para o uso da IA no Brasil, pautado em padrões éticos e exigências para o uso responsável, com clara definição de mecanismos de fiscalização. O incentivo ao emprego de inovações tecnológicas deve ser transparente, assegurando a proteção de direitos individuais e coletivos.

A ausência de mecanismos transparentes e auditáveis gera o risco de que algoritmos utilizados em seleções de fornecedores, na avaliação de propostas ou na gestão de contratos públicos incorporem vieses discriminatórios, favoreçam indevidamente certos licitantes ou operem de forma excludente, o que potencializa a corrupção e a ineficiência.

A IA pode ser muito útil nas compras públicas, desde o processo licitatório até a implementação e o monitoramento dos contratos. É possível automatizar etapas licitatórias, identificar riscos de fraude e otimizar a seleção de fornecedores. No entanto, é preciso que haja transparência na utilização da IA.

As experiências internacionais analisadas demonstram que a IA pode otimizar processos de licitações e contratações públicas, mas que para isso deve haver a implementação prévia de exigências que permitam o controle dos mecanismos inteligentes a partir da transparência dos dados e das informações utilizados pelos sistemas empregados, de modo a fortalecer a ética, a confiabilidade e a governança na aplicação da IA no setor público.

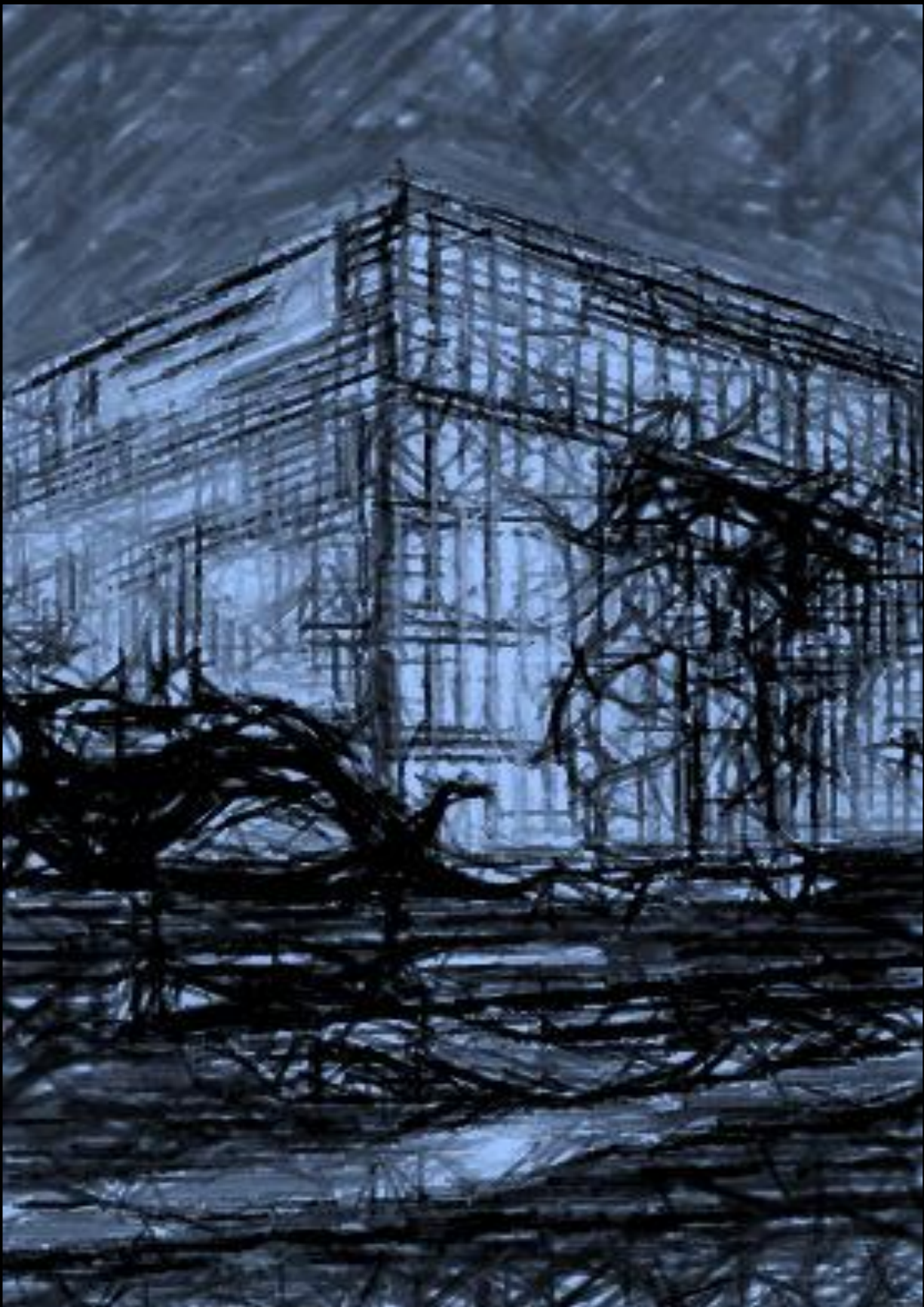
7. Referências

- ABIS, Simona; VELDKAMP, Laura (2023). The Changing Economics of Knowledge Production. *The Review of Financial Studies* 37(1): 1-54. <http://dx.doi.org/10.1093/rfs/hhad059>.
- CATH C. (2018). Governing artificial intelligence: ethical, legal and technical opportunities and challenges. *Philosophical transactions of the Royal Society A* 376(2133). <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2018.0080>.
- ELIAS, Paulo S. (s/d). Algoritmos, Inteligência Artificial e o Direito. *Conjur*. <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/algoritmos-inteligencia-artificial.pdf>.
- JONKER, Alexandra; GOMSTYN, Alice; MCGRATH, Amanda (2024). What is AI transparency? <https://www.ibm.com/think/topics/ai-transparency>.

- LOPES, Alexandre S. (2024). **Dever de fundamentação das decisões administrativas**. Belo Horizonte: Fórum.
- LUND, Brady D.; ORHAN, Zeynep; MANNURU, Nishith R.; BEVARA, Ravi V. K.; PORTER, Brett; VINAIH, Meka K.; BHASKARA, P. (2025). Standards, Frameworks and Legislation for Artificial Intelligence (AI) Transparency. *AI and Ethics* 5(4): 3639-3655. DOI:[10.1007/s43681-025-00661-4](https://doi.org/10.1007/s43681-025-00661-4)
- MARTÍNEZ, Agustí C. (2019). How can we open the black box of public administration? Transparency and accountability in the use of algorithms. *Revista Catalana de Dret Public* 58: 13-28. [10.2436/rcdp.i58.2019.3277](https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3277).
- MENEZES, Ana P.V.C.; RESENDE, Caio C. (2022). Inteligência artificial para identificação de indícios de fraude e corrupção em compras públicas no TCU. *Revista Brasileira de Gestão Pública – RBGP* 1(1): 1-18.
- MITTELSTADT, Brent D.; ALLO, Patrick; TADDEO, Mariarosaria; WACHTER, Sandra; FLORIDI, Luciano (2016). The ethics of algorithms: Mapping the debate. *Big Data & Society*, 3(2). <https://doi.org/10.1177/2053951716679679>.
- NOVELLI, C., TADDEO, M; FLORIDI, L (2024). Accountability in artificial intelligence: What it is and How it works?. *AI & Society* 39: 1871-1882. <https://doi.org/10.1007/s00146-023-01635-y>.
- STEEGE, Hans. (2021). Algorithm-based discrimination by using artificial intelligence. Comparative legal considerations and relevant areas of application. *European Journal of Privacy Law & Technologies (EJPLT)*, 2021(1), 56-71.
- SUNDFELD, Carlos A. (2025). **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**, Belo Horizonte: Fórum.
- VILELA, Rafael P. (2022). OCDE formaliza convite para início da adesão do Brasil à organização. *Agência Brasil*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao>.
-

Juliane Erthal de Carvalho

Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Pós-Graduada em Direito Ambiental e Urbanístico pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. Secretária de Administração do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Integrante do Centro de Estudos em Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico – CEDAU/USP.



DOIS MODELOS DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE PELAS COMISSÕES: “DIFUSO” E “CONCENTRADO”

*TWO MODELS OF LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL
PREVENTIVE CONTROL BY COMITEES: “DIFFUSE” AND
“CONCENTRATE”*

João Trindade Cavalcante Filho

Resumo

Nas várias casas legislativas brasileiras, podem ser identificados dois modelos ou “famílias” de estruturação do controle preventivo de constitucionalidade de proposições pelas comissões parlamentares. O primeiro modelo, “difuso”, atribui a toda e qualquer comissão essa competência, sendo adotado no Senado Federal. Já o segundo, “concentrado”, atribui essa competência exclusivamente à comissão de Constituição e Justiça, sendo adotado na Câmara dos Deputados. O artigo explora essas diferenças e sua influência Brasil afora.

Palavras-chave: Controle preventivo de constitucionalidade. Comissões parlamentares. Regimento interno. Processo legislativo.

Abstract

In the various Legislative Houses in Brazil, two models or "families" of structuring the preventive constitutional control of proposals by parliamentary committees can be identified. The first model, "diffuse", assigns this competence to any and all

committees, and is adopted in the Federal Senate. The second model, "concentrated", assigns this competence exclusively to the Committee on Constitution and Justice, and is adopted in the Chamber of Deputies. The article explores these differences and their influence throughout Brazil.

Keywords: *Legislative preventive constitutional control. Parliamentary committee. Law. Legislative process.*

Sumário: 1. Introdução. 2. A distinção entre o controle “difuso” e o controle “concentrado” no âmbito do Poder Legislativo. 3. Modelo “concentrado”: a Câmara dos Deputados. 3.1. Projeto de lei submetido ao procedimento comum. 3.2. O caso específico do PL submetido a comissão especial. 3.3. Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) — poder conclusivo. 3.4. Procedimento especial: apreciação de PEC. 3.5. Conclusões parciais. 4. Modelo “difuso”: o Senado Federal. 4.1. PL em procedimento comum, ouvida a CCJ. 4.2. PL em procedimento comum, não ouvida a CCJ. 4.3. PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ. 4.4. PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ. 4.5. Procedimento especial: PEC. 4.6. Conclusões parciais. 5. Recepção dos dois modelos nas assembleias legislativas. 6. Conclusões. 7. Referências.

1. Introdução

O controle preventivo de constitucionalidade é um poder-dever do Parlamento (LUNARDI e DIMOULIS 2017, p.45), em todas as esferas federativas, não obstante sua relevância e centralidade prática não sejam acompanhadas de correspondente interesse e dedicação de estudos acadêmicos.

Esse controle pode ser realizado de diversas formas e por diversos meios, tanto formais quanto informais, sendo que se destaca, entre os meios formais, o parecer das comissões (CAVALCANTE 2021, p.95). De acordo com o regimento interno de cada Casa, cabe aos comitês parlamentares pronunciar-se sobre a compatibilidade formal e material das proposições com a Constituição — o que possui tamanha

relevância que, em caso de juízo negativo, pode até gerar o arquivamento irrecorrível da matéria¹²⁰.

Nesse contexto, as regulamentações internas das casas legislativas — especialmente a Câmara dos Deputados e o Senado Federal — adotaram modelos e caminhos diferentes para distribuir essa competência entre as comissões. Assim, pode-se identificar um primeiro modelo desse controle, ao qual se propõe denominar de “difuso” (obviamente por influência da classificação do controle judicial de constitucionalidade). Nele, atribui-se a toda e qualquer comissão essa competência, sendo adotado no Senado Federal. Já o segundo modelo, ao qual se propõe chamar de “concentrado”, atribui essa competência exclusivamente à Comissão de Constituição e Justiça, sendo adotado na Câmara dos Deputados e na maioria das assembleias legislativas.

Neste artigo, defende-se que essa diferença de opção possui impactos relevantes no desenho institucional do controle preventivo de constitucionalidade, com reflexos inclusive na distribuição de poderes entre os colegiados e no próprio iter procedimental. Além disso, o modelo “concentrado” adotado na Câmara dos Deputados parece ter-se espalhado para outras casas legislativas em nível subnacional, de modo que a maioria das assembleias legislativas o adota.

A pesquisa realizada é de natureza dogmática, com análise e interpretação de normas jurídicas em vigor, para a sistematização das regras inerentes a cada modelo posto; e empírica, em relação à análise sobre a adoção ou não de cada modelo no nível subnacional.

Esta classificação ora proposta, se for aceita como viável e pertinente, pode orientar outras pesquisas, inclusive de caráter comparativo, em relação a qual dos dois modelos funciona melhor, ou sobre como aperfeiçoar o controle preventivo de constitucionalidade pelas comissões parlamentares.

2. A distinção entre o controle “difuso” e o controle “concentrado” no âmbito do Poder Legislativo

Tradicionalmente, a categorização do controle de constitucionalidade como “difuso” ou “concentrado” refere-se a uma subdivisão do controle jurisdicional (seja ele exercido por Cortes

¹²⁰ Por exemplo: Regimento Interno do Senado Federal (RISF), art. 101, § 1º.

Constitucionais, seja atribuído a órgãos jurisdicionais comuns) (FAVOREAU 2004, p.17). Isso se dá, talvez, por questões de tradição (a clássica dicotomia entre o modelo americano e o modelo europeu continental refere-se, realmente, a uma discussão sobre modelos de *judicial review*) ou, quem sabe, pelo constante “esquecimento”/“menosprezo” que boa parte da cultura jurídico-constitucional dedica ao controle de constitucionalidade realizado pelo próprio Legislativo.

Apesar disso, as categorias “controle difuso” e “controle concentrado” não estão ontologicamente ligadas a mecanismos de jurisdição constitucional. Nesse sentido, Jorge Miranda propõe uma classificação, por assim dizer, matricial do controle quanto ao órgão por ele responsável: pode-se ter um controle jurisdicional, político ou administrativo (classificação do órgão quanto à sua natureza), mas também se pode ter um controle concentrado ou difuso, quer o controle seja atribuído a um órgão, de forma monopolista, ou a vários órgãos, de forma “difundida”. Assim, pode-se dizer que “a fiscalização concentrada, essa pode ser confiada quer a um órgão jurisdicional, quer a um órgão político” (MIRANDA 1996, p.356). Logo após, o autor conclui que: “A fiscalização jurisdicional pode, por conseguinte, tanto ser difusa como concentrada; a fiscalização política é (ou tende a ser) concentrada; a fiscalização administrativa (a existir) é sempre difusa”.

Aparentemente, quando Jorge Miranda propõe essa classificação, está a levar em conta mais as Cortes de natureza política, tal como o Conselho Constitucional Francês. Dado, porém, que não há restrição alguma quanto à utilização de tal classificação em relação ao controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo, propõe-se a utilização dessas categorias para categorizar o controle de constitucionalidade realizado de forma preventiva pelas comissões no âmbito do Congresso Nacional do Brasil.

Embora sem se utilizar dessa nomenclatura, parte da doutrina nacional já aborda — no âmbito da discussão sobre o dever de controle de constitucionalidade preventivo — a questão sobre qual seria o colegiado competente para realizar a verificação da constitucionalidade de proposições legislativas (FIGUEIREDO e MONTAL 2008, p.258).

Percebe-se, assim, que se pode extrair do dever de controle preventivo de constitucionalidade um princípio da “competência difusa” para promovê-lo, sendo ela compartilhada, em certa medida, por todos os colegiados pelos quais a proposição tramitar. Porém, em

nível regimental, vê-se que essa observação é pertinente em relação ao sistema adotado no Senado Federal, mas não em relação à Câmara dos Deputados — em que não só a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) possui a competência exclusiva para se manifestar sobre a constitucionalidade de todas (ou praticamente todas) as proposições, como ainda se veda a qualquer Comissão “manifestar-se sobre o que não for de sua competência específica” (RICD, art. 55, *caput*).

Dessa maneira, pode-se afirmar que a Câmara dos Deputados adota um modelo de controle “concentrado”, ao passo que o Senado Federal opta por uma organização de competências de comissões que podemos alcunhar como “controle difuso”. Isso se dá porque, na primeira Casa, todas as proposições — ou praticamente todas, uma vez que veremos existir uma exceção — têm a constitucionalidade apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ/CD), que é o único colegiado autorizado a realizar tal controle de admissibilidade quanto aos aspectos constitucionais. Ao revés, no âmbito do Senado Federal, nem todas as proposições têm a constitucionalidade apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ/SF), de maneira que, nos casos em que o PL não seja distribuído a este colegiado, terá a constitucionalidade analisada pela comissão de mérito.

3. Modelo “concentrado”: a Câmara dos Deputados

No âmbito da Câmara dos Deputados, a CCJ — cuja primeira previsão era, no Regimento de 1831, na forma de “Comissão de Constituição e Poderes” (CASSEB 2008, p.227) — dispõe de uma prerrogativa praticamente maior do que a de qualquer outra comissão da Casa: a de se pronunciar em relação a (praticamente) todas as proposições, e em geral por último, sobre a constitucionalidade formal e material delas. Assim, seja uma proposição submetida à apreciação conclusiva (como se nomina, no inciso II do art. 24 do RICD, o regime de tramitação abreviada, com poder de voto das comissões, previsto no art. 58, § 2º, I, da CF), seja apreciada sob o procedimento ordinário (votação em plenário), caberá à CCJ pronunciar-se sobre os “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões”, assim como sobre a “admissibilidade de proposta de emenda à Constituição” (RICD, art. 32, IV, *a e b*).

Embora haja, na doutrina, quem sustente que o controle de constitucionalidade é um “poder-dever” de todos os parlamentares e comissões — o que criaria um dever de análise de constitucionalidade em todos os colegiados da Câmara dos Deputados (CASSEB 2008, p.290) —, não é esse o entendimento majoritário em relação à Câmara dos Deputados, pois o próprio RICD não prevê — ao menos de forma expressa — o poder de rejeição por inconstitucionalidade atribuído a qualquer outro colegiado. Corrobora essa tese de que o poder de realizar controle preventivo de constitucionalidade, na Câmara dos Deputados, seja atribuído com exclusividade à CCJ o disposto no RICD, segundo o qual “[a] nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica” (art. 55, *caput*), sendo certo que se considerará “como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto neste artigo” (art. 55, parágrafo único). Sendo assim, pode-se afirmar que, na Câmara dos Deputados, o dever de realizar o controle preventivo de constitucionalidade das proposições é atribuído com exclusividade (ressalvada apenas a situação muito específica de PL submetido à apreciação de comissão especial) à CCJ, configurando-se o que aqui se denomina de modelo “concentrado”¹²¹.

3.1. Projeto de lei submetido ao procedimento comum

No procedimento comum (tramitação de PL) ordinário (com votação prevista para o plenário da Casa), o PL é distribuído pelo presidente da Casa às diversas comissões, de acordo com a temática objeto da proposição. “Em qualquer caso” — adverte Luiz Henrique Cascelli de Azevedo —, “o despacho [do presidente da Casa] deverá mencionar a CCJR, que deverá se pronunciar em último lugar, estando ou não a matéria a tramitar pelo regime conclusivo” (AZEVEDO 2001, p.37).

¹²¹ É bem verdade que outros órgãos da Câmara dos Deputados podem também, de forma episódica, exercer esse controle. O presidente da Casa, por exemplo, pode devolver ao autor projetos flagrantemente inconstitucionais (RICD, art. 137, § 1º); isso, contudo, ocorre de forma bastante pontual. E, demais disso, o controle pelas comissões é concentrado na CCJ. Assim, da mesma forma que a existência do controle estadual não desnatura o caráter concentrado do controle realizado pelo Supremo Tribunal Federal, a existência do controle pela Presidência não elide o caráter concentrado do controle de constitucionalidade exercido nesse modelo.

Com efeito, de acordo com o art. 53, III, do RICD, o PL será apreciado “pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa”. O art. 139, II, c deixa ainda mais claro que o PL deve ser distribuído “obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso”. Dado que o *caput* do art. 55 do mesmo diploma veda que qualquer comissão se manifeste sobre o que não for de sua competência específica, resta claro que, na Câmara dos Deputados, a única comissão competente para analisar a constitucionalidade de proposições é mesmo a CCJ.

Mesmo no caso de o PL estar previsto para ser votado em plenário, o parecer de inconstitucionalidade proferido pela CCJ será terminativo (gerará o imediato arquivamento do PL), nos termos do inciso I do art. 54 do RICD¹²². Por meio de interpretação conjunta dos arts. 58 e 144, *caput*, do RICD, percebe-se ser possível interpor recurso contra a decisão da CCJ que considera inconstitucional o PL, no prazo de cinco sessões ordinárias, desde que subscrito por um décimo dos membros da Casa, hipótese em que o PL terá a constitucionalidade apreciada em plenário (art. 145).

3.2. O caso específico do PL submetido a comissão especial

No contexto do RICD, existe uma única categoria de proposição legislativa que não tem a constitucionalidade apreciada pela CCJ (isto é, uma exceção ao caráter “concentrado” desse controle). Trata-se dos casos de PL submetido à apreciação de comissão especial, nos termos do art. 34, II, do RICD.

Tal situação se aplica aos projetos de lei (ordinária ou complementar) que devam ter o mérito apreciado por mais de três

¹²² Essa norma remonta à alteração regimental de 1978 (anterior, portanto, ao atual RICD, que data de 1989). Com efeito, foi o texto de 1978 que “aperfeiçoou a sistemática [do controle de constitucionalidade pela CCJ/CD] ao estipular que da decisão de inconstitucionalidade a proposição seria automaticamente arquivada pelo Presidente da Casa (anteriormente, ao invés, a matéria era remetida diretamente ao Plenário).” (AZEVEDO 2001. p.42)

comissões (inclusive, portanto, a CCJ, nos casos de matérias nas quais se analise o mérito da proposição, como os casos de PL que trate de direito civil ou de direito eleitoral). Nesse caso, a proposição não tramita pela CCJ nem mesmo para a análise sobre a sua constitucionalidade: cabe à Comissão Especial opinar sobre o mérito, a adequação financeira e a constitucionalidade do PL, em decisão, quanto a este último aspecto, dotada do mesmo poder terminativo de que dispõe o parecer de inconstitucionalidade proferido pela CCJ (arts. 53, IV, e 54, III, do RICD).

Trata-se da única exceção ao sistema de controle “concentrado” de constitucionalidade pelas comissões da Câmara dos Deputados, o único exemplo de proposição cuja constitucionalidade formal e material não é objeto de decisão pela CCJ. De qualquer forma, essa exceção absolutamente pontual não desnatura o caráter concentrado do controle de constitucionalidade preventivo naquela Casa, uma vez que, além da excepcionalidade da situação, está-se diante de um controle que é atribuído a uma comissão temporária e especial. É dizer: entre as comissões permanentes, nenhuma outra pode manifestar-se sobre a constitucionalidade de proposições na Câmara dos Deputados (RICD, art. 55, *caput*), uma vez que tal atribuição é exclusiva (entre tais comissões permanentes) da CCJ.

3.3. Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) — poder conclusivo

Nos termos do art. 24, II, g, e do art. 58, ambos do RICD, alguns projetos de lei ordinária (já que os projetos de lei complementar estão expressamente excluídos de tal regime, uma vez que exigem quórum de maioria absoluta e, portanto, aprovação em plenário) podem ser submetidos à apreciação conclusiva nas comissões. Nessas hipóteses, aplica-se o que, por inspiração italiana, convencionou-se chamar de “delegação interna”: o Plenário “delega” às comissões, por meio de resolução (o próprio Regimento Interno), a apreciação (discussão e votação) de determinados projetos de lei (CF, art. 58, § 2º, I). Em situações tais, a decisão das comissões será definitiva, salvo se, contra tal apreciação, for interposto o já citado recurso, subscrito por um décimo dos membros da Casa (RICD, art. 58). Trata-se, portanto, do procedimento das comissões deliberantes, de inspiração italiana (Constituição Italiana, art. 72), denominado costumeiramente de

procedimento abreviado, genericamente correspondendo ao chamado “poder conclusivo” das comissões (ou “poder terminativo”, no Senado Federal) (OLIVEIRA 2021, p.1).

A rigor, nesses casos, não há muita peculiaridade em relação ao papel da CCJ – uma vez que será também ouvida por último e seu parecer pela inconstitucionalidade do PL continuará tendo o poder de arquivá-lo –, salvo a interposição de recurso. Pode-se mesmo dizer que, na Câmara dos Deputados, o papel da CCJ é o mesmo, e com os mesmos poderes, quando o PL deva ser apreciado em plenário ou quando seja submetido ao procedimento abreviado (AZEVEDO 2001, p.37).

3.4. Procedimento especial: apreciação de PEC

Em se tratando da apreciação de PEC, o RICD prevê (como não poderia deixar de ser) uma série de peculiaridades de tramitação. Além das distinções decorrentes diretamente da CF, no entanto, outras diferenças são estabelecidas em nível puramente regimental.

Em relação à apreciação pelas comissões, obviamente não se aplica, aqui, o procedimento abreviado (CF, art. 58, § 2º, I), ou poder conclusivo das comissões (RICD, art. 24, II), uma vez que, exigindo-se o quórum qualificado de 3/5 para a aprovação de PEC, a votação necessariamente se dá no Plenário da Câmara dos Deputados.

No aspecto da discussão, é interessante registrar que o parecer sobre o mérito da PEC não cabe às comissões temáticas permanentes, mas sim a uma Comissão Especial (RICD, art. 202, § 2º). De toda forma, entretanto, a análise sobre a constitucionalidade da PEC é, assim como ocorre nos PLs, realizada com exclusividade pela CCJ (RICD, art. 202, *caput*).

Há, aqui, três distinções de relevo. Em primeiro lugar, o momento em que a CCJ se pronuncia é distinto (em caráter inicial, quando se trata de PEC, ou em último lugar, quando se trata de PL). Ademais, a leitura literal do RICD dá a entender que, na apreciação da constitucionalidade de PEC, a CCJ não poderia apresentar emendas, ainda que saneadoras da inconstitucionalidade (o art. 202, § 3º, do RICD dispõe expressamente que “Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas...”). Mesmo assim, a praxis tem admitido a apresentação de emendas saneadoras de inconstitucionalidade, ainda quando da tramitação da PEC na CCJ

(AZEVEDO 2001, p. 63). Finalmente, a quantidade de assinaturas exigida para recorrer contra a decisão da CCJ que considera inconstitucional a PEC é bem maior (líderes que representem 1/3 dos deputados, no caso da PEC, contra 1/10 dos deputados, no caso de PL) (RICD, art. 202, § 1º).

3.5. Conclusões parciais

A Câmara dos Deputados adota um modelo “concentrado” de controle preventivo de constitucionalidade, em que a análise sobre a compatibilidade formal e material de PL e de PEC com a CF é feita pela CCJ, com exclusividade. Embora variem os poderes da Comissão em cada uma das espécies normativas, sua exclusividade não é alterada, de maneira que, naquela Casa, a única comissão que pode se pronunciar sobre a constitucionalidade de proposições é a CCJ. Exceção é feita apenas em relação aos PLs que precisem tramitar por mais de três comissões temáticas: nesse caso, a apreciação completa da proposição (admissibilidade e mérito) é feita por uma Comissão Especial, sem a participação da CCJ.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o papel da CCJ é tão relevante que esse colegiado passou a adotar uma Súmula de seus entendimentos predominantes, cujos verbetes servem de fundamento para que proposições sejam liminarmente rejeitadas pelo Presidente da Casa, por “evidentemente inconstitucionais” (RICD art. 137, § 1º, II, *c*). Afirma-se que tais verbetes têm sofrido aplicação bastante contundente, orientando, inclusive, o comportamento dos parlamentares e das demais comissões permanentes (AZEVEDO, 2001, p.62), constituindo mais um aspecto que reforça a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade realizado, na forma concentrada, no âmbito da Câmara dos Deputados.

4. Modelo “difuso”: o Senado Federal

Ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados, no âmbito do Senado Federal a CCJ não tem monopólio da análise de constitucionalidade. Quando as proposições lhe são submetidas, cabe a ela analisar sua constitucionalidade formal e material (RISF, art. 101, I). Não existe, contudo, regra regimental semelhante ao art. 55 do RICD que vede a outras comissões também opinarem sobre o assunto; e, mais ainda, nem todas as proposições são submetidas à CCJ, o que faz com

que outros colegiados da Casa tenham que fazer as vezes de analistas da compatibilidade formal das proposições com a CF¹²³.

Muito frequentemente, aliás, essa peculiaridade do papel da CCJ no Senado Federal é ignorada. É comum ler afirmações de que todas as proposições precisam passar — também no Senado Federal — pelo crivo da CCJ, o que é jurídica e faticamente incorreto. Mesmo em pesquisas específicas sobre o papel do Legislativo no controle de constitucionalidade, esse equívoco pode ser verificado¹²⁴.

Em termos históricos, não há clareza sobre as razões pelas quais teria havido essa diferenciação entre o papel da CCJ na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Pelo menos até o RISF de 1959 (Resolução nº 2, de 1959), o papel do colegiado no Senado era bastante semelhante ao de seu congênera na Câmara dos Deputados. Chegava-se a prever a obrigatoriedade do pronunciamento da CCJ sobre a constitucionalidade de quaisquer proposições, exceto em casos específicos — entre os quais, curiosamente, se incluíam as propostas de emenda à Constituição e os projetos que já haviam passado pelo crivo da CCJ na Câmara dos Deputados (art. 86). O regramento do RISF de 1959, aliás, era bem superior ao atual: abordava mais especificamente a emenda saneadora de inconstitucionalidade; vedava a discussão sobre o mérito, se constatada inconstitucionalidade; previa a obrigatoriedade de pronunciamento da CCJ sobre quase todas as proposições. Não se previa poder terminativo impróprio (art. 101, § 1º, do atual RISF); estabelecia-se, contudo, uma discussão preliminar no plenário sobre a inconstitucionalidade, se nesse sentido opinasse a CCJ (art. 265). Em relação às propostas de emenda à Constituição, estabelecia-se a

¹²³ Ao contrário, o RISF traz a responsabilidade conjunta de todas as comissões em analisar esses critérios sempre que analisarem uma matéria em caráter terminativo, mas indica que a CCJ deve ser ouvida sempre que consultada sobre tais assuntos (PENNA e MACIEL 2002, p.117-119). De fato, o rol de situações em que a CCJ do Senado pode ser chamada a opinar sobre os critérios de admissibilidade de uma proposição é extenso e, na prática, grande parte das matérias acaba recebendo o parecer de admissibilidade. (PONZILACQUA e HENRIQUES 2017, p.53)

¹²⁴ Ao se comentar sobre o papel das CCJs em ambas as Casas do Congresso Nacional, pesquisa publicada pelo Ministério da Justiça chega a afirmar que “todos os projetos de lei, ordinária e complementar, assim como as propostas de emenda à Constituição, são submetidos à avaliação das Comissões de Constituição e Justiça” (RODRIGUEZ e NOBRE 2010, p.33-34) — o que, como visto, é incorreto.

apreciação de admissibilidade e de mérito por uma comissão especial (art. 359). Uma das possibilidades de explicação para a mudança do papel da CCJ no RISF de 1970 é de que se buscou reduzir a importância política do colegiado ao se “distribuir” mais tarefas às outras comissões.

Por fim, vale registrar que a CCJ, no Senado Federal, também possui uma larga competência para opinar sobre o mérito de proposições, não sendo incomum que determinado PL seja distribuído apenas a ela, para que se manifeste sobre a admissibilidade e sobre o mérito, em caráter exclusivo. Apenas para fins de registro, cabe à CCJ opinar sobre o mérito de matérias relativas a direito civil, direito penal, direito processual, direito eleitoral, registros públicos, segurança pública, licitações e contratos administrativos e projetos de autoria do Judiciário.

Serão analisadas, a partir de agora, as várias possibilidades regimentais de controle de constitucionalidade pelas comissões do Senado Federal.

4.1. PL em procedimento comum, ouvida a CCJ

Em se tratando de PL que será ordinariamente submetido a votação em plenário, os pareceres das comissões são meramente opinativos. Não há uma ordem predefinida para a oitiva desses colegiados, cabendo ao presidente do Senado Federal, no momento da distribuição, determinar quais devem ser ouvidas e em qual ordem (RISF, art. 48, X). Como não há previsão regimental que obrigue ser ouvida a CCJ, cabe ao presidente do Senado Federal, se entender pertinente, determinar isso em seu despacho.

Caso a CCJ deva ser ouvida, por despacho do presidente, será ela que analisará a constitucionalidade formal e material do PL (RISF, art. 101, I), independentemente da ordem de apreciação das comissões (isto é, quer a CCJ opine por último ou em primeiro lugar, ou ainda entre duas ou mais comissões). Nesse caso, o parecer da CCJ pela inconstitucionalidade da proposição gerará seu automático arquivamento, se for unânime; se a manifestação do colegiado não for unânime, cabe recurso ao Plenário, desde que subscrito por 1/10 dos membros da Casa e interposto no prazo de dois dias úteis (art. 101, § 1º, c/c art. 254, parágrafo único). Trata-se de um poder terminativo impróprio (não originalmente previsto para a tramitação da proposição),

já que o PL, em princípio, deveria ser apreciado em plenário, mas, em virtude do reconhecimento de sua inconstitucionalidade, deverá ser arquivado mesmo antes de ser apreciado pelo órgão máximo da Casa.

A rigor, no RISF, nada impede que outras comissões opinem sobre a constitucionalidade da proposição¹²⁵, o que é relativamente comum, notadamente em relação aos colegiados que se manifestam antes da CCJ. De qualquer sorte, apenas a CCJ tem, nesse caso, o poder terminativo impróprio de gerar o arquivamento do PL por motivo de inconstitucionalidade.

Na prática, esse poder tem sido exercido com frequência bastante diminuta pela CCJ (CAVALCANTE 2021, p.158).

4.2. PL em procedimento comum, não ouvida a CCJ

Nos casos em que o despacho do presidente do Senado Federal não indique a CCJ dentre as comissões a serem ouvidas, cabe à comissão de mérito (em geral, a última pela qual o PL tramitará, conforme indicado no despacho do presidente) opinar sobre a constitucionalidade formal e material da proposição. Em tais situações, é bastante comum que, até mesmo por falta de conhecimento ou experiência, a comissão analise a constitucionalidade de forma bastante burocrática ou até superficial, limitando-se a repetir fórmulas genéricas sobre a constitucionalidade (e focando quase que exclusivamente na temática da constitucionalidade formal). Essa é, aliás, uma das grandes desvantagens do sistema de controle “difuso” adotado no Senado Federal: a atribuição da análise de constitucionalidade a comissões que nada têm a ver diretamente com a matéria.

Há mais, porém: o parecer da comissão de mérito que não seja a CCJ não tem poder de gerar o arquivamento da proposição por motivo de inconstitucionalidade. Assim, mesmo que a comissão de mérito considere o PL inconstitucional, a proposição continua a tramitar, cabendo ao Plenário decidir sobre o tema. Com efeito, da interpretação conjunta dos arts. 101, § 1º, e 254, ambos do RISF, chega-se à conclusão de que o arquivamento atípico do PL ocorre quando: a) a comissão de mérito rejeita o projeto no aspecto do mérito

¹²⁵ Ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados, cujo parágrafo único do art. 55 do RICD considera não escrito o parecer de comissão que tratar de tema que não seja de sua estrita competência. Inexiste dispositivo semelhante no RISF.

(art. 254, *caput*); ou b) a CCJ conclui pela inconstitucionalidade (art. 101, § 1º). Quando o PL não se submete à análise da CCJ e recebe parecer pela inconstitucionalidade na comissão de mérito, a situação não se amolda nem ao que dispõe o § 1º do art. 101 (pois o parecer de inconstitucionalidade não é da CCJ), nem ao que dispõe o art. 254, *caput* (pois o parecer não foi contrário quanto ao mérito).

Bem se vê que, quando um PL tramita no Senado Federal em procedimento comum ordinário e não passa pela CCJ, a análise sobre a constitucionalidade da proposição é atribuída a uma outra comissão, sem experiência em temas constitucionais e, ainda assim, com menos poderes de rejeição do que a CCJ.

4.3. PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ

Nos casos de PLs que tramitam em procedimento abreviado (CF, art. 58, § 2º, I), chamado de poder terminativo no Senado Federal (OLIVEIRA 2021, p. 1), não há diferença substancial em relação ao papel da CCJ, que continua a se pronunciar sobre a constitucionalidade e/ou sobre o mérito do PL nos termos do inciso I do art. 101 do RISF.

Aqui, porém, há uma peculiaridade interessante em relação ao procedimento conclusivo que se desenvolve na Câmara dos Deputados. É que, na Câmara dos Deputados, o poder conclusivo é atribuído conjuntamente a todas as comissões que devam apreciar o PL; tanto assim que, como se viu em caso de pareceres divergentes destas, o PL sai do procedimento abreviado e é remetido ao Plenário (RICD, art. 133). No Senado Federal, ao revés, nos casos em que o PL tramita em caráter terminativo e deve ser ouvida mais de uma comissão, cabe ao presidente da Casa determinar, na distribuição (RISF, art. 48, X), qual delas deve ser ouvida por último: apenas esta comissão terá realmente poder terminativo sobre o PL, sendo as anteriores ouvidas em caráter meramente opinativo (RISF, art. 49, I).

Desenham-se, então, três hipóteses para o PL que tramita em caráter terminativo: a) a CCJ será ouvida, mas sem poder terminativo próprio (ou seja, a decisão caberá a outra comissão, de mérito); b) a CCJ será ouvida, e o será em caráter único ou último, devendo decidir em caráter terminativo sobre o mérito e a admissibilidade da proposição; e c) a CCJ não será ouvida.

No caso de a CCJ ser ouvida, mas não por último, sua participação será idêntica àquela que ocorre com os PLs em

procedimento comum ordinário: o parecer do colegiado será meramente opinativo, a menos que conclua pela inconstitucionalidade da proposição (RISF, art. 101, § 1º), quando, então, o PL será imediatamente arquivado (poder terminativo impróprio), cabendo recurso ao Plenário, no prazo de dois dias úteis, se o parecer não for unânime.

Caso, ao revés, a CCJ possua o poder terminativo próprio (devendo, portanto, discutir e votar o PL quanto à admissibilidade e quanto ao mérito), participando como única ou como última comissão, há uma peculiaridade: nesse caso, cabe recurso ao Plenário contra a decisão da comissão, no prazo de cinco dias úteis (RISF, art. 91, § 3º). De toda forma, já se percebe que a participação da CCJ, no aspecto específico do controle preventivo de constitucionalidade, não possui distinções relevantes de poder ou de critério quando se trata de procedimento submetido ao poder terminativo das comissões.

4.4. PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ

Se o PL tramitar em caráter terminativo (RISF, art. 91) e a CCJ não constar do despacho da Presidência, cabe à outra comissão (à última delas, mais precisamente, nos termos do inciso I do art. 49 do RISF) apreciar a constitucionalidade formal e material do PL. Em tais situações, nada impede que a comissão requeira a oitiva da CCJ (RISF, art. 101, I e V), caso em que se aplica o § 1º do art. 101 (rejeição imediata do projeto considerado inconstitucional pela comissão, salvo recurso ao Plenário, no prazo de dois dias úteis, se não unânime o parecer).

De toda forma, tem-se aqui a atribuição, ao menos como competência originária, do controle preventivo de constitucionalidade a uma comissão não especializada em matéria constitucional — o que parece contrariar a própria razão de ser do sistema de comissões, que é o ganho de especialização.

Há, porém, uma peculiaridade aqui em relação aos PLs em procedimento comum ordinário nos casos em que não é ouvida a CCJ: é que, se o PL tramitar em caráter terminativo, o parecer da comissão de mérito pela rejeição (mérito propriamente dito) ou pela inconstitucionalidade será definitivo, salvo recurso ao Plenário, no prazo de cinco dias úteis. Como se havia citado, no procedimento comum ordinário, o parecer de outra comissão sobre a

inconstitucionalidade do PL não gera seu arquivamento imediato; mas, na hipótese de tramitação em procedimento abreviado, o parecer contrário da comissão de mérito (a última, nos termos do inciso I do art. 49 do RISF) encerrará a tramitação do PL (salvo recurso), seja a rejeição motivada por questões de mérito ou por questões de constitucionalidade.

Assim, permanece pertinente a crítica apresentada sobre o fato de a CCJ não se pronunciar sobre a constitucionalidade da proposição nesses casos e sobre a atribuição desse papel especializado a uma comissão nele não especialista; não incide aqui, porém, a crítica que se formulou ao procedimento comum ordinário, no sentido de que a comissão de mérito faria controle de constitucionalidade com efeitos mais tímidos que os da CCJ.

Para finalizar este tópico, vale ressaltar que, mesmo não sendo originariamente ouvida a CCJ, há ainda uma situação em que ela pode ser chamada a se manifestar sobre o PL: quando a comissão de mérito rejeitar o PL por inconstitucionalidade e, quanto a esse aspecto, houver recurso ao Plenário (RISF, art. 91, § 3º), caberá à CCJ pronunciar-se especificamente sobre o aspecto constitucional da proposição. Isso porque, na parte final do inciso I do art. 101 do RISF, é previsto que compete à CCJ “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário” (grifou-se).

4.5. Procedimento especial: PEC

De acordo com o RISF, as PECs incluem-se entre as proposições sujeitas a tramitação especial (Título IX). Dessa forma, são aplicáveis ao seu procedimento as regras específicas dos arts. 354 a 373. As normas gerais do procedimento comum das demais proposições incidem apenas supletivamente (RISF, art. 372). Isso se coaduna, aliás, com a própria natureza jurídica das emendas à Constituição, que representam manifestação de um poder constituinte e cujas normas têm a mesma supremacia que os demais preceitos constitucionais (RUFFIA 1984, p.113). É natural, portanto, que se sujeitem a um procedimento legislativo especial.

No procedimento específico previsto no RISF, a PEC deve ser “despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer” (art. 356, *caput*). A partir da leitura dos demais dispositivos, não há previsão de que seja ouvida qualquer outra comissão, permanente ou temporária.

Aliás, dos dispositivos que tratam da matéria, pode-se inferir que a competência para apreciar a PEC é exclusiva da CCJ (tanto sobre a admissibilidade quanto sobre o mérito: SILVA 2011, p. 330; DEZEN 2016, p. 163), uma vez que, nos prazos exíguos e detalhados previstos no RISF, não há momento ou hipótese em que se pudesse promover a tomada de parecer de outra comissão.

Foi nesse sentido, a propósito, que concluiu o Plenário do Senado Federal ao aprovar o Parecer nº 525, de 2002, da CCJ, em 13 de junho de 2002. No citado parecer, a CCJ apreciou recurso de ofício do presidente do Senado Federal contra a decisão que indeferira requerimento da senadora Marina Silva, que pleiteava que fosse ouvida, acerca de uma PEC, a Comissão de Assuntos Sociais. Opinou a CCJ pelo não provimento do recurso, o que foi mantido depois pelo Plenário do Senado.

Na decisão recorrida — e posteriormente confirmada em Plenário — restara consignado que:

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Regimento Interno foi objeto de reforma, por meio da Resolução nº 18, de 1989. A partir de então, o Regimento passou a prever que as propostas de emenda à Constituição fossem examinadas por uma comissão especial, composta de dezesseis membros. Na prática, essa sistemática não funcionou, e o Regimento Interno foi novamente alterado (Resolução nº 89, de 1992), passando a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a dispor de competência privativa para examinar as propostas de emenda à Constituição, nos termos do capítulo exclusivamente dedicado à tramitação desta.

(...) esta Presidência, à luz do disposto no inciso III do art. 412 do Regimento Interno, que impossibilita a prevalência sobre norma regimental de decisão de Plenário, ainda que unânime, tomada ou não mediante voto, entende não ser possível admitir que norma de caráter geral, tal qual aquela em que se baseia a ilustre requerente para solicitar a audiência da Comissão de Assuntos Sociais sobre a Proposta de Emenda à Constituição

nº 38, de 1999, não pode se contrapor à norma de caráter especial disposta no art. 356 do Regimento Interno, que determina expressamente o seu despacho à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Dessa forma, concluiu a CCJ, na decisão confirmada pelo Plenário, que:

(...) não cabe a aplicação do disposto no art. 372 do Regimento Interno (aplicam-se à tramitação da proposta, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições), tendo em vista o tratamento especial que é dispensado à tramitação de proposta de emenda à Constituição, que não se confunde com a tramitação das proposições em geral. Somente no caso de omissão poder-se-ia aplicar a regra regimental prevista para a tramitação dessas proposições. (BRASIL, 2002).

Desse modo, não resta dúvida de que cabe exclusivamente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania examinar proposta de emenda à Constituição antes de sua apreciação e deliberação em dois turnos pelo plenário do Senado Federal.

Assim, pode-se concluir que, à luz do RISF e do próprio entendimento consolidado por decisão de plenário, a competência para analisar PEC é exclusivamente da CCJ no que concerne à admissibilidade e ao mérito, não cabendo a qualquer outra comissão — permanente ou temporária — opinar sobre esse tipo de proposição. Temos, aqui, mais um ponto de divergência entre o RISF (apreciação exclusiva da CCJ) e o RICD (apreciação de admissibilidade pela CCJ e de mérito por comissão especial).

Em síntese, portanto, as PECs devem ser apreciadas exclusivamente pela CCJ, tanto no aspecto da admissibilidade quanto do mérito, conforme o *caput* do art. 356 do RISF e o Parecer nº 525, de 2002, da CCJ, aprovado em Plenário em 13 de junho de 2002.

Em conclusão parcial, pode-se afirmar que o papel da CCJ/SF na tramitação de PEC é bastante relevante; nesse caso, não apenas cabe a esse Colegiado com exclusividade manifestar-se sobre a constitucionalidade da proposição (afastando-se, assim, o sistema “difuso” ordinariamente adotado no Senado Federal), como também esta será a única comissão pela qual a PEC tramitará, não sendo cabível, sequer, a consulta a outra comissão.

4.6. Conclusões parciais

No Senado Federal, adota-se um modelo de controle “difuso” de constitucionalidade das proposições pelas comissões. Assim, em relação aos PLs, como nem todos eles passam pelo crivo da CCJ, cabe a qualquer comissão, a depender da tramitação, manifestar-se sobre a constitucionalidade da proposição. Em outras palavras: quando o PL for distribuído à CCJ, essa comissão deve realizar a análise de constitucionalidade, podendo inclusive propor emenda saneadora, no caso de inconstitucionalidade parcial (RISF, art. 101, § 2º) ou mesmo rejeitar o PL por inconstitucionalidade (RISF, art. 101, § 1º), caso em que a proposição deve ser imediatamente arquivada (poder terminativo impróprio), salvo se o parecer do Colegiado não for unânime e for apresentado recurso ao Plenário.

Porém, em relação ao procedimento especial das PECs, não se pode falar propriamente em um controle “difuso” no Senado Federal. Ao contrário: como todas as PECs passam pelo crivo da CCJ e só da CCJ, que as analisa sob os aspectos da constitucionalidade e do mérito. Seria possível até mesmo chamar esse poder de controle de constitucionalidade de “superconcentrado”.

De toda forma, há relevantes diferenças — nem sempre percebidas — entre o controle de constitucionalidade de PECs e de PLs no Senado Federal, e também entre o controle realizado sobre essas mesmas proposições no âmbito da Câmara dos Deputados.

5. Recepção dos dois modelos nas assembleias legislativas

Em nível subnacional, quase todas as assembleias legislativas norteiam-se no modelo “concentrado” adotado na Câmara dos Deputados. Algumas, como a Assembleia Legislativa do Ceará, atribuem à CCJ o papel de exclusividade do controle preventivo, a ser exercido antes de todas as comissões (modelo que foi adotado na Câmara dos Deputados anteriormente); a maioria, porém, filia-se ao modelo atual da Câmara dos Deputados, em que a CCJ possui a exclusividade do papel de controle preventivo de constitucionalidade, pronunciando-se como a última comissão.

No âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), por exemplo, verifica-se a tendência à atribuição do controle prévio de constitucionalidade à Comissão de Constituição, Justiça e

Redação (CCJR). Há bastante influência do modelo da Câmara dos Deputados, já que, além disso, cabe ao presidente competência semelhante àquela atribuída ao presidente da Câmara dos Deputados para barrar as proposições manifestamente inconstitucionais (Regimento Interno da Alesp, art. 18, II, “b”).

Por outro lado, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento não são submetidos à CCJR, mas somente à Comissão de Finanças (art. 246, § 3º). Esse fato demonstra a “estranheza” e “isolamento” do modelo difuso adotado pelo Senado Federal e também ajuda a explicar o quase generalizado desconhecimento dessa existência de dois modelos ou famílias do controle preventivo de constitucionalidade pelas comissões.

Seria de se perquirir sobre se essa quase generalizada preferência das casas legislativas pelo modelo concentrado é boa ou ruim em termos de desenho institucional e de efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo. Todavia, estudos empíricos em relação à esfera federal têm mostrado resultados ambíguos em relação à questão, de forma que o controle concentrado tem apresentado melhores resultados quando se trata de PEC, mas o controle difuso parece ter maior efetividade quando se abordam os PLs (CAVALCANTE 2021, p.162 e 167).

Assim, não se pode afirmar qual dos dois modelos é melhor ou pior em termos de desempenho, ao menos quando se analisam as duas Casas do Congresso Nacional. Sugerem-se maiores análises em relação à efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelas comissões no âmbito das assembleias legislativas.

6. Conclusões

A partir da análise dogmática do RICD e do RISE, verifica-se existirem dois modelos distintos de distribuição da competência para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade pelas comissões parlamentares na esfera federal. Um modelo, que se pode chamar de “difuso”, é adotado no Senado Federal em relação aos PLs, sendo que nem todo PL passa pelo crivo da CCJ, não possuindo essa comissão exclusividade para a análise da constitucionalidade de tais proposições.

Por outro lado, a Câmara dos Deputados (e mesmo o Senado Federal, este apenas em relação às PECs) adota um controle “concentrado”, no qual todas as proposições passam pela análise da

CCJ, que possui a exclusividade regimental para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade dentre as comissões.

A análise empírica dos Regimentos Internos de Assembleias Legislativas permite atestar que quase todas, ou todas, adotam o modelo da Câmara dos Deputados, atribuindo à CCJ a exclusividade da análise de constitucionalidade das proposições.

Dado que os estudos empíricos sobre a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade no Legislativo Federal não são conclusivos em relação a qual dos dois modelos é melhor, sugere-se a realização de estudos semelhantes em relação às Assembleias Legislativas, a fim de se verificar a efetividade (e eventuais pontos de melhora) em relação ao modelo concentrado.

7. Referências

- AZEVEDO, Luiz H. C. (2001). **O controle legislativo de constitucionalidade**. Porto Alegre: S. A. Fabris.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº 525, de 2002, da CCJ, aprovado em Plenário em 13 de junho de 2002**.
- CASSEB, Paulo A. (2008). **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: RT.
- CAVALCANTE, João T. (Fº) (2021). **Análise da efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo**. São Paulo: Universidade de São Paulo [Tese de Doutorado em Direito].
- DEZEN, Gabriel (Jr.) (2016). **Regimento interno do Senado Federal**. Brasília: Alumnus.
- FAVOREAU, Louis (2004). **As cortes constitucionais**. São Paulo: Landy.
- FIGUEIREDO, Patrícia C.; MONTAL, Zélia M. C. (2008). **Controle preventivo de constitucionalidade no Brasil e em Portugal: alguns apontamentos**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional* 64: 258-282.
- LUNARDI, Soraya; DIMOULIS, Dimitri (2017). **Curso de processo constitucional**. São Paulo: RT.
- MIRANDA, Jorge (1996). **Manual de Direito Constitucional: constituição e inconstitucionalidade**. Coimbra: Ed. Coimbra, t. 2.
- OLIVEIRA, Luciano H. S. (2021). **O rito terminativo de apreciação de proposições legislativas no Senado Federal**. Textos para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa292. Brasília: Senado Federal. <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td292>>.
- PONZILACQUA, Márcio H. P.; HENRIQUES, Hugo R. (2017). Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de

Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. *Revista de Informação Legislativa* 54(213): 39-62.

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/531152>>.

RODRIGUEZ, José R.; NOBRE, Marcos (coords.) (2010). **Processo legislativo e controle de constitucionalidade**. Brasília: Ministério da Justiça. (Série Pensando o Direito, 31).

RUFFIA, Paolo B. D. (1984). **Direito Constitucional**. São Paulo: RT.

SILVA, Mário E. L. (2011). **Senado: regimento interno, poder e processo legislativo comentados**. Rio de Janeiro: Elsevier.

João Trindade Cavalcante Filho

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Consultor Legislativo do Senado Federal (área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo). Professor de Direito Constitucional dos cursos de Graduação e Pós-Graduação do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO PROCESSO LEGISLATIVO: UM PANORAMA DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

REPRESENTATION OF INTERESTS IN THE LEGISLATIVE PROCESS: AN OVERVIEW OF LOBBYING REGULATION IN BRAZIL

Telma Rocha Lisowski

Resumo

O artigo discute a regulamentação do *lobby* no Brasil à luz do devido processo legislativo. Inicialmente, discorre-se sobre a relevância dessa atividade na formação da vontade legislativa. Em seguida, analisam-se as diretrizes da OCDE sobre regulamentação do *lobby* e examinam-se os projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional sobre o tema. Por fim, o texto aponta os limites da regulamentação, concluindo que, embora necessária, ela deve ser acompanhada de outras medidas institucionais voltadas à transparência, à integridade e à inclusão democrática.

Palavras-chave: Representação de interesses. *Lobby*. Democracia deliberativa. Transparência. Integridade.

Abstract

The article discusses the regulation of lobbying in Brazil in the light of due legislative process. Initially, it discusses the importance of this activity in shaping legislative will. It then analyzes the OECD principles on regulating lobbying and examines the bills currently before the Brazilian National

Congress on the subject. Finally, the text points out the limits of regulation, concluding that, although necessary, it must be accompanied by other institutional measures aimed at transparency, integrity and democratic inclusion.

Keywords: *Interest representation. Lobby. Deliberative democracy. Transparency. Integrity.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Representação de interesses e devido processo legislativo. 3. Interesses privados vs. interesses públicos na formação da vontade do legislador. 4. Regulamentação do lobby. 4.1. Boas práticas e diretrizes da OCDE. 4.2. Projetos para regulamentação do lobby no Brasil. 5. Os limites da regulamentação do lobby. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

Em democracias representativas que se pretendam efetivamente abertas à influência dos cidadãos, a simples observância de regras e procedimentos formais de produção legislativa não é suficiente para promover a qualidade da tomada de decisão pública. Muitos outros instrumentos podem entrar em cena para enriquecer o debate público e aperfeiçoar o devido processo legislativo, entendido aqui como algo muito mais amplo do que a mera adequação aos requisitos constitucionais e regimentais de validade da lei.

Um desses instrumentos é a representação de interesses, prática antiga e comum em democracias representativas, mas que ainda é amplamente mal conhecida e permeada por percepções negativas do público em geral. No Brasil, além de padecer dessa má fama, a atividade carece de uma regulamentação efetiva que promova transparência, integridade e acesso igualitário ao processo decisório. O presente artigo busca lançar luz sobre a importância de se regulamentar essa prática, contribuindo para torná-la uma ferramenta legítima e valiosa para o aprimoramento da democracia deliberativa.

Para tanto, inicialmente apresenta-se o conceito de representação de interesses no contexto do devido processo legislativo. Em seguida, questiona-se a aparente dicotomia entre interesses públicos e privados, argumentando que, em uma sociedade plural, a

representação de múltiplos interesses contribui para a formação mais informada e democrática da vontade legislativa.

Posteriormente, são analisadas as diretrizes internacionais — com destaque para as recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico — e os projetos de lei em tramitação no Brasil que buscam regulamentar a representação de interesses. Por fim, o texto examina os limites da regulamentação dessa prática, destacando os desafios que devem persistir mesmo diante da criação de um marco normativo.

2. Representação de interesses e devido processo legislativo

A representação de interesses, também conhecida como *lobby*, é uma atividade amplamente realizada perante órgãos administrativos e legislativos, em todos os poderes e todas as esferas da Federação. Como conceito inicial, ainda bastante genérico, pode-se dizer que o *lobby* é a comunicação com agentes públicos, que pode ocorrer por diferentes meios, com o objetivo de influenciar legislação, políticas públicas e decisões administrativas.

Um conceito mais completo é oferecido por Chari *et al.* (2019, p.4), para quem o *lobby* é

(...) o ato de indivíduos ou grupos, cada um com interesses variados e específicos, objetivando influenciar decisões tomadas em nível político. Esses grupos de *lobby* podem incluir (mas não necessariamente estão limitados a) aqueles com interesses econômicos (como as corporações), interesses profissionais (como sindicatos de sociedades profissionais) e interesses da sociedade civil e organizações não governamentais (como grupos ambientalistas). Por meio direto ou indiretamente por meio de consultores contratados, tais grupos podem procurar fazer com que os resultados das políticas públicas reflitam suas preferências. (tradução livre)

Esse conceito é interessante por fornecer elementos que demonstram a forma multifacetada como a representação de interesses pode se apresentar. Em primeiro lugar, os interesses representados podem ser das mais variadas naturezas possíveis (econômicos, sociais, ambientais, profissionais etc.); em segundo lugar, pode se tratar de interesses de poucos indivíduos ou empresas, ou de interesses

compartilhados por grandes segmentos da população; em terceiro lugar, a representação pode ser feita diretamente pelos interessados, com ou sem remuneração específica, ou por consultores profissionais contratados especificamente para esse fim.

O que une essas atividades que podem se apresentar de forma tão distinta é o objetivo da representação, que em todos os casos é exercer influência sobre a tomada de decisão por parte de agentes públicos, seja no âmbito de decisões legislativas, seja no âmbito de decisões administrativas e/ou regulatórias.

Para os fins deste breve ensaio, interessa falar sobre o *lobby* no contexto do processo legislativo. Ao passo em que o processo de produção das leis não pode e não deve ficar alheio aos aportes e contribuições advindas da sociedade, o exercício do *lobby* não pode ferir os princípios e regras que formam o devido processo legislativo, informado que é pelos princípios democrático e republicano. Ao contrário, a prática do *lobby* deve contribuir para a criação de leis melhores, mais eficientes e mais democráticas, originadas em um ambiente de maior abertura e diálogo com a sociedade.

Aqui, ao tratar de devido processo legislativo, referimo-nos a um conceito que extrapola a simples constatação formal de adequação dos procedimentos seguidos durante o processo legislativo com as regras previstas na Constituição e nos regimentos internos das casas legislativas. Adotamos um conceito substancial de devido processo legislativo que se preocupa não só com o cumprimento das regras formais, mas também com a efetiva viabilização de um ambiente de discussão e deliberação em que possam ser ouvidos os mais diversos interesses.

Como destaca Monteiro (2020, p.90), esse conceito mais substancial do devido processo legislativo, adotado pelo Supremo Tribunal Federal em alguns julgamentos marcantes como a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127¹²⁶, requer que “os procedimentos legislativos adotados no caso em questão (...) sejam revestidos de efetivo caráter democrático, aberto à discussão, à reflexão e à interferência argumentativa”.

A partir dessa ideia que se pode dizer material ou substancial de devido processo legislativo, a discussão sobre o *lobby* ganha

¹²⁶ STF, ADI 5127, Relatora: Rosa Weber, Relator p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, Processo Eletrônico DJe-094, publicado em 11/05/2016.

contornos de maior importância, já que essa é uma das formas legítimas com que os interesses de diversos segmentos da sociedade podem ser levados à arena legislativa. Quando realizada seguindo padrões de transparência e integridade, e desde que viabilizado acesso igualitário a todos os interessados em participar da discussão, a representação de interesses tem o potencial de tornar o processo legislativo mais aberto e democrático.

Essa constatação, porém, não parece ter respaldo na opinião pública. A representação de interesses é muitas vezes encarada com certa conotação negativa, como algo que se confunde com tráfico de influência, suborno ou corrupção. Afora os casos patológicos em que efetivamente há transgressões dessa natureza, a má fama do *lobby* muito se deve à ideia de que a arena pública não seria um *locus* adequado para a representação de interesses privados, o que contrariaria um certo ideal democrático.

Para tratar brevemente desse ponto, questionaremos a seguir essa dicotomia entre interesses públicos *vs.* interesses privados, buscando demonstrar que a representação de interesses em verdade tem o potencial de favorecer o debate democrático nos parlamentos.

3. Interesses privados *vs.* interesses públicos na formação da vontade do legislador

A partir das revoluções liberais do século XVIII (em especial a Revolução Americana e a Revolução Francesa), consagrou-se no Ocidente um sistema político fundado na democracia representativa, em que o parlamento passa a ser visto como o representante maior do povo. Os membros do parlamento, que antes recebiam instruções fechadas e específicas de seus constituintes (no que se convencionou chamar de mandato imperativo, muito próximo de um mandato de direito privado), passam a exercer um mandato representativo, em que são livres para expressar suas opiniões e votos independentemente de qualquer opinião ou instrução dos representados.

Por trás dessa construção, reside a ideia de que os representantes eleitos não representam apenas os interesses daqueles que os elegeram, mas sim os interesses gerais do povo ou, mais propriamente, os interesses da nação. O conceito de mandato representativo, de fato, nasce no contexto dos Estados Nacionais modernos, em que o substrato humano (ao menos em tese) consistiria

em uma nação homogênea, conectada por bases étnicas, culturais, linguísticas e religiosas¹²⁷. Assim, os interesses dessa nação (supostamente) homogênea são equiparados ao interesse público, sendo dever dos representantes eleitos buscar conhecer e efetivar esses interesses comuns a todos.

Se já é altamente questionável a possibilidade de se extrair um interesse verdadeiramente público daquilo que seriam os interesses da nação, mais difícil ainda é conhecer o que seria o interesse público quando o Estado se descola da ideia fictícia de nação e se passa a reconhecer que o substrato humano é composto por diferentes segmentos populacionais, sem grandes vínculos culturais que os identifiquem. Como já tivemos oportunidade de defender, a inexistência de uma nação homogênea coloca em xeque a própria noção de mandato representativo (LISOWSKI 2018, p.57-58):

Embora sedutora, a ideia do mandato representativo assim compreendida mostra-se bastante divorciada da realidade, dominada por uma enorme complexidade social e por uma grande dificuldade — senão impossibilidade — de se identificar interesses comuns a todos os grupos de cidadãos. A complexidade social, aliás, é tamanha que gera não só um problema epistemológico, consistente na dúvida sobre a possibilidade de se conhecer e apreender corretamente o bem comum, como também um problema ontológico, consistente na dúvida sobre a própria existência desse bem comum. A dúvida ontológica é tanto maior quanto mais graves forem os dissensos existentes na realidade e no cotidiano da vida política, que, sabemos, não são poucos e não são de fácil solução.

¹²⁷ “Costuma-se fixar o momento e o lugar em que a moderna representação política se destaca de sua matriz privatística na Constituição Francesa do ano 1791, principalmente no ponto em que se lê: ‘os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um determinado departamento, mas da nação inteira’ — razão pela qual se proíbe expressamente aos eleitores vincular os eleitos com um mandato imperativo: ‘não poderá ser-lhes dado nenhum mandato’. Em suma, o princípio moderno desvencilha-se do medieval quando ao mandato imperativo substitui-se a fórmula da ‘representação da nação’. Nossas instituições representativas nascem no momento em que se estabelece que o deputado não deverá representar seus eleitores, e sim a entidade ‘nação’.” (SARTORI 1962, p.19-20).

Conectando essas reflexões com o tema do presente trabalho, note-se que a dúvida ontológica sobre a própria existência de um bem comum também coloca em xeque a dicotomia entre interesses públicos e interesses privados. Ainda que não se descarte a ideia fundante do mandato representativo de que o representante eleito deve ter liberdade de ação face aos seus representados, não é hoje admissível que o representante esteja totalmente alheio ao que pensam ou necessitam os seus constituintes, mesmo que essas necessidades não sejam compartilhadas por todos os cidadãos e possam ser, portanto, consideradas “interesses privados”.

É aqui que entra a representação de interesses, que pode ter um papel muito benéfico na formação da vontade do legislador, especialmente diante desse cenário social altamente complexo. No âmbito de uma democracia que se pretenda deliberativa¹²⁸, a representação de interesses tem um papel essencial ao trazer informações e dados relevantes para que os legisladores possam tomar decisões mais bem informadas sobre políticas públicas nas mais diversas áreas, especialmente naquelas em que não disponham de um conhecimento prévio aprofundado.

O *lobby*, ao aproximar os representantes dos representados, permite que os legisladores conheçam as opiniões de seus eleitores sobre um tema específico e se munam de dados (inclusive técnicos e científicos) que podem ser essenciais para o entendimento amplo de determinada questão. O fato de os interesses representados pelos lobistas poderem ser classificados como públicos ou privados interessa menos do que o potencial dessa atividade de subsidiar o processo decisório e torná-lo mais aberto (ou mais permeável) à influência das pessoas físicas e jurídicas que serão destinatárias da norma em produção, o que é em si valoroso na democracia deliberativa.

Em estudo publicado sobre a regulamentação do *lobby* na América Latina, Costa e Santos (2012) argumentam que, nesses países, a representação de interesses tende a ser percebida como uma distorção de um ideal democrático. Isso se deve ao fato de que há pouco

¹²⁸ Para Gutmann e Thompson (2004, p.4, tradução livre), a democracia deliberativa é a “forma de governo na qual os cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam decisões em um processo no qual eles dão uns aos outros razões que são mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos, com o objetivo de atingir conclusões que sejam vinculantes a todos os cidadãos no presente, mas abertas a desafio no futuro”.

entendimento sobre o papel valioso que os grupos de interesse desempenham enquanto fontes de informação atualizada e sobre sua indispensabilidade no processo de tomada de decisões públicas.

Na mesma linha, estudo empírico conduzido por Cunha e Santos (2015, p.47) com representantes de interesse atuantes no Brasil e assessores parlamentares concluiu que:

(...) a falta de conhecimento e a percepção negativa da sociedade e da mídia sobre o *lobby* também é um relevante problema identificado. A crença amplamente compartilhada pela sociedade e pela opinião pública sobre as fortes relações entre *lobby*, tráfico de influência e corrupção é certamente um aspecto a ser considerado para que o tema entre definitivamente na agenda política do país.

Um caminho para aumentar o entendimento dessa atividade e reduzir a sua percepção como algo antidemocrático é criar condições para que o *lobby* seja exercido de forma transparente e possa ser submetido a escrutínio público. Para tanto, a regulamentação dessa atividade se apresenta como uma ferramenta fundamental — ainda que, isolada, não seja suficiente para evitar a ocorrência de casos de corrupção e garantir o acesso igualitário de diferentes grupos de interesse aos tomadores de decisão.

Feitas essas considerações, podemos adentrar no tema da regulamentação do *lobby*, iniciando com a exposição de alguns parâmetros internacionais para, em seguida, tratar do estado dessa discussão no Brasil.

4. Regulamentação do *lobby*

Ainda que pareça intuitivo que a regulamentação de uma atividade profissional tem o potencial de torná-la mais compreendida e mais transparente, não há consenso na literatura especializada acerca da efetiva vantagem da regulamentação do *lobby*. Como discorrem Chari *et al.* (2019), aqueles que se posicionam de forma contrária à edição de normas desse tipo costumam alegar que a regulamentação do *lobby* poderia criar barreiras à entrada de atores menos profissionalizados. Também alegam que a criação de regras formais para reger a relação entre agentes públicos e lobistas seria prejudicial à formação de boas

políticas públicas, que, em certa medida, precisariam ser criadas a “portas fechadas”.

O primeiro argumento pode ser superado com a criação de sistemas simples, intuitivos e eficientes de divulgação de informações sobre o *lobby*, que sejam de fácil manejo pelos interessados, que não sejam discriminatórios e que não criem obstáculos adicionais ao exercício dessa atividade.

Já o segundo argumento diz muito sobre o tipo de sistema político que se entende como ideal. Para quem adota a democracia deliberativa como ideal a ser perseguido, como é o caso desta autora, a opacidade dos processos de tomada de decisão pública não é um bem a ser preservado, mas sim um mal a ser combatido. Dessa forma, a existência de regras que prevejam balizas mínimas à relação entre representantes de interesse e agentes públicos não pode ser vista como um entrave, já que visam conferir transparência e abertura ao processo democrático.

Superadas as críticas mais elementares acerca da necessidade e “vantajosidade” da regulamentação do *lobby*, é certo que a implementação de regras dessa natureza pode se dar das mais diversas formas. A seguir, trataremos das diretrizes que hoje são mais bem aceitas internacionalmente. Na sequência, abordaremos os dois projetos de lei atualmente em trâmite no Congresso Nacional sobre a temática.

4.1. Boas práticas e diretrizes da OCDE

Em 2009, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹²⁹ publicou um guia intitulado (em tradução livre) “Recomendações do Conselho sobre Princípios de Transparência e Integridade no Exercício do Lobby” (OCDE, 2009). O guia foi atualizado em 2024, após o lançamento de um relatório que avaliou resultados da implementação das recomendações em diversos países membros da OCDE e outros países selecionados (OCDE, 2021).

Trata-se de uma das principais diretrizes internacionais (se não a principal) para legisladores e tomadores de decisão que tenham a intenção de lidar com a temática da regulamentação do *lobby*. Segundo

¹²⁹ A OCDE é uma organização intergovernamental fundada em 1961 que tem como principal objetivo aconselhar governos sobre a produção de políticas públicas de qualidade. Informações disponíveis em: <https://www.oecd.org/en.html>.

a OCDE, essa regulamentação deve se fundar em três alicerces: transparência, integridade e acesso.

Quanto à transparência, a OCDE recomenda que a regulamentação do *lobby* preveja formas de publicação de informações básicas sobre o exercício dessa atividade, sem descuidar da preservação de informações confidenciais. As informações básicas a serem publicadas seriam a identidade dos lobistas, sejam eles integrantes da pessoa jurídica beneficiada ou consultores externos contratados, e os agentes públicos destinatários dessa atividade. Essa publicação deve ser feita de forma a possibilitar que a imprensa, a sociedade civil e o público em geral possam saber quais foram os interesses representados na tomada de decisões públicas consideradas relevantes.

Quanto à integridade, a regulamentação do *lobby* deve prover regras claras aos agentes públicos sobre a forma como devem se comportar perante os lobistas, estabelecendo códigos de conduta orientados à prevenção do conflito de interesses. Em especial, as diretrizes da OCDE se preocupam com o fenômeno da “porta giratória” (*revolving door*), consistente na atuação de ex-agentes públicos como representantes de interesses perante o próprio órgão público que antes integravam. Para esses casos, a OCDE recomenda que sejam impostos períodos de quarentena para restringir a atuação desses ex-agentes públicos.

Já quanto ao acesso, as diretrizes preveem que os agentes públicos devem facilitar o engajamento da população na discussão de políticas públicas e promover o fluxo livre de informações para todos os possíveis interessados. A confiança dos cidadãos no processo de tomada de decisões públicas depende da promoção justa e igualitária da representação dos mais diversos interesses, sejam eles econômicos, sociais ou de outra natureza.

Por se tratar de diretrizes básicas, a OCDE não dispõe de forma detalhada sobre como esses princípios devem ser implementados. Cada país, ao editar suas normas de regulamentação do *lobby*, deve levar em conta o seu contexto jurídico e político, incluindo considerações sobre outras normas relacionadas ao tema, como leis anticorrupção, normas sobre transparência da atividade pública e códigos de ética e conduta.

Ao redor do mundo, há uma grande diversidade de modelos de regulamentação do *lobby*, todos eles em geral orientados pela promoção de transparência e integridade na relação entre lobistas e

agentes públicos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a “Lei de Liderança Honesta e do Governo Aberto”¹³⁰, de 2007, exige a realização de cadastro dos lobistas e a divulgação de relatórios periódicos contendo informações sobre gastos e contribuições feitas por eles em benefício de agentes públicos do Legislativo e Executivo, bem como de candidatos a cargos eletivos em nível federal.

Já no Chile, primeiro país latino-americano a regulamentar o *lobby*¹³¹, exige-se a divulgação das agendas de reuniões entre agentes públicos e lobistas, contendo informações sobre o conteúdo das tratativas e os interesses representados. Além disso, ao solicitarem uma reunião, os lobistas precisam informar a identidade das pessoas físicas ou jurídicas representadas, declarar se a representação de interesses é realizada de forma voluntária ou remunerada e indicar os temas que pretendem abordar.

Isso são apenas alguns breves exemplos de como as regulamentações nacionais podem lidar com a questão da divulgação de informações sobre o *lobby*. Outras diferenças podem existir quanto à definição das pessoas que são consideradas lobistas, à necessidade ou não de publicação de gastos com campanhas eleitorais, à possibilidade de recebimento de presentes e hospitalidades por parte de representantes eleitos e outras autoridades, à exigência de períodos de quarentena para ex-agentes públicos, às sanções aplicáveis em caso de descumprimento, dentre outras questões.

A seguir, veremos como esses pontos são tratados nos projetos de lei que hoje tramitam no Congresso Nacional brasileiro com o objetivo de criar regras básicas de regulamentação dessa atividade.

4.2. Projetos para a regulamentação do lobby no Brasil

Apesar de ainda não existir uma regulamentação do *lobby* no Brasil, já existem projetos sobre esse tema há pelo menos quatro décadas. Amorim e Rodrigues (2022) narram que o primeiro projeto de lei, de autoria do então senador Marco Maciel, foi apresentado em 1984, sendo que entre 1984 e 2016 tramitaram no Senado Federal

¹³⁰ No original, “*Honest Leadership and Open Government Act*”. Essa legislação se sucedeu ao *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, que por sua vez revogou a primeira lei estadunidense de regulamentação do *lobby*, datada de 1946.

¹³¹ Por meio da Lei nº 20.730 de 2014.

outras quatro proposições, incluindo uma Proposta de Emenda à Constituição.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 1.202/2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini, e o PL nº 2.914/2022, de autoria do senador Rogério Carvalho. O PL nº 1.202/2007 foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 29/11/2022 e remetido ao Senado Federal, onde passou a tramitar em conjunto com o PL nº 2.914/2022. Nesta última Casa, o PL nº 2.914/2022 foi aprovado na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) em 18/12/2024, na forma do substitutivo apresentado pelo senador Izalci Lucas, sendo o PL nº 1.202/2007 julgado prejudicado. Na data de finalização deste artigo, a matéria tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

O substitutivo aprovado pela CTFC tem como âmbito de aplicação todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, abrangendo os três poderes, além do Ministério Público, tribunais de contas e defensorias públicas. A atividade de representação de interesses que se submete à norma pode ser tanto aquela realizada de forma ocasional quanto a realizada de forma profissional, sendo considerada representante de interesse a pessoa natural ou jurídica que realiza atividade de representação de interesse próprio ou de terceiro, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não.

Como se vê, trata-se de projeto bastante abrangente, que não se limita à esfera federal e que alcança representantes de interesse profissionais, como consultores especificamente contratados para esse fim, bem como pessoas que realizam essa atividade de forma esporádica, em nome próprio ou alheio.

Prevê o substitutivo que os representantes de interesse podem oferecer subsídios aos tomadores de decisão na forma de análises de impacto legislativo ou regulatório, estudos, notas técnicas, pareceres, sugestões de projetos, emendas, requerimentos e sugestões de realização ou participação em audiência pública. Nesse ponto, fica clara a contribuição que o *lobby* pode ter para um processo de tomada de decisão pública mais bem informado, como defendido no tópico 3 deste artigo.

Em observância às Diretrizes da OCDE, o substitutivo estabelece um período de quarentena, dispondo que é vedada a representação profissional de interesse privado por agente público, inclusive nos doze meses subsequentes ao exercício de cargo, emprego ou função pública.

Para promover a transparência dessas interações, o texto aprovado na CTFC estabelece que os órgãos e entidades do poder público devem promover o credenciamento dos representantes de interesse, contendo informações sobre sua identificação e qualificação, beneficiários da atividade e fontes de financiamento de sua atuação.

O representante de interesse, após a realização de audiência ou reunião com agente público, deve disponibilizar por escrito informações sobre a data e duração da audiência, identificação dos participantes, identificação dos representados, descrição dos documentos compartilhados entre representante de interesse a agente público e descrição das despesas realizadas pelo representante de interesse, inclusive com brindes e hospitalidades legítimas.

Todas essas informações relativas ao credenciamento dos representantes de interesse e as audiências ou reuniões realizadas devem ser disponibilizadas em formato aberto, observando as exigências da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

O substitutivo veda a oferta de bem, serviço ou vantagem indevida por agente privado que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, com exceção para brindes, obras literárias ou hospitalidades legítimas — assim considerados os serviços de transporte, alimentação e hospedagem para participação de agentes públicos em cursos, seminários, congressos e eventos congêneres, desde que o valor recebido não ultrapasse 20% (vinte por cento) da remuneração mensal do agente público, dentre outras condições.

Por fim, o substitutivo prevê um regime de responsabilização do representante de interesses que abrange sanções de advertência, suspensão e multa, estabelecendo ainda regras para o processo administrativo respectivo. Já a responsabilização dos agentes públicos foi excluída do texto aprovado pela CTFC, sob o argumento de que os agentes públicos estão sujeitos a regimes de responsabilização diversos e específicos, não sendo adequada a previsão de um regime único.

O texto representa um grande esforço e certamente um avanço no tratamento da matéria. Embora as diretrizes da OCDE não sejam

mencionadas no relatório do senador Izalci Lucas, fica claro que elas serviram de inspiração e parâmetro para a construção dos projetos que estão sob análise. Porém, por mais que a iniciativa seja louvável, é imprescindível ter em mente que a regulamentação do *lobby* tem limitações quanto à sua eficácia, especialmente na prevenção da corrupção e na promoção do acesso de grupos menos privilegiados aos agentes públicos.

5. Limitações da regulamentação do *lobby*

Como já defendido no tópico 3 deste artigo, a atividade de representação de interesses desempenha um papel de grande importância na aproximação entre representantes eleitos e sociedade, tratando-se de uma forma legítima de acesso dos representados aos legisladores. No entanto, a regulamentação dessa atividade *per se* não é capaz de garantir que todos os possíveis grupos com interesse em determinada matéria legislativa terão iguais oportunidades e condições materiais de acessar seus representantes.

Aos atores que possuem menos recursos políticos e financeiros, a simples existência da regulamentação do *lobby* pode se mostrar irrelevante. Afinal, a transparência promovida pela regulamentação é um fator necessário, mas não suficiente para a democratização do processo de formação de vontade do legislador.

O mencionado Relatório de 2021 da OCDE descreve que, na maioria dos países que aderiram às diretrizes, as regras e práticas de regulamentação do *lobby* não foram capazes de contrabalançar o poder de grupos de interesse especiais. Segundo o relatório, para promover uma representação de interesses justa e equitativa, ainda existem três desafios a serem enfrentados: (i) as partes interessadas muitas vezes não são adequadamente informadas das oportunidades de participação; (ii) as partes interessadas são introduzidas no processo de elaboração de políticas públicas em estágios muito tardios; e (iii) as partes interessadas recebem informações limitadas sobre as questões em debate.

Essas questões apontadas pela OCDE como necessárias para a democratização do *lobby* não são enfrentadas pelos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional. De fato, o substitutivo analisado no item 4 apenas refere que a atividade de representação de interesses se orienta pelos princípios do “acesso à informação” e do “acesso e

tratamento isonômico dos representantes de interesse aos processos decisórios do Estado”, mas não apresenta qualquer disposição prática tendente a facilitar o acesso dos grupos de interesse aos agentes públicos e às informações que subsidiam as matérias legislativas em discussão.

Ademais, ainda que o substitutivo revele uma preocupação com a integridade e prevenção do conflito de interesses, a aprovação de uma lei de regulamentação do *lobby* não deve ser encarada — nem no Brasil, nem em qualquer outro país — como um mecanismo de prevenção e combate à corrupção. Conforme Costa e Santos, as legislações tendentes a regulamentar a representação de interesses na América Latina mostraram-se altamente ineficazes para a diminuição dos níveis de corrupção nesses países (2012, p.8, tradução livre):

Embora o combate à corrupção não tenha sido o único objetivo da regulamentação do *lobby* na América Latina, ele tem sido visto como a principal justificativa para essas leis pelo público, e isso tem se refletido bastante nas disposições que foram promulgadas. Entretanto, quando considerada apenas ou principalmente como uma medida anticorrupção, a regulamentação do *lobby* é amplamente ineficaz. De fato, essa regulamentação afeta a corrupção apenas indiretamente, abordando suas prováveis manifestações e não suas causas básicas.

Essas limitações não significam que os esforços de regulamentação do *lobby* devam ser abandonados. Em conjunto com medidas específicas de combate às causas da corrupção, que incluam uma preocupação com o fortalecimento das instituições de controle e fiscalização adequada da legislação já existente, a regulamentação dessa atividade pode ser mais um elemento para viabilizar que as políticas públicas sejam formuladas em um ambiente democrático e republicano.

Ademais, independentemente da eficácia anticorrupção, “as regulamentações sobre *lobby* (...) deveriam ser concebidas e promulgadas de forma mais ampla e incluir disposições para abrir e nivelar as chances de influenciar a política” (COSTA e SANTOS 2012, p.8, tradução livre). Ou seja, o principal objetivo da regulamentação do *lobby* é promover um ambiente político mais aberto e mais transparente, em que todos possam conhecer as opiniões e interesses

que estão em jogo e possam trazer também os seus interesses e opiniões ao conhecimento dos legisladores e outros tomadores de decisão pública.

6. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do artigo evidencia que o *lobby*, quando praticado de forma transparente e ética, constitui uma ferramenta legítima e benéfica para a democracia. A representação de interesses, longe de ser uma prática nociva em si, permite que os legisladores tenham acesso a dados, análises técnicas e posicionamentos sociais os mais diversos, o que tem o potencial de contribuir significativamente para o aprimoramento da tomada de decisão pública.

A ausência de uma nação homogênea, somada à complexidade social contemporânea, torna cada vez mais importante a escuta ativa de diferentes grupos e segmentos da sociedade. Nesse cenário, a regulamentação do *lobby* surge como uma medida necessária para garantir transparência e integridade nas interações entre representantes de interesses e agentes públicos. As diretrizes internacionais, especialmente as recomendações da OCDE, fornecem parâmetros importantes que vêm sendo incorporados, ainda que parcialmente, nos projetos de lei atualmente em trâmite no Congresso Nacional.

Contudo, também ficou claro que a regulamentação do *lobby*, por si só, não é suficiente para assegurar um acesso equitativo ao processo decisório. O simples estabelecimento de obrigações formais de transparência não garante que grupos menos organizados ou com menos recursos consigam influenciar de maneira efetiva os legisladores. Os desafios identificados pela OCDE — como a inclusão tardia de interessados no processo decisório e a falta de informações igualmente acessíveis a todos — permanecem relevantes e carecem de soluções normativas mais incisivas.

Além disso, deve-se evitar o equívoco de tratar a regulamentação do *lobby* como um instrumento direto de combate à corrupção. Embora possa contribuir para coibir práticas ilícitas ao conferir maior visibilidade às interações entre agentes públicos e representantes de interesse, essa regulamentação não ataca as causas

estruturais da corrupção, tampouco substitui o fortalecimento institucional necessário para um ambiente político mais íntegro.

Portanto, a regulamentação do *lobby* deve ser concebida não como um fim em si mesma, mas como parte de um esforço mais amplo para a construção de um espaço público verdadeiramente democrático, onde diferentes vozes possam ser ouvidas em condições equânimes. Trata-se, enfim, de um passo importante — ainda que insuficiente por si só — rumo à consolidação de um processo legislativo mais plural, informado e acessível a todos os cidadãos.

7. Referências

- AMORIM, Rafael A.; RODRIGUES, Ricardo J. P. (2022). **A Regulamentação do Lobby no Brasil** (Nota Técnica). Brasília: Câmara dos Deputados.
- CHARI, Raj; CREPAZ, Michele; HOGAN, Johyn; e MURPHY, Gary (2019). **Regulating lobbying: a global comparison**. 2.ed. Manchester: Manchester University Press.
- COSTA, Paulo M. T.; SANTOS, Luiz A. (2012). The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America. *Journal of Public Affairs* 14(3-4): 379-391. <https://doi.org/10.1002/pa.432>
- CUNHA, Lucas; SANTOS, Manoel L. (2015). **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis (2004). **Why Deliberative Democracy?** Princeton: Princeton University Press.
- LISOWSKI, Telma R. (2018). **Mandato parlamentar e crise de representatividade: instrumentos de perda e reforma do sistema**. Curitiba: Juruá.
- MONTEIRO, José T. (Neto) (2020). O Conceito Judicial do Devido Processo Legislativo. Brasília (Dissertação de Mestrado, Instituto Brasiliense de Direito Público).
- OECD (2009), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379.
- OECD (2021), Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.
- SARTORI, Giovanni (1962). **A teoria da representação no Estado representativo moderno**. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos / Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais.
-

Telma Rocha Lisowski

Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. MBA em Gestão e Business Law pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Escola de Direito do Brasil. Professora na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada.

A TRANSPARÊNCIA E A PUBLICIDADE NO ÂMBITO DO PROCESSO LEGISLATIVO PODEM SER EQUIPARADAS À CAMA DE PROCUSTO?

CAN TRANSPARENCY AND PUBLICITY IN THE LEGISLATIVE PROCESS BE COMPARED TO PROCUSTES' BED?

Roberto Tadao Magami Junior

Resumo

O Direito Administrativo incorporou formas de colaboração, cooperação e consenso entre cidadãos e Estado a partir dos institutos do direito privado. Entretanto, mantém-se o regime de direito público em razão da pessoa jurídica, com aplicação plena dos princípios do Direito Público, como transparência e publicidade. Tais princípios ampliam o acesso à informação e a eficácia de normas constitucionais e supranacionais para combater a corrupção e assegurar a segurança jurídica. Este estudo trata da publicidade como instrumento essencial para a eficácia de atos constitucionais no processo legislativo, como o envio do projeto de lei para sanção e os vetos parcial e total das leis, bem como da contagem dos prazos, cuja superação pode implicar sanção tácita, exemplificada por decisões do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Publicidade. Processo legislativo. Veto.

Abstract

Administrative Law has incorporated forms of collaboration, cooperation, and consensus between citizens and the State,

based on private law institutes. However, the public law regime remains in force due to the legal personality of the State, with full application of Public Law principles, such as transparency and publicity. These principles expand access to information and the effectiveness of constitutional and supranational norms, aiming to combat corruption and ensure legal certainty. This study addresses publicity as an essential instrument for the effectiveness of constitutional acts in the legislative process, such as the submission of a bill for sanction and the partial and total vetoes of laws, as well as the counting of deadlines, whose overrun may imply tacit sanction, as exemplified by decisions of the Brazilian Supreme Federal Court.

Keywords: *Constitutional Law. Administrative Law. Publicity. Legislative process. Veto.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Metodologia. 3. Transparência e publicidade. 4. O processo legislativo é sinônimo de um único processo administrativo? 5. Críticas ao processo legislativo e à ausência de publicação no Diário Oficial da União ou no Diário do Congresso Nacional do teor da comunicação do projeto de lei para que seja sancionado pelo Poder Executivo. 6. Há previsão expressa na CF a permitir que tanto a contagem do prazo do veto quanto o da sanção sejam contabilizados em dias úteis? 7. Qual é a forma de contagem do *dies a quo* e do *dies ad quem* em relação ao veto? 8. Conclusão. 9. Referências.

1. Introdução

Os ramos dos Direitos Constitucional e Administrativo seguem se aproximando em razão da positivação de princípios do segundo nas constituições. A partir disso, ambos os ramos do Direito Público avançam cumprindo a natureza prospectiva do Direito em si mesmo.

A distinção entre ambos reside na medida em que o primeiro disciplina as funções estatais e enumera os direitos e as garantias fundamentais, ao passo que o segundo padroniza a organização, a estrutura e o funcionamento da Administração Pública no sentido amplo. Pontualmente, ambos estão se afastando daquela forte conexão centralizadora com o Estado e o território (p. ex., União Europeia).

Em razão disso, os ordenamentos jurídicos incorporaram a noção de juridicidade em substituição à de legalidade, mantendo-se obviamente sempre limitados os poderes exorbitantes, por meio de institutos como a discricionariedade, dentre outros. Também há uma forte aproximação do direito público e do privado, com vistas a estimular a função administrativa à luz da economia e trazer maior horizontalidade nas relações entre Estado e cidadãos, resultando em ordenamentos jurídicos de natureza interdisciplinar, sobretudo atentos às nuances da economia em escala global e da geopolítica.

Nesse cariz, a difusão de formas de colaboração, cooperação e consenso entre cidadãos e o Estado incorpora institutos do direito privado, sem descuidar da manutenção do regime de direito público em razão da pessoa jurídica, o que resulta na plenitude de princípios reitores do Direito Público, dentre eles a transparência e a publicidade, que são exigências comuns a todos os ordenamentos jurídicos desenvolvidos e cuja tendência é de ampliação, respectivamente, do direito de acesso à informação e de condicionamento da eficácia das normas de índole constitucional ou supranacional perante terceiros, de forma a combater a corrupção e consagrar a segurança jurídica.

Por esses motivos, o presente estudo tem por desiderato reforçar a noção de transparência e publicidade no âmbito do processo legislativo, cuja estatura é constitucional, bem como demonstrar que há dois ritos para a aprovação de uma lei, já que tramita perante poderes (Legislativo e Executivo) com funções distintas.

Também se pretende demonstrar a relevância do aprofundamento da discussão sobre quais atos do processo legislativo devem ser publicados no Diário Oficial da União para fins de contagem inicial e final de dias úteis em que um projeto de lei poderá ser considerado sancionado tacitamente, a fim de que a omissão acerca da observância desse rito em caso de veto total tenha como consequência a entrada em vigor de uma lei.

Na sequência, pretende-se apresentar a relevância prática dessas exigências formais, pois a ausência de clareza quanto ao exato momento do veto total ou parcial de uma lei não apenas pode, mas deve resultar na sua sanção tácita, e por essa razão é indispensável compreendermos com exatidão a forma de contagem dos prazos para veto e sanção dos projetos de lei, que somente será aferível objetivamente a partir de um meio de comunicação que constitua em

ciência inequívoca a todos e seja dotado de autenticidade, integridade e inalterabilidade do conteúdo.

A despeito da existência de inúmeras leis orgânicas e constituições estaduais, a Constituição Federal foi utilizada como parâmetro a ser replicado pelos demais entes políticos em razão da simetria exigida pelos arts. 25 da CF e 11 do ADCT que, semanticamente, nada mais é do que o paralelismo das formas, consoante demonstrar-se-á a seguir.

2. Metodologia

O método de pesquisa se amparou na análise e interpretação da literatura nacional e internacional no tocante aos conceitos e às distinções entre a transparência e a publicidade; também se promoveu um estudo dos escritos da Assembleia Constituinte para se perquirir os objetivos perseguidos no tocante ao conteúdo de determinados dispositivos previstos na Constituição Federal de 1988 para melhor colmatação de eventuais lacunas. Também foi realizada a análise e interpretação da legislação federal e estadual sobre processo administrativo para aferir a necessidade de publicação dos atos administrativos como condição de eficácia nos jornais oficiais, de forma comparativa com as normas da União Europeia e da França; por fim, buscou-se interpretar a literatura nacional e comparar as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas sobre a sanção e o veto no processo legislativo, a fim de se comprovar a relevância prática das discussões aqui apresentadas.

3. Transparência e publicidade

A transparência e a publicidade são conceitos jurídicos indeterminados cuja concretude confere discricionariedade ao intérprete. Portanto, delimitar o exercício dessa competência é de extrema relevância.

A literatura europeia diverge no sentido de que a aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados enseja uma única solução justa e que pode conferir discricionariedade à Administração desde que se trate de conceito de valor (ENTERRÍA e FERNÁNDEZ 1997, p.449).

Há uma terceira via que afirma haver uma técnica na aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados que refoge ao uso da

discrecionabilidade, porquanto a primeira demanda a hermenêutica na aferição do juízo de legalidade, ao passo que a segunda é amparada em juízos de oportunidade e decorre sempre de expressa previsão legal, proscrevendo-se a sua aplicação quando houver ambiguidade (GRAU 2002, p.192).

Por fim, no Direito norte-americano, a densidade desses conceitos pode ser aplicada em cada caso concreto e controlada em nível jurisdicional a partir do cotejo dos seguintes critérios previstos no *Administrative Procedure Act*¹³²: existência de eventual arbitrariedade; desvio de finalidade; abuso do poder; objetivos impróprios; considerações estranhas; não consideração de ponderações relevantes; fundamentos errôneos, dentre outros (SCHMIDT-ABMANN 2025, p. 389–392).

Independentemente da forma como ambos devem ser concretizados, há relativo consenso acerca das suas diferenças conceituais, pois a transparência é considerada a disseminação, a comunicação e a disponibilização de informações acessíveis, claras, precisas e objetivas pela Administração Pública, de forma a assegurar a *accountability* no âmbito dos processos legislativo, administrativo e jurisdicional.

Já a publicidade diz respeito à divulgação oficial do ato para conhecimento público, momento em que passará a produzir efeitos perante terceiros, e essa influência adveio do *Journal officiel* da França no ano de 1811, persistindo hodiernamente consoante se infere do *Code des relations entre le public et l'administration*¹³³ e do *Code Civil*¹³⁴.

A partir disso, concordamos com Caio Tácito (1986, p. 37–44) no sentido de que a discrecionabilidade quando do exercício das funções legislativa e executiva, ao atribuir densidade a ambos os conceitos acima explicitados, encontrará sua moldura na Constituição Federal e, portanto, a questão se mostra de extrema relevância quando se trata dos processos legislativos em razão da sua estatura constitucional.

¹³² Nos termos do *Administrative Procedure Act*, § 706. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>.

¹³³ *Code des relations entre le public et l'administration*, art. L221-9. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA0000031367565>.

¹³⁴ *Code civil français*, art. 1er. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006419280.

E, por essa razão, a Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) trilha o mesmo diapasão, conforme se extrai do seu art. 2º, inc. V¹³⁵, ao impor a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição e assim também, de forma exemplificativa, o art. 17¹³⁶ da Lei Estadual de São Paulo nº 10.177/98.

Não se trata de mero formalismo, porque, além de ser um requisito para a produção de efeitos, é acima de tudo uma garantia de autenticidade, integridade e inalterabilidade do conteúdo.

Ao fim e ao cabo, a publicação em jornal oficial cria uma garantia em prol dos cidadãos, conforme decidiu em 2007 o Tribunal de Justiça da União Europeia, ao reconhecer que quaisquer atos emanados não seriam oponíveis aos particulares quando ausente a sua publicação no Jornal Oficial, pois o simples fato da disponibilização no sítio eletrônico não pode ser a ele equiparado¹³⁷, impondo-se à União Europeia essa obrigação por meio do Regulamento (UE) nº 216/2013¹³⁸, em que pese a existência dessa orientação desde 2009¹³⁹,

¹³⁵ Art. 2º “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

[...]

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.”

Lei nº 9.784/1999. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm.

¹³⁶ Artigo 17 – “Salvo norma expressa em contrário, a publicidade dos atos administrativos consistirá em sua publicação no Diário Oficial do Estado, ou, quando for o caso, na citação, notificação ou intimação do interessado”.

Lei Estadual de São Paulo nº 10.177/1998. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>.

¹³⁷ Processo C-161/06, *Skoma-Lux s.r.o. v. Celní ředitelství Olomouc*. Tribunal de Justiça da União Europeia, 11 dez. 2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A62006CJ0161>.

¹³⁸ Regulamento (UE) nº 216/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0216LEX:32013R0216>.

¹³⁹ Decisão 2009/496/CE, Euratom, de 26 jun. 2009, relativa à organização e ao funcionamento do Serviço das Publicações da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0496>.

conforme a decisão do Parlamento europeu relativa à organização e ao funcionamento do Serviço das Publicações da União Europeia.

Ainda nessa senda, o art. 68¹⁴⁰ do Decreto nº 12.002/2024 impõe que todos os atos normativos subscritos pelo presidente da República e que produzam efeitos externos sejam publicados no Diário Oficial da União, permitindo que os demais sejam apenas divulgados em boletim interno.

O Decreto nº 9.215/2017, em seu art. 11, também disciplina que todos os atos oficiais da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; do Poder Legislativo; do Poder Judiciário; do Ministério Público da União; da Defensoria Pública da União; e do Tribunal de Contas da União também sejam publicados no Diário Oficial da União.

Por fim, é sempre importante rememorar os ensinamentos de José Afonso da Silva, de que a publicidade do ato ilegal, por óbvio, não o convalida, com a única ponderação de que se trata, sim, de um dos seus elementos formativos quando deva produzir efeitos externos (SILVA 2017, p. 679–680; MENDES e BRANCO 2015, p.904–910).

4. O processo legislativo é sinônimo de um único processo administrativo?

O Supremo Tribunal Federal entende que os dispositivos constitucionais atinentes ao processo legislativo federal constituem normas de observância obrigatória pelos estados, Distrito Federal e municípios, exurgindo o denominado princípio da simetria¹⁴¹, que semanticamente nada mais é do que o paralelismo das formas.

¹⁴⁰ Art. 68. “É obrigatória a publicação no Diário Oficial da União de todos os atos normativos que:

I - sejam subscritos pelo Presidente da República ou pelos Ministros de Estado;

II - produzam efeitos externos ao órgão ou à entidade;

[...]

§ 3º Os atos normativos que não se enquadrem nas hipóteses previstas no *caput* poderão ser publicados apenas em boletim interno.”

Decreto nº 12.002/2024, art. 68, incisos I e II e § 3º.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm.

¹⁴¹ ADI 430/DF, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 01.07.1994; ADI 6.857/SP, Pleno, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJE 10.06.2025 — ambos

Em razão disso, nos ateremos exclusivamente ao teor da Constituição Federal enfatizando que o raciocínio aqui exposto é extensível aos processos legislativos dos demais entes políticos.

A Constituição Federal dispõe nos parágrafos do art. 66 sobre o rito final do processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional quando da aprovação de uma lei ordinária ou complementar¹⁴²: a sanção ou o veto presidencial.

Dependendo da instância em que o projeto de lei se der por encerrado, o Poder Legislativo poderá enviá-lo ao chefe do Poder Executivo para esse desiderato, que poderá considerá-lo, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público e, ao final, endereçá-lo — a Constituição Federal utiliza o verbo “comunicará” — ao Poder Legislativo, devidamente acompanhado dos motivos dos vetos, no prazo de 48 horas.

Mas semanticamente o verbo “comunicará” afasta a forma de concretização da publicidade encartada como princípio contido no *caput* do art. 37 da Constituição? O segundo questionamento é que esse rito deve ser considerado como um todo, isto é, trata-se apenas de um processo administrativo?

A resposta nos parece negativa em ambas as hipóteses, pois, além de a publicidade ser uma condição de eficácia para atos que produzam efeitos perante terceiros, há verdadeiro ato complexo que depende da manifestação de vontade de dois poderes autônomos e independentes entre si, nos termos do art. 2º da Constituição Federal.

Os manuais e cursos de Direito Constitucional não abordam esses temas de maneira aprofundada, e vemos isso com naturalidade, pois o regramento da ação estatal é uma das matérias ínsitas ao Direito Administrativo, que já possui diretrizes nas leis algures mencionadas (SILVA 2017, p.528–534).

A deliberação legislativa compreende os debates e a votação do projeto de lei em tramitação, que poderá ser analisado e debatido pelas comissões de cada Casa do Parlamento, principalmente acerca da sua constitucionalidade, do seu mérito e de eventual impacto

reconhecem a obrigatoriedade de observância do princípio da simetria pelos estados, DF e municípios.

¹⁴² CF, art. 60, § 3º — as emendas à Constituição são promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, sem sanção ou veto presidencial.

orçamentário, tendo como fundamento o Regimento Interno Comum¹⁴³ de ambas as Casas, cujas sessões são presididas pelo Senado Federal, nos termos do art. 57, §5º, da Constituição Federal, ou ainda, sendo facultado levarmos em consideração de maneira isolada os Regimentos da Câmara dos Deputados¹⁴⁴ ou do Senado Federal¹⁴⁵.

Na fase final, após a sua aprovação, o Congresso Nacional por meio de uma das suas Casas, remete o projeto para a sanção ou veto do presidente da República¹⁴⁶ e, à luz dos Regimentos c/c o art. 11, inc. II, alínea “b”¹⁴⁷ do Decreto nº 9.215/2017, o envio à sanção significa que o rito procedimental de competência do Poder Legislativo se encerrou, ou seja, aqui se conclui o seu processo administrativo, o que demandaria a publicação no Diário Oficial da União da comunicação de envio à sanção.

Já o Poder Executivo exercerá atribuições complementares, mas totalmente distintas, que são a sanção e o veto (total ou parcial), e por fim, a promulgação da lei e a sua publicação, que segundo a compreensão de José Afonso da Silva (2017, p. 533) não integrariam o processo legislativo, porquanto a promulgação não passa de mera comunicação aos destinatários de que esta foi criada com determinado conteúdo e permite que seus efeitos se emanem, ao passo que a lei só se torna eficaz, ou seja, produz efeitos aos destinatários, com a promulgação publicada, em observância ao art. 47, inc. I, do Decreto nº 12.002/2024, cuja análise prévia para eventual sanção ou veto ocorrerá

¹⁴³ Regimento Comum do Congresso Nacional, art. 13 — aprovado o projeto de lei de conversão, será enviado à sanção presidencial. <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/933b504d-a653-4df5-9329-d4f38c42f64f>.

¹⁴⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 200. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2016-2025.pdf>.

¹⁴⁵ Regimento Interno do Senado Federal, art. 328. <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99bc436b89c4>.

¹⁴⁶ A exceção diz respeito às emendas constitucionais, cuja promulgação compete às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em observância ao art. 60, §3º, da CF.

¹⁴⁷ Decreto nº 9.215/2017, art. 11, II, “b” — determina a publicação no Diário Oficial dos atos oficiais do Poder Legislativo.

com o auxílio das Secretarias de Análise Governamental e Especial para Assuntos Jurídicos, assim como do advogado-geral da União.

Entretanto, a nossa compreensão é de que a promulgação e a publicação das leis integram, sim, o processo legislativo, assim como fazem parte da edição de quaisquer atos administrativos, sob pena de nefastas consequências práticas que demandarão o controle jurisdicional para o restabelecimento da ordem jurídica.

5. Críticas ao processo legislativo e à ausência de publicação no Diário Oficial da União ou no Diário do Congresso Nacional do teor da comunicação do projeto de lei para que seja sancionado pelo Poder Executivo

Em substituição ao Diário Oficial da União, o Congresso Nacional publica o comunicado de remessa à sanção no seu Diário do Congresso Nacional ou, ainda, nos Diários da Câmara dos Deputados e/ou do Senado Federal.

Em outros momentos, não há nenhuma menção ou disponibilização de informações sobre a (in)existência da publicação, mas tão somente a data de envio de um ofício à Presidência da República, o que demonstra que esse tema carece de um aprimoramento institucional e uniformidade, pois semanticamente o vocábulo “comunicação” não afasta a sua publicação no Diário Oficial, já que a publicidade está encartada no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

À guisa de exemplo, por meio de uma simples busca aos projetos de lei enviados à sanção¹⁴⁸, constatamos que um projeto de lei de extrema importância, cujo teor “permite a destinação de recursos arrecadados com multas de trânsito para o custeio da habilitação de condutores de baixa renda, estabelece regras para transferência de propriedade de veículo por meio eletrônico e exige exame toxicológico nos casos que especifica” foi enviado para a sanção por simples mensagem nº 12/2025¹⁴⁹.

A despeito da inobservância de essencial requisito, constata-se uma evolução institucional no tratamento do processo legislativo ao publicar todos os atos das sessões deliberativas em caráter terminativo no Diário das Casas Legislativas, além de informar a data exata que o

¹⁴⁸<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-aguardando-sancao>.

¹⁴⁹https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2923630&filename=Tramitacao-PL%203965/2021.

Executivo recebeu a mensagem, assim como a expectativa de término do prazo para a sanção do projeto de lei.

E por qual razão entendemos que a mensagem de envio do projeto de lei para a sanção do Poder Executivo deve ser publicada no Diário Oficial?

Ora, se na ocorrência da sanção parcial de uma lei, acompanhada dos vetos, ambos são publicados no DOU, consoante exigido pelo art. 66, § 1º, da Constituição Federal, por qual razão a comunicação de envio do projeto de lei ao Executivo, assim como o veto total de uma lei, dispensaria essa formalidade tão relevante?

Nos parece haver vulneração ao paralelismo das formas, que nada mais é do que o vetor de interpretação para que as normas do processo legislativo sejam observadas pelos demais entes políticos.

Essas formalidades possuem profundas consequências no plano fático e jurídico, consoante demonstrar-se-á a seguir.

6. Há previsão expressa na Constituição Federal a permitir que tanto a contagem do prazo do veto quanto o da sanção sejam contabilizados em dias úteis?

Ao indagarmos a qualquer estudante de Direito qual é o prazo do veto a um projeto de lei, a pronta resposta será: 15 dias úteis. E, se perguntarmos sobre o prazo para a sanção de um PL, poderemos obter a mesma resposta, considerando que o § 3º do art. 66 da Constituição Federal é silente?

Essa resposta é relevante e depende da análise de dois institutos aplicáveis ao caso: o silêncio eloquente (*beredtes schweigen*) e a lacuna constitucional.

O exame de ambos, sob o ponto de vista prático, é tão relevante que, em 1991, no RE 130.552/DF¹⁵⁰, o ministro Moreira Alves distinguiu-os da seguinte forma: nas hipóteses de vácuo constitucional, seria permitido o uso da analogia, ao passo que, no silêncio eloquente, seria proscrita a utilização deste mecanismo.

Para melhor elucidação, vamos exemplificar respondendo à nossa pergunta inicial sobre o § 3º do art. 66 da Constituição Federal: o

¹⁵⁰ RE 150.552/DF, Rel. Min. Moreira Alves, 1ª Turma, j. 04.06.1991, DJ 28.06.1991 — distinção entre lacuna da lei, que admite analogia, e “silêncio eloquente”, que a veda.

silêncio eloquente restringiria a aplicação do prazo de 15 dias úteis apenas ao veto previsto no § 1º, pois expressamente assim autorizado.

Já se entendermos que a omissão constitucional da contagem do prazo para sanção tácita (em dias úteis ou corridos) seria meramente uma lacuna do constituinte, restaria permitida a utilização da analogia e o cômputo em dias úteis.

É mister destacarmos que tal distinção entre silêncio eloquente e lacuna no texto constitucional não é tão simples a ponto de encontrarmos posicionamentos distintos na jurisprudência do STF¹⁵¹.

Além disso, especificamente sobre o tema, há inclusive uma Proposta de Emenda Constitucional nº 48/2017¹⁵², de forma a prever expressamente que o prazo para a sanção tácita se dará em dias úteis e passará a ser observado quando o presidente da República não se manifestar pela aprovação e tampouco vetar a iniciativa.

Em análise aos anais da Assembleia Constituinte, o Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais¹⁵³ (Projeto Afonso Arinos), publicado no DO em 26.09.86, disciplinou expressamente que a contagem de ambos os prazos (sanção e veto) seria em dias úteis.

Nas atas da Assembleia constituinte em que foram registradas as sessões relacionadas ao processo legislativo, especificamente a ocorrida nos dias 01.09.87, 03.09.87 e 02.09.88, a menção à contagem do prazo em dias úteis no tocante à sanção desapareceu sem maiores explicações.

Portanto, essa omissão constitucional seria um silêncio eloquente a ponto de impedir a aplicação da analogia do prazo de 15 dias úteis à sanção tácita?

Na prática, a contagem tem sido indiferente até o presente momento, mas há um ponto nevrálgico nesse tema que demanda uma atenção: os termos inicial e final na contagem do prazo do veto.

¹⁵¹ COSTA (2013) exemplifica o “silêncio eloquente” em RE 135.637, RE 562.980 e ADI 371, e nega em AgR-AP 470, RMS 24.334 e ADPF 132.

¹⁵² Proposta de Emenda Constitucional nº 48/2017. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131972>.

¹⁵³ Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto Constitucional (Projeto Afonso Arinos). Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>.

Acesso em: 20 mai. 2023.

Por qual razão? A depender do cômputo, um veto extemporâneo resultará no restabelecimento da lei (ordinária ou complementar), cuja discussão poderá ter início em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o STF.

7. Qual é a forma de contagem do *dies a quo* e do *dies ad quem* em relação ao veto?

O início do cômputo do prazo para veto se materializaria com a recepção do PL por parte do presidente da República e o término com o recebimento da mensagem pelo presidente do Senado Federal? Ou, ainda em relação ao *dies ad quem*, seria aquele em que a publicação da mensagem de veto ocorre no Diário Oficial?

Nessa contagem, poderíamos aplicar por analogia o art. 8º, § 1º, da Lei Complementar nº 95/98¹⁵⁴, que contabiliza para entrada em vigor das leis estabelecendo período de vacância a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, com a entrada em vigor no dia subsequente à sua consumação integral?

O STF parece computar o termo final dos 15 dias úteis a partir da recepção do PL pelo presidente da República e como *dies ad quem* o envio da mensagem do veto ao presidente do Senado Federal.

A título de exemplo, na ADPF nº 714, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, os autógrafos do PL nº 1.562/2020 foram remetidos pelo presidente da Câmara dos Deputados à sanção presidencial por meio da Mensagem nº 7, em 12.06.2020, recepcionada pela Casa Civil na mesma data.

Nesse caso, o STF contabilizou como *dies a quo* a data de 12.06.2020, de modo que o interregno de 15 (quinze) dias úteis para o exercício da deliberação executiva tinha como marco final 02.07.2020, data exata em que o chefe do Poder Executivo enviou a Mensagem 374/2020 ao presidente do Senado Federal, comunicando o veto parcial e expondo os seus motivos.

O curioso, nesse caso, é que, além de ter sido considerada a data de recebimento para fins de definição do *dies a quo*, foi desprezada a publicação no Diário Oficial ocorrida no dia 3 de julho de 2020 (Edição 126, Seção 1, página 4), ou seja, a relevância foi dada à data de envio da mensagem do Poder Executivo ao Senado Federal.

¹⁵⁴ Lei Complementar nº 95/1998, art. 8º, § 1º — dispõe sobre a elaboração, redação e consolidação das leis.

Da mesma forma, na ADPF nº 893, cujo relator para o Acórdão foi o ministro Luis Roberto Barroso, os autógrafos do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 foram recebidos na Casa Civil em 24.06.2021.

No dia 14.07.2021, foi enviada a Mensagem nº 339/2021, do presidente da República ao presidente do Senado Federal e, no dia seguinte (15.07.2021), tanto a Lei nº 14.183/2021 quanto a mensagem sobre os vetos parciais foram publicados no Diário Oficial da União.

Para o STF, nesse caso, como o recebimento da Mensagem nº 28/2021 do presidente da Câmara deu-se em 24.06.2021, e a Mensagem nº 339/2021 do presidente da República com as razões dos vetos é de 14.07.2021, não teria transcorrido *in albis* o prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Parece que se olvida o STF ser a publicidade do ato administrativo no Diário Oficial uma condição de eficácia para a produção dos seus efeitos.

Extrai-se, portanto, tratar-se de tema dotado de alta relevância, pois, em razão do princípio da simetria, tanto os estados quanto os municípios devem observar esse mesmo prazo para fins de veto legislativo e, em muitos casos, não há formalização adequada sobre estes trâmites internos, inviabilizando o adequado controle, seja externo ou social.

E as mensagens entre os poderes constituídos nada mais são do que atos administrativos, ainda que de cunho político.

Por conseguinte, não se afigura adequada a contabilização do *dies a quo* para fins da materialização do veto o simples recebimento da informação via “ofício” pelo presidente do Senado Federal, mas sim a publicação dessa informação no Diário Oficial.

Isso porque conceitualmente a publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público, ou seja, trata-se de condição indispensável para que leis, contratos e atos administrativos, aí incluída a mensagem de veto, produzam eficácia perante terceiros (no caso, a sociedade).

8. Conclusão

Essa discussão está longe de ser uma mera filigrana e foi analisada novamente pelo STF na ADPF 1078.

No caso concreto, o Governador do Estado de São Paulo deixou de observar o prazo de 15 dias úteis para publicar no Diário Oficial o veto integral a uma lei, ultrapassando em 3 dias o interregno previsto constitucionalmente, de forma que o recebimento do PL para deliberação por parte do Excelentíssimo Senhor Governador, conforme se extrai do andamento da Assembleia Legislativa, ocorreu no dia 12.01.2023¹⁵⁵, e a publicação do veto no Diário Oficial ocorreu no dia 04.02.2023 (sábado), quando em verdade deveria ter ocorrido até o dia 01.02.2023 (quarta-feira).

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a contagem do prazo de 15 dias úteis tem como marco inicial o primeiro dia útil subsequente à data de recebimento da matéria pela chefia do Poder Executivo e, como termo final, a comunicação do veto ao Poder Legislativo, e não a publicação no Diário Oficial, isto é, a data em que o veto foi exarado não se confunde com a data da sua publicação e, portanto, o ato referente ao Projeto de Lei Complementar nº 81/2019 foi tempestivamente praticado pelo governador do Estado de São Paulo.

É relevante destacarmos que, em absoluto, a discussão é sobre eventual controle jurisdicional do teor das razões do veto, mas sim sobre a extemporaneidade da publicação do ato político administrativo. Se ultrapassado o prazo de 15 dias úteis do veto e a sua publicação no Diário Oficial, o corolário natural é a sanção tácita da lei.

Portanto, a consequência prática da inobservância do prazo para veto de qualquer lei permitiria que o STF, em decisão judicial, restabelecesse a sua eficácia (*in casu*, a Lei Complementar nº 81/2019), com todas as deferências à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, assegurando a adequada separação de funções prevista no art. 2º da Constituição Federal.

Não foi o que ocorreu no caso concreto, e lembramos o mito grego de Procusto, detentor de forças extraordinárias que vivia nas colinas da Ática, inicialmente gentil ao oferecer acolhida aos viajantes solitários.

Quando seus hóspedes dormiam profundamente, Procusto os amordaçava e amarrava em uma cama de ferro. Se o corpo da vítima fosse muito grande, lhes amputava partes, fossem os pés ou a cabeça; acaso o corpo fosse menor em comparação à cama, quebrava-lhes os ossos com um martelo para alongá-los.

¹⁵⁵ <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000312123>

Em breve suma, dormir no leito de Procusto significa ser forçado a adaptar-se a algo fisiologicamente impossível, e nos parece que a transparência e a publicidade assim o são, especialmente as duas comunicações que encerram os procedimentos administrativos no âmbito do processo legislativo quando do exercício das funções legislativas e executivas, quais sejam, o envio do projeto de lei para a sanção e os vetos no Diário Oficial.

Ora, seria inviável considerar uma simples comunicação em sistema eletrônico ao Poder Legislativo apta para que um veto total produza efeitos, na medida em que os vetos parciais são sempre publicados no Diário Oficial da União, e assim o estado de São Paulo também o faz.

Algo dissonante deste rito se afigura inviável, sob pena de uma interpretação da Constituição Federal em tiras, totalmente em desacordo com a hermenêutica que impõe a aplicação dos ditames constitucionais de forma unitária, harmônica e integradora¹⁵⁶.

Por fim, não se está aqui a defender a publicação irrestrita de todo e qualquer ato da administração pública no Diário Oficial, mas sim diferenciar as publicações obrigatórias, ou seja, aquelas que decorram da própria moldura constitucional em razão das suas consequências práticas, daquelas não obrigatórias — editadas no âmbito das prerrogativas de cada órgão ou entidade, e que não produzam efeitos perante terceiros.

9. Referências

- BARCELLOS, Ana P. (2017). **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- BARROSO, Luís R. (201) A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito do direito administrativo. *In*: Aragão, A. S.; Marques, F. A. (Nº) (orgs.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- BOBBIO, Norberto (2013). **Qual democracia?** 2. ed. São Paulo: Loyola.
- BOBBIO, Norberto (2015). **Democracia e segredo**. São Paulo: Edunesp.

¹⁵⁶ Canotilho (2019, p.1147–1154): princípios da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da justeza funcional e da concordância prática.

- BOBBIO, Norberto (2015). **O futuro da democracia**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- BREYER, Stephen (2006). **Active liberty: interpreting our democratic constitution**. New York: Vintage Books.
- BREYER, Stephen (2024). **Reading the Constitution: why I chose pragmatism, not textualism**. New York: Simon & Schuster.
- CANOTILHO, José J. G. (2003). **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina.
- CASSESE, Sabino (2014). **Derecho administrativo: historia y futuro**. Madrid: Global Law Press / Editorial Derecho Global.
- COSTA, Aldo C. (2013). *O “silêncio eloquente” na jurisprudência do Supremo*. <https://www.conjur.com.br/2013-nov-21/toda-prova-silencio-eloquente-jurisprudencia-supremo>.
- ENTERRÍA, Eduardo G.; FERNÁNDEZ, Tomás R. (1997). **Curso de Derecho Administrativo**. Madri: Civitas.
- GRAU, Eros R. (2002). *O direito posto e o direito pressuposto*. 4. ed. São Paulo: Malheiros.
- GRAU, Eros R. (2006). **Ensaio e discurso sobre a interpretação e aplicação do Direito**. 4. ed. São Paulo: Malheiros.
- JORDÃO, Eduardo (2022). *As mentiras que os administrativistas contam: é preciso refundar o direito administrativo sobre bases mais realistas*. In: SUNDFELD, C. A. et al. *Publicistas: Direito Administrativo sob tensão*. Belo Horizonte: Fórum.
- MARQUES, Floriano A. (Nº) (2019). **Comentários à Lei 13.655/2018 (Lei da segurança para a inovação pública)**. Belo Horizonte: Fórum.
- MAURER, Hartmut (2006). **Direito Administrativo Geral**. Barueri: Manole.
- MAYER, Otto (1903). **Le droit administratif allemand**. Paris: V. Giard & E. Brière.
- MEDAUAR, Odete (2018). *Administração Pública: do ato ao processo*. In: Aragão, A. S.; Marques, F. A. (Nº) (orgs.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- MIRANDA, Jorge (2007). **Manual de Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, t. II.
- MIRANDA, Jorge (2010). **Manual de Direito Constitucional: estrutura constitucional do Estado**. 6. ed.. Coimbra: Coimbra Editora, t. III.
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard (2025). **O Direito Administrativo dos Estados Unidos da América: fundamentos e princípios básicos a partir da perspectiva alemã**. São Paulo: Contra-Corrente.
- SILVA, José A. (2017). **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. . São Paulo: Malheiros.
- TÁCITO, Caio (1986). *Bases constitucionais do Direito Administrativo*. *Revista de Direito Administrativo* 166: 37–44.
-

Roberto Tadao Magami Junior

Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

Memória

Revista do ILP

Revista do ILP n.1

Outubro de 2015

ARTIGOS

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação

Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?

Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012 e suas variáveis condicionantes

Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas Públicas, globalização e estado democrático

Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

DADOS SOCIAIS

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

Maria Paula Ferreira e Sílvia Mancini

ESTUDOS NOVOS

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo; um estudo comparativo entre parlamentos brasileiros

Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec

Mariana Estevam

APARTE

Apresentação

Airton Paschoa

Evolução

Machado de Assis

DOSSIÊ

Breve balanço da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”

Assessoria da Comissão da Verdade do estado de São Paulo “Rubens Paiva”

O ILP e a Comissão Estadual da Verdade: uma colaboração histórica

Marcos Couto Gonçalves

Workshop “A Comissão da Verdade – desafios e possibilidades” (2012)

Eduardo Gonzáles Cueva

Seminário “O direito à verdade: informação, memória e cidadania” (2012)

Paulo Abrão

Seminário “Psicanálise, política e memória em tempos sombrios: Brasil e Argentina” (2012)

Fabiana Rousseaux e Maria Rita Kehl

Seminário “Verdade e infância roubada” (2013)

Eliana Paiva

RESENHAS

O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo (2001-2004). Confrontos e enfrentamentos no Circuito do Poder, de João Marcus Pires Dias.

Isabel Frontana Caldas e Francelino Grandó

Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira, de Leôncio Martins Rodrigues

Tiago Alexandre Leme Barbosa

Revista do ILP n.2 (especial)

Dezembro de 2021

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24728>

DOSSIÊ ILP VINTE ANOS

A importância do ILP para a sociedade brasileira

Carlão Pignatari

A sociedade moderna e digital, e o conhecimento sobre processos políticos

Karina do Carmo

Educação e Boas Práticas, um legado do ILP e da ALESP

Julio Ramos

Depoimento

Walter Feldman

O pioneirismo educacional do ILP no raiar do século XXI

Florian Madruga

ILP: uma história de excelência

Roberto Lamari

A história do Instituto do Legislativo Paulista: momentos significativos

Silmara Lauer e Any Ortega

A evolução do trabalho do ILP em seus vinte anos

Silmara Lauer, Any Ortega, Taís Santaguita e Victoria Miotto

O projeto pedagógico do ILP: princípios e fundamentos

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

O ensino de pós-graduação no Instituto do Legislativo Paulista: uma síntese

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

Revista do ILP n.3

Dezembro de 2021

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24768>

Editorial

Any Ortega e Silmara Lauar

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Letramento político: a experiência da Câmara Municipal de Itapevi

Marcelo Damasceno e Luiz Farias

Homenagem ao padre Ticão: um líder dos movimentos sociais

Marta Assumpção-Rodrigues, Júlia Rossi e Julia Santos

A importância do projeto político pedagógico para as escolas do legislativo

Roberto Lamari

ILP CIÊNCIA E CULTURA

ATAS DO SEMINÁRIO “O DIA DA TERRA”

Apresentação

Alex Peloggia

O Antropoceno: uma introdução aos conceitos e significados

Alex Peloggia

A proposição de um novo intervalo do tempo geológico: o Antropoceno

Paulo César Boggiani

O Antropoceno no Oeste Paulista

Antonio Manoel dos Santos Oliveira

As transformações da paisagem do Oeste Paulista

João Osvaldo Rodrigues Nunes, Érika Cristina Nesta Silva,

Dener Toledo Mathias e Marcel Bordin Galvão Dias

Erosão rural e urbana

Antonio José Teixeira Guerra

(Resumos e Sumários do Número 1)

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação

Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?

Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012

Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas públicas, globalização e estado democrático

Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

Maria Paula Ferreira e Sílvia Mancini

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo

Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec

Mariana Estevam

Dossiê Comissão da Verdade

Any Ortega, editora

Revista do ILP n.4 (especial)

Dezembro de 2022

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25049>

Editorial

Any Ortega e Silmara Lauar

Apresentação

Karina do Carmo

I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO LEGISLATIVO

Caminhos para o Direito Legislativo

Murillo de Aragão

Apresentação

Alexandre Issa Kimura

Apresentação

Rodrigo Del Nero

Processo Legislativo: principais desafios, atuação do Poder Legislativo e Judicialização.

Jaqueline de Godeis e Júlio Ramos

Solenidade de Abertura

Carlão Pignatari, Karina do Carmo, Murillo Aragão, Michel Temer, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Fernando José da Costa

Palestra Magna de Abertura:

O advogado e o Processo Legislativo

Michel Temer

Painel 1.

Desafios do Processo Legislativo Contemporâneo

Murillo Aragão, Gustavo Saboia, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Pierpaolo Bottini

Painel 2

Defesa de Interesse no Poder Legislativo

Luciana Lóssio, Murillo Aragão, Marco Antonio Hatem Beneton e Marcelo Bechara

Palestra Magna: Política, Justiça e Direito

Luis Roberto Barroso

Painel 3

O papel das consultorias jurídicas no Poder Legislativo

Angela Cignachi, Alexandre Issa Kimura, Leandro Vinícius da Conceição, Luciana de Fátima da Silva e Luciana Lóssio

Painel 4

Dinâmica do processo decisório no Parlamento

Alexandre Tostes, Rodrigo Del Nero, Breno Gandelman, Julio Cesar Forte Ramos e Beto Vasconcelos

Painel 5

Comissões Parlamentares de Inquérito e o advogado no Estado de Direito

Miguel Cançado, Miguel Mattos, Celso Villardi, Pierpaolo Bottini, João Batista Rodrigues

Painel 6

Direitos e prerrogativas dos advogados no Poder Legislativo

Miguel Mattos, Angela Cignachi, Alexandre Tostes e João Batista Rodrigues.

Painel 7

O decoro parlamentar e a imunidade parlamentar: evolução ou involução na jurisprudência do STF?

Marco Antonio Hatem Beneton, Carmen Silvia lima de Arruda, Carlos Eduardo de Araujo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha e Carlos Roberto de Alckmin Dutra

Palestra Final: O Futuro da Advocacia no Processo Legislativo

Murillo de Aragão

Revista do ILP n.5 (especial)

Fevereiro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25068>

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: A NOVA FRONTEIRA NO PROCESSO PARA A PRODUÇÃO DE LEIS

Editorial.

Any Ortega e Silmara Lauar

Prefácio

Karina do Carmo

Análise de Impacto Legislativo: alguns passos de uma agenda inadiável

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia L. de Arruda e Renata Rocha Villela

Avaliação de Impacto Legislativo, constituição e direitos fundamentais

Ana Paula de Barcellos

Desarmar conflitos: reflexões sobre o possível papel da análise de impacto legislativo no contexto da disputa política

Carlos Otávio Bandeira Lins

Os superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América

Carina Barbosa Gouvêa e Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco

Propostas para uma legislação de melhor qualidade

Carmen Silvia Lima de Arruda

O papel do Congresso Nacional na apreciação dos vetos presidenciais: impactos no processo legislativo a partir de 1988

Michel Kurdoglian Lutaif e Luís Gustavo Faria Guimarães

Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo: vetos integrais a projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo (SP) de 2016 a 2020
Felipe Oliveira Marçon Belchior e Maria Nazaré Lins Barbosa

A importância da advocacia pública na qualificação da produção legislativa
Yuri Carajelescov

Impulso Legislativo: a avaliação do impacto financeiro e orçamentário
Bruno Mitsuo Nagata

Análise de Impacto Legislativo *ex ante* e *ex post*: a atividade legislativa sob as premissas do Constructivismo Lógico-Semântico
Ronaldo José de Andrade

A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia
Victor Marcel Pinheiro

Governança pública multinível: um efeito legislativo felizmente inferido, mas à deriva? Análise a partir da legislação brasileira sobre o saneamento básico
Ciro di Benatti Galvão

Técnica legislativa e a Lei dos Crimes Hediondos
Lucas Catib de Laurentiis, Fernanda Carolina de Araújo Ifanger e Strauss Vidrich de Souza

Reforma da Lei de Improbidade e devido processo legislativo
Laura M. Amando de Barros e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Revista do ILP n.6 (especial)

Setembro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25288>

Editorial

Any Ortega

CONGRESSO DE ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO Parte I – 6 de março de 2023

Debate de Abertura

A Importância da Advocacia Pública no Poder Legislativo

Nelson Flávio Brito Bandeira, Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Paulo Augusto Baccarin, Fernando Cunha e Alexandre Issa Kinura

Mesa 1

O papel do Advogado Público Legislativo na elaboração legislativa: Técnica Legislativa

Carlos Roberto de Alckmin Dutra, Derly Barreto e Silva Filho, Elival da Silva Ramos, Desirée Sepe de Marco e Lilian Vargas Pereira Poças

Mesa 2

Características e peculiaridades da Advocacia Pública do Poder Legislativo: estruturação da carreira

Rita de Kassia de França Teodoro, Ricardo Teixeira da Silva, Yuri Carajescov e Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli

Lançamento da Revista do ILP n.5: Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis.

Karina do Carmo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia Lima de Arruda e Renata Villela

Revista do ILP n.7

Dezembro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25349>

Editorial

Any Ortega

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Entre aprendizados mútuos e corrupção sistêmica: a tênue linha entre Direito e Política

Felipe Rodrigues Monteiro, Nelson Flávio Brito Bandeira, Roberto Chibiak Junior e Rodrigo Vitoriano

Plano anticorrupção do Estado de São Paulo: uma análise crítica

Alexandre Peres Rodrigues

Policimento escolar no Estado de São Paulo: legislação, desafios e perspectivas

Flávia March e Vilmar Duarte Maciel

Direitos humanos e o Brasil: o Tribunal Penal Internacional e seus reflexos

Érika Rigotti Furtado

O parágrafo único e a alteração de leis

Márcio Cardosos de Sena

Reflexões sobre o papel do Direito Econômico na interrelação entre o indivíduo e o mercado capitalista

Claudio de Albuquerque Grandmaison

O Direito Internacional Humanitário: a perspectiva do passado em busca da paz

Helen Barbosa Raiz e Thiago dos Santos Dias

Partidos políticos e representatividade de gênero no Brasil

Najara Soares Ramires

Revista do ILP n.8 (especial)

Junho de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25508>

Editorial

Any Ortega

**ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E SEUS DESAFIOS SETORIAIS:
CINCO ANOS DA LGPD
7 e 8 de novembro de 2023**

Mesa de Abertura

Agnes Sacilotto, Florisvaldo Fiorentino, Leila Rocha Sponton, Carlos Isa e Marco Loschiavo

Mesa 1

A LGPD e seu legado: rumo à mudança cultural em relação aos dados pessoais.

Marco Loschiavo, Miriam Wimmer, Celso Campilongo, Raquel Gatto e Orlando Silva

Mesa 2

Balanco das experiências de adequação à LGPD no setor público

Marina Zago, Ana Rita Nery e Rafael Pitanga

Mesa 3

Balanco das experiências de adequação à LGPD no setor privado

Rafael Ferreira, Tomaz Miranda, Leonardo Melo Lins, Paulo Vinícius de Carvalho Soares e Henrique Rocha

Revista do ILP n.9 (especial)

Setembro de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25708>

Editorial

Any Ortega

ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA ELEIÇÕES 2024: A DEMOCRACIA EM TEMPOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

04, 11, 18 e 25 de abril de 2024

Mesa de Abertura

Alexandre Kimura, Carlos Roberto Isa, Encinas Manfré, Florisvaldo Fiorentino, Guilherme Piccina e Natacha Souza Jones

Primeiro Debate

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROPAGANDA ELEITORAL: PANORAMA E PERSPECTIVAS.

Heloísa Massaro, Paulo Taubemblatt e Regis de Castilho Barbosa Filho

Segundo Debate

DIVERSIDADE NA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E VIOLÊNCIA POLÍTICA

Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli, Edilene Lobo e Máira Recchia

Terceiro Debate

FEDERAÇÕES, PARTIDOS, COLIGAÇÕES E FINANCIAMENTO ELEITORAL

Maria Claudia Bedotti, Michel Bertoni e Ricardo Vita Porto

Quarto Debate

DEMOCRACIA, PROPAGANDA ELEITORAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carlos Isa, Flávio Brito, Maria Virgínia Mesquita Nasser, Ricardo Penteado e Roberto Maia Filho

Revista do ILP n.10

Dezembro de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25728>

Editorial

Any Ortega e Caroline Gomes

ATAS DO SEMINÁRIO INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO

28 de maio de 2024

Painel 1: A Análise de Impacto Orçamentário como requisito adicional para a validade formal de leis criadoras de despesas: discussões à luz da ADI 7633

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Renata Rocha Villela e Carmen Sílvia Lima de Arruda

Painel 2: Iniciativa no Processo Legislativo: aspectos da federação e questões polêmicas

Alexandre Issa Kimura, Fábio Santana, Roberta Clemente e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

IMPACTO DA INTELIGÊNCIA GENERATIVA NA POLÍCIA JUDICIÁRIA E DISCIPLINA

Vilmar Duarte Maciel

EMPRESAS TRANSNACIONAIS: *compliance* baseado nos princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU e estruturas institucionais de regulação e autorregulação

Maurício Fiorito e Rubem Aloysio Moreira Neto

REELEIÇÃO DAS MESAS DIRETORAS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS: evolução jurisprudencial (ADI nº 6524)

Ronaldo Quintanha da Silva e Gustavo Machado Pires

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS

Claudio de Albuquerque Grandmaison

Revista do ILP n.11 (especial)

Junho de 2025

www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25948

Apresentação

Daniel Santos Garroux

Editorial

Any Ortega e Caroline Gomes

ATAS DO SEMINÁRIO IMPACTOS DO ENVELHECIMENTO NO BRASIL: O QUE ESPERAR PARA OS PRÓXIMOS ANOS?

12 de novembro de 2024

Mesa de Abertura

Emiliana Herrmann, Agnes Sacilotto, Andréa Werner, Priscila Beltrame,
Eudes de Oliveira, Walter Feldman e Alexandre Kalache

Debate

João Iotti, Monize Marques, Deusiana Falcão, Luiz Fernando Baby Miranda e
Jorge Felix

ATAS DO SEMINÁRIO JOGOS E APOSTAS: PROTEÇÃO E SAÚDE DO CONSUMIDOR

26 de novembro de 2024

Debate

Hermano Tavares, Luiz Fernando Baby Miranda, Luiz Orsatti Filho e Robson
Santos Campos

Revista do ILP n.12

Dezembro de 2025

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25068>

Apresentação

Daniel Garroux

Editorial

Any Ortega e Caroline Gomes

**PATRIMÔNIOS E LEGADOS CULTURAIS IMATERIAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Educar desde y en los patrimonios: cultura e identidad

Laura Isabel Romero

Educar a partir dos e nos patrimônios: cultura e identidade

Laura Isabel Romero / Tradução de Eric Cyon Rodrigues e Any Ortega

Patrimônio urbano e rural do Vale do Paraíba: entre os traços coloniais e imperiais — o ausente e o presente

Pedro de Alcântara Bittencourt César

Memória, território e política: auto-organização nas comunidades de Caiumba / Tambu / Batuque de Umbigada paulista

Elisabete de Fátima Farias Silva e Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro

As múltiplas dimensões do patrimônio cultural, do material ao imaterial: a tradição do Corpus Christi de Matão (SP) como forma de expressão artística e festividade

Luis Gustavo Lucatelli e Máisa Fonseca de Almeida

A importância das políticas municipais de conservação do patrimônio cultural

Luci Mendes de Melo Bonini

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Geopolítica contemporânea e a grande estratégia nacional: articulando clássico e aeroespacial

Guilherme Sandoval Góes e Thiago dos Santos Dias

A importância da Biblioteca na preservação e disseminação do conhecimento tecnológico e científico: o caso da GITEB no IPT

Brenda de Melo Silva e Maria Solange de Oliveira Pereira Fierro

A potencialidade da Inteligência Artificial para o Ensino Fundamental, anos finais

Carlos Rodrigues Pimentel e Walefe Lopes da Cruz

O Projeto Geoparque Corumbataí como uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável: um breve dossiê

José Alexandre de J. Perinotto, José Eduardo Zaine, Matheus Lisboa Nobre da Silva, Miguel Borduque, Maria Vitória Baptista, Fábio Augusto Gomes Vieira Reis e Mariselma Ferreira Zaine

Saúde como estratégia econômica: uma abordagem contemporânea e transversal

Tacyra O. Valois

Revista do ILP n.13(1)

Março de 2026

www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=26128

Apresentação

Marlon Damasceno Cabral

Editorial

Any Marise Ortega

Laura

Aleandre

ESTUDOS LEGISLATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (PARTE 1)

Um ensaio jurídico sobre os jabutis

Carlos Roberto de Alekmin Dutra

Processo de reforma constitucional

Ricardo Marcondes Martins

A competência das câmaras municipais e dos tribunais de contas no julgamento das contas de prefeitos: uma análise à luz dos Temas de Repercussão Geral 157, 835, 1.287 e da ADPF 982/PR

Jéssica Vishnevsky Cosimo

Aprovação de planos urbanísticos por decreto legislativo

Victor Carvalho Pinto

A técnica legislativa como importante instrumento de segurança jurídica

Lauro Valetta Facundo de Souza

Do devido processo legislativo: uma agenda em construção

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo

Tassiane de Fátima Moraes e Fabio Paulo Reis Santana

A lógica do respeito no devido processo legislativo: reconhecimento como fundamento da legitimidade democrática na produção normativa

Laura Elizandra Machado Carneiro e Marcilene dos Santos Andrade

As hipóteses de *quorum* qualificado no processo legislativo estadual

Fernando Dias Menezes de Almeida, Telma de Freitas Fontes e

Fernanda Noia da Costa Lino

167-184

Política

Editorial

A Revista do ILP (ISSN 2446-600X) é um periódico acadêmico (técnico-científico) de livre acesso e distribuição, publicado pelo Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP). É editada em formato impresso com arquivo disponibilizado em meio eletrônico (publicação hospedada na Biblioteca Digital da ALESP com acesso direto pela página do ILP):

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/>

<https://www.al.sp.gov.br/ilp/publicacoes/>.

Com o objetivo é contribuir para a consecução das atribuições de pesquisa e extensão científica do Instituto do Legislativo Paulista, a Revista do ILP publica trabalhos originais e inéditos de pesquisa ou discussão teórica e revisão, relatos de debates e informações acadêmicas institucionais, nos campos de Estudos Legislativos, Ciência Política, Políticas Públicas, Governo, Gestão Pública e Atividade Legislativa, assim como temas técnico-científicos de relevante interesse social contemporâneo.

Informações sobre a submissão de artigos e o processo editorial podem ser acessadas na página de publicações do ILP:

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/periodicos/submissao_de_artigos.pdf

Editoria:

Dainis Karepovs (editor), 2015

Airton Paschoa (editor assistente), 2015

Silmara Lauar (editora associada), 2021-2023

Any Ortega (editora), 2021- atual

Caroline Gomes (editora assistente), 2024 - 2025

