

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Direito  
Programa de Pós-Graduação

Fabiana Miranda Prestes

**A CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS À LUZ DO  
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA: perspectivas sobre o papel do órgão e a  
divulgação de seus trabalhos**

Belo Horizonte

2024

Fabiana Miranda Prestes

**A CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS À LUZ DO  
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA: perspectivas sobre o papel do órgão e a  
divulgação de seus trabalhos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Fabiana de Menezes Soares.

Belo Horizonte

2024

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

Prestes, Fabiana Miranda  
P936c A consultoria legislativa da Câmara dos Deputados à luz do princípio da  
transparência [manuscrito]: perspectivas sobre o papel do órgão e a  
divulgação de seus trabalhos / Fabiana Miranda Prestes. - 2024.  
110 f. : il.

Orientadora: Fabiana de Menezes Soares.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.  
Bibliografia: f. 101-108.

1. Direito constitucional - Brasil - Teses. 2. Poder legislativo - Teses.  
3. Transparência na administração pública - Teses. I. Soares, Fabiana de  
Menezes. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito.  
III. Título.

CDU: 342.52(81)



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA FABIANA MIRANDA PRESTES

Realizou-se, no dia 21 de março de 2024, às 09:30 horas, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA: perspectivas sobre o papel do órgão e a divulgação de seus trabalhos*, apresentada por FABIANA MIRANDA PRESTES, número de registro 2022651191, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Fabiana de Menezes Soares - Orientador (UFMG), Prof(a). Camila Silva Nicacio (UFMG), Prof(a). Roberta Simões Nascimento (Universidade de Brasília).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 100 - CEM PONTOS.

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 21 de março de 2024.

Prof(a). Fabiana de Menezes Soares ( Doutor ) Nota:

**Camila Nicácio**

Assinado de forma digital por Camila  
Nicácio  
Dados: 2024.04.05 15:31:16 -03'00'

Prof(a). Camila Silva Nicacio ( Doutora ) Nota:

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

ROBERTA SIMOES NASCIMENTO  
Data: 08/04/2024 11:53:46-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Roberta Simoes Nascimento ( Doutor ) Nota:

## AGRADECIMENTOS

O desejo de estudar sobre Poder Legislativo veio do ofício. Durante a graduação, o tema passou batido pelas aulas de Direito Constitucional, denunciando um problema que eu só iria entender mais tarde. Mas, já no papel de servidora do Poder Legislativo do Município de Belo Horizonte, entendi que era preciso aprofundar o conhecimento sobre o processo de elaboração normativa para além do rito formal.

Ingressei, então, no curso de especialização da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e devo sinceros agradecimentos a cada um dos professores que lá encontrei e que despertaram em mim o desejo de seguir adiante, especialmente o Prof. José Alcione Bernardes Júnior. A Escola do Legislativo da ALMG desempenha um papel importantíssimo na educação de diversos servidores e cidadãos, devendo ser reconhecida não só aqui, mas em todas as suas iniciativas.

O próximo passo era evidente: o mestrado na Universidade Federal de Minas Gerais. A realização de um sonho profissional, que se tornou ainda mais prazerosa pela orientação sempre certa da Profa. Fabiana de Menezes Soares e pelo acolhimento no grupo do Observatório para a Qualidade da Lei. À Profa. Fabiana agradeço principalmente pela sua generosidade e por sua condução sempre atenta, empática e responsável.

Muito desse trabalho devo também aos professores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG e, especialmente, à Profa. Roberta Simões Nascimento e à Profa. Camila Silva Nicácio, que participaram da qualificação do projeto de pesquisa e trouxeram importantes reflexões e análises.

As amizades têm um valor inestimável em qualquer esfera da vida e isso também se prova para as esferas acadêmica e profissional. Agradeço por ter ao meu lado amigos incríveis que, em muitos momentos, me ajudaram a tirar o peso das obrigações, tornando esse percurso mais leve. Sou também muito grata por ter encontrado, no PPGD, amigos que foram para além das salas de aula e compartilharam comigo as dores e as delícias da pós-graduação. Devo admitir, ainda, que essa jornada não teria sido possível sem o apoio incondicional dos meus amigos da Câmara Municipal de Belo Horizonte, que me incentivaram e me proporcionaram a tranquilidade necessária para executar esse trabalho.

À minha família, devo sempre agradecimentos. Não existe voo solitário quando se sabe de onde veio. Agradeço por todo o apoio que sempre me deram e pela certeza de que estarão ao meu lado, qualquer que seja a direção.

## RESUMO

Este trabalho procurou compreender como ocorre a divulgação dos estudos produzidos pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Conle). A Conle é um órgão de assessoramento técnico à disposição dos Deputados Federais, da Mesa Diretora, das Comissões e da Presidência da Casa. Apesar do grande volume de trabalhos produzidos pelo órgão, dentre os quais se incluem estudos, notas técnicas e notas descritivas, apenas uma pequena parcela desses trabalhos é publicizada por meio do Portal da Câmara dos Deputados. Para compreender como ocorre essa divulgação e quais são os critérios para publicidade ou sigilo desses documentos, realizou-se estudo de caso sobre o órgão, com foco nos anos de 2020, 2021 e 2022, e nos trabalhos produzidos pela área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional (área XI) da Conle no ano de 2021. Em um primeiro momento, o estudo aqui realizado buscou compreender as normas e os fundamentos associados à restrição de publicidade dos trabalhos da Conle, confrontando-os com as disposições constitucionais, normativas e teóricas que fundamentam a ampla circulação de informações técnicas no processo legislativo. Posteriormente, foi realizada análise exploratória quanto à divulgação dos estudos da Conle no Portal da Câmara dos Deputados. Verificou-se que os estudos publicados são decorrentes de iniciativa dos consultores ou vinculados a algum projeto específico de especialização da Casa. As conclusões deste estudo indicam a necessidade de repensar o sigilo aplicável aos documentos meramente informativos produzidos pela Conle, diante da necessidade de justificação das leis e do papel que esse órgão exerce para a redução de assimetrias informacionais.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo; Assessoramento parlamentar; Estudos técnicos; Transparência.

## **ABSTRACT**

This study sought to understand how the studies produced by the Legislative Consultancy of the Chamber of Deputies (Conle) are disseminated. The Conle is a technical advisory body available to Federal Deputies, the Board of Directors, Committees and the Presidency of the House. Despite the large volume of work produced by the body, which includes studies, technical notes and descriptive notes, only a small portion of these works are published through the Chamber of Deputies Portal. To understand how this disclosure takes place and what the criteria are for publicizing or keeping these documents secret, a case study was carried out on the body, focusing on the years 2020, 2021 and 2022, and on the work produced by the area of Environment and Environmental Law, Territorial Organization, Urban and Regional Development (area XI) of Conle in the year 2021. Initially, the study carried out here sought to understand the norms and foundations associated with restricting the dissemination of Conle's work, comparing them with the constitutional, normative and theoretical provisions that underlie the wide circulation of technical information in the legislative process. Subsequently, an exploratory analysis was carried out regarding the dissemination of Conle studies on the Chamber of Deputies Portal. It was found that the published studies were the result of the consultants' initiative or linked to a specific specialization project at the House. The conclusions of this study indicate the need to rethink the confidentiality applicable to purely informative documents produced by Conle, given the need to justify the laws and the role that this body plays in reducing informational asymmetries.

**Keywords:** Legislative power; Legislative Consultancies; Technical studies; Transparency.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Mapa do assessoramento parlamentar nos estados brasileiros.....	17
<b>Figura 02:</b> Gráfico elaborado por Delley para representar sua metodologia para elaboração normativa.....	28
<b>Figura 03:</b> Infográfico “Caminhos para elaborar um Projeto de Lei” .....	45
<b>Figura 04:</b> Histórico das normas de criação e alteração da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados .....	51
<b>Figura 05:</b> Macroáreas e áreas de especialização da Conle.....	55
<b>Figura 06:</b> Captura de tela da página inicial do Portal da Câmara dos Deputados.....	85
<b>Figura 07:</b> Captura de tela da página de estudos legislativos, assunto “Meio Ambiente e Energia”, ano de 2021.....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01:</b> Produções da Conle no ano de 2021 por categoria .....	83
<b>Gráfico 02:</b> Produções da Área XI no ano de 2021 por categoria.....	83
<b>Gráfico 03:</b> Proporção de estudos técnicos em relação ao total - Conle e da Área XI .....	84
<b>Gráfico 04:</b> Total de estudos publicados no site da Câmara dos Deputados por ano .....	86

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01:</b> Trabalhos de natureza técnica que subsidiam a atuação do parlamentar .....	58
<b>Tabela 02:</b> Trabalhos em que a Conle produz minutas de pronunciamentos para o parlamentar.....	58
<b>Tabela 03:</b> Trabalhos em que a Conle produz minutas de proposições e pareceres.....	59
<b>Tabela 04:</b> Quantitativo de trabalhos produzidos por ano e por tipo (Conle e área XI).....	79
<b>Tabela 05:</b> Somatório dos tipos “comentário a item da pauta”, “consulta”, “estudo”, “nota descritiva” e “nota técnica” por ano.....	87
<b>Tabela 06:</b> Análise dos estudos referentes a projetos de lei específicos.....	88
<b>Tabela 07:</b> Análise dos estudos publicados pela área XI no ano de 2021.....	91
<b>Tabela 08:</b> Tabela extraída do Relatório do CEDES referente ao biênio 2022-2023.....	95
<b>Tabela 09:</b> Resumo das atividades da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no ano de 2021.....	97
<b>Tabela 10:</b> Resumo do quantitativo de assessoramentos prestados à comissão pela Conle e pela Área XI nos anos de 2020 a 2022.....	97

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1. Definição do problema de pesquisa e caracterização do objeto de estudo	13
1.2. Metodologia	<b>20</b>
<b>2. O ASSESSORAMENTO PARLAMENTAR E A NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA</b>	<b>23</b>
2.1. A abordagem interdisciplinar	23
2.2. Atuação das consultorias legislativas na promoção da maior qualidade da lei	25
2.3. Os incentivos informacionais para a especialização dos parlamentares	34
2.4. Fatores contingentes para a atuação das consultorias legislativas	41
<b>3. A ORGANIZAÇÃO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>	<b>44</b>
3.1. A função da consultoria frente ao processo legislativo e a sua relação com os parlamentares	44
3.2. Breve histórico	48
3.3. A configuração atual da Conle	51
<b>4. OS COMANDOS NORMATIVOS DE PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA APLICÁVEIS AO CASO</b>	<b>62</b>
4.1. Normas internas sobre o caráter sigiloso do assessoramento e a aplicação da Lei de Acesso à Informação na Câmara dos Deputados	62
4.2. Critérios constitucionais e legais para cumprimento do princípio da transparência e sua aplicabilidade em relação aos documentos preparatórios no processo de elaboração normativa	66
<b>5. ANÁLISE SOBRE A DIVULGAÇÃO DAS PRODUÇÕES DA CONLE</b>	<b>78</b>
5.1. Definição dos critérios para análise	78
5.2. O trabalho da Conle e da área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional da Câmara dos Deputados nos anos de 2020, 2021 e 2022	79
5.3. Publicações da Conle disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados	85

5.3.1. Análise quantitativa dos estudos publicados no site	86
5.3.2. Análise dos estudos referentes a Projetos de Lei específicos	88
5.3.3. Análise dos estudos produzidos pela Área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional no ano de 2021.	90
5.4. Análise das reuniões da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	96
5.5. Resumo dos dados encontrados	98
<b>6. CONCLUSÃO</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Definição do problema de pesquisa e caracterização do objeto de estudo

Os problemas enfrentados na sociedade atual estão cada vez mais multifacetados e interconectados, exigindo abordagens igualmente mais complexas para resolvê-los de forma eficaz. Políticas públicas devem ser pensadas a partir de uma realidade que está em constante e rápida transformação e que envolve fatores e condições que se entrelaçam em uma intrincada teia social. Demandam intervenções capazes de oferecer respostas tempestivas e promover resultados concretos para a sociedade.

O Poder Legislativo, enquanto ator decisivo no ciclo de políticas públicas, é provocado para oferecer soluções legislativas efetivas e eficientes para essas questões, assim como para intensificar a fiscalização exercida sobre os atos do Executivo. Para bem desempenhar suas funções constitucionais - seja para legislar, representar ou fiscalizar - há, portanto, uma crescente necessidade de especialização do Poder Legislativo. Assim, as decisões políticas podem ser tomadas da forma mais informada possível, considerando toda a complexidade do contexto em que estão inseridas, favorecendo a qualidade do produto final prestado à sociedade.

A visão da teoria informacional sugere que o incentivo à especialização dos parlamentares perpassa pela oferta de recursos institucionais, sendo necessário dotar o órgão de instrumentos para o aporte de informações e para a ampla participação da sociedade e dos atores sociais afetados. Desta forma, há diversos instrumentos à disposição dos parlamentares, tais como a realização de audiências públicas, de visitas técnicas, a criação de comissões permanentes especializadas, além do tema central deste trabalho que é o assessoramento técnico institucional. Todos esses recursos atuam na qualificação do debate.

A capacidade de atuação do Poder Legislativo frente aos diversos problemas sociais envolve também exigências cada vez maiores de participação e abertura, em uma perspectiva de e-transparência e *open data*. Nesse sentido, tem sido uma preocupação constante o incremento da transparência no âmbito do Poder Legislativo. Principalmente sob o direcionamento da Lei de Acesso à Informação (LAI), as Casas Legislativas brasileiras têm promovido, nos últimos anos, uma importante abertura. Iniciativas como a exibição integral das reuniões plenárias e de comissões, a transmissão *online* das audiências públicas, a possibilidade de acesso à documentos legislativos e a utilização de recursos interativos para a participação do cidadão são apenas alguns exemplos desse movimento.

Diante desse cenário, a oferta de assessoramento técnico institucional é um recurso que fortalece a atuação do parlamentar, pois contribui para a sua especialização e para a melhor compreensão das diversas questões que são levadas à discussão no âmbito legislativo. É sobre esse recurso que este trabalho trata, procurando compreender os aspectos ligados à ausência de divulgação e circulação das informações geradas por esses órgãos de assessoramento. Para melhor entender o problema investigado nessa pesquisa se faz necessário primeiro apresentar as principais características desses órgãos.

Assessoramento legislativo, em seu sentido mais amplo, é “todo auxílio de natureza intelectual e consultiva prestado aos responsáveis pela função legislativa, quer no âmbito local, estadual ou federal, quer dentro do Poder Legislativo ou do Executivo” (Brasileiro, 1968, p.20).

Embora o conceito de Ana Maria Brasileiro (1968) seja amplo, esta pesquisa se dedica apenas ao assessoramento pertinente ao Poder Legislativo, sem adentrar na caracterização do assessoramento ao Chefe do Executivo no exercício de suas competências legislativas. Para designar o assessoramento legislativo que ocorre no âmbito do Poder Legislativo e diferenciá-lo daquele que se dá em outras esferas, será adotada a nomenclatura “assessoramento parlamentar”.

O assessoramento parlamentar pode assumir diferentes formas e estruturas. Antes de adentrar na caracterização do modelo estudado nesta pesquisa (o assessoramento interno de caráter institucional e centralizado), mostra-se necessário explicitar as diferenças entre os modelos de assessoria identificados pela literatura. Traçar esse panorama é importante para entender as características assumidas pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Conle), que foi o objeto do estudo de caso aqui desenvolvido.

Segundo a classificação proposta por Horta (2011), o assessoramento parlamentar pode ser classificado quanto à origem, à frequência, à incidência e à abrangência (destinação), podendo assumir as seguintes características: (a) Quanto à origem: externo (ou seja, promovido por instituição que não está inserida no quadro organizacional do Legislativo) ou interno (quando promovido por estrutura situada dentro da organização do Parlamento); (b) Quanto à frequência: eventual ou permanente; (c) Quanto à incidência: na elaboração inicial da propositura ou durante a tramitação de um projeto; (d) Quanto à abrangência (ou destinação imediata): o assessoramento pode ser direcionado para cada parlamentar individualmente, para

as lideranças partidárias, para as comissões ou Mesa Diretora; já no tipo central, o serviço é disponibilizado para quaisquer deputados, liderança, comissão e para a Mesa Diretora.

Na literatura é possível encontrar também menção às chamadas assessorias de bancada, de partido político e de gabinete parlamentar (Santos; Mourão; Ribeiro, 2019). A assessoria de partido pode ser classificada como externa, pois é provida pelo partido em apoio ao mandato parlamentar e possui caráter político e ideológico, o que a difere das assessorias institucionais (Ribas; Silva, 2019).

Já as assessorias de bancada e as de gabinete são internas, porque abrigadas na estrutura do Poder Legislativo, mas destinam seus trabalhos à bancada parlamentar e aos gabinetes, respectivamente. É da praxe legislativa, que a assessoria de gabinete seja viabilizada por meio da previsão, na estrutura administrativa do órgão, de cargos em comissão para cada gabinete para serem ocupados por pessoas designadas pelo próprio parlamentar. São, portanto, cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração.

Considerando essa praxe e para diferenciar as assessorias de gabinete das assessorias institucionais, mostra-se relevante adicionar mais um critério à classificação proposta por Horta (2011): o tipo de vínculo estabelecido entre o assessor e o órgão legislativo. Trata-se da forma de investidura no cargo, que, à luz do art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CRFB/88), pode ser por meio de concurso público ou por livre nomeação e exoneração, no caso de cargos em comissão. Assim, os assessores podem ser servidores efetivos, investidos por meio de concurso público, ou comissionados. O órgão de assessoramento parlamentar, quando ocupado por servidores efetivos, é chamado de assessoria ou consultoria institucional (Rodrigues, 2011, p. 88). Quando a assessoria é composta por servidores comissionados, nomeados com base na relação de confiança estabelecida entre nomeante e nomeado, como já visto, pode ser a assessoria de bancada ou de gabinete.

Esse é um importante fator de diferenciação para a forma como o serviço deve ser organizado e prestado. A assessoria parlamentar dita institucional é ocupada por um corpo de servidores efetivos, que foram aprovados em concurso público e que possuem estabilidade. São, portanto, apartidários, perenes e desvinculados dos interesses dos mandatos, o que lhes permite uma abordagem mais técnica e isenta em relação aos temas tratados.

As assessorias parlamentares institucionais (comumente designadas de Consultorias Legislativas) são órgãos do Poder Legislativo especializados no assessoramento de natureza intelectual, o que compreende a produção de informações técnicas sobre assuntos complexos e

o fornecimento de subsídios para a tomada de decisão política. Devem cumprir suas tarefas com isenção e livres de pressões externas (Ribas; Silva, 2011). Normalmente, convivem na mesma estrutura os órgãos de assessoramento parlamentar institucional e o assessoramento de gabinete. Assim, o parlamentar conta com a sua própria assessoria, de livre nomeação e exoneração, e com o auxílio do órgão técnico ocupado por servidores efetivos.

Santos, Mourão e Ribeiro (2019) destacam alguns benefícios da institucionalização das consultorias: caráter de permanência e de “memória”, que permite o armazenamento de conhecimentos e experiências na instituição, tendo em vista a rotatividade dos parlamentares; aporte de informações técnicas de especialistas nos mais variados temas, permitindo o debate sobre assuntos complexos; e redução da assimetria informacional, provendo o Poder Legislativo de condições para atuar no debate público.

Investigando os modelos instituídos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, Lima (2014) ressalta que a presença de um corpo técnico consultivo tem o potencial de fortalecer o Poder Legislativo, pois é capaz de propiciar uma análise mais fundamentada das questões pautadas, promovendo o aprofundamento das discussões sobre políticas públicas e a autonomia em relação ao aporte de informações externas. Em comparação com a Assembleia Legislativa de Pernambuco, que ainda não era dotada de assessoramento institucional, concluiu que “por não se contar com um corpo especializado, o nível de discussão e estudos é menos aprofundado e o posicionamento de especialistas externos é pouco refutado” (Lima, 2014, p. 28).

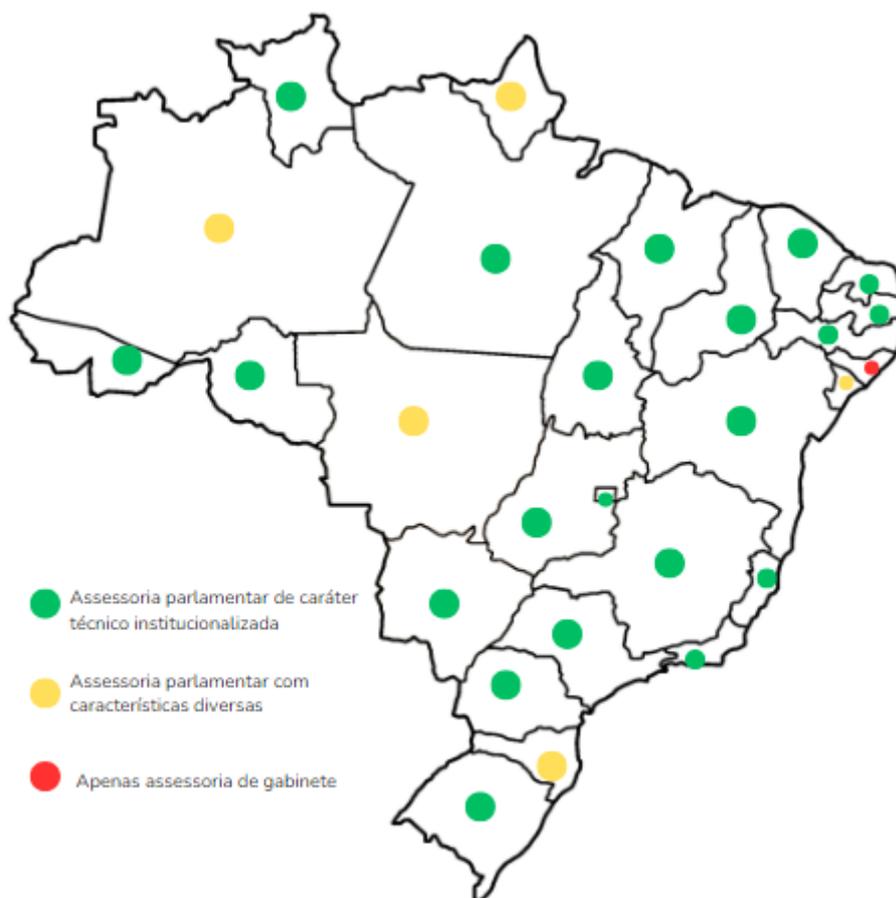
Em âmbito federal, as Consultorias Legislativas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados são referência nacional, mas a instituição de órgãos consultivos com finalidade semelhante foi medida replicada pela maioria dos legislativos estaduais<sup>1</sup>. Das vinte e sete unidades federativas (estados e Distrito Federal), vinte e uma delas possuem órgão de assessoramento parlamentar de caráter técnico e institucional. Cinco assembleias legislativas são dotadas de setores responsáveis por assessorar o processo legislativo, mas com características distintas do modelo aqui estudado, seja porque prestam apoio apenas operacional, seja porque as atribuições são exercidas por servidores comissionados, ou porque o serviço é abrigado em órgão de assessoramento jurídico. Apenas um estado da federação

---

<sup>1</sup> Destaca-se a iniciativa de incluir na CRFB/88 a previsão das Consultorias Legislativas como órgãos de carreira a serem constituídos nas Assembleias Legislativas. A medida estava prevista na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 09/2014, do Senado Federal, mas não avançou e foi arquivada devido ao encerramento da legislatura.

(Alagoas) conta com apenas o assessoramento de gabinete. A figura abaixo ilustra a distribuição espacial desses dados:

**Figura 01: Mapa do assessoramento parlamentar nos estados brasileiros**



**Fonte:** elaborado pela autora a partir dos dados relacionados no Apêndice A.

É preciso ressaltar que a organização de cada consultoria se insere no âmbito da competência regulamentar do Poder Legislativo de cada entidade federativa. Sendo assim, os instrumentos utilizados e a forma de atuação do corpo técnico variam de acordo com a estrutura administrativa de cada órgão. No geral, atuam produzindo estudos e notas técnicas, que visam contextualizar o parlamentar sobre determinado assunto, e auxiliam os parlamentares desde a redação de pronunciamentos até a elaboração de projetos de lei e orientações sobre a aplicação do regimento interno.

A presente pesquisa se deterá à investigação sobre a publicidade conferida às produções desses órgãos de assessoramento. Com base em uma revisão preliminar da literatura sobre o

tema, foi possível identificar que pesquisas anteriores concluíram pela ausência de transparência nos órgãos analisados e foi constatado que o sigilo é fundamentado em normativas internas ancoradas na concepção de que os estudos constituem propriedade do parlamentar que os solicitou (Lima, 2014; Santos, 2014; Soares; Gelape, 2016).

Foi identificado também que não há consenso sobre o dever de publicidade dos estudos produzidos pelas consultorias. Santos, Mourão e Ribeiro (2019, p. 139) apontam que a relação entre consultoria e parlamentar é orientada pela teoria do agente e do principal, em que as consultorias são os agentes e os parlamentares são os principais, que compartilham de seu poder com os técnicos visando à obtenção de contribuições para a melhor tomada de decisões. Sob essa perspectiva, a produção técnica seria exclusiva do parlamentar que a solicitou, razão pela qual o sigilo e a discricção seriam características obrigatórias da consultoria (Santos; Mourão; Ribeiro, 2019, p. 141). Sob outra perspectiva, Fabiana de Menezes Soares e Lucas de Oliveira Gelape (2016, p. 385) concebem a atuação das consultorias legislativas como o exercício de “múnus público que qualifica o debate e disponibiliza informações ao processo público de formação de leis”, assemelhando-se à figura do *amicus curiae*.

Sendo assim, a presente pesquisa foi motivada pelo desejo de melhor entender os aspectos relacionados à divulgação (ou não) dos materiais produzidos pelas consultorias legislativas. Para isso, como recorte metodológico, optou-se por centrar as investigações em apenas um órgão: a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Conle).

A Conle é um órgão de assessoramento técnico à disposição dos Deputados, da Mesa Diretora, das Comissões e da Presidência da Casa. Foi escolhida por ser um dos órgãos de referência nacional no assessoramento parlamentar. Junto ao Senado Federal e à ALMG, a Câmara dos Deputados foi uma das pioneiras na instituição de um órgão de assessoramento técnico institucional, formado por um corpo de servidores efetivos e especializados. A atual organização da consultoria na Câmara dos Deputados, com a divisão de seu corpo técnico por assuntos, coincide, na maior parte, com as temáticas das comissões permanentes, o que facilitou a execução da metodologia proposta para a pesquisa.

Além disso, em uma análise preliminar, observou-se que a Câmara dos Deputados possui em seu site uma estrutura de divulgação dos estudos com recortes por anos e áreas temáticas. Considerou-se também que a Câmara dos Deputados é a Casa Legislativa federal que melhor reflete a dinâmica política que ocorre nos estados e municípios, dadas as

particularidades do Senado Federal, o que garante que os resultados dessa pesquisa possam ser utilizados, em alguma medida, para estudos futuros envolvendo estados e municípios.

Sendo assim, definiu-se como objetivo geral da pesquisa responder à seguinte indagação: Como é dada publicidade ou justificado o sigilo das produções da Conle?

Para isso, realizou-se estudo de caso sobre o órgão, com foco nos anos de 2020, 2021 e 2022, e nos trabalhos produzidos pela área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional (área XI) da Conle no ano de 2021, conforme explicitado no tópico dedicado a detalhar o recorte metodológico. A escolha pela centralização do estudo em apenas uma área de atuação da consultoria se justifica pela necessidade de analisar o site da Câmara dos Deputados, as reuniões de comissão e os projetos de lei associados. No entanto, no decorrer da investigação, verificou-se que o estudo demandou análise detida sobre as normas gerais aplicáveis à Conle, abrangendo todas as suas áreas de atuação, além de um debate sobre a própria natureza do órgão.

Inicialmente, a hipótese que foi colocada é que o grau de transparência seria variável de acordo com o tipo de documento produzido, existindo diferentes graus de publicidade. Existem diferentes formas de atuação das consultorias no aporte informacional ao processo de elaboração normativa e algumas delas geram produções técnicas que são efetivamente publicizadas por esses órgãos, enquanto algumas não são. Assim, a hipótese previamente formulada foi no sentido de que o órgão analisado confere graus distintos de publicidade (ou ausência dela) a depender do tipo de produto e de alguns fatores, como, por exemplo, se o estudo foi solicitado por comissão, por parlamentar ou produzido de ofício; ou, ainda, se é destinado a subsidiar análise de uma proposição específica ou se se destina ao exame mais geral de um determinado tema.

Tal hipótese partiu de uma análise preliminar do portal da Câmara dos Deputados, da leitura prévia da bibliografia sobre o tema e da própria experiência pessoal da pesquisadora, enquanto servidora pública do Poder Legislativo de Belo Horizonte, onde a divulgação de notas técnicas produzidas pelos consultores legislativos se dá apenas internamente para demais parlamentares e servidores.

Conforme será demonstrado, há norma legal que impõe o caráter sigiloso ao assessoramento na Câmara dos Deputados, razão pela qual apenas uma parcela ínfima dos trabalhos é publicizada. Pelo que foi extraído dos documentos publicados e do Portal da Câmara dos Deputados, os materiais publicados são fruto da iniciativa dos próprios consultores. Para

melhor compreensão do problema, foram investigados os fundamentos para essa previsão e sua congruência com o sistema constitucional e legal que ampara o amplo direito de acesso à informação.

## **1.2 Metodologia**

O objetivo geral desta pesquisa é investigar como é dada publicidade ou justificado o sigilo das produções da Conle. Esse é um tema que demanda investigação teórica e empírica e, sendo assim, esta pesquisa se dividiu da seguinte forma: a primeira parte traça os pressupostos teóricos que norteiam o trabalho da assessoria parlamentar e que são pertinentes para compreender o fluxo de informações no Parlamento; a segunda parte se dedica a descrever a estrutura da Conle e a analisar, de forma empírica, a efetiva divulgação conferida aos produtos desse órgão.

Para a análise empírica, optou-se por analisar o trabalho da Conle e da área XI no período de 2020 a 2022. Além disso, optou-se por focar a análise qualitativa nos estudos produzidos pela área XI referentes ao ano de 2021. Isso foi necessário porque a pesquisa se propôs a analisar como se dá a divulgação de forma concreta e não apenas a partir das normativas associadas ao tema, o que demandou a análise do Portal da Câmara dos Deputados e das reuniões da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Para a compreensão das normas internas que regem a matéria e sua aplicabilidade ao caso em estudo, foi necessário traçar a cadeia de fontes sobre o tema, analisando os aspectos constitucionais e legais ligados ao direito de acesso à informação. Foram consultadas também as normas internas da Câmara dos Deputados e a bibliografia já existente sobre o órgão. Além disso, foi formulado pedido de informação, com base na LAI, para obtenção de dados que não estavam disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados.

Em sua concepção inicial, pretendia-se realizar entrevista com a chefia e com os consultores alocados na área XI da Conle. Essa entrevista objetivava entender como é a praxe dos trabalhos da Conle e as questões associadas à divulgação dos estudos, para além do que está previsto na regulamentação interna do órgão. Pretendia-se também submeter aos consultores um questionário para identificar as suas opiniões sobre a publicidade. Para isso, foi necessário submeter o projeto de pesquisa à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, que, por sua vez, exigiu a apresentação de uma carta de anuência da instituição. A anuência foi solicitada para a chefia da Conle, porém não foi concedida. Entendeu-se que a

Conle não poderia contribuir com o trabalho de pesquisa em razão de restrição normativa que impõe o sigilo ao trabalho de assessoramento legislativo prestado pelo órgão. Sendo assim, as entrevistas e os questionários não puderam ser efetivados.

Por outro lado, o projeto previa também a submissão de questionário para os Deputados Federais, a fim de identificar as suas percepções sobre a divulgação dos estudos produzidos pela Conle. Após aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em 19 de dezembro de 2023, o questionário foi enviado para 67 Deputados(as) Federais (Apêndice B). No entanto, até a data de fechamento deste relatório, não foram obtidas respostas. A ausência de interesse dos parlamentares em participar pode ser justificada pelo fato de que o prazo para resposta coincidiu com o período de recesso parlamentar e com feriados.

Não obstante a dificuldade para obter dados sobre a percepção dos parlamentares e dos consultores quanto ao objeto estudado, a pesquisa se mostrou satisfatória ao adentrar nas normas aplicáveis ao caso e na análise do Portal da Câmara dos Deputados. Para compreender por que alguns estudos são divulgados no site e verificar como se dá essa divulgação, foi necessário analisar o site da Câmara dos Deputados. A análise se centrou nos seguintes aspectos: verificação da página utilizada para divulgação dos estudos legislativos; verificação das páginas associadas ao trabalho da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e verificação de projetos de lei associados aos trabalhos da Conle.

Nesse ponto, convém destacar que a Conle possui forte atuação junto às comissões permanentes. Esses órgãos possuem um nítido caráter informacional dentro do Poder Legislativo e, por isso, demandam a participação ativa de consultores especialistas. Por essa razão, entendeu-se ser necessário analisar também o trabalho da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no ano de 2021, a fim de identificar se houve publicidade de estudos pela via da comissão.

A organização desta dissertação retrata, em certa medida, o caminho percorrido pela pesquisadora durante a sua elaboração. Primeiro, partindo das compreensões teóricas que justificam o interesse pelo tema e embasam a sua importância para os estudos sobre o Poder Legislativo. Depois, o incursionamento nas normas internas que regem a Conle e a pesquisa sobre a organização e funcionamento do órgão. Por último, já com os recursos teóricos necessários para proceder à análise empírica, passou-se à coleta dos dados sobre a divulgação dos trabalhos da Conle.

Desta forma, pretende-se com o segundo capítulo desta dissertação situar o assessoramento parlamentar no contexto de racionalização do processo de elaboração normativa, compreendendo os incentivos que movem os parlamentares a se especializarem, em uma perspectiva crítica sobre o papel desempenhado pelas assessorias no processo legislativo. O terceiro capítulo se dedica à organização e ao funcionamento da Conle, que é imprescindível para a análise empírica. No quarto capítulo são analisadas as normas internas referentes ao sigilo dos documentos e à aplicação da LAI na Câmara dos Deputados. No quinto capítulo, são apresentados os dados obtidos a partir da metodologia aqui descrita. O último capítulo apresenta as considerações finais sobre a pesquisa realizada.

## 2 O ASSESSORAMENTO PARLAMENTAR E A NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

### 2.1 A abordagem interdisciplinar

Estudar a atuação do Poder Legislativo é tarefa complexa, pois envolve campos da ciência diversos e ao mesmo tempo conexos. Por óbvio, demanda atenção da ciência jurídica, pois é o local principal de criação do direito positivo, mas uma análise apenas sob o ponto de vista normativo deixaria de fora relevantes fatores que pautam a atuação parlamentar e, por consequência, a estrutura do Legislativo.

Em termos formais, o processo legislativo pode ser entendido como o encadeamento e a concatenação de atos em direção a um resultado, que, neste caso, será uma norma. A articulação em série dos atos que compõem o processo legislativo se protraí no tempo, caracterizando o caminho percorrido pelo projeto desde a sua iniciativa até a sua promulgação como lei (Carvalho Neto, 1993). O cumprimento de todas as etapas formais do processo legislativo gera como produto uma norma a princípio válida<sup>2</sup>. O Direito se preocupa, portanto, com o cumprimento regular dessas etapas e com a produção de normas material e formalmente constitucionais.

Mas, a validade jurídica de uma norma não é suficiente para garantir que ela seja eficaz e efetiva e tampouco que tenha coerência e coesão com todo o sistema normativo. Para isso, é preciso muito mais do que a mera obediência a todos os parâmetros legais. A norma precisa ser absorvida pela sociedade, compreendida e legitimada. Precisa ser inteligível e estar compatível com as demais fontes normativas do sistema em que está inserida. Caso contrário, será letra morta. A efetividade da legislação está, portanto, atrelada à qualidade material e formal da norma (Prete, 2019).

Então, para além do *iter legis*, a elaboração normativa compreende o encadeamento de fatos, de atores sociopolíticos e de dissensos que se articulam e interagem entre si. A preocupação com a qualidade final da legislação e sua aderência à sociedade deve ser também uma preocupação do Direito. A Legística é a disciplina jurídica que alberga tais preocupações (Prete, 2019).

---

<sup>2</sup> Ressalta-se que a compatibilidade material da norma com o ordenamento jurídico também é elemento necessário para sua validade.

Para além dos requisitos formais do processo legislativo e das metodologias da Legística, o Poder Legislativo é um órgão essencialmente político, orientado pelo princípio majoritário, em que se manifesta a pluralidade de interesses de diversos atores sociais.

Há, portanto, uma face do processo legislativo, mais afeta à ciência política, que corresponde aos arranjos feitos pelos parlamentares para se chegar a determinado desenho legislativo. Esses arranjos são construídos no bojo do processo decisório e por vezes passam distantes da dimensão formal do processo.

A ciência política vem, então, para explicar os acontecimentos e as relações que afetam e condicionam a atuação do Poder Legislativo, tanto em sentido teórico quanto prático, (Bonavides, 2010), considerando as interações existentes entre normas, instituição, parlamentares, partidos e demais atores envolvidos no processo de deliberação.

No caso deste trabalho, não é possível empreender a análise sobre a divulgação dos estudos sem considerar que as informações que circulam no Parlamento são recursos à disposição dos parlamentares e, portanto, integram o jogo político. Apenas investigar as normas aplicáveis ao caso, desconsiderando o contexto em que se insere o sigilo dos documentos, seria ignorar a faticidade própria do Direito enquanto ciência social aplicada.

Sendo assim, por ser um campo interdisciplinar, o estudo de determinados aspectos de sua atuação demanda também essa abordagem multifacetada e dialógica. É o que ocorre com esta pesquisa ao se debruçar sobre o assessoramento parlamentar. Como será demonstrado, compreender a divulgação da produção da Conle é um problema que perpassa não só pela análise de normas jurídicas, mas também pela compreensão de que o uso de informações no processo legislativo é um recurso de poder, sendo necessário estabelecer quais são os incentivos para que os parlamentares busquem se especializar em determinados assuntos e quais as restrições que podem existir ao compartilhamento dessa expertise.

A institucionalização de órgãos de assessoramento técnico incentiva o desenvolvimento da expertise dos parlamentares, traduzindo-se em um subsídio que a burocracia oferece ao político para respaldar uma atuação mais técnica. Em última análise, esse aparelhamento institucional colabora para melhorar a qualidade final da norma que integrará o sistema jurídico e para fortalecer o Legislativo e sua capacidade de resposta aos mais diversos problemas sociais. O interesse partilhado com o Direito surge justamente dessa consequência para a qualidade final dos atos normativos e políticas que passam pelo crivo e pela fiscalização do Poder Legislativo.

Assim, a análise sobre a divulgação dos trabalhos das consultorias perpassa pela compreensão da dinâmica de atuação desse órgão para o aporte informacional no processo legislativo.

## **2.2 Atuação das consultorias legislativas na promoção da maior qualidade da lei**

Embora tradicionalmente a ciência jurídica tenha se voltado mais para a aplicação da lei posta do que para o seu processo de formação (Bernardes Júnior, 2020), há campos da Teoria do Direito voltados para o processo de elaboração normativa, que fornecem aporte teórico e metodológico para a compreensão do fenômeno legislativo. Nesse sentido, ganham importância a Legística e a Legisprudência. Tais termos têm sido utilizados, com frequência, como sinônimos, mas há algumas diferenças. Importante ressaltar que não cabe neste trabalho uma incursão sobre os conceitos de Legística e Legisprudência, mas apenas uma breve explanação para que seja possível entender em que medida o assessoramento parlamentar contribui para a melhor qualidade da lei.

Legisprudência e Legística são conceitos que não se confundem, embora ambos tenham por finalidade última a maior racionalidade do processo de elaboração normativa. Tanto a Legística quanto a Legisprudência se desenvolveram como respostas ao contexto de inflação legislativa nos Estados Modernos, em que a quantidade excessiva de normas provocava (e ainda provoca) excessiva limitação da liberdade, antinomias reais, inefetividade das leis e um sistema jurídico inchado e de difícil compreensão e aplicabilidade (Prete, 2019).

Legisprudência é o termo utilizado por Luc J. Wintgens, professor da Universidade de Leuven – Bélgica, para o que propõe como uma teoria jurídica voltada ao processo de elaboração das leis, a chamada Legisprudência. Em sua obra intitulada “*Legisprudence: Practical Reason in Legislation*”, Wintgens (2012) percorre as raízes filosóficas das teorias contratualistas da formação do Estado Moderno para, ao final, demonstrar que o processo de elaboração normativa deve ser dotado de justificação para ser legítimo. Em síntese, a Legisprudência procura fornecer uma teoria racional para o processo de criação de normas jurídicas focada em alguns princípios que devem ser seguidos pelo legislador.

O autor estabelece quatro princípios que devem ser observados no processo de elaboração normativa (Wintgens, 2012):

a) Princípio da coerência: As normas precisam fazer sentido como um todo. São identificados quatro níveis de coerência:

- nível de coerência<sup>0</sup> (coerência interna ou sincrônica): relaciona-se aos aspectos semântico e sintático das proposições e a possibilidade de compreensão;
- nível de coerência<sup>1</sup> (coerência diacrônica); refere-se à coerência ao longo do tempo em decorrência de alterações legislativas;
- nível de coerência<sup>2</sup> (coerência sistêmica); é a coerência da norma dentro do sistema, em que as normas devem respeitar os efeitos umas das outras;
- nível de coerência<sup>3</sup> (coerência intrínseca): coerência com a teoria que embasa a justificação das normas, que considera a liberdade como *principium*, exigindo justificação racionalmente estabelecida para cada nova restrição à liberdade estabelecida.

b) Princípio da alternatividade: Por esse princípio se exige que qualquer limitação da liberdade seja justificada como alternativa para a falha na interação social. Parte da ideia de que apenas diante da impossibilidade de autocomposição dos conflitos é que se deve impor uma solução legislativa. O princípio da alternatividade constitui um requisito argumentativo a cargo do legislador para justificar por que uma limitação externa da liberdade é preferível a nenhuma limitação. A lei deve ser, portanto, uma alternativa subsidiária e sempre precisará de justificativa para demonstrar porque se tornou necessária.

c) Princípio da temporalidade: Os sistemas jurídicos são caracterizados pela sua natureza dinâmica, o que significa que eles estão em constante transformação. As normas devem ser justificadas no momento de sua edição, mas o princípio da temporalidade implica que os legisladores devem revisitar as justificativas para edição da norma de forma contínua no tempo, visto que as normas podem se tornar obsoletas.

d) Princípio da necessidade da densidade normativa: Considerando a liberdade como *principium* e como fio condutor, sendo a intervenção estatal necessária, o legislador deve fazê-la no menor grau de restrição de liberdade possível. Ou seja, o legislador, ao justificar a edição de uma norma, deve demonstrar porque aquele grau de intervenção é o necessário para a solução do problema identificado. Normas que criam sanções, por exemplo, estabelecem um grau mais elevado de interferência na liberdade e, por isso, demandam adequada justificação que demonstre as razões pelas quais alternativas menos restritivas não foram adotadas.

Wintgens (2012) apresenta ainda alguns deveres que devem ser observados pelos legisladores. São eles:

- Dever de averiguação relevante: O legislador deve conhecer os fatos e os contextos em que se inserem para que possa justificar a intervenção proposta.

- Dever de formulação de problemas: Deve haver a indicação de um estado de coisas que se caracteriza como problemático, isto é, indesejado e que por isso demanda a intervenção do Estado. O autor pontua que a caracterização de um estado de coisas como problemático demanda um juízo de valor. A Legisprudência não exige a justificação do juízo de valor realizado e sim que haja relação entre o problema identificado e o juízo de valor atribuído.

- Dever de ponderar alternativas: O legislador deve verificar as alternativas existentes para a solução do problema, ponderando a possibilidade de se estabelecer soluções que não prevejam sanções ou que prevejam sanções menos graves. É uma análise de custo-benefício das diversas alternativas que podem existir para solucionar o problema identificado.

- Dever de prospecção ou o dever de considerar circunstâncias futuras: O legislador deve considerar os fatos futuros que podem impactar na normativa proposta e os efeitos que podem ser gerados pela norma. Obviamente, o poder de previsão do legislador é limitado, mas não pode ser dispensado, pois pode ajudar a antever consequências previsíveis e evitáveis.

- Dever de retrospecção: Significa o dever de verificação dos efeitos produzidos pela norma a fim de averiguar se a justificativa apresentada para sua elaboração se manteve pertinente com o passar do tempo.

- Dever de revisão: Consiste no dever de corrigir e alterar a norma produzida quando necessário.

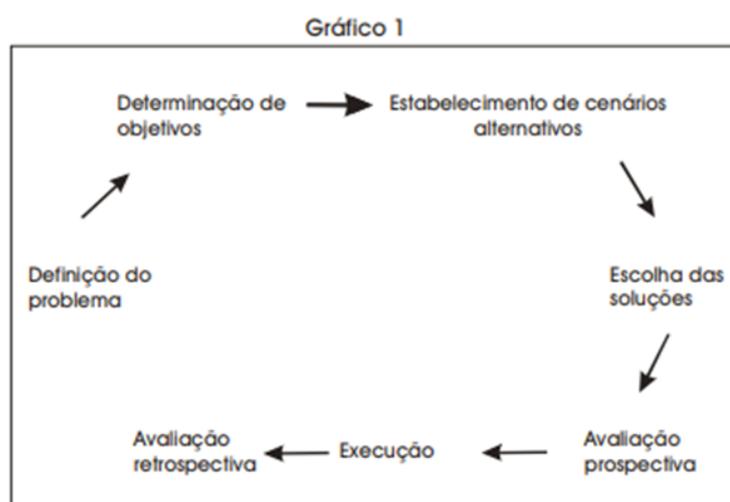
Já a Legística é um campo do saber jurídico que visa estabelecer uma metodologia para o processo de elaboração legislativa, sendo assim definida:

[...] uma metodologia (um conjunto de técnicas e procedimentos) desenvolvida a partir de teorias filosófico-teoréticas, para, no contexto do processo legislativo (mas não apenas) imprimir inteligibilidade, racionalidade e adequabilidade prática (ou seja, a razão prática aristotélica) e linguística às normas de forma a conjuntamente atingirem um patamar de qualidade (Soares; Kaitel; Prete, 2019, p. 10).

Quando voltada para os aspectos mais formais da norma, com metodologias para a otimização da redação e da comunicação, convencionou-se denominar, para fins didáticos, de Legística formal (Soares, 2007). Já a chamada Legística material se volta para o processo de criação e aplicação da norma jurídica, por meio da utilização de técnicas voltadas para o diagnóstico do problema, para o planejamento das soluções e para a avaliação de impacto prospectivo e retroativo das normas (Soares, 2007).

A metodologia proposta por Delley (2004) se baseia na possibilidade de serem respondidas três questões basilares: qual problema a norma pretende resolver; quais são os objetivos a serem atingidos; e, por fim, como alcançar esses objetivos. A proposta metodológica é resumida no seguinte esquema:

**Figura 02: Gráfico elaborado por Delley para representar sua metodologia para elaboração normativa**



Fonte: (Delley, 2004, p. 102)

Como se pode observar, a Legisprudência de Wintgens e os passos propostos por Delley na metodologia da Legística se assemelham em alguma medida. Em resumo, pode-se dizer que a elaboração legislativa deve seguir o seguinte caminho, com a ressalva de que não se trata de uma abordagem linear em que cada passo deve suceder o outro necessariamente, mas sim um processo com constantes interações entre problema e soluções, até que o cenário dos melhores instrumentos seja traçado adequadamente (Delley, 2004): 1) Descrição do contexto fático e jurídico e indicação do problema; 2) Identificação dos fins e objetivos a serem perseguidos; 3) Identificação das alternativas/instrumentos existentes e aptos a atingirem os fins propostos; 4) Prospecção dos possíveis efeitos positivos e negativos das medidas a serem adotadas; 5) Escolha da solução.

Como visto, as metodologias da Legística visam melhorar a qualidade da legislação. Mas, quando se fala em melhorar a qualidade da legislação no contexto brasileiro, primeiro se faz necessário traçar um panorama sobre suas principais características, identificando seus gargalos e as oportunidades de melhoria. Alguns dados dimensionam o problema: em 2021, por

exemplo, foram publicadas 172 (cento e setenta e duas) leis ordinárias federais<sup>3</sup>. No mesmo período (de 01/01/2021 a 31/12/2021), foram apresentados 3.987 (três mil, novecentos e oitenta e sete) projetos de lei ordinária na Câmara dos Deputados<sup>4</sup>.

No federalismo brasileiro, há três níveis de competências: federal, estadual e municipal. União, estados, Distrito Federal e municípios possuem competências legislativas concorrentes que, muitas vezes, se entrelaçam no sistema de repartição de competências delineado pela CRFB/88 (art. 24 da CRFB/88). Isso favorece a edição de normas sobre um mesmo tema nas três esferas federativas. Além disso, há uma grande variedade de espécies normativas em nível legal e infralegal: leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias, leis delegadas, portarias, instruções normativas, decretos, dentre outros. Há também diversos órgãos com competências regulamentares, como as agências reguladoras, os ministérios e demais entidades da Administração Direta e Indireta das três unidades federativas, que não raro possuem competências que se sobrepõem em uma mesma matéria.

Há também o aspecto cultural. No Brasil, ainda persiste a associação entre o desempenho do mandato e o número de projetos de leis apresentados e aprovados. Soma-se a isso o amplo poder de iniciativa, em que cada parlamentar pode apresentar seus projetos de maneira individual. Esses dois fatores contribuem para o número elevado de projetos de lei tramitando no Parlamento, o que prejudica a incorporação de metodologias da Legística material (Vieira, 2017).

Com essa profusão de normas, a aplicação do direito torna-se tarefa das mais complicadas, pois não é raro que ocorram sobreposições e antinomias, que não se resolvem pelos critérios tradicionais de hermenêutica jurídica. Além disso, há muitas leis que não ganham aderência social, pois estão distantes da realidade e não são capazes de alcançar os resultados almejados. Sem uma metodologia de diagnóstico e avaliação, não é sequer possível saber quais foram os impactos produzidos pela norma. Nesse contexto, as metodologias da Legística material, tais como avaliação legislativa (retroativa e prospectiva), *checklists*, modulação causal

---

<sup>3</sup> Dados obtidos por meio de consulta realizada pela autora ao site do Planalto, disponível no seguinte link: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2021-leis-ordinarias>. Acesso em jan. 2024.

<sup>4</sup> Dados obtidos por meio de consulta realizada pela autora ao site da Câmara dos Deputados, disponível no seguinte link: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emtramitacao=Todas&valueOrigem=-1&orgaorigem=&naementa=true&indexacao=true&inteiroteor=false&tipoproposicao=PL&dataInicialApresentacao=01/01/2021&dataFinalApresentacao=31/12/2021&data=17/01/2024&page=true>. Acesso em jan. 2024.

e reconstrução da cadeia de fontes, são um importante recurso para a melhoria da qualidade da lei (Soares, 2007).

Para a definição do que seja qualidade da lei, usaremos os critérios adotados por Alexandre Flückiger (2010) com base nas disposições do “*Interinstitutional Agreement Between The European Parliament, The Council of the European Union and The European Commission on Better Law-Making*”. O autor propõe três critérios para análise da qualidade da lei. São eles: jurídico, factual e redacional.

Pelo critério jurídico, examina-se a legitimidade democrática, a subsidiariedade, a proporcionalidade, a segurança jurídica e a transparência do processo legislativo. Pelo critério factual, verifica-se a eficácia da lei, medida pela sua avaliação, e a simplicidade da ação estatal. Já pelo critério redacional, a qualidade da lei pode ser verificada pela sua clareza, simplicidade, consistência, concisão, precisão e pelo volume de legislação.

As consultorias legislativas podem atuar nas três vertentes da qualidade da lei (jurídica, factual e redacional). Sob demanda, analisam previamente os projetos de lei, produzem estudos técnicos e redigem pareceres e demais manifestações dos parlamentares. Importante mencionar que, por mais que exista certa similaridade entre esses órgãos de assessoramento, por ser matéria sujeita a regulamentação interna, pode haver diferenças na forma de atuação ou nos serviços prestados. Na Câmara Municipal de Belo Horizonte, por exemplo, a consultoria não redige pareceres e nem qualquer outro tipo de manifestação a cargo do parlamentar, mas atuam na melhoria da redação dos projetos e confeccionam estudos e notas técnicas de caráter informativo a pedido dos vereadores (art. 77 da Deliberação da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Belo Horizonte nº 03, de 18 de maio de 2011) (Belo Horizonte, 2011).

Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por outro lado, a consultoria exerce funções mais abrangentes, veja-se:

Prestar consultoria e assessoria técnicas às comissões e aos deputados nas atividades legislativas, fiscalizatórias e político-parlamentares, na Capital e no interior do Estado; elaborar, sob o nome de “informação”, estudos técnicos destinados a subsidiar o processo legislativo, as atividades de fiscalização e controle e as atividades político-parlamentares; elaborar minutas de proposição e outros documentos técnico-legislativos e parlamentares; prestar assessoria e consultoria técnicas em eventos institucionais, audiências, visitas, debates públicos e congêneres; prestar, por meio de informação, consultoria técnica à Secretaria-Geral da Mesa e à Diretoria-Geral, em assunto de interesse institucional, mediante solicitação do titular do órgão; colaborar com a Secretaria-Geral da Mesa no planejamento do processo legislativo; manter a equipe interna integrada e atualizada, com vistas a alcançar os objetivos da gerência; atuar em parceria com os demais órgãos da Assembleia Legislativa, visando agilizar e desburocratizar o processo de tomada de decisão; imprimir modernidade na

dinâmica dos sistemas, métodos e processos de trabalho vinculados à gerência. (Deliberação nº 2.610, de 02/03/2015, anexo III, subitem 3.3) (Minas Gerais, 2015)

Esses serviços, no geral, favorecem a qualidade material dos projetos e sua conformidade com o ordenamento jurídico. O assessoramento técnico pode auxiliar o legislador no cumprimento das etapas propostas pela Legisprudência e pela Legística para a elaboração normativa. O aporte de informações técnicas e confiáveis facilita a descrição adequada do contexto fático e jurídico e a contextualização do problema a ser enfrentado, além de auxiliar na identificação dos objetivos, das alternativas e na prospecção dos possíveis efeitos das medidas à disposição do legislador. Assim, respaldados por um conjunto de informações maior sobre o tema, os legisladores podem tomar decisões mais assertivas.

Em relação à Legística formal e aos aspectos redacionais e comunicacionais da norma, é importante ressaltar o papel do assessoramento parlamentar para a confecção de guias e manuais de redação que, ancorados nas previsões da Lei Complementar nº 95/98, direcionam a redação de proposições e demais documentos legislativos com o intuito de uniformizar e simplificar a linguagem utilizada. Destaca-se, neste ponto, a Consultoria Legislativa do Senado Federal e dois importantes manuais produzidos por ela: o Manual de Técnica Legislativa (Pena; Maciel, 2002) e o Manual de Redação Parlamentar e Legislativa (Brasil, 2006).

A Consultoria Legislativa do Senado Federal também desempenhou um relevante papel na institucionalização da avaliação de políticas públicas no Senado Federal. A publicação “Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem” (Senado Federal, 2013), elaborada sob a coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, precedeu a publicação da Resolução nº 44/2013, que alterou o Regimento Interno do Senado para prever rito próprio de avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes. Importante mencionar que o Regimento Interno passou a prever de forma expressa a participação da Consultoria Legislativa do Senado neste processo, veja-se:

Art. 96-B. No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90, as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

§ 1º Cada comissão permanente selecionará as políticas públicas até o último dia útil do mês de março de cada ano.

§ 2º Para realizar a avaliação de que trata o caput, que se estenderá aos impactos das políticas públicas e às atividades meio de suporte para sua execução, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas da União, bem como a entidades da sociedade civil, nos termos do art. 50 da Constituição Federal.

§ 3º Ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada.

**§ 4º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação de que trata o caput.** (Brasil, 1970). (grifos ausentes no original)

Em relação a este último manual, cabe mencionar que o auxílio do assessoramento parlamentar institucional na implementação de metodologias de avaliação é um importante subsídio para a atuação fiscalizatória do Poder Legislativo, principalmente diante da recente inclusão do §16º no art. 37 da CRFB/88 pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Esse dispositivo exige expressamente que os órgãos e entidades da administração pública realizem a avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, o que certamente abrange a atuação do Poder Legislativo, tanto em sua função legislativa quanto fiscalizatória. Soma-se a isso a previsão do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que exige que as proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncias de receitas deverão ser acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No mesmo sentido, legislações infraconstitucionais também exigem a avaliação de políticas públicas, a exemplo do Código do Usuário do Serviço Público (Lei Federal nº 13.460/2017) (Brasil, 2017), da Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874/2019) (Brasil, 2019a) e da Lei das Agências Reguladoras (Lei Federal nº 13.848/2019) (Brasil, 2019b).

Tais legislações demonstram a crescente importância que a avaliação de políticas públicas ganha no cenário legislativo<sup>5</sup>, mas também expõem dificuldades do Poder Legislativo em promover tais comandos constitucionais e legais (Soares, 2021). Mostra-se necessário o estabelecimento de uma política regulatória, que perpassa pelo fortalecimento institucional, a exemplo do que se verificou na Suíça após a entrada em vigor do art. 170 da Constituição da Confederação Helvética, que determinou a avaliação dos efeitos empíricos da lei (Soares, 2021).

O Legislativo ainda dá pequenos passos no que se refere à incorporação de metodologias de avaliação de forma regular e institucionalizada. Não obstante, iniciativas como a do Senado Federal devem ser mencionadas. Outro exemplo desse movimento foi o desenvolvimento de

---

<sup>5</sup> Os conceitos de avaliação de política pública e de avaliação legislativa não se confundem, mas há uma interseção entre eles, já que a Administração Pública atua vinculada ao princípio da legalidade e concretiza suas ações por meio de atos normativos. As políticas públicas são articuladas por meio da edição de leis e de atos infralegais e, por isso, a avaliação legislativa, no caso de leis, e regulatória, no caso de atos infralegais, ganha também destaque quando se fala em avaliação de políticas públicas, embora esse seja um conceito mais amplo (Soares, 2021).

um projeto piloto de avaliação legislativa retrospectiva pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) nos anos de 2013 a 2015. A ALMG, por meio da sua Consultoria Legislativa, executou um projeto estratégico cujo objetivo era implementar uma metodologia de avaliação retrospectiva de impacto da legislação estadual por meio de um projeto-piloto voltado para a avaliação retrospectiva dos efeitos da Lei Estadual nº 18.030/09, que instituiu o chamado Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Solidário - ICMS solidário. Dentre os objetivos do projeto, estava o desenvolvimento de uma metodologia geral de avaliação legislativa retrospectiva e a elaboração de uma estratégia de institucionalização da metodologia de avaliação legislativa retrospectiva (Avaliação [...], [20--?])

A consultoria da ALMG também participou da implementação do “Portal de Políticas Públicas ao seu alcance”, no biênio de 2011 a 2012. O site também foi fruto de um projeto estratégico do órgão e visava reunir informações e dados sobre políticas públicas de forma acessível. Em sua implementação, contou com a atuação dos órgãos técnicos da ALMG. A execução desse projeto permitiu a difusão do conhecimento sobre políticas públicas e a estruturação interna da temática, com a conceituação do termo e a criação das árvores de políticas públicas. A instituição do site também ajudou a direcionar a preocupação da Casa, tanto do corpo técnico quanto político, para o monitoramento de políticas públicas (Valeriano, 2016).

As iniciativas aqui mencionadas buscam exemplificar, de forma concreta, os benefícios que podem ser auferidos pela institucionalização de um órgão de assessoramento parlamentar capacitado e imparcial. A elaboração de guias e manuais e a implementação de mecanismos de avaliação legislativa são medidas que promovem a qualidade da lei e estão diretamente associadas à atuação dos consultores. Nas palavras de Flückiger<sup>6</sup> (2020):

A melhoria da redação legislativa e da técnica legislativa (legística formal) pode implicar a definição de normas de qualidade, a criação de comissões de redação

---

<sup>6</sup> No original: “Improving legislative drafting and legislative technique (formal legistics) may involve defining quality standards, instituting legislative drafting committees, and limiting and overseeing parliamentary amendments. It may also favour techniques like electronic dissemination of legislative texts, the codification, recasting and consolidation of law or periodic reviews of law and be embodied in legislation drafting guides (formallegistics manuals).

Finally, improving law's ability to affect social reality (material legistics) involves developing legislative evaluation, introducing regulatory bodies, using less bureaucratic, pluridisciplinary expertise in the legislative design process, planning and coordinating legislative activity, using checklists and writers' guides to material legistics and analytical tools (review of the problem, definition of objectives, choice and evaluation of instruments), and using new types of legislation that are more permeable to environmental, social and economic progress and changes (experimental legislation, Damocles' laws, sunset laws). These processes can be codified in material legistics guides” (Flückiger, 2020, p. 215-216).

legislativa, a limitação e o controle das emendas parlamentares. Pode igualmente favorecer técnicas como a difusão eletrônica dos textos legislativos, a codificação, a reformulação, a consolidação e as revisões periódicas das normas, traduzindo-se em guias de redação legislativa (manuais de legística formal).

Por fim, a melhoria da capacidade do direito de afetar a realidade social (legística material) passa pelo desenvolvimento da avaliação legislativa, pela criação de instâncias de regulação, pela redução das burocracias e utilização de conhecimentos pluridisciplinares no processo de elaboração legislativa, pelo planejamento e coordenação da atividade legislativa, pela utilização de checklists e de guias de redação de legística material e de instrumentos de análise (revisão do problema, definição dos objetivos, escolha e avaliação dos instrumentos), pela utilização de novos tipos de legislação mais permeáveis aos progressos e às mudanças ambientais, sociais e econômicas (legislação experimental, leis de Dâmocles, leis de caducidade). Estes processos podem ser codificados em guias de legislação material (Flückiger, 2020, p. 215-216) (traduzido pela autora).

Assim, a consultoria atua no influxo de informações para o processo legislativo. Como visto anteriormente, a instituição de órgãos técnicos voltados para o assessoramento do processo legislativo parte da preocupação com a qualidade da legislação produzida. É uma política institucional que se insere no âmbito da Legística material e faz parte de um conjunto de medidas que visam promover a qualidade da legislação e o aporte de informações técnicas no processo legislativo.

### **2.3 Os incentivos informacionais para a especialização dos parlamentares**

Os benefícios do assessoramento parlamentar para a qualidade da lei já foram apresentados no tópico anterior. Justificam o incentivo para que a instituição invista recursos no fortalecimento desses órgãos, tendo em vista que colaboram para o bom desempenho do Poder Legislativo tanto em relação à elaboração das leis, quanto em relação às funções fiscalizatória e representativa. Mas, sob a perspectiva dos parlamentares, quais seriam os benefícios auferidos pela utilização desses recursos? Quais são os incentivos para que o parlamentar busque angariar informações técnicas e se especializar? Nas palavras de Ana Maria Brasileiro (1968):

Para decidir, para proceder a escolhas satisfatórias, os parlamentares têm absoluta necessidade de informações. A multiplicação das questões científicas e técnicas traz cada vez maior número de elementos que precisam ser levados em consideração. Um serviço adequado de informações passou a ser, portanto, o primeiro instrumento necessário ao parlamentar. Para tomar decisões de ordem política, os parlamentares não podem prescindir de informações verdadeiras, completas e disponíveis dentro do tempo requerido. Essas informações têm que ser a eles fornecidas de forma a facilitar a sua compreensão e possibilidades de utilização. Medidas como a criação e aperfeiçoamento de serviços de informação ou referência legislativa, de assessoria parlamentar, de bibliotecas especializadas, têm como objetivo atender às necessidades de um sistema adequado de divulgação e utilização de informações pelo Poder

Legislativo. Pretendem auxiliar o parlamentar a reunir objetivamente os dados de que tem necessidade, ajudá-lo a definir os problemas, a formular as alternativas de soluções, a pesar suas vantagens e inconvenientes e, finalmente, a estabelecer a opção mais aconselhável (Brasileiro, 1968, p. 06).

Isso estava sendo dito por Ana Maria Brasileiro em 1968 e continua sendo uma prioridade atualmente, vide a inclusão de projetos estratégicos voltados especificamente para o fortalecimento do assessoramento parlamentar no portfólio de projetos da gestão estratégica da Câmara dos Deputados para o biênio de 2023 e 2024<sup>7</sup> (Câmara dos Deputados, [20--?]a).

É certo, portanto, que os parlamentares buscam se especializar e, por isso, recorrem ao trabalho das consultorias legislativas. Mas é preciso entender alguns aspectos teóricos relacionados a essa busca por informações para ajudar a delinear o cenário para a divulgação das produções desses órgãos.

No âmbito da teoria da escolha racional<sup>8</sup>, a ciência política busca compreender como “indivíduos presumivelmente individualistas e clientelistas podem estabelecer contratos (logrolls) suficientemente estáveis e capazes de superar a heterogeneidade de suas preferências em direção à consecução de um bem comum ou da ação coletiva.” (Nascimento, 2010, p. 366). De acordo com Limongi (1994), *logroll* pode ser entendido como o arranjo de troca de votos entre parlamentares. Nesse campo, os estudos, majoritariamente voltados para a organização do congresso norte-americano, podem partir de perspectivas distributivas, informacionais ou partidárias (Limongi, 1994). Em síntese, esses modelos visam explicar como se dá a dinâmica no Legislativo, sob o enfoque dos incentivos que movem os parlamentares.

Para o modelo distributivo, os parlamentares são movidos pelo interesse na reeleição a partir de suas plataformas particulares voltadas para seu eleitorado específico, mas encontram dificuldades ante a heterogeneidade das preferências dos demais parlamentares. Assim, para

---

<sup>7</sup> Para o biênio de 2023 e 2024, por exemplo, foram aprovados os seguintes projetos estratégicos para a Câmara dos Deputados: “Assessoramento legislativo baseado em dados” e “Sistema de Suporte e assessoramento legislativo digital”. O primeiro visa implantar processos de trabalho que permitam a utilização e o tratamento de dados de fontes externas para apoiar o trabalho das consultorias e o segundo tem por objetivo unificar e aprimorar as plataformas digitais que são utilizadas para o assessoramento legislativo das Consultorias Legislativa e de Orçamento (Câmara dos Deputados, [20--?]a).

<sup>8</sup> A teoria da escolha racional está relacionada ao neoinstitucionalismo, que, por sua vez, é uma abordagem da ciência política que busca elucidar o “papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos” (Hall; Taylor, 2003, p. 194). Hall e Taylor (2003) esclarecem que o termo “neoinstitucionalismo” representa uma corrente de teorias heterogêneas, na qual podem ser identificados três tipos centrais: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Essa heterogeneidade se reflete também no conceito de instituição. Embora seja um elemento central, não há uniformidade na sua conceituação. No geral, referem-se às regras, procedimentos, normas, estruturas e arranjos organizacionais que condicionam e explicam o comportamento (Limongi, 1994).

superar essa dificuldade e aprovar as medidas voltadas ao seu eleitorado, são estabelecidas relações de troca e de cooperação entre os parlamentares para formação de maiorias (Nascimento, 2010). O papel da instituição nesse modelo seria garantir a estabilidade do processo de trocas de votos através do qual é possível garantir a aprovação dessas medidas clientelistas que visam garantir a reeleição (Limongi, 1994). Para esse modelo, a organização do parlamento em comissões facilita esses mecanismos de trocas de voto, pois retira do plenário o poder de apreciação sobre determinadas matérias, facilitando, assim, os ajustes entre os membros da comissão. Nas palavras de Limongi (1994):

O apelo desta versão vem de sua simplicidade: congressistas querem se reeleger e para isto precisam contentar suas clientelas. A organização interna do congresso propicia o atendimento deste interesse: as comissões têm monopólio de proposição em sua jurisdição e são compostas por membros cuja sorte eleitoral mais diretamente depende da provisão de benefícios de cunho clientelista nesta jurisdição. Evitando a instabilidade inerente às maiorias em situações conflituosas, poderes legislativos especiais são transferidos às comissões, de tal sorte que barganhas são consumadas no interior destas e não em plenário. (Limongi, 1994, p. 19).

No modelo partidário, ganha mais relevância o papel dos partidos políticos nos incentivos que orientam a atuação dos parlamentares. A vertente distributiva e a informacional (que será posteriormente explicitada) concentravam suas análises nos interesses individuais dos parlamentares, deixando em segundo plano o papel dos partidos políticos na agregação de preferências (Limongi, 1994). Segundo o modelo partidário, as decisões no âmbito legislativo e a organização do Parlamento são influenciadas primordialmente pelos partidos majoritários e suas lideranças. O controle sobre a presidência das comissões, o processo de indicação para essas comissões e o domínio sobre as deliberações em plenário são alguns dos mecanismos identificados pela literatura por meio dos quais um partido majoritário exerce influência sobre a organização legislativa (Nascimento, 2010). Em resumo, a teoria partidária oferece uma perspectiva para compreender a influência dos partidos na configuração e na dinâmica do processo legislativo.

Já o modelo informacional proposto inicialmente por Keith Krehbiel (1992) parte de outras condicionantes para o estudo da organização do Poder Legislativo, buscando compreender as estratégias ligadas ao uso de informações por parlamentares e pelas comissões. Suas reflexões são particularmente importantes para o tema deste trabalho.

Inicialmente, a definição de organização legislativa dada pelo autor se amolda ao tema deste estudo. Para Krehbiel (1992), organização legislativa é um conceito que se refere à

alocação de recursos e à distribuição de direitos entre os parlamentares individualmente ou em grupo, incluindo as regras para proposições e emendas, assim como as regras pertinentes ao emprego de funcionários para auxiliar no processo de elaboração de legislações. Esses aspectos da organização do Parlamento seriam importantes por refletirem no desempenho individual dos parlamentares no exercício do mandato e na própria capacidade de resposta do Poder Legislativo.

Sua teoria está ancorada em dois pressupostos: o majoritário e o da incerteza. Pelo primeiro, todas as escolhas legislativas, sejam elas referentes a políticas públicas (ao conteúdo de projetos em si, por exemplo) ou quanto aos aspectos procedimentais (leis que vão reger o processo legislativo, como o regimento interno do órgão, por exemplo), precisam da formação de maioria para serem aprovadas, sendo esse um elemento essencial para explicar a organização do parlamento.

O segundo pressuposto é o da incerteza. As informações à disposição dos parlamentares serão sempre limitadas. Nesse ponto, o autor traz uma distinção entre dois tipos de informações com base na diferenciação conceitual entre políticas e resultados. Política seria o meio escolhido para atingir determinada finalidade. A finalidade atingida seria o resultado. Com base nisso, informações podem ser sobre as políticas (“*political information*”) ou sobre os resultados (“*policy information*”). A limitação quanto à *political information* significa a falta de certeza dos legisladores sobre as preferências políticas dos seus pares. Já a limitação quanto à *policy information* significa a falta de certeza dos parlamentares em relação aos resultados que serão atingidos com aprovação de determinada política (Krehbiel, 1992)

É justamente esse elemento de incerteza quanto às *policy informations* que fornece o incentivo para que os parlamentares busquem tomar decisões da maneira mais informada possível, a fim de minimizar os riscos associados a decisões políticas equivocadas. A redução dessas incertezas quanto aos resultados é benéfica para todos os parlamentares e para o próprio desempenho institucional do Legislativo. As seguintes passagens da obra Krehbiel esclarecem seu pensamento<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> No original: “Without resources - such as time, money, and staff support - a legislator cannot study and learn about the content and consequences of legislative policies. Resources, therefore, are instrumental for the development of policy expertise. Similarly, without parliamentary rights - such as the rights to propose legislation, to debate the content and consequences of legislation, to propose amendments, and to negotiate compromises - a legislator cannot make noteworthy contributions to the legislative product. Parliamentary rights, therefore, are instrumental for the effective expression of policy expertise [...]

That is, the allocation of resources and the assignment of parliamentary rights to individual legislators or to groups of legislators shape each of the following: the collective expression of policy objectives, the level of expertise that

Sem recursos - tais como tempo, dinheiro e apoio de pessoal - um legislador não pode estudar e aprender sobre o conteúdo e as consequências das políticas legislativas. Os recursos são, por conseguinte, fundamentais para o desenvolvimento de competências políticas. Do mesmo modo, sem direitos parlamentares - tais como o direito de propor legislação, debater o conteúdo e as consequências da legislação, propor alterações e negociar compromissos - um legislador não pode dar contributos dignos de nota para o produto legislativo. Os direitos parlamentares são, por conseguinte, fundamentais para a expressão efectiva da experiência política [...]

Ou seja, a afetação de recursos e a atribuição de direitos parlamentares a legisladores individuais ou a grupos de legisladores moldam cada um dos seguintes aspectos: a expressão colectiva de objectivos políticos, o nível de especialização que é incorporado na legislação que procura cumprir os objetivos legislativos, a eficácia com que a legislação é implementada e, em última análise, a importância da legislatura no processo governamental (Krehbiel, 1992, local 02) (traduzido pela autora).

O autor não nega que diferentes níveis de especialização entre os parlamentares levam a uma assimetria informacional, o que cria oportunidades para o uso estratégico da informação pelo seu detentor. No entanto, a teoria informacional adota a noção de que o conhecimento especializado pode ser um bem coletivo em potencial quando obtido e compartilhado com todos os legisladores (Krehbiel, 1992). A maior especialização dos parlamentares geraria, portanto, benefícios coletivos para a instituição. O desafio da organização legislativa dentro da estrutura informacional seria justamente maximizar os ganhos com a especialização e reduzir as incertezas por meio de regras e procedimentos que ofereçam incentivos à especialização dos parlamentares e ao compartilhamento dessa expertise, ainda que com parlamentares com interesses concorrentes.

Aprofundando os estudos sobre a assimetria informacional no Congresso Americano, Curry (2015) destaca as desigualdades significativas entre os congressistas no que se refere ao acesso à informação durante o processo legislativo. Líderes partidários e presidentes de comissões possuem mais recursos informacionais do que os parlamentares que não ocupam tais postos e essa desigualdade afeta o equilíbrio do poder no Congresso, com favorecimento das lideranças partidárias e das comissões, que acabam exercendo influência sobre o voto dos demais. Diante da dificuldade de se informar sobre todos os projetos, os parlamentares acabam por confiar e seguir o posicionamento daqueles que possuem mais informações sobre o tema. Para o autor, essa assimetria informacional resulta na maior concentração de poder nas lideranças, com o enfraquecimento da autonomia dos parlamentares, o que gera prejuízos para a representatividade e para a qualidade da deliberação. O que se percebe é que a saída proposta

---

is embodied in legislation that seeks to meet legislative objectives, the effectiveness with which legislation is implemented, and, ultimately, the importance of the legislature in the governmental process.” (Krehbiel, 1992, local 02).

pelo autor é também institucional. Afirma que caberia ao órgão prover informações técnicas e fidedignas sobre os projetos em discussão para todos os parlamentares. Em suas palavras<sup>10</sup>:

Os legisladores precisam de ter acesso a informação especializada que não provenha de atores políticos ou de gabinetes com agendas explícitas. Restaurar e reforçar os gabinetes de apoio ao Congresso que podem fornecer estas informações seria um bom primeiro passo, incluindo a revogação da proibição do Office of Technology Assessment e de outras organizações de serviços legislativos (ver Kelly 2012, 2013). As LSO foram outrora uma importante fonte de informação política e técnica acessível a todos os membros da câmara. Estas organizações, proibidas pelo Presidente da Câmara Gingrich em 1995, empregavam peritos em políticas, produziam relatórios sobre propostas políticas e respondiam às perguntas dos legisladores. O restabelecimento destas entidades e a proteção da sua independência, bem como o reforço dos recursos disponíveis para o Congressional Research Service (CRS) e o Congressional Budget Office, poderiam ajudar os legisladores a obterem mais conhecimentos políticos sem terem de recorrer aos seus líderes. Esse desenvolvimento não precisa ser totalmente interno ao Congresso. As centenas de universidades de investigação nos Estados Unidos são uma enorme fonte de informação e conhecimento sobre uma variedade de tópicos técnicos e complexos e questões políticas. As parcerias público-privadas entre estas entidades e gabinetes como o CRS para desenvolver e partilhar conhecimentos especializados com o Congresso poderiam ajudar os legisladores a obterem alguma informação adicional de forma independente (Curry, 2015, p. 222) (traduzido pela autora).

Curry (2015) menciona o *Congressional Research Service* (CRS). Trata-se de um órgão do Congresso Americano ligada à Biblioteca do Congresso, com equipe especializada para prestarem assessoramento aos parlamentares e às comissões em todas as fases do processo legislativo, de forma isenta, apartidária e técnica. De acordo com o site do órgão<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> No original: “Lawmakers need access to expert information that does not come from political actors or offices with explicit agendas. Restoring and bolstering congressional support offices that can supply this would be a good first step, including revoking the ban on the Office of Technology Assessment and other legislative service organizations (see Kelly 2012, 2013). LSOs were once a major source of policy and technical information accessible to all members of the chamber. These organizations, banned by Speaker Gingrich in 1995, employed policy experts, produced reports on policy proposals, and answered lawmakers’ inquiries. Dissolving them gave legislative leaders and interest groups even more power as sources of knowledge and policy information. Restoring these entities and protecting their independence, as well as bolstering the resources available to the Congressional Research Service (CRS) and the Congressional Budget Office, could help lawmakers obtain more policy knowledge without having to turn to their leaders. This development need not be entirely internal to Congress. The hundreds of research universities in the United States are a tremendous source of information and knowledge on a variety of technical and complex topics and policy issues. Public-private partnerships between these entities and offices such as CRS to develop and share expert knowledge with Congress could help lawmakers gain some additional information independently” (Curry, 2015, p. 222).

<sup>11</sup> No original: “What is the Congressional Research Service (CRS)? The Congressional Research Service (CRS), a federal legislative branch agency located within the Library of Congress, serves as shared staff exclusively to congressional committees and Members of Congress. CRS experts assist at every stage of the legislative process — from the early considerations that precede bill drafting, through committee hearings and floor debate, to the oversight of enacted laws and various agency activities. CRS approaches complex topics from a variety of perspectives and examines all sides of an issue. Staff members analyze current policies and present the impact of proposed policy alternatives. CRS services come in many forms: reports on major policy issues; tailored

O que é o Congressional Research Service (CRS)? O Congressional Research Service (CRS), uma agência do poder legislativo federal localizada na Biblioteca do Congresso, é uma equipe compartilhada exclusivamente para comissões e membros do Congresso. Os especialistas do CRS prestam assistência em todas as fases do processo legislativo - desde as primeiras considerações que precedem a elaboração de projetos de lei, passando pelas audiências das comissões e pelo debate em plenário, até à supervisão das leis promulgadas e das várias atividades das agências. O CRS aborda temas complexos a partir de uma variedade de perspectivas e examina todos os lados de uma questão. Os membros da equipe analisam as políticas atuais e apresentam o impacto das alternativas políticas propostas. Os serviços do CRS assumem muitas formas: relatórios sobre questões políticas importantes; memorandos confidenciais, briefings e consultas personalizados; seminários e workshops; testemunhos de especialistas no Congresso (About [...], [s.d]) (traduzido pela autora).

Embora não seja possível equiparar o CRS à Conle, ambos os órgãos possuem finalidade informativa, sendo importante retirar das lições de Curry (2015) a importância de a instituição prover um órgão técnico que possa subsidiar a atuação dos parlamentares. Porém, as conclusões presentes na literatura estrangeiras não devem ser transportadas de forma imediata para a realidade brasileira, que deve ser considerada. Até mesmo porque o CRS possui uma estrutura mais robusta e um propósito específico de ser um órgão de pesquisa. Sobre o fluxo de informações no Congresso brasileiro, estudos apontam que: (i) O Poder Legislativo possui uma forte dependência de informações em relação ao Executivo (Santos, 2014); (ii) As comissões temáticas permanentes possuem um relevante papel informativo, que será mais acentuado quanto maior forem as divergências entre o Executivo e o Legislativo e quanto maior for a discordância da comissão em relação às propostas do Executivo (Santos; Almeida, 2011); (iii) As consultorias legislativas fornecem insumos informacionais para as comissões permanentes e auxiliam na redução das assimetrias informacionais em relação ao Executivo (Santos, 2014).

Sendo assim, no contexto brasileiro, o aporte de informações técnicas para o debate legislativo se torna essencial para a diminuição da dependência do Legislativo em relação ao Executivo, principalmente por meio das comissões permanentes e do apoio técnico fornecido pelo assessoramento parlamentar institucionalizado. Sob a perspectiva informacional, as instituições legislativas devem atender à necessidade do Poder Legislativo de decidir com base no maior volume de informações disponíveis, favorecendo a especialização dos parlamentares e a circulação de informações. O papel das consultorias legislativas é, desta forma, reduzir

---

confidential memoranda, briefings and consultations; seminars and workshops; expert congressional testimony” (About [...], [s.d]).

incertezas, fornecendo informações técnicas para subsidiar a decisão política do legislador, observando a sua natureza de órgão técnico, neutro e apartidário.

Quanto ao compartilhamento das informações produzidas pelos órgãos de assessoramento parlamentar, embora seja recomendável que tais informações circulem livremente entre os parlamentares, na Câmara dos Deputados há restrições normativas que impedem a ampla divulgação dos materiais produzidos, na contramão do que é preconizado pelas teorias informacionais para a organização do Legislativo. Tais restrições serão abordadas no capítulo 04 desta dissertação, mas já se pode adiantar que partem do princípio de que a fonte das informações recebidas pelos parlamentares deve ser preservada, em uma interpretação que privilegia o sigilo e favorece o uso de informações técnicas como um recurso privado.

#### **2.4 Fatores contingentes para a atuação das consultorias legislativas**

Embora seja inegável a contribuição das consultorias para o processo legislativo, deve-se destacar que existem alguns fatores contingentes para sua atuação, que não devem ser ignorados.

Há restrições de tempo e pessoal para fazer frente às demandas dos parlamentares. Adiantando um dado que será posteriormente detalhado, em 2021, por exemplo, foram solicitadas 23.094 (vinte e três mil e noventa e quatro) demandas para a Conle. Por outro lado, existem atualmente apenas 144 (cento e quarenta e quatro) consultores alocados na Câmara dos Deputados. Vale ressaltar que, se há carência de servidores no Poder Legislativo Federal, a realidade nos legislativos estaduais e municipais pode ser ainda pior.

É preciso considerar que existem prazos administrativos para a finalização das demandas recebidas, que visam garantir tempo suficiente para a realização das tarefas por parte dos consultores. Por outro lado, o processo legislativo segue um tempo próprio, que varia de acordo com a força política para processamento e aprovação de determinada proposta (Vieira, 2019). Enquanto existem projetos que podem ficar parados por anos, outros são aprovados com maior rapidez. Conciliar o tempo necessário para a realização dos estudos com o ritmo do processo legislativo pode ser uma tarefa difícil em alguns casos.

O assessoramento é também prestado sob demanda, ou seja, depende de solicitação do parlamentar e do seu interesse em determinado tema. A atuação dos parlamentares, por sua vez, é pautada por interesses eleitorais, como já visto no tópico 2.3 desta dissertação. Sendo assim,

em períodos próximos à eleição, verificou-se que a demanda por trabalhos da Conle é reduzida (Santos, 2014).

Há também dificuldades para reunir informações técnicas e confiáveis. Embora o corpo de consultores da Câmara dos Deputados seja altamente qualificado (Lima, 2014; Santos, 2014), a utilização de dados e evidências para elaboração de políticas públicas é dificultada pela precariedade de políticas voltadas para o fortalecimento do sistema gestor de dados geostatísticos no país (Soares *et al*, 2023). Além disso, há concentração de informações no Poder Executivo e nem sempre há interesse em cooperar com o Legislativo para o fornecimento de dados.

Deve-se salientar ainda que, após a entrega do serviço ao parlamentar solicitante, os consultores não detêm mecanismos para garantir que as informações prestadas serão utilizadas e como serão empregadas. Assim como o serviço é prestado sob demanda do parlamentar, também cabe a ele decidir como utilizá-lo.

Além disso, em relação aos resultados gerados pelo trabalho desses órgãos de assessoramento, é preciso considerar que o quadro de assimetria informacional entre os parlamentares é também determinado por outros fatores, que escapam ao campo de atuação da consultoria, a exemplo da configuração política das eleições e das regras regimentais (Santos, Mourão e Ribeiro, 2019). Da mesma forma, o processo de tomada de decisão sobre políticas públicas é condicionado por circunstâncias externas, como as ideologias políticas e a própria limitação de conhecimento sobre a realidade complexa que envolve os campos de atuação do Estado. A redução das incertezas é, portanto, limitada. Não se pode pretender que a instituição de órgãos dessa natureza possa suprir todas as necessidades de informação do legislativo.

Outro aspecto contingente em relação ao trabalho do consultor se relaciona com o dever de imparcialidade que deve orientar a sua atuação. Os consultores são servidores efetivos que estão à disposição para prestar assessoramento a qualquer parlamentar, seja qual for sua orientação política. Seu trabalho deve ser pautado pela tecnicidade, imparcialidade e isonomia. Não há, contudo, mecanismos formais de controle sobre essa atuação, além dos deveres gerais impostos aos servidores públicos. A atuação do consultor legislativo, no entanto, carrega peculiaridades próprias de um trabalho que é desenvolvido em um ambiente eminentemente político, que muitas vezes se confronta com as convicções ideológicas do assessor. Nesse ponto, é importante mencionar a defesa de Roberta Simões Nascimento quanto à importância de um código de conduta para esses servidores. A autora ressalta que:

Em se tratando dos profissionais que trabalham com a elaboração legislativa, tal preocupação não poderia ser diferente, ainda mais em razão das peculiaridades do ofício (elaboração de normas para resolver casos gerais, não particulares) e de seu contexto (a atividade política, permeada de desacordos e interesses), os quais demandam desses técnicos algumas características e habilidades que os diferenciam muito dos demais juristas (Nascimento, 2018, p. 608).

Nascimento enumera alguns deveres a serem observados pelos assessores:

1) Profissionalismo e responsabilidade – o funcionário deve colocar seus conhecimentos à disposição da realização das atividades nos tempos necessários para sua consecução de forma eficaz e eficiente dos seus objetivos; 2) Defesa da Constituição – no assessoramento, procurar fazer com que as leis coincidam ou estejam de acordo com a Constituição, inclusive para evitar o retrabalho de uma defesa perante o controle de constitucionalidade posterior; e 3) Prioridade dos valores constitucionais supremos acima mencionados (Nascimento, 2018, p. 610).

A proposta de um código de ética para esses profissionais é de extrema relevância dada as particularidades que envolvem a atividade de assessoramento parlamentar. Este tópico buscou demonstrar que, embora o assessoramento parlamentar seja uma medida salutar para o desenvolvimento dos trabalhos legislativos, deve-se ter em consideração que sua efetividade é condicionada por fatores materiais (a exemplo do acesso à dados, da existência de tempo hábil e de pessoal) e políticos (interesse do parlamentar e efetiva utilização dos materiais produzidos). Todos esses fatores são somados às limitações intrínsecas a um trabalho que se pretenda técnico e imparcial nessa seara: a própria limitação de conhecimento da realidade e o ambiente político em que estão inseridos.

### **3 A ORGANIZAÇÃO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

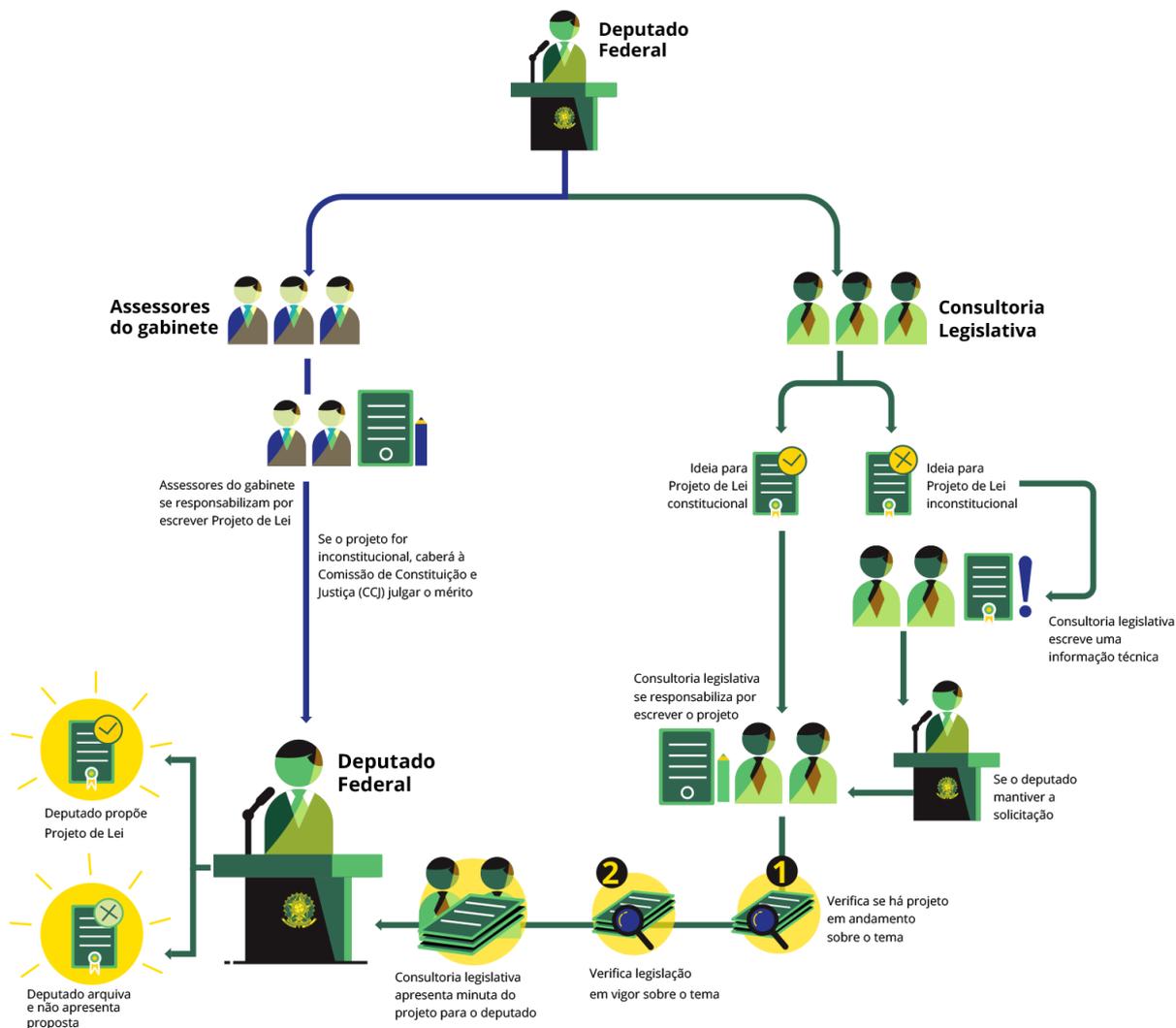
#### **3.1 A função da consultoria frente ao processo legislativo e a sua relação com os parlamentares**

Os tópicos anteriores explicitaram a forma como os órgãos de assessoramento técnico institucional contribuem para a otimização do desempenho das funções do Poder Legislativo. Há, contudo, uma questão que parece ser o cerne para compreender a problemática em torno da divulgação das obras produzidas pelas consultorias: a natureza da relação entre consultores e parlamentares e da função desempenhada pelo órgão no processo legislativo. Embora não haja extensa doutrina com foco específico nesses aspectos, foi possível identificar dois posicionamentos que oferecem visões diferentes (e complementares) sobre o assunto.

Santos, Mourão e Ribeiro (2019) apontam que a relação entre consultoria e parlamentar é orientada pela teoria do agente e do principal. Por essa teoria, utilizada para explicar a natureza da relação entre burocratas e políticos nas doutrinas relacionadas ao estudo da Administração Pública, os principais (políticos) delegam parte de seus poderes à burocracia estatal (agentes) para que os serviços públicos possam ser executados e colocados à disposição da sociedade. Trata-se, portanto, de uma delegação de atividades executórias por parte do principal aos agentes. O principal detém a legitimidade política para determinar os objetivos gerais a serem perseguidos pelo aparelho estatal, mas precisa de agentes para colocar em prática as atividades. Na execução dos serviços, a burocracia acaba tendo um espaço de liberdade, já que não é possível predefinir regras para todas as minúcias. A relação agente x principal demanda, então, a criação de mecanismos para garantir que os agentes atuem de acordo com o que é desejado pelos principais, o que envolve o estabelecimento de instrumentos de incentivo, controle e *accountability* para a burocracia estatal (Przeworski, 2006).

Aplicando tal teoria a relação entre consultores e parlamentares, os consultores seriam considerados agentes e os parlamentares seriam os principais, já que são detentores do mandato político. Nesse sentido, os principais optariam por compartilhar de seu poder com os técnicos (agentes), visando à obtenção de contribuições para a melhor tomada de decisões (Santos, Mourão e Ribeiro, 2019). Vejamos a ilustração que consta no site da Câmara dos Deputados sobre os serviços prestados pela Conle:

**Figura 03: Infográfico “Caminhos para elaborar um Projeto de Lei”**



Fonte: Imagem retirada do site da Câmara dos Deputados (Consultoria, 2021)

O fluxograma acima é claro ao identificar a função de cada sujeito no processo de elaboração de uma proposição. A solicitação inicial vem do parlamentar, que pode se valer do trabalho dos seus assessores de gabinete ou do trabalho da Conle para a confecção da minuta. No caso de projetos de lei considerados constitucionais, a Conle se responsabiliza por escrever o projeto, verificando a existência de proposições correlatas e a legislação já existente sobre o tema. A minuta é submetida à avaliação do deputado, cabendo a ele decidir sobre a apresentação do projeto. No caso de ideias de projetos que possam ser considerados inconstitucionais, a Conle escreve uma informação técnica sobre o tema e verifica com o parlamentar se ele deseja continuar com a solicitação. Em caso positivo, a Conle elaborará a minuta, conforme já descrito.

A relação burocracia x político possui contornos próprios quando se trata da assessoria parlamentar institucional. A doutrina associada ao tema é geralmente voltada ao quadro de servidores do Poder Executivo (Lima, 2015), havendo certa lacuna quanto ao Legislativo. Algumas particularidades devem ser consideradas. Em primeiro lugar, há a convivência entre dois modelos de assessoramento. Os assessores de gabinete são ocupantes de cargos de confiança e estão a serviço individual do parlamentar para expressão de sua agenda política. Já os assessores de carreira, como visto, são organizados em órgão central de consultoria à disposição de todos os parlamentares, da Mesa Diretora e da Presidência, comprometidos com a técnica legislativa e processual. Podem ser considerados profissionais burocratas, com predominância do perfil técnico e impessoal (De Bonis, 2008).

Contudo, por ser um cargo voltado para a assessoria, é preciso ressaltar que os consultores não possuem poder de decisão final quanto à proposição de um projeto ou qualquer outra ação cuja competência seja do parlamentar. Ao pensar o estabelecimento de uma política pública, por exemplo, existem diversos caminhos e soluções que podem ser adotados. É certo que a alternativa escolhida dependerá não só de aspectos técnicos, mas também das convicções políticas do parlamentar, afinal legislar implica, necessariamente, escolhas e valorações. O consultor legislativo não atuará nesse campo, mas fornecerá subsídios para que o parlamentar possa agir de acordo com o que escolher. Assim, o consultor elaborará os documentos, de acordo com a solicitação do parlamentar e lhe entregará para que decida sobre a sua utilização. Não há propriamente delegação de poderes do parlamentar para os consultores, pois esses não atuam com grau de autonomia perante as escolhas realizadas. Na verdade, o consultor possui uma função própria, que é o assessoramento. No exercício dessa função, a autonomia do consultor deve ser preservada, mas essa garantia está associada à realização das suas atividades de forma técnica, imparcial e livre de pressões externas. Mas não existe autonomia do consultor em relação ao que será decidido ou escolhido pelo parlamentar. Como visto na figura 03, ainda que o consultor informe que uma proposição é inconstitucional, a decisão final cabe ao parlamentar. Ou seja, o papel do consultor deve ser meramente informativo e opinativo. Não se ignora, porém, que o consultor possa exercer algum grau de influência sobre a escolha realizada pelo parlamentar, afinal, tal possibilidade decorre da própria natureza do assessoramento.

Outro aspecto que deve ser considerado, e reflete o segundo posicionamento encontrado na literatura brasileira sobre o tema, gira em torno do fato de que os estudos técnicos produzidos pela assessoria institucional possuem um importante papel de qualificação do debate, que

extrapola o âmbito da relação consultor x parlamentar. Fabiana de Menezes Soares e Lucas de Oliveira Gelape (2016) refletem sobre qual deve ser a verdadeira participação dos consultores no processo de produção legislativa, considerando os princípios republicanos que orientam a constituição do estado brasileiro. Para os autores, os consultores exercem um múnus público ao fornecerem informações técnicas que podem qualificar o debate no parlamento. Desta forma, a atuação das consultorias seria semelhante ao que no âmbito processual se convencionou chamar de *amicus curiae*. Apesar de não serem considerados partes no processo legislativo e suas funções serem eminentemente isentas de qualquer interesse político ou pessoal, essa função de qualificação do debate por meio do aporte de informações para os decisores é o que os assemelha aos *amicus curiae*. Sobre essa figura processual, os autores destacam que:

As origens do *amicus curiae* remontam a práticas de processo civil e de forma limitada do processo penal da Inglaterra medieval. O objetivo principal não seria a participação neutra em benefício da justiça, no sentido de oferecer elementos de convencimento idôneos a sustentar as razões de uma parte, mas sobretudo objetiva-se tutelar o prestígio da Corte, auxiliando-a evitar a tomada de decisões manifestamente erradas (SILVESTRI, 1997, p. 679-698). Quando o instituto foi recepcionado pelo processo civil americano, esse deixa de ser o *desinterested by stander* que assiste a Corte como auxiliar e consultor e passa a se apresentar ativamente no processo de representação de interesses de terceiros estranhos ao processo, mas interessados no seu êxito (Soares; Gelape, 2016, p. 385).

Com base nessa concepção sobre a natureza da atuação das consultorias, os autores defendem a publicidade das notas técnicas produzidas pela Consultoria Legislativa da ALMG, justamente porque, dada a sua natureza de agente informacional, em uma perspectiva democrática, não haveria razões para a manutenção do sigilo dos estudos técnicos.

Nota-se, portanto, que o debate sobre a divulgação dos trabalhos das consultorias perpassa primordialmente pela identificação do papel dos consultores no processo legislativo. Quanto aos modelos de assessoramento da ALMG, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Lima (2014) concluiu que nas três Casas Legislativas as produções das consultorias são marcadas pela confidencialidade e são direcionadas apenas aos parlamentares solicitantes. Além disso, em pesquisa junto aos parlamentares, demonstrou que o sigilo é considerado imprescindível por eles (Lima, 2014). A confidencialidade imposta aos consultores derivaria, portanto, da natureza de agente na relação com os deputados (principais) (Santos, Mourão e Ribeiro, 2019).

Grosso modo, caberia indagar: a quem servem os consultores? Atuam apenas para informar o parlamentar que solicitou o serviço ou, em uma perspectiva mais ampla, atuam em prol da qualificação do debate, integrando os demais parlamentares e a sociedade? Para

responder a essa pergunta e compreender como se dá a divulgação das obras da Conle, será necessário primeiro conhecer a estrutura do órgão e tipificar seus produtos.

Conforme será visto, existem algumas diferenças importantes nesses produtos. Embora a confidencialidade possa se amoldar bem aos casos em que o consultor redige para o parlamentar as minutas de proposições e pronunciamentos, nos casos de estudos técnicos a função dos consultores pode ser mais assemelhada a do *amicus curiae*, sendo possível questionar a restrição de divulgação desses estudos, diante das previsões constitucionais e legais relacionadas ao princípio da transparência, do direito de acesso à informação e do caráter público do processo legislativo.

### 3.2 Breve histórico

Em pesquisa ao repositório de legislações da Câmara dos Deputados<sup>12</sup>, a primeira previsão encontrada sobre a assessoria legislativa na Câmara dos Deputados é do ano de 1962, na Resolução nº 67/1962, que dispunha sobre a organização e o funcionamento dos Serviços da Câmara dos Deputados. O art. 15 tratava sobre a Assessoria Legislativa, órgão com finalidade de assistência à Mesa, às Comissões e aos Deputados<sup>13</sup>. Destacam-se as competências previstas nas alíneas “b” e “c” desse dispositivo, segundo as quais cabia a assessoria “estudar, de modo especial, os projetos submetidos às Comissões, a fim de sobre eles prestar aos respectivos relatores e demais componentes desses órgãos a cooperação de que necessitarem” e “proceder, por iniciativa própria ou mediante solicitação dos Deputados ou das Comissões, a estudos e pesquisas sobre determinados assuntos, para a eventual elaboração de projetos de lei a serem apresentados à Câmara” (Brasil, 1962).

---

<sup>12</sup>Os dados podem ser achados no site em: <<https://www.camara.leg.br/legislacao>>. Acesso em jan. 2024.

<sup>13</sup>O artigo possuía a seguinte redação: Art. 15. A Assessoria Legislativa tem por finalidade prestar assistência técnica à Mesa, às Comissões. e aos Deputados, competindo-lhe:

- a) estudar, de modo geral, a atividade legislativa do Congresso Nacional, com o fim de esclarecer os órgãos técnicos da Câmara, sobre as matérias em curso;
- b) estudar, de modo especial, os projetos submetidos às Comissões, a fim de sobre eles prestar aos respectivos relatores e demais componentes desses órgãos a cooperação de que necessitarem;
- c) proceder, por iniciativa própria ou mediante solicitação dos Deputados ou das Comissões, a estudos e pesquisas sobre determinados assuntos, para a eventual elaboração de projetos de lei a serem apresentados à Câmara;
- d) examinar as sugestões enviadas à Câmara, à Mesa ou aos Deputados e por estes encaminhadas ao seu estudo, informando sobre a conveniência e oportunidade de serem propostas ou adotadas as medidas nelas alvitadas;
- e) realizar outros estudos e pesquisas, por determinação da Mesa;
- f) reunir-se, periodicamente, no conjunto de seus integrantes, para o exame de proposições e assuntos legislativos que, pela sua natureza, o exigirem (Brasil, 1962).

De acordo com o art. 107 da Resolução nº 67/1962, esses cargos eram de provimento efetivo mediante concurso público de títulos e provas. Exigia-se diploma universitário do mais alto grau (art. 107, §1º). Contudo, esses cargos não foram providos sob a vigência dessa Resolução (Santos, 2014).

Em 1968, foi criada pela Resolução nº 82/1968 uma comissão mista para estudar as deficiências existentes na composição, na organização e no funcionamento do Congresso Nacional (Brasil, 1968). No escopo desse trabalho, a Fundação Getúlio Vargas auxiliou na elaboração de um plano para reorganização da Câmara dos Deputados e apontou como principal obstáculo para o desempenho do órgão “a ausência de um sistema de informação para apoiar o trabalho das comissões técnicas da casa” (Lion, 1974, p. 75).

Como fruto deste trabalho, em 1971 foi aprovada a Resolução nº 20/1971, reestruturando os setores administrativos da Câmara dos Deputados. Foram criadas duas assessorias: a Assessoria Técnica Especializada, subordinada ao Departamento de Comissões, e a Assessoria Parlamentar, subordinada à Divisão de Estudos Legislativos. Ambas estavam situadas na organização da Diretoria Legislativa.

Nos termos do art. 101 da Resolução nº 20/1971, competia à Seção de Assessoria Parlamentar:

[...] prestar assessoramento técnico à Câmara dos Deputados; preparar pesquisas necessárias aos Deputados para elaboração de relatórios e estudos básicos de pareceres e anteprojetos; proceder a pesquisas bibliográficas especializadas; preparar estudos, informes e resumos no que diz respeito à interpretação das leis e dos dispositivos correlatos, implícitos, ou conflitantes, das proposições; analisar dados e fatos relacionados com as áreas que não se incluem na competência específica de outros órgãos da Divisão; e proceder a estudos de direito comparado e de jurisprudência brasileira e estrangeira. (Brasil, 1971)

À Assessoria Técnica Especializada competia assessorar as comissões e preparar estudos necessários às Comissões e Deputados para elaboração de pareceres, relatórios e anteprojetos (art. 116 da Resolução nº 20/1971).

Posteriormente, a Resolução nº 52/1973 unificou as duas assessorias, transformando-as em único órgão denominado “Assessoria Legislativa”, subordinado à Diretoria Legislativa, e responsável por prestar assessoramento técnico aos Deputados e às Comissões. Incluiu dentre as atribuições do órgão “a elaboração de anteprojetos” e “a adequação de proposições à técnica legislativa” (art. 2º, caput) (Brasil, 1973).

Em 1976, a Resolução nº 32/1976 foi publicada alterando a Resolução nº 52/1973 para prever as seguintes competências a cargo da Assessoria Legislativa:

Art. 2º À Assessoria Legislativa compete:

- I - prestar assessoramento técnico básico aos Deputados e Comissões;
  - II - elaborar monografias, ensaios, resumos, resenhas e informes;
  - III - responder a consultas sobre assuntos de sua competência;
  - IV - prestar assessoramento técnico-legislativo aos Deputados e Comissões, compreendendo a elaboração de anteprojetos, pareceres, indicações, requerimentos e emendas;
  - V - realizar estudos de jurisprudência e direito comparado;
  - VI - adequar proposições à técnica legislativa;
  - VII - redigir minutas de pronunciamentos parlamentares;
  - VIII - manter cadastro de pessoas físicas e jurídicas credenciadas a prestar assessoramento especializado à Câmara dos Deputados, sugerindo, quando for o caso, a contratação na área de sua competência.
- Parágrafo único. O assessoramento técnico especializado às Comissões será feito na forma prevista no Regimento Interno. (Brasil, 1976)

Nota-se que as atribuições do órgão foram progressivamente alargadas para contemplar, nesta última alteração, a redação de minutas de pronunciamentos parlamentares, a elaboração de anteprojetos, pareceres, indicações, requerimentos e emendas.

Em 1985, foi publicada a Resolução da Câmara dos Deputados nº 34/1985, trazendo regramento mais detalhado sobre o trabalho da assessoria legislativa da Casa. A Assessoria foi dividida em áreas de especialização. Importa mencionar que o art. 12 dessa resolução previu expressamente que o assessoramento deveria ser sigiloso, vedando acesso aos “fichários da Assessoria” a pessoas estranhas ao serviço: “art. 12. O assessoramento é sigiloso; aos fichários da Assessoria é vedado o acesso de estranhos ao serviço” (Brasil, 1985).

Já sob a vigência da Constituição Federal de 1988, foi proposto pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados o Projeto de Resolução nº 36/1991, dispondo sobre a Assessoria Legislativa da Casa e adequando a sua organização ao Regimento Interno de 1989 (Resolução nº 17/1989, que havia derogado parcialmente a Resolução nº 34/1985). Esse projeto deu origem à Resolução nº 48/1993, que ainda está em vigor e regula os serviços do órgão.

A imagem abaixo sintetiza o histórico normativo do órgão:

**Figura 04: Histórico das normas de criação e alteração da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados**



**Fonte: elaborado pela autora.**

Interessante notar que a estruturação do assessoramento parlamentar na Câmara dos Deputados ocorreu justamente na década de 1970, período da ditadura militar no país, enquanto o Executivo alargava suas competências e tentava centralizar o poder, demandando do Legislativo uma postura de reação e fortalecimento (Lion, 1974).

### 3.3 A configuração atual da Conle

Antes de adentrar nos comentários sobre a Resolução nº 48/1993, convém elucidar as previsões do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que tratam sobre o tema. O Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados nº 54/1989 deu origem ao atual Regimento Interno do órgão (Resolução nº 17/1889). Em sua versão inicial, o projeto já contemplava as atividades da Assessoria, dispendo sobre o tema no art. 43, ao tratar sobre as atribuições do Presidente da Comissão, e em uma seção específica (Seção XII - Do Assessoramento Legislativo) dedicada ao tema, no capítulo referente às comissões permanentes.

Já no título reservado à Administração da Câmara dos Deputados, havia uma menção à assessoria no capítulo dos serviços administrativos (art. 251, IV), prevendo como princípio da atuação administrativa da Câmara dos Deputados a “existência de assessoramento institucional unificado, de caráter técnico-legislativo ou especializado, à Mesa, às comissões, aos deputados e à administração da Casa, na forma de resolução específica” (Brasil, 1989).

Na versão final publicada do Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados nº 54/1989 (Resolução nº 17/89) houve a inclusão de um capítulo específico para tratar sobre o “sistema de consultoria e assessoramento”, demonstrando a importância destacada ao órgão durante as

discussões regimentais. Em 1998, a Assessoria Legislativa passou a ser denominada Consultoria Legislativa, em virtude do art. 15 da Resolução nº 28/1998.

O Regimento Interno possui atualmente a seguinte redação nos dispositivos que se referem à consultoria:

## **TÍTULO II DOS ÓRGÃOS DA CÂMARA**

### **CAPÍTULO IV DAS COMISSÕES**

Art. 41. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões:

XXIII - solicitar ao órgão de assessoramento institucional, de sua iniciativa ou a pedido do Relator, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada, durante as reuniões da Comissão ou para instruir as matérias sujeitas à apreciação desta;

### **Seção II Das Comissões Permanentes**

#### **Seção XII Do Assessoramento Legislativo**

Art. 64. As Comissões contarão, para o desempenho das suas atribuições, com assessoramento e consultoria técnico-legislativa e especializada em suas áreas de competência, a cargo do órgão de assessoramento institucional da Câmara, nos termos de resolução específica e do que prevê o § 1º do art. 278.

## **TÍTULO IX DA ADMINISTRAÇÃO E DA ECONOMIA INTERNA**

### **CAPÍTULO I DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS**

Art. 262. Os serviços administrativos da Câmara reger-se-ão por regulamentos especiais, aprovados pelo Plenário, considerados partes integrantes deste Regimento, e serão dirigidos pela Mesa, que expedirá as normas ou instruções complementares necessárias.

Parágrafo único. Os regulamentos mencionados no caput obedecerão ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e aos seguintes princípios:

IV - existência de assessoramento institucional unificado, de caráter técnico legislativo ou especializado, à Mesa, às Comissões, aos Deputados e à Administração da Casa, na forma de resolução específica, fixando-se desde logo a obrigatoriedade da realização de concurso público para provimento de vagas ocorrentes, sempre que não haja candidatos anteriormente habilitados para quaisquer das áreas de especialização ou campos temáticos compreendidos nas atividades da Consultoria Legislativa;

V - existência de assessoria de orçamento, controle e fiscalização financeira, acompanhamento de planos, programas e projetos, a ser regulamentada por resolução própria, para atendimento à Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem como às Comissões Permanentes, Parlamentares de Inquérito ou Especiais da Casa, relacionado ao âmbito de atuação destas.

## **CAPÍTULO V DO SISTEMA DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO**

Art. 275. O sistema de consultoria e assessoramento institucional unificado da Câmara dos Deputados, além do Centro de Estudos e Debates Estratégicos, compreende a Consultoria Legislativa, com seus integrantes e respectivas atividades de consultoria e assessoramento técnico-legislativo e parlamentar à Mesa, às Comissões, às Lideranças, aos Deputados e à Administração da Casa, com o apoio dos sistemas de documentação e informação, de informática e processamento de dados. Parágrafo único. O Centro de Estudos e Debates Estratégicos e a Consultoria Legislativa terão suas estruturas, interação, atribuições e funcionamento regulados por resolução própria. (Artigo com redação dada pela Resolução nº 26, de 2013)

Art. 276. O Centro de Estudos e Debates Estratégicos, órgão técnico-consultivo diretamente jurisdicionado ao Presidente da Câmara dos Deputados, terá por incumbência:

I - os estudos concernentes à formulação de políticas e diretrizes legislativas ou institucionais, das linhas de ação ou suas alternativas e respectivos instrumentos normativos, quanto a planos, programas e projetos, políticas e ações governamentais;

II - os estudos de viabilidade e análise de impactos, riscos e benefícios de natureza tecnológica, ambiental, econômica, social, política, jurídica, cultural, estratégica e de outras espécies, em relação a tecnologias, planos, programas ou projetos, políticas ou ações governamentais de alcance setorial, regional ou nacional;

III - a produção documental de alta densidade crítica e especialização técnica ou científica, que possa ser útil ao trato qualificado de matérias objeto de trâmite legislativo ou de interesse da Casa ou de suas Comissões. Parágrafo único. (Revogado). (Artigo com redação dada pela Resolução nº 26, de 2013)

Art. 277. (Revogado pela Resolução nº 26, de 2013)

Art. 278. A Consultoria Legislativa organizar-se-á sob forma de núcleos temáticos de consultoria e assessoramento, integrados por quatro Consultores Legislativos, pelo menos, sendo estes admitidos mediante concurso público de provas e títulos.

§ 1º A Consultoria Legislativa disporá também de núcleo de assessoramento às Comissões, incumbido de organizar e coordenar a prestação de assistência técnica ou especializada aos trabalhos dos colegiados da Casa, através dos profissionais integrantes dos núcleos temáticos com as quais tenham correlação.

§ 2º A Consultoria Legislativa terá colaboração preferencial dos órgãos de pesquisa bibliográfica e legislativa, de documentação e informação e de processamento de dados da Câmara na execução dos trabalhos que lhe forem distribuídos.

§ 3º A Consultoria Legislativa manterá cadastro de pessoas físicas ou jurídicas para eventual contratação de serviços de consultoria autorizada pela Mesa.

§ 4º A Consultoria Legislativa avaliará, em cada caso concreto, para efeito do parágrafo anterior, se a complexidade técnico-científica da matéria justifica a celebração de contrato ou convênio com profissional

ou instituição especializada. (Artigo com redação adaptada aos termos da Resolução nº 28, de 1998, conforme republicação determinada pelo Ato da Mesa nº 71, de 2005) (Brasil, 1989).

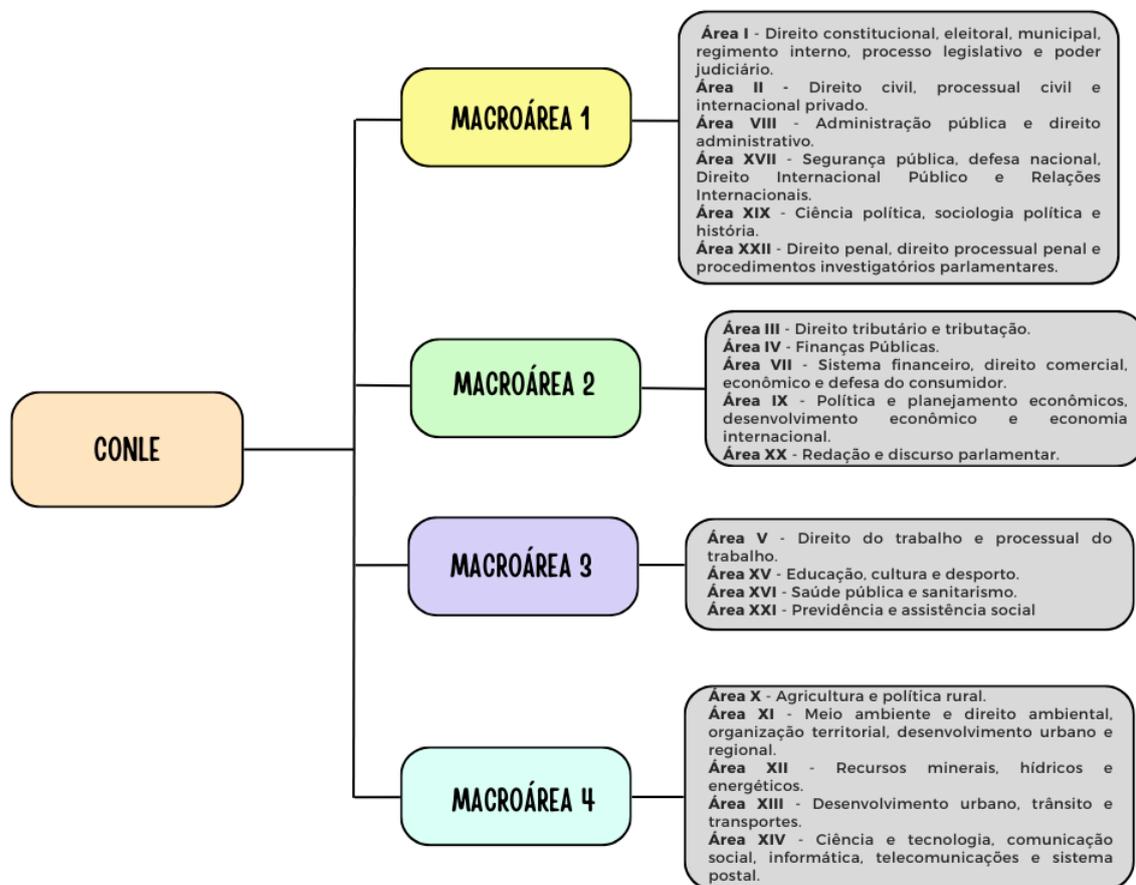
O denominado “sistema de consultoria e assessoramento” é composto pela Consultoria-Geral e pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (CEDES), outro órgão com atribuição de assessoramento parlamentar, porém com estrutura e características diversas da Conle. O CEDES conta também com a participação de consultores e, pela importância identificada no decorrer desta pesquisa, também foi incluído na análise empírica, conforme será posteriormente explicitado.

Atualmente, a Consultoria - Geral abarca a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. A Consultoria-Geral está situada dentro da Diretoria-Geral, que é subordinada diretamente à Mesa Diretora.

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira é responsável por prestar consultoria e assessoramento técnico-especializado às comissões, inclusive nas ações de controle externo, às respectivas Mesas Diretoras, aos parlamentares e à Administração da Câmara dos Deputados. Atuam na elaboração de estudos, pesquisas, notas técnicas e minutas de relatórios, pareceres e proposições no âmbito do processo legislativo orçamentário. Possuem atribuição de acompanhar a arrecadação da receita e a execução orçamentária e financeira da despesa dos órgãos e entidades integrantes do orçamento da União, e elaborar estimativas de impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas e da legislação permanente e apontar possíveis fontes de recursos para o atendimento de políticas públicas tratadas em proposições legislativas de iniciativa dos Deputados Federais (art. 14 do Ato da Mesa nº 50/2023).

A Conle é dividida em 04 (quatro) núcleos temáticos e especializados em áreas de estudo específicas, conforme detalhado abaixo, com base no Ato da Mesa nº 50/2023:

### **Figura 05: Macroáreas e áreas de especialização da Conle**



Fonte: elaborado pela autora a partir do Ato da Mesa nº 50/2023.

De acordo com a informação prestada pelo Departamento de Pessoal (Anexo B), existem atualmente 144 (cento e quarenta e quatro) consultores alocados na Câmara dos Deputados, sendo que 6 (seis) deles estão cedidos internamente. Na área XI (Meio Ambiente), há atualmente 7 (sete) consultores lotados.

Como mencionado anteriormente, a Resolução nº 48/1993 é a norma que atualmente disciplina a atuação da Consultoria Legislativa na Câmara. As atribuições do órgão estão listadas no art. 2º:

Art. 2º À Assessoria Legislativa compete:

- I - sugerir alternativas para a ação parlamentar e legiferante, pertinentes ao assessoramento requerido;
- II - elaborar minutas de proposições ou adequá-las à técnica legislativa;
- III - realizar estudos e atender a consultas sobre assuntos estritamente vinculados ao exercício do mandato legislativo, no âmbito do Congresso Nacional;
- IV - redigir minutas de pronunciamentos parlamentares destinadas à participação do Deputado em sessões e eventos especiais decorrentes do exercício do mandato, limitadas individualmente a um pedido por semana, excluídos desse cômputo os discursos de Grande Expediente;

- V - atender às necessidades de consultoria ou assessoramento às Comissões;
- VI - executar trabalhos técnicos que lhe forem solicitados pela Administração;
- VII - elaborar normas de âmbito interno e recomendações com vistas ao desempenho de suas atividades e ao aperfeiçoamento da técnica legislativa;
- VIII - desenvolver, integrar ou acessar bases de dados e sistemas de pesquisa e informação relacionados com os Núcleos Temáticos de Consultoria e Assessoramento, obedecidas as normas de informática da Casa;
- IX - organizar e manter cadastro ou compartilhar arquivos de dados sobre pessoas físicas e jurídicas credenciadas a prestar consultoria especializada, para eventual contratação pela Câmara dos Deputados;
- X - participar do planejamento das atividades de aprimoramento técnico-profissional e científico do corpo de Consultores e Assessores Legislativos (Brasil, 1993).

Da leitura dessas atribuições, depreende-se, em relação aos incisos II e IV, que a atuação do consultor será, nesses casos, para preparar minutas de pronunciamentos ou de proposições em conformidade com o que foi requerido pelo parlamentar. Ou seja, o parlamentar solicitará à Conle a elaboração, por exemplo, de um projeto de lei ordinária para alteração de determinado dispositivo legal. O consultor, para concretizar essa demanda, buscará atender à solicitação do parlamentar da maneira mais técnica possível, dentro do escopo do que lhe foi solicitado. Em relação a essas atribuições fica mais evidente a relação que se convencionou chamar de “principal e agente” entre consultor e deputado. O consultor atuará “a mando” do parlamentar, podendo inclusive redigir projetos de lei inconstitucionais, como visto na figura 03, apresentada no início deste capítulo.

Essa interpretação é reforçada pelo art. 6º da Resolução nº 48/1993:

Art. 6º Aos Consultores e Assessores Legislativos compete realizar os fins institucionais da Assessoria, previstos no art. 2º, incisos I a VII, e, destacadamente:  
III - realizar a produção intelectual que lhes for proposta, ou adequá-la à orientação do próprio interessado (Brasil, 1993).

Tal possibilidade se justifica pela ideia de que os deputados passaram por um processo eleitoral democrático e devem exercer suas funções com liberdade e isonomia. Assim, se desejam propor projeto de lei que se entende ser a princípio inconstitucional, por exemplo, o papel da instituição não é negar tal direito, mas informá-lo das possíveis consequências, atendendo ao pedido se este for mantido. Nesse caso, o projeto depois de apresentado pelo parlamentar passará por todas as etapas do processo legislativo e, se aprovado e sancionado,

entrará em vigor, cabendo ao Judiciário, se provocado, atuar para resguardar a ordem constitucional.

Nos incisos I e III do art. 2º da Resolução nº 48/1993, pode-se notar que as atribuições dos consultores são voltadas para o consultivo, ou seja, para o fornecimento de informações sobre determinado tema de interesse do parlamentar a fim de fornecer subsídios para sua atuação e escolha da medida mais adequada.

Em relação ao assessoramento às comissões, previsto no inciso V do art. 2º da Resolução nº 48/1993, a forma de atuação dos consultores não fica tão evidente pela simples leitura da norma, dado o seu caráter mais genérico. Pode-se inferir, porém, que tanto o deputado quanto a comissão podem solicitar estudos técnicos ou a redação de proposições, pelo que se extrai das atribuições previstas nos demais incisos do art. 2º da mencionada Resolução. Vale mencionar que, nos termos do art. 41 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete ao Presidente da Comissão solicitar à Conle, de sua iniciativa ou a pedido do Relator, a prestação dos serviços de assessoria e consultoria técnico-legislativa ou especializada, durante as reuniões da Comissão ou para instruir as matérias sujeitas à apreciação do órgão.

Já os incisos VI, VII, VIII, IX e X do art. 2º da Resolução nº 48/1993 preveem atribuições da consultoria voltadas ao atendimento das necessidades da própria Administração e não diretamente aos parlamentares.

De acordo com o Portal da Câmara dos Deputados:

A Conle oferece aos parlamentares atendimento por meio de consultas, verbais ou por escrito, sobre assuntos vinculados ao exercício do mandato legislativo, como por exemplo para elaboração de minutas de projetos de lei ou de outros tipos de proposições.

A elaboração dos relatórios das comissões especiais, externas e parlamentares de inquérito contam com os conhecimentos de consultores legislativos designados para a indicação de propostas, sugestões e análises técnicas que são apresentadas ao final dos trabalhos das respectivas comissões.

A Consultoria também coordena os trabalhos técnicos e a Secretaria-Executiva do Centro de Estudos e Debates Estratégicos, além de assessorar a direção da Câmara dos Deputados (Meio Século [...], 2021).

No Portal (Meio Século [...], 2021), são ainda elencados todos os tipos de trabalhos que podem ser solicitados à Conle (Anexo A). Para os fins desta pesquisa, optou-se por agrupar os trabalhos em três categorias baseadas na diferenciação feita acima quanto à natureza do assessoramento, conforme tabelas abaixo:

**Tabela 01: Trabalhos de natureza técnica que subsidiam a atuação do parlamentar**

<b>Trabalhos de natureza técnica que subsidiam a atuação do parlamentar (estudos técnicos)</b>	
<b>Tipos de trabalhos</b>	<b>Descrição</b>
Consulta	Na consulta, são providas informações técnicas sobre determinada matéria. Pode ser por meio verbal ou escrito. São mais sucintas do que os estudos.
Estudo	Os estudos são trabalhos mais detalhados quando comparados com as consultas. São mais abrangentes e demandam mais pesquisas e tempo.
Nota Técnica	A nota técnica emite a análise técnica da Conle sobre determinado assunto.

Fonte: elaborado pela autora.

**Tabela 02: Trabalhos em que a Conle produz minutas de pronunciamentos para o parlamentar.**

<b>Trabalhos em que a Conle produz minutas de pronunciamentos para o parlamentar</b>	
<b>Tipos de trabalhos</b>	<b>Descrição</b>
Comunicação de Liderança	A comunicação por parte dos líderes dos partidos se destina ao debate de assuntos de relevância nacional.
Grande Expediente	Auxílio ao parlamentar escolhido pelo sorteio mensal para pronunciamento no Grande Expediente.
Homenagem	A homenagem é cabível para pronunciamentos em sessões solenes. Apenas a Presidência da Câmara, Lideranças e parlamentares autores do requerimento da sessão solene podem solicitar esse tipo de trabalho.
Pequeno Expediente	Consiste na redação de pronunciamento de até cinco minutos de duração, a ser lido ou

	apresentado pelo Deputado no período da sessão destinado a tal fim.
--	---

Fonte: elaborado pela autora.

**Tabela 03: Trabalhos em que a Conle produz minutas de proposições e pareceres**

<b>Trabalhos em que a Conle produz minutas de proposições e pareceres</b>	
<b>Tipos de trabalhos</b>	<b>Descrição</b>
Emenda	Emendas a proposições já apresentadas.
Indicação	Proposição por meio da qual o parlamentar sugere a outro Poder a adoção de alguma providência, como no caso de matérias de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.
Pareceres a Medida Provisória	Auxílio da Conle na redação de pareceres em Medida Provisória.
Pareceres a Proposição	No caso de matérias analisadas em Comissão, apenas o relator pode solicitar assessoramento para confecção do parecer.
Projeto de Decreto Legislativo	Auxílio da Conle na redação de Projeto de Decreto Legislativo.
Projeto de Lei	Auxílio da Conle na redação de Projeto de Lei.
Projeto de Lei Complementar	Auxílio da Conle na redação de Projeto de Lei Complementar.
Projeto de Resolução	Auxílio da Conle na redação de Projeto de Resolução.
Proposta de Emenda à Constituição	Auxílio da Conle na redação de Projeto de Emenda à Constituição.
Requerimento	Solicitação dos mais variados tipos previstas no Regimento Interno da Câmara.
Voto em Separado	Manifestação alternativa ao voto do Relator em uma comissão, podendo ser apresentado por qualquer dos demais integrantes da comissão.

Proposta de Fiscalização e Controle	Visa promover a fiscalização e o controle de unidades administrativas e demais entidades sujeitas à fiscalização do Congresso Nacional.
Questão de Ordem	A consultoria pode ser acionada para solucionar qualquer dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno da Casa, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.
Recurso	Auxílio na redação de recursos previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
Outros Trabalhos dentro da Atividade de Elaboração Legislativa, dentro da Atividade de Estudo e Consulta e dentro da Atividade de Redação Parlamentar	Categoria subsidiária para trabalhos que não se enquadram nos demais tipos relacionados.

**Fonte: elaborado pela autora.**

Esse agrupamento em três categorias diferentes (minutas de proposições e pareceres, minutas de pronunciamentos e estudos técnicos) é importante para analisar os critérios de transparência aplicados a cada uma das categorias, tendo em vista que cumprem papéis diferentes no processo de elaboração legislativa.

Conforme explicitado no tópico 3.1. deste capítulo, há uma discussão quanto à natureza da atuação dos consultores que se reflete nas exigências de confidencialidade aplicáveis aos trabalhos produzidos. Com base no que foi explorado sobre o papel desses servidores no processo legislativo, a questão quanto à confidencialidade do assessoramento pode ser mais bem delineada a partir da compreensão de que a consultoria produz diferentes produtos, que exigem diferentes níveis de sigilo.

Ao minutar proposições, pareceres e pronunciamentos, que são tarefas a cargo do próprio parlamentar, por óbvio, a decisão sobre a utilização desses materiais caberá ao detentor da competência para esses atos. Tanto é assim que o parlamentar não está vinculado às minutas propostas pelo consultor, podendo alterá-las ou simplesmente deixar de utilizá-las. Nessa forma de assessoramento, a produção da consultoria pertence ao parlamentar, já que ele é o titular dessa competência e o consultor é apenas um auxiliar. Importante ressaltar também que, caso o parlamentar decida utilizar as minutas providenciadas ou melhoradas pela consultoria, elas

serão publicizadas no processo legislativo quando passarem a integrá-lo formalmente, por exemplo, com o protocolo da proposição ou apresentação do parecer.

Já no caso de estudos, notas técnicas e consultas, é possível visualizar de forma mais nítida a separação entre a atividade do parlamentar e a do consultor. Esses trabalhos são documentos escritos de cunho informativo que servem para subsidiar a atuação do parlamentar (a exceção das consultas orais). Como será visto adiante, esses documentos, assim como as minutas de proposições e pareceres, são entregues ao solicitante, que decide como utilizá-los. No entanto, nesse ponto, dada a possibilidade de contribuição desses insumos informacionais para o processo de elaboração normativa, a atuação da consultoria pode ser vista como um *múnus público*, cabendo questionar a possibilidade de difusão desses materiais não só para outros parlamentares, mas também para a sociedade (Soares; Gelape, 2016). Como exposto anteriormente, os órgãos de assessoramento parlamentar de caráter institucional influenciam na qualidade da legislação aprovada, assim como no desempenho das demais funções legislativas, principalmente diante da possibilidade de redução das assimetrias existentes entre os parlamentares. Sendo assim, a publicidade desses materiais informativos pode ser vista como uma medida salutar capaz de fortalecer o papel democrático desempenhado pelas consultorias (Soares; Gelape, 2016).

## **4 OS COMANDOS NORMATIVOS DE PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA APLICÁVEIS AO CASO**

### **4.1 Normas internas sobre o caráter sigiloso do assessoramento e a aplicação da Lei de Acesso à Informação na Câmara dos Deputados**

Mencionou-se anteriormente que o sigilo das produções da Conle está amparado em normativa interna. Trata-se do art. 13 da Resolução nº 48/1993. Este dispositivo prevê que a consultoria e o assessoramento serão sigilosos e que a produção documental não expressa necessariamente a posição da consultoria enquanto órgão e nem dos consultores integrantes, fazendo constar expressamente que a produção da consultoria é considerada propriedade do parlamentar solicitante. O artigo conta com a seguinte redação:

Art. 13. A consultoria e o assessoramento revestem-se de caráter sigiloso, não expressando a produção documental necessariamente posição do Órgão ou de seus integrantes, desobrigados estes, em qualquer caso, de compromisso institucional ou pessoal em razão da orientação ou da destinação dada ao trabalho pelo solicitante.

Parágrafo único. As obras intelectuais produzidas na Assessoria Legislativa são da titularidade e uso público dos que as encomendaram, ressalvadas as informações técnicas que, por seu caráter científico ou geral, possam servir de base à execução de outros trabalhos, bem como os estudos ou relatórios de cunho pessoal do Consultor ou Assessor. (Brasil, 1993).

O parágrafo único do art. 13 faz uma ressalva que merece atenção: as informações técnicas que, por seu caráter científico ou geral, possam servir de base à execução de outros trabalhos, bem como os estudos ou relatórios de cunho pessoal do consultor não são de titularidade do solicitante, razão pela qual se pode concluir que não estão amparadas pelo sigilo do assessoramento.

Analisando os dados disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados<sup>14</sup> quanto ao processamento do Projeto de Resolução nº 36/1991, que deu origem à Resolução nº 48/1993, nota-se que não houve discussão quanto à previsão de sigilo, sendo possível depreender que este ponto foi pacífico, tendo em vista que já era previsto desde a Resolução da Câmara dos Deputados nº 34/1985.

---

<sup>14</sup> Consulta aos documentos associados à ficha de tramitação do Projeto de Resolução nº 36/1991, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25774>. Acesso em fev. 2024.

Para elucidar alguns pontos desta pesquisa, foi formulado pedido de informação (Anexo B) à Câmara dos Deputados e as respostas recebidas em relação a dois questionamentos ajudam a melhor compreender a questão.

Foram formuladas as seguintes perguntas em relação às produções da Conle e da Consultoria de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional nos anos de 2020, 2021 e 2022:

5) Qual o quantitativo por solicitante (deputado, comissão, presidência, mesa, dentro outros)? 6) A Consultoria de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional produziu estudo técnico ou parecer sobre algum dos PLs indicados abaixo<sup>15</sup>? Em caso positivo, quais? Seria possível acessá-los? PROJETO DE LEI Nº 2.942/2019 PROJETO DE LEI Nº 4.198/2012 PROJETO DE LEI Nº 9.734/2018 PROJETO DE LEI Nº 637/2021 PROJETO DE LEI Nº 682/2021 PROJETO DE LEI Nº 2.800/2015 PROJETO DE LEI Nº 784/2019 PROJETO DE LEI Nº 6.120/2019 PROJETO DE LEI Nº 1.211/2021

Esses questionamentos foram assim respondidos, conforme Anexo B.

5) O artigo 13 da Resolução nº 48, de 1993, estabelece que os trabalhos de consultoria e assessoramento realizados pela Conle têm caráter sigiloso. Em especial o assessoramento prestado para a elaboração de proposições legislativas e pareceres dos Deputados. Essa medida visa proteger o direito constitucional dos membros do Congresso Nacional de não serem obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou fornecidas no exercício de seus mandatos, bem como em relação a pessoas que tenham compartilhado tais informações. 6) Conforme citado acima, o trabalho de consultoria e assessoramento realizados pela Conle possui caráter sigiloso, de acordo com o art. 13, da Resolução n. 48, de 1993. Proposições legislativas e pareceres são de responsabilidade dos Deputados, não da Consultoria. Dados que possam comprometer proteções constitucionais e regulamentares devem ser preservados, incluindo informações que identifiquem o Deputado ou o servidor envolvido. Além disso, evitamos vincular os trabalhos da Consultoria Legislativa a atos políticos específicos, como projetos ou discursos.

Como visto, o art. 13 da Resolução nº 48/1993 prevê que o assessoramento da consultoria é de caráter sigiloso e que as obras intelectuais produzidas pelo órgão pertencem aos que as encomendaram, ressaltando apenas as informações técnicas, que em virtude do caráter científico ou geral, podem servir para a execução de outros trabalhos.

Um ponto que merece ser destacado é que a norma não classifica os documentos produzidos pela Conle como sigilosos. Na verdade, o que o artigo propõe é que a produção da Conle será pertencente a quem solicitar, cabendo ao parlamentar decidir sobre o seu uso, se será público ou não.

---

<sup>15</sup> Esses projetos foram escolhidos aleatoriamente a partir do rol de projetos que passaram pela análise da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de acordo com a tabela referenciada no Apêndice C.

De acordo com a informação prestada pelo órgão, essa previsão visa assegurar o direito constitucional dos membros do Congresso Nacional de não serem obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou fornecidas no exercício de seus mandatos, bem como em relação às pessoas que tenham compartilhado tais informações.

A previsão constitucional mencionada na resposta recebida do órgão encontra-se no art. 53, §6º, da CRFB/88. O art. 53 trata sobre as imunidades parlamentares, sendo uma de suas modalidades o sigilo da fonte, segundo o qual “os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações” (Brasil, 1988).

As imunidades parlamentares são didaticamente divididas em dois tipos: formal e material. A imunidade formal confere aos parlamentares as seguintes prerrogativas processuais: foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal desde a diplomação; prisão apenas em caso de flagrante por crime inafiançável; na hipótese de ser cabível a prisão, os autos do processo devem ser remetidos, em 24h, à Casa de origem do parlamentar para que decidam sobre a manutenção da prisão pelo voto da maioria e possibilidade de sustação da ação penal por crime ocorrido após a diplomação, nos termos dos parágrafos §3º e §4º do art. 53 da CRFB/88.

Já a imunidade material visa resguardar que os parlamentares não serão responsabilizados, civil ou penalmente, por suas opiniões, palavras e votos, quando emitidos no exercício do mandato. É um instituto que visa resguardar a livre expressão dos parlamentares, sendo “imprescindível para a autonomia e a independência dos Poderes constituídos, com o fito de dar guarida à atuação parlamentar e garantir o livre funcionamento do parlamento” (Oliveira, 2016, p. 164). Mais do que uma prerrogativa individual do parlamentar, as imunidades representam garantias institucionais para o pleno funcionamento do Poder Legislativo.

A regra prevista no §6º do art. 53, institui o chamado “sigilo da fonte” ou “testemunho limitado”. Nas palavras de Brito (2007):

Testemunho limitado. Ao contrário do que possa indicar, limitar significa restringir, não impedir. Com efeito, é permitido ao parlamentar escolher data e hora convenientes para testemunho em juízo, todavia, por questão de convivência harmônica entre os Poderes, deve-se optar por data em que haja funcionamento normal do Poder Judiciário. Aqui, registra-se que freqüentemente o parlamentar, em virtude das funções que exerce, possui acesso a informações, por vezes oficiais, e por outras em decorrência de contatos com pessoas que buscam auxílio no trato de denúncias, não podendo ser obrigado a manifestar-se nem sobre as informações, menos ainda sobre a fonte de quem as tenha sabido. Ainda que assim seja, o parlamentar não poderá

recusar-se a testemunhar, mas terá seu testemunho limitado visando à proteção das fontes (Brito, 2007, p. 244).

Tal prerrogativa parlamentar se coaduna também com o direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XIV, da CF/88, que assegura o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Garantia ligada, por exemplo, ao trabalho de jornalistas. Sobre esse direito fundamental, o STF consignou que:

A prerrogativa do jornalista de preservar o sigilo da fonte (e de não sofrer qualquer sanção, direta ou indireta, em razão da prática legítima dessa franquia outorgada pela própria Constituição da República), oponível, por isso mesmo, a qualquer pessoa, inclusive aos agentes, autoridades e órgãos do Estado, qualifica-se como verdadeira garantia institucional destinada a assegurar o exercício do direito fundamental de livremente buscar e transmitir informações (Brasil, STF, Rcl 21504 AgR).

Nota-se, portanto, que essa garantia está associada ao livre exercício da profissão de jornalista, como uma medida de proteção à livre circulação de informações. No caso do parlamentar, a possibilidade de resguardar a fonte é uma prerrogativa essencial para o exercício do mandato, pois permite que os parlamentares possam se manifestar livremente e denunciar qualquer irregularidade, pois não estão obrigados a revelar a origem de tais informações. Assim, a garantia de sigilo da fonte representa, na verdade, uma condição necessária para a livre expressão e para o acesso à informação, o que, segundo o órgão, justificaria a imposição de sigilo também em relação aos documentos e às informações prestadas pela Conle.

Além das previsões do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Resolução nº 48/1993, que trata especificamente sobre a consultoria legislativa, há dois atos normativos que regulamentam o acesso à informação na Câmara dos Deputados: o Ato da Mesa nº 45/2021, que regulamenta a aplicação da LAI, e a Portaria nº 158/2015, que dispõe sobre os procedimentos para a classificação em grau de sigilo de informações em poder da Câmara dos Deputados, bem como para imposição de restrição de acesso à informação pessoal.

Em relação ao Ato da Mesa nº 45/2021 convém destacar que não há dispositivo específico nessa norma tratando sobre as produções da consultoria, isso porque o art. 4º, §1º, exclui do âmbito de incidência do ato “as informações referentes a matérias cujo sigilo decorra de lei, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, do Regimento Comum do Congresso Nacional ou de resolução, ou que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” (Câmara dos Deputados, 2021).

O Ato da Mesa nº 45/2021 traz três previsões importantes. O §2º do art. 4º esclarece que, “quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo” (Câmara dos Deputados, 2021). O §3º e o §4º também do art. 4º tratam sobre o acesso aos documentos utilizados como fundamento para a tomada de decisão e para a edição de ato administrativo, *in verbis*:

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado a partir da edição do ato decisório respectivo. § 4º O acesso total ou parcial aos documentos referidos no § 3º ou das informações neles contidas poderá ser autorizado anteriormente à prolação do ato decisório, a critério da autoridade competente (Câmara dos Deputados, 2021).

Esses dispositivos se referem a regras já previstas na LAI e, por essa razão, a análise sobre a aplicabilidade de tais dispositivos aos estudos produzidos pela Conle será realizada na seção seguinte, em conjunto com o regramento constitucional e legal sobre o acesso à informação. Neste tópico, foram vistas as normativas internas sobre publicidade e sigilo de informações na Câmara dos Deputados e foi apresentado o fundamento constitucional para a restrição de acesso aos documentos produzidos pela Conle. A seguir, tais previsões serão confrontadas com fundamentos constitucionais, legais e doutrinários que podem conduzir a outra interpretação sobre a matéria.

#### **4.2 Critérios constitucionais e legais para cumprimento do princípio da transparência e sua aplicabilidade em relação aos documentos preparatórios no processo de elaboração normativa**

O princípio da publicidade permeia toda a CRFB/88 (a exemplo do art. 37, *caput*) como corolário do princípio democrático e como pressuposto para o exercício da cidadania e da participação popular (Soares, 2002). Trata-se de um instrumento necessário em um Estado de Direito materialmente democrático para garantir o controle dos cidadãos contra arbitrariedades e violações injustificadas à isonomia (Soares, 2002). Nesse mesmo sentido, Valadão (2004) situa a preocupação do constituinte de 1988 com a publicidade dos atos emanados do poder público no contexto do período de ditadura vivido nas décadas anteriores. Destaca que, embora a publicidade tenha caráter instrumental, é, na verdade, um princípio fundamentado na própria concepção de Estado Democrático de Direito, pois é condição imprescindível para a efetiva

participação popular e para o controle de legalidade. O autor pontua que é por meio da publicidade que o indivíduo pode aferir a legitimidade do exercício do poder político e ter a possibilidade de se defender de ações estatais arbitrárias. Partindo dessa concepção, Valadão (2004, p. 227) afirma que, por essas mesmas razões, a publicidade do ato legislativo decorre também da cláusula do Estado Democrático de Direito e abrange não só as legislações produzidas, mas também o processo legislativo e a fiscalização parlamentar, incluindo o trabalho do Plenário, das Comissões e os demais órgãos do Poder Legislativo.

Ao ser colocada como princípio orientador da Administração (art. 37, caput, da CRFB/88), tem-se que a publicidade deve pautar, como regra, todas as atividades estatais, com exceção daquelas situações em que o sigilo for considerado necessário para a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XIV, da CRFB/88). Quanto à natureza desse comando, se deve ser considerado uma regra ou um princípio<sup>16</sup>, Ana Paula de Barcellos (2020) destaca que há uma dimensão da publicidade que pode ser considerada uma regra, ou seja, que é aplicável para todos os atos ou informações do Poder Público, salvo as hipóteses constitucionais ou legais de sigilo. Mas aponta que há também uma dimensão que se aproxima mais de um princípio, pois envolve a forma (o grau) como deve se dar a publicidade. A autora explica que, “dependendo da informação e do público, meios diferentes poderão ter de ser empregados para produzir esse resultado” (Barcellos, 2020, local 2753).

Sobre o conteúdo desse princípio, Barcellos observa que a não imposição de sigilo é apenas uma camada de sua aplicação, que impõe um posicionamento passivo do Estado (de não restrição de acesso), mas transfere aos indivíduos o dever de tomar conhecimento sobre o ato. A autora defende que o princípio da publicidade exige muito mais do que isso, demandando uma postura ativa por parte do Estado que deve promover a publicidade e o acesso às informações de interesse público.

No que se refere ao Poder Legislativo, a publicidade deve nortear suas atividades<sup>17</sup>, possibilitando acesso dos cidadãos às etapas do processo legislativo e às atividades de fiscalização. Com efeito, o caráter público do processo de elaboração normativa é pressuposto

---

<sup>16</sup> Os princípios se diferenciam das regras na medida em que “ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (Alexy, 2008, p.90). Assim, princípios são concebidos como mandamentos de otimização e se caracterizam pela possibilidade de satisfação em graus variados, diferentemente das regras que obedecem a uma lógica binária de aplicação ou não aplicação. A satisfação dos princípios depende das possibilidades fáticas e jurídicas subjacentes (Alexy, 2008, p. 90).

<sup>17</sup> O princípio da publicidade deve pautar a atuação do Poder Legislativo em suas atividades fins de legislar e fiscalizar, mas também deve ser observado nas atividades administrativas internas, no que se refere à gastos com pessoal, execução do orçamento e contratações públicas, por exemplo.

para o exercício da participação democrática, sendo necessário garantir aos cidadãos possibilidade de real conhecimento sobre o conteúdo da lei e dos projetos em andamento, com mecanismos efetivos de intervenção no processo de produção normativa (Soares, 2002). Para Soares (2002, p. 256), a participação popular na legislação pressupõe o conhecimento das leis vigentes e do seu processo de produção, elementos necessários à concretização do princípio pluralista.

No plano normativo, o art. 37, caput, da CRFB/88, prevê que a Administração Pública deve observar o princípio da publicidade, sendo tal dever enfatizado em outras disposições constitucionais, a exemplo do §3º, inciso II, do mesmo art. 37, que prevê o direito dos usuários de serviços públicos de terem acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, e do §16, também do art. 37, que prevê a obrigação de divulgação dos resultados de avaliação de políticas públicas. Outro dispositivo constitucional que resguarda o acesso à informação é o §2º do art. 216, segundo o qual cabe à administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta aos interessados, com o fim de preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Além do art. 5º, inciso XIV, da CRFB/88, já mencionado no tópico anterior, o acesso à informação como um direito fundamental do cidadão aparece previsto também no inciso XXXIII do art. 5º, por meio do qual é assegurado a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvados os casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Observa-se, portanto, que a CRFB/88 coloca de um lado a obrigação de a Administração Pública ser transparente e dar publicidade a seus atos e, do outro, o direito do cidadão de ter acesso às informações não só sobre si mesmo, mas também sobre todos os atos cujo sigilo não seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado de acordo com os critérios legais.

No plano infraconstitucional, duas leis federais tratam sobre o tema e são relevantes para a investigação proposta nesta pesquisa, tendo em vista os direcionamentos oferecidos à divulgação de informações públicas: a LAI (Lei Federal nº 12.527/2011) e a Lei do Governo Digital (Lei Federal nº 14.129/2021).

Quanto à incidência da LAI em relação à divulgação dos estudos técnicos, há algumas questões a serem ponderadas inicialmente: O art. 22 da LAI retira do seu âmbito de aplicação

as hipóteses de sigilo previstas em outras legislações<sup>18</sup>. Nesse ponto, cabe a ressalva de que “não é qualquer ato normativo que pode ensejar a restrição de acesso a documentos com base no art. 22 da Lei de Acesso à Informação, mas apenas as normas infraconstitucionais de posição hierárquica igual ou superior à Lei nº 12.527/2011” (CGU, 2023). No caso em análise, a imposição do caráter sigiloso do assessoramento deriva de previsão em Resolução da Câmara dos Deputados, norma com o mesmo *status* das leis ordinárias, nos termos do art. 59 da CRFB/88. Assim, pelo critério da especialidade e pela própria ressalva do art. 22 da LAI (repetida no Ato da Mesa nº 45/2021), uma conclusão apressada levaria a crer que a previsão da resolução deveria prevalecer sobre as previsões da LAI. Contudo, conforme já foi citado anteriormente, o art. 13 não prevê que os documentos produzidos no âmbito do assessoramento parlamentar serão sigilosos. Na verdade, o artigo prevê que o assessoramento será sigiloso, ou seja, a relação entre consultor e parlamentar deverá ser pautada pela confidencialidade. Os documentos produzidos pela Conle, no entanto, podem ser de uso público pelo parlamentar. Desta forma, não há previsão legal que retire tais documentos do âmbito de incidência da LAI.

O art. 3º da LAI elenca algumas diretrizes a serem seguidas pela Administração, cabendo destacar: a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; a transparência ativa, que é o dever de divulgar informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação; e o fomento à cultura de transparência na administração pública (Brasil, 2011).

De acordo com o art. 7º da LAI, o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

No Ato da Mesa nº 45/2012, esse direito foi internalizado como o direito de receber informações referentes à implementação, ao acompanhamento e aos resultados dos programas, projetos e ações da própria Câmara dos Deputados, bem como metas e indicadores propostos (vide art. 4º, inciso VII, “a”). Tal redução de alcance parece ir de encontro às atribuições fiscalizatórias do Poder Legislativo. Essa obrigação de informação deveria abranger as informações produzidas pelo Legislativo que se refiram a execução de programas, projetos e

---

<sup>18</sup> O art. 22 da LAI possui a seguinte redação: “Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público” (Brasil, 2011).

ações, mesmo que conduzidos pelo Executivo, afinal, estão abrangidos pelas competências de fiscalização atribuídas ao Legislativo, notadamente após a inclusão do § 16 no art. 37, da CRFB, que reforçou o dever de avaliação de políticas públicas para toda a Administração.

A LAI se preocupa não só com a disponibilização de informações de caráter público, mas também com a forma como é feita essa divulgação. A informação deve ser “franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011), nos termos do art. 5º da LAI. Além disso, há a obrigatoriedade de difusão das informações públicas de forma ativa por meio de portais na internet, conforme se depreende do art. 8º da LAI, que prevê o dever de utilização de “todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (Brasil, 2011).

A preocupação com a eficiência da transparência digital na administração pública perpassa pela ideia de que a mera disponibilização de informações não é suficiente para garantir o pleno acesso aos dados, afinal “na era digital, uma instituição transparente é aquela que utiliza as novas tecnologias para divulgar, informar, esclarecer, justificar e debater com o público de forma regular” (Silva, 2016, p. 49-50).

Nesse sentido, em 2021, foi publicada a Lei do Governo Digital, que dispõe sobre “princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão” (art. 1º, caput), sendo aplicável ao Poder Legislativo, nos termos do art. 2º, inciso I (Brasil, 2021).

Dentre os princípios e as diretrizes colocadas pela lei, convém destacar os seguintes: a) a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis; b) a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, observadas as restrições legalmente previstas e sem prejuízo, quando indispensável, da prestação de caráter presencial; c) o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública; d) e o uso de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão.

Esses direcionamentos vão ao encontro do que se considera uma instituição transparente. De acordo com Silva (2016), uma instituição transparente é

[...] guiada por leis *previamente* fixadas, produzidas em processos abertos e conhecidos; com ações e agentes suscetíveis ao escrutínio *público*; guiadas por princípios racionais, isto é, *inteligível* aos seus concernidos; possibilitando uma devida circulação de informação pública respeitando o *direito* do indivíduo de saber sobre questões que podem afetar sua vida (Silva, 2016, p.31-32).

Os benefícios da transparência digital no Poder Legislativo podem ser assim colocados: em primeiro lugar, amplia-se o acesso do cidadão às normas legais, promovendo uma compreensão mais profunda do direito vigente; há o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* ao oferecer um canal direto para a prestação de contas por parte dos agentes públicos, permitindo que sejam fiscalizados e responsabilizados por suas ações, o que em última análise pode favorecer o controle sobre a corrupção e melhorar a eficiência da gestão pública; a divulgação de informações confiáveis enriquece o processo de deliberação pública, fornecendo insumos essenciais para uma tomada de decisão informada e participativa; e a maior abertura também alimenta a participação política, tanto por meio da participação direta do cidadão quanto por intermédio de grupos organizados da sociedade civil. Sendo assim, o incremento da transparência digital possui relação direta com o desempenho do Poder Legislativo, promovendo maior acesso à legislação, fortalecendo a responsabilização dos agentes, divulgando dados confiáveis para decisões informadas e incentivando o envolvimento político dos cidadãos e grupos sociais no processo de deliberação política (Silva, 2016).

Especificamente sobre a publicidade no processo legislativo, Fabiana de Menezes Soares (2013) defende que a Lei Federal nº 12.527/2011 pode ser utilizada como fundamento para a ampla transparência quantos aos “motivos que informam o impulso para legislar e que se constituem o cerne da Legística: a justificação das escolhas do legislador em face da ampla discricionariedade da qual se reveste o exercício da sua função” (Soares, 2013, p. 248). Sob a perspectiva democrática que deve orientar o processo de elaboração normativa, já foi visto que a justificação das leis é parte essencial para a legitimação dos representantes e que a publicidade, em decorrência, é medida de controle e *accountability*.

Nesse ponto, convém explorar a previsão do §3º do art. 7º da LAI, segundo o qual “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo” (Brasil, 2011). Valendo-nos do conceito de documento preparatório previsto no Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a aplicação da LAI no Poder Executivo federal, esses documentos referidos no §3º do art. 7º da LAI podem ser concebidos como documentos formais

utilizados como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Para Heinen (2015), tal dispositivo se refere à necessidade de publicização dos motivos que determinam o ato administrativo. Na doutrina administrativista, “o motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo” (Di Pietro, 2016, p. 253). Por isso, entende-se que a exposição dos motivos, chamada de motivação, é elemento necessário nos atos vinculados e discricionários, pois é um mecanismo de controle por parte do administrado quanto às razões de decidir (Di Pietro, 2016).

O §3º do art. 7º da LAI prevê a possibilidade de restrição quanto à divulgação desses documentos e informações prévias à edição do ato. Contudo, após a edição do ato ou a prolação da decisão, o sigilo não mais se justifica e a informação deve ser publicizada, garantindo, assim, a motivação do ato. Trata-se apenas de uma restrição temporal de acesso. Nada impede, porém, que os documentos sejam divulgados antes mesmo da edição do ato. É nesse sentido a previsão do §4º do art. 4º do Ato da Mesa nº 45/2012, que prevê que o acesso total ou parcial aos documentos preparatórios pode ser autorizado antes da edição do ato decisório a critério da autoridade competente. Embora a norma dê essa possibilidade de restrição, para ser legítima, deve visar “proteger a regularidade dos procedimentos administrativos e judiciais em curso, de modo a evitar que a divulgação extemporânea de documentos possa prejudicar o próprio ato ou decisão a ser tomada pela autoridade pública competente” (CGU, 2023, p. 115). E, sendo assim, a restrição de acesso só seria válida “quando verificado que a publicidade causaria prejuízos ao próprio ato/decisão ao qual o documento solicitado se vincula.” (CGU, 2023, p. 62). Vale aqui a regra geral de publicidade, sendo o sigilo admitido apenas quando justificado.

Embora a princípio se possa pretender afastar a incidência de tal norma em relação ao processo legislativo, por não se tratar da edição de ato administrativo, algumas ressalvas devem ser feitas. Primeiro: a norma não menciona apenas atos administrativos. Refere-se também à tomada de decisão, expressão abrangente que pode abarcar também a proposição de atos normativos (decisão preliminar do autor da proposição) e a sua efetiva aprovação (decisão final do órgão legislativo). É princípio basilar da hermenêutica jurídica que o intérprete não deve restringir o que a lei não restringe, ainda mais quando se trata de assegurar um direito fundamental, cuja eficácia deve ser maximizada. Segundo: os atos normativos também devem ser motivados. Como visto no segundo capítulo desta dissertação, o ato de legislar deve ser justificado e deve ser baseado em procedimentos racionais que demonstrem o cumprimento de

um dever de averiguação quanto às causas do problema que se pretende resolver e às soluções normativas propostas.

Nesse sentido, Barcellos (2020) situa essa obrigação de apresentar justificativas como uma decorrência do direito constitucional ao devido procedimento de elaboração normativa. A justificativa deve conter as razões e informações relativas a três aspectos: o problema que a norma pretende resolver; os resultados pretendidos; e os custos e possíveis impactos decorrentes da medida. O descumprimento desse dever de justificar, segundo a autora, enseja o direito à apresentação da justificativa omitida e a inconstitucionalidade formal da norma, pelo vício procedimental. Nessa perspectiva, os documentos preparatórios da norma, como parte da justificativa para sua elaboração, devem ser publicizados. A autora enfatiza essa questão apontando que:

Em primeiro lugar, será possível exigir acesso e publicidade ao conteúdo da justificativa que não tenha sido apresentada com a proposição normativa, isto é, às razões e, sobretudo, às informações que tenham sido utilizadas pelas autoridades para a elaboração da proposta normativa. (Barcellos, local 6776).

A pergunta pertinente aqui é a seguinte: há uma pretensão, com fundamento no direito de acesso à informação, de que os estudos preparatórios feitos por órgão ou entidades públicos no contexto da concepção e/ou proposição de uma norma sejam tornados públicos? A resposta é claramente afirmativa, salvo se se tratar de informação sigilosa, nos termos constitucionais, e assim adequadamente justificada. Isto é: há um direito à informação, titularizado de forma difusa pelas pessoas, de ter acesso às informações e razões que tenham sido usadas ou tenham instruído a prática de atos do Poder Público, e particularmente a elaboração de uma proposta normativa. (Barcellos, local 2811).

Nascimento (2018), por outro lado, entende que o dever de justificativa imposto ao legislador não gera impactos sobre a validade do ato normativo. Mas, sob o enfoque do discurso e da argumentação legislativa, defende a importância da análise da argumentação utilizada pelos parlamentares no curso do processo legislativo, abrangendo não só a justificativa apresentada junto ao projeto, mas todos os atos praticados na sua tramitação, que consubstanciam a motivação para a aprovação das leis. Em sua obra, a autora faz a diferenciação entre argumentação para a tomada da decisão legislativa, de natureza técnica, e a argumentação para aprovação da lei, de caráter político. Os parlamentares carregam seus discursos com a argumentação política voltada ao eleitorado, no entanto, grande parte das decisões é tomada antes mesmo da discussão, quando os debates prévios se centram na argumentação de caráter mais técnico, envolvendo o corpo técnico de assessoramento parlamentar. Nesse ponto, a autora observa que:

Seguindo por essa linha, seria muito interessante que os argumentos desenvolvidos por tal corpo técnico legislativo fossem registrados nos materiais preparatórios (especialmente a memória, no caso espanhol) e sobretudo na exposição de motivos e preâmbulos. São esses os argumentos técnicos a serem considerados como a motivação, a “justificativa” das leis (Nascimento, 2018, p. 476).

Convém ressaltar que organizações internacionais, como a União Interparlamentar (Inter-Parliamentary Union – IPU), reconhecem de longa data a necessidade de maior transparência no Parlamento (Beetham, 2006). Da mesma forma, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) propõe políticas para a maior qualidade da legislação que direcionam para a necessidade de maior transparência, em conformidade com a ideia de governo aberto. Como exemplo, pode-se citar a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança, em que a OCDE recomenda, no item 2.2. do anexo, a “disponibilização ao público, na medida do possível, de todo o material relevante dos processos regulatórios, incluindo as análises e notas técnicas, e as razões para as decisões regulatórias, bem como todos os dados relevantes” (OCDE, 2012, p. 08).

No mesmo sentido, Soares e Gelape (2016) já se manifestaram sobre a incompatibilidade do sigilo das notas técnicas emitidas pela Consultoria Legislativa da ALMG com os princípios republicanos que devem orientar a elaboração legislativa.

Vale citar como exemplo de incentivo à disponibilização dos estudos técnicos a previsão do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Resolução nº 2.700/2009) que orienta a divulgação desses documentos como anexo da proposição. O art. 144, §11, prevê que “admitir-se-ão em anexo, quando demandados, estudos técnico-científicos elaborados pela Diretoria da Consultoria Temática, a fim de subsidiar as proposições” de iniciativa de Deputado, apresentada individual ou coletivamente (Espírito Santo, 2009).

Como já visto, o sigilo das produções da Conle foi fundamentado com base no art. 53, §6º, da CRFB/88. Porém, diante de tudo que foi exposto, cabe questionar se esse enquadramento está correto. Considerando esse arcabouço normativo, podemos sintetizar a questão da seguinte forma: no plano constitucional há diversos mandamentos de publicidade, transparência e amplo acesso a dados, sendo o sigilo medida excepcional. Por outro lado, há a previsão de sigilo da fonte como imunidade material dos parlamentares. No plano infraconstitucional, a LAI e a Lei de Governo Aberto possuem a mesma hierarquia frente às resoluções expedidas pela Câmara dos Deputados, que respaldam o caráter sigiloso do assessoramento. Diante das funções que o órgão de assessoramento técnico exerce no processo legislativo e pela leitura ampliada dos princípios da transparência pública e do acesso à

informação, cabe indagar se não seria possível outra interpretação quanto ao sigilo do assessoramento.

Sobre a aplicação da imunidade material ao caso, convém ressaltar que o caráter técnico do trabalho da consultoria parece não se amoldar aos princípios que orientam a previsão do sigilo da fonte. Demonstrou-se no início deste capítulo que o sigilo da fonte é uma garantia que visa preservar a atuação parlamentar para que este tenha liberdade de se pronunciar sobre qualquer assunto e exercer todas as atribuições do seu mandato sem precisar expor a riscos a sua fonte. Imaginemos um funcionário público que deseja revelar que em determinada entidade da administração ocorre um esquema de corrupção. Para isso, procura um Deputado e faz a revelação, entregando evidências. Se no curso de uma investigação, tanto em sede policial, judicial ou mesmo parlamentar, o Deputado fosse obrigado a revelar sua fonte, ou seja, o servidor denunciante, é provável que o servidor fosse se sentir inibido de fazer a denúncia.

No caso do serviço prestado pela Consultoria, é preciso ressaltar que a consultoria atua respaldada por dados e evidências, que são geralmente públicos, muitas vezes disponíveis em bases de dados governamentais, estudos e relatórios publicados e bibliografias sobre o tema. A preservação do sigilo da fonte, neste caso, parece imprópria e inaplicável.

Além disso, o trabalho da consultoria pode ser agrupado em três categorias diversas, como visto no tópico 3.3 desta dissertação. Nas categorias “minutas de proposições e pareceres” e “minutas de pronunciamentos”, há de fato uma associação entre parlamentar e consultor. O consultor atua em conformidade com o requerido pelo parlamentar e minuta a sua manifestação, seja em proposições ou em manifestações orais, de acordo com o que foi solicitado, não necessariamente embasado em estudos prévios, dados e evidências. Em relação às minutas de proposições e pronunciamentos, tais atos são privativos do parlamentar e a atuação da consultoria é apenas auxiliar, cabendo ao deputado decidir sobre a apresentação das minutas e sobre sua redação final. Nesse caso, a figura do consultor pode ser interpretada como estando a serviço do parlamentar. O exercício dessa função é essencial para a qualificação do processo de elaboração normativa e para garantir a isonomia entre os parlamentares.

Já no caso de estudos, consultas e notas técnicas, a produção da consultoria é de caráter apenas informativo. Depreende-se que o papel do consultor, nesses casos, é apenas de reunir informações fidedignas para subsidiar a atuação parlamentar. As informações requeridas podem ser sobre um projeto de lei específico para ser posteriormente redigido, ou para subsidiar uma

votação sobre determinado projeto, ou mesmo ter um caráter mais geral para auxiliar na compreensão sobre determinado tema de interesse do parlamentar.

O próprio art. 13 da Resolução nº 48/1993 ressalva que as informações de caráter geral podem ser livremente utilizadas pelo consultor, assim como as pesquisas particulares que tenha realizado. Tal previsão reforça que as produções de caráter meramente informativo deveriam ser amplamente divulgadas, tendo em vista os mandamentos constitucionais e legais que impõem ao Estado o dever de transparência ativa. O caráter público dessas informações é reafirmado também pelo dever expresso no art. 7º da LAI quanto ao direito de obter informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

Sendo o sigilo da fonte impróprio para esses casos, qual o respaldo constitucional para o sigilo dessas informações? É preciso salientar que os estudos, consultas e notas técnicas reúnem informações, dados e evidências, geralmente já disponibilizados para acesso público. Podem auxiliar o processo decisório, ampliar a capacidade de discussão do tema pelos parlamentares, incentivar a argumentação legislativa, e em última análise, propiciar a participação da sociedade civil, acentuando o caráter democrático do processo de elaboração legislativa.

A despeito disso, a Câmara dos Deputados tem aplicado o entendimento de que o material produzido é pertencente ao Deputado, cabendo a ele decidir sobre a sua divulgação, sem observar os critérios e os prazos previstos na LAI para restrição de acesso aos documentos.

Em contraponto ao que está sendo aqui exposto, pode-se argumentar que a solicitação desses estudos é uma prerrogativa de cada parlamentar e que, sendo solicitado por outros parlamentares, os mesmos esclarecimentos seriam prestados, assegurando a igualdade no acesso às informações entre os parlamentares. Porém, como já visto no segundo capítulo desta dissertação, há uma assimetria informacional e de interesse entre os parlamentares, além da dificuldade inerente de acompanhar todos os temas que são discutidos.

Ao analisar a forma de trabalho da Conle e confrontar com as regras de publicidade e transparência, o que se pode afirmar é que parece ser necessário pautar a divulgação (ou não) dos documentos produzidos pela Conle a partir das características do documento. Sendo de caráter geral e informativo, destinado a fornecer elementos técnicos para a compreensão de determinado tema ou proposição, como é o caso dos estudos, consultas e notas técnicas, por exemplo, a divulgação dos materiais encontra respaldo na LAI e no parágrafo único do art. 13

da Resolução nº 48/1993 da Câmara dos Deputados. Ao contrário, no caso de assessoramento para redação de minutas de pareceres, proposições e pronunciamentos, a escolha sobre a utilização cabe ao parlamentar, detentor do mandato e competente para a prática do ato político.

A partir do que foi aqui exposto, pode-se concluir que a divulgação dos estudos técnicos é medida que se justifica tanto em prol da justificação das normas, a cargo do parlamentar, quanto pelo dever de promoção do acesso à informação e de incentivo ao debate democrático, que cabe aos parlamentares e à instituição como um todo.

A despeito disso, a publicidade dada aos estudos técnicos ainda é precária e representa uma ínfima parcela de toda a produção do órgão, conforme será demonstrado a seguir.

## 5 ANÁLISE SOBRE A DIVULGAÇÃO DAS PRODUÇÕES DA CONLE

### 5.1 Definição dos critérios para análise

Diante do que foi exposto até o momento sobre o papel das consultorias para racionalização do processo legislativo e sua forma de atuação, foram identificados alguns aspectos relevantes para nortear a análise sobre a divulgação dos produtos da consultoria.

Em primeiro lugar, foi preciso considerar os tipos de produtos da Conle. Como visto no tópico 3.3 deste trabalho, a produção da consultoria pode ser dividida em minutas de pronunciamentos, minutas de proposições e estudos técnicos (gênero que abriga, de acordo com a classificação aqui proposta, os estudos, consultas e notas técnicas). Sendo assim, ao analisar os dados, foi necessário identificar os tipos de produções da consultoria e se há variação quanto à divulgação conferida.

O segundo aspecto para análise considera o âmbito de divulgação dos trabalhos. A divulgação dos estudos entre os parlamentares é medida que pode reduzir a assimetria de informações entre eles e garantir uma capacidade de discussão e deliberação mais isonômica, o que, em última análise, poderia contribuir para o melhor desempenho do Legislativo enquanto instituição. Além disso, a divulgação para qualquer interessado, por meio do Portal da Câmara dos Deputados, privilegia a transparência das informações com foco no cidadão. Desta forma, buscou-se identificar se os materiais são divulgados internamente, externamente ou em nenhum dos dois âmbitos.

O terceiro ponto importante na análise foi identificar a origem do estudo. A Conle atua prestando assessoramento para deputados individualmente, para as comissões, para a Mesa Diretora, Presidência e outros grupos de trabalho e pesquisa da Câmara dos Deputados. A hipótese inicialmente colocada era que a publicidade variava de acordo com a origem do trabalho. Por isso, foi importante verificar esse aspecto.

Por fim, considerando que a mera divulgação de dados não é capaz, por si só, de cumprir os objetivos de uma gestão transparente, foi preciso investigar a forma de veiculação dessas informações no Portal da Câmara dos Deputados no que diz respeito à experiência do usuário. Em relação a isso, é preciso ressaltar que a análise aqui realizada não considerou a experiência do usuário em todo Portal da Câmara dos Deputados, mas tão somente na forma de veiculação dos estudos produzidos pela Conle. Desta forma, foi necessário utilizar critérios de análise que

comportassem o escopo desta pesquisa. Considerando que a experiência do usuário perpassa pela facilidade de utilização do site e de interação dos conteúdos, pela velocidade no acesso e pela disponibilidade do sistema (Merlo e Damian, 2013), procurou-se identificar o atendimento a esses critérios, o que inclui a integração entre as publicações existentes e os documentos ou eventos legislativos, tais como proposições, reuniões de comissão e audiências públicas. O *link* entre as publicações e os projetos ou eventos a que se referem é medida que facilita o acesso por parte do usuário e, por isso, foi utilizado como critério de análise

## 5.2 O trabalho da Conle e da área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional da Câmara dos Deputados nos anos de 2020, 2021 e 2022

Antes de adentrar na análise dos estudos publicados no Portal da Câmara dos Deputados, foi necessário dimensionar em números o trabalho da Conle e da área XI nos anos examinados. Para isso, foi formulado pedido de informação ao órgão indagando a quantidade de trabalhos produzidos, por tipo. Foi obtida a seguinte resposta:

**Tabela 04: Quantitativo de trabalhos produzidos por ano e por tipo (Conle e área XI)**

ESPÉCIE DE TRABALHO	Consultoria Legislativa			Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>1. Proposições e Pareceres</b>						
Emenda	669	1527	543	22	26	17
Indicação	517	521	257	21	26	8
Outras Proposições	72	119	40	3	2	0

Parecer a Medida Provisória	150	82	102	2	0	0
Parecer a PDC de TVR	0	673	395	0	0	0
Parecer a Proposição	578	4691	2196	16	249	125
Parecer a TVR	0	989	113	0	0	0
Projeto de Decreto Legislativo	76	90	54	6	1	1
Projeto de Lei	2402	2247	1455	88	113	75
Projeto de Lei Complementar	81	48	40	3	4	0
Projeto de Resolução	41	39	23	0	0	1
Proposta de Emenda à Constituição	168	109	95	1	2	2
Proposta de Fiscalização e Controle	2	5	15	2	0	0
Questão de Ordem	0	0	2	0	0	0
Recurso	1	6	2	0	0	0
Relatório de Comissão Especial	19	21	6	0	0	0
Relatório de Comissão Externa	3	9	9	1	4	2
Relatório de CPI	3	1	1	1	1	0
Relatório de Grupo de Trabalho	0	0	7	0	0	0
Requerimento	719	871	492	57	49	27
Substitutivo	228	1874	757	11	92	25
Voto em Separado	7	76	21	0	8	0
<b>Subtotal</b>	<b>5736</b>	<b>13998</b>	<b>6625</b>	<b>234</b>	<b>577</b>	<b>283</b>

<b>2. Discursos</b>						
Fala do Presidente	35	63	168	0	4	0
Grande Expediente	6	1	1	1	0	0
Homenagem em Sessão Solene	15	8	35	0	0	0
Outros de Redação Parlamentar	77	53	47	6	3	1
Outros Pronunciamentos	8	44	32	2	2	3
Pequeno Expediente	150	202	157	0	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>291</b>	<b>371</b>	<b>440</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<b>3. Consultas e Estudos</b>						
Comentário a Item da Pauta	61	151	5	0	6	0
Consulta	712	679	404	36	41	28
Estudo	76	86	65	9	6	4
Informação	2674	3228	2043	96	123	80
Nota Descritiva	67	57	54	1	1	0
Nota Técnica	94	140	107	4	5	2
Outros Estudos e Consultas	390	429	318	83	72	32
<b>Subtotal</b>	<b>4074</b>	<b>4770</b>	<b>2996</b>	<b>229</b>	<b>254</b>	<b>146</b>
<b>4. Assessoramentos</b>						
Assessoramento à Administração da Casa	127	40	45	21	6	16
Assessoramento a Comissão Especial	107	203	81	0	0	0
Assessoramento a Comissão Externa	177	91	35	27	28	16
Assessoramento a Comissão	139	10	0	1	0	0

Mista						
Assessoramento a Comissão Parlamentar de Inquérito	18	4	0	8	3	0
Assessoramento a Comissão Permanente	27	1817	907	0	117	52
Assessoramento a Deputado	398	491	142	67	122	45
Assessoramento a outros órgãos Parlamentares	68	263	110	6	33	4
Assessoramento em Plenário	498	557	280	11	16	10
Consulta Verbal	598	479	218	52	37	3
<b>Subtotal</b>	<b>2157</b>	<b>3955</b>	<b>1818</b>	<b>193</b>	<b>362</b>	<b>146</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12258</b>	<b>23094</b>	<b>11879</b>	<b>665</b>	<b>1202</b>	<b>579</b>

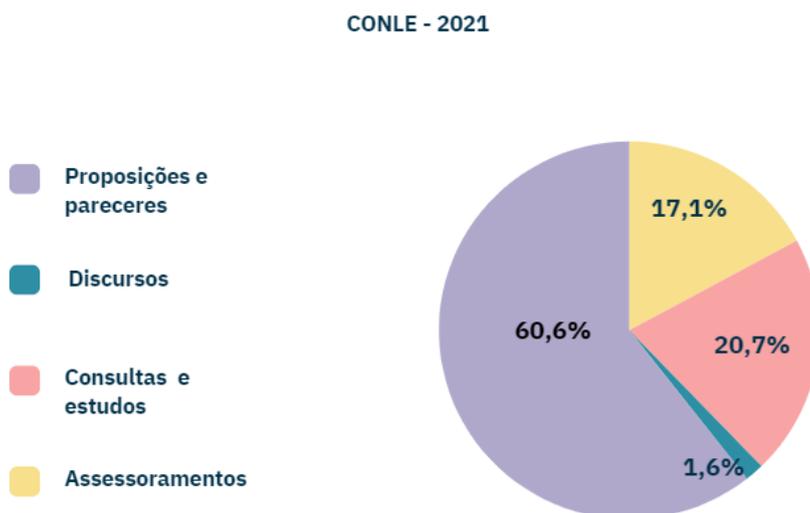
Fonte: Resposta ao pedido de informação formulado pela autora. Inteiro teor se encontra no Anexo B.

Em primeiro lugar, nota-se que as espécies de trabalho não coincidem integralmente às espécies enumeradas no site da Câmara dos Deputados. Apesar disso, percebe-se que ainda é válida a classificação proposta por esta pesquisa de agrupamento em três categorias: proposições e pareceres; estudos técnicos; e pronunciamentos. Em relação aos trabalhos colocados como “assessoramento”, dado o seu caráter mais genérico, pode-se depreender que sejam enquadrados como outras formas de assessoramento que não estão compreendidas nas espécies já citadas.

Analisando o total de trabalhos produzidos, é possível verificar que o número de trabalhos solicitados em 2021 foi aproximadamente o dobro do total de solicitações de 2020 e 2022. O ano de 2020 foi marcado pelo início da pandemia de Covid-19, o que impactou os trabalhos da Câmara dos Deputados. Já o ano de 2022, foi marcado pela realização das eleições a nível federal e estadual, mobilizando o foco dos parlamentares para o processo eleitoral, conforme já identificado em pesquisas anteriores (Santos, 2014).

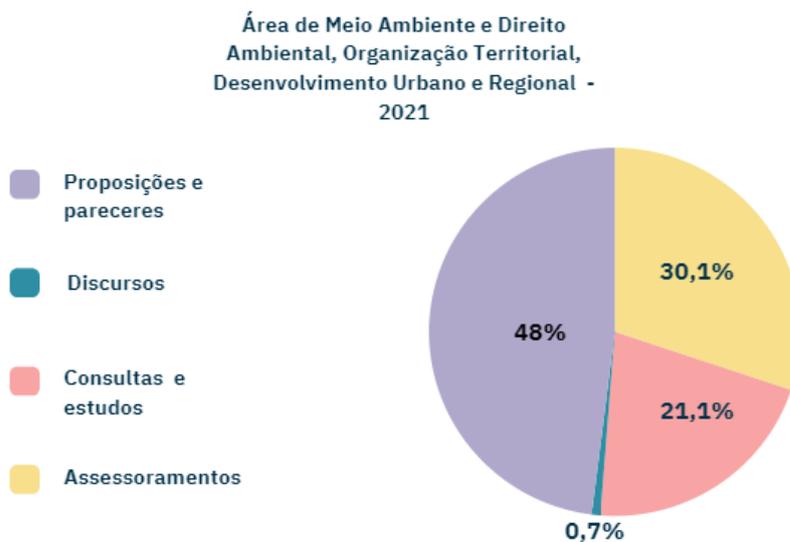
Em relação aos tipos de solicitações, considerando o ano de 2021 como referência, é possível observar uma predominância de solicitações relacionadas à elaboração de minutas de proposições e de pareceres. O gráfico abaixo ilustra essa situação:

**Gráfico 01: Produções da Conle no ano de 2021 por categoria**



Fonte: elaborado pela autora.

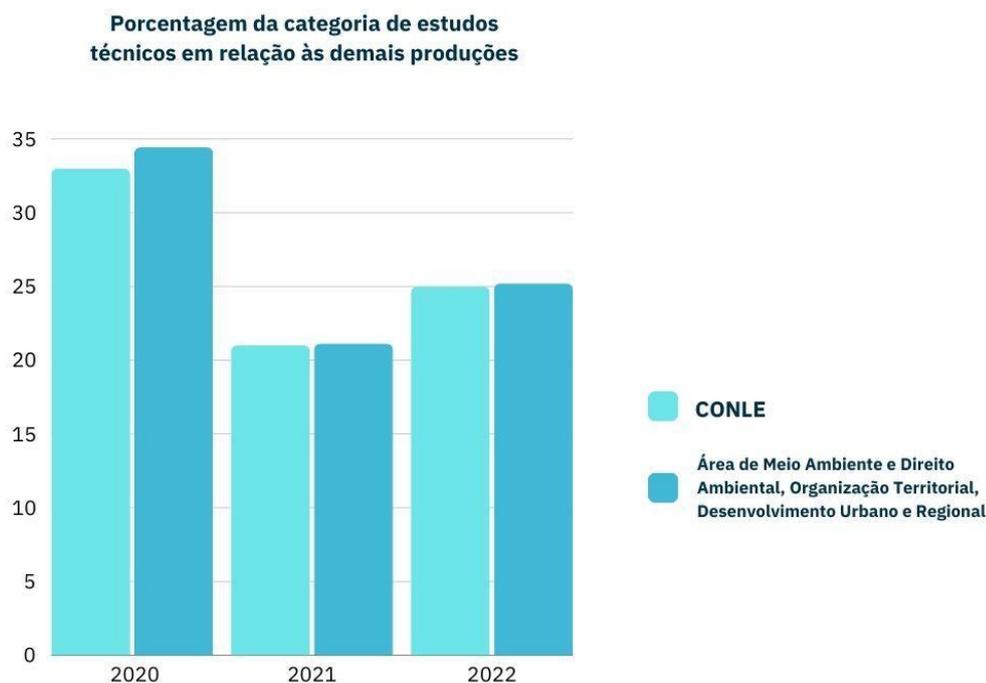
**Gráfico 02: Produções da Área XI no ano de 2021 por categoria**



Fonte: elaborado pela autora.

Ainda que haja predominância em relação a solicitação de proposições e pareceres, o número de consultas e estudos técnicos solicitados representa parcela significativa do trabalho da Conle, conforme se extrai do gráfico abaixo:

**Gráfico 03: Proporção de estudos técnicos em relação ao total - Conle e da Área XI**



**Fonte: elaborado pela autora.**

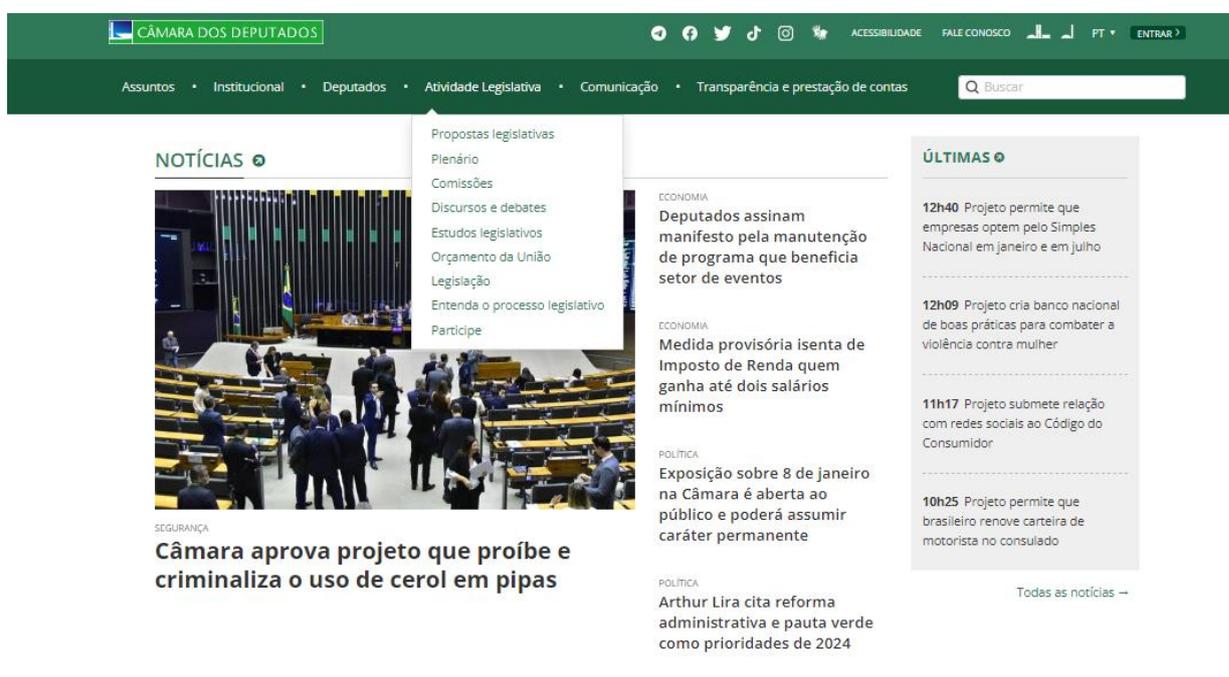
Nos anos analisados, o percentual de estudos solicitados em relação às outras categorias girou em torno de 30% a 20%. Nota-se que o mesmo padrão observado para a Conle como um todo foi replicado nos números referentes à área estudada, o que valida a escolha de uma área como representativa do todo.

Como já visto anteriormente, o assessoramento da Conle possui caráter sigiloso e, por isso, a divulgação dos materiais depende de iniciativa do Deputado. Em relação às minutas de pareceres, proposições e pronunciamentos, o trabalho do consultor se confunde com a atividade fim do parlamentar, razão pela qual é afastada a publicação desses documentos pela Conle. Em relação aos estudos meramente informativos, conforme já explanado, há discussões quanto à necessidade de divulgação, principalmente diante da quantidade de materiais produzidos. Apesar disso, uma parcela ínfima desses estudos é divulgada no Portal da Câmara dos Deputados.

### 5.3 Publicações da Conle disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados

No Portal da Câmara dos Deputados ([camara.leg.br](http://camara.leg.br)) há link para acesso à página de “Estudos legislativos” logo no menu superior inicial, na aba “atividade legislativa”, conforme indica a imagem abaixo:

**Figura 06: Captura de tela da página inicial do Portal da Câmara dos Deputados**



**Fonte: Portal da Câmara dos Deputados ([camara.leg.br](http://camara.leg.br)).**

Ao acessar a página de “Estudos legislativos”, há uma listagem inicial de alguns estudos em destaque e, abaixo, é possível consultar os estudos classificados por assunto ou por ano. A imagem da página consultada se encontra em anexo (Anexo C). As publicações também podem ser encontradas na página da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados<sup>19</sup>.

Considerando que os estudos publicados foram organizados por ano e por área, foi possível dividir a análise em três partes. Primeiro, foi realizada uma análise quantitativa referente ao número de publicações da Conle nos anos de 2020, 2021 e 2022, considerando todas as publicações na página “Estudos legislativos” referentes a esses anos. A consulta abrangeu os estudos indexados por ano e por assunto, já que os estudos referentes ao ano de

<sup>19</sup> No seguinte link: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12>

2020 não estavam organizados por ano. A tabela em anexo (Anexo D) apresenta o compilado das publicações por ano<sup>20</sup>. Posteriormente, alguns estudos foram destacados para análise por estarem relacionados a projetos de lei específicos. Por último, a análise foi centralizada nos estudos realizados pela área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional no ano de 2021 para melhor compreensão da circulação de informações perante as comissões permanentes.

### 5.3.1 Análise quantitativa dos estudos publicados no site

Conforme mencionado anteriormente, a tabela em anexo (Anexo D) apresenta o compilado das publicações por ano, considerando o período de 2020 a 2022. O número de publicações pode ser considerado muito baixo quando comparado com o total de trabalhos produzidos pela Conle no mesmo período. O ano de 2020 foi o ano em que foram feitas mais publicações e ainda assim foram apenas 25 (vinte e cinco) para todas as áreas de atuação da Conle.

O gráfico abaixo sintetiza o número de estudos publicados na página “Estudos legislativos” do Portal da Câmara dos Deputados por ano:

**Gráfico 04: Total de estudos publicados no site da Câmara dos Deputados por ano**



<sup>20</sup> As publicações repetidas em mais de uma área temática foram excluídas da listagem.

**Fonte: elaborado pela autora.**

Veja-se que o número de publicações é significativamente inferior ao número de estudos de fato concretizados pela Conle. Para demonstrar essa discrepância, será feita a comparação entre o número de estudos produzidos e publicados.

No quantitativo apresentado pelo órgão referente ao trabalho da Conle no período de 2020 a 2022, a categoria de estudos e consultas contou com as seguintes subcategorias: Comentário a Item da Pauta, Estudo, Informação, Nota Descritiva, Nota Técnica e Outros Estudos e Consultas. De acordo com a descrição dos trabalhos disponibilizada no site da Câmara dos Deputados e reproduzida no item 3.3. desta dissertação, as consultas podem ser verbais ou escritas. Na resposta ao pedido de informação, as consultas verbais foram colocadas na categoria de “assessoramentos”, razão pela qual pôde-se inferir que as consultas mencionadas nesse item se referem às consultas escritas. Por outro lado, não há definição sobre o que seriam “informações” e “outros estudos e consultas”, e, por essa razão, o quantitativo a eles referentes foi desconsiderado. Assim, temos o seguinte somatório:

**Tabela 05: Somatório dos tipos “comentário a item da pauta”, “consulta”, “estudo”, “nota descritiva” e “nota técnica” por ano.**

<b>Tipo</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Comentário a Item da Pauta	61	151	5
Consulta	712	679	404
Estudo	76	86	65
Nota Descritiva	67	57	54
Nota Técnica	94	140	107
<b>Subtotal</b>	<b>1.010</b>	<b>1.113</b>	<b>635</b>

**Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados fornecidos pela Câmara dos Deputados (Anexo B).**

A comparação é apenas ilustrativa. No ano de 2020, foram publicados ao todo 25 estudos, mas foram produzidas 1.010 (mil e dez) manifestações técnicas da Conle. Interessante notar também que o ano em que foram feitos mais estudos, 2021, não refletiu no aumento do número de publicações. Ao contrário, nesse ano, foram publicados apenas 17 (dezessete) estudos ao todo. Ainda que fossem consideradas apenas as notas técnicas, o número de

publicações ainda é incipiente. Em 2021, por exemplo, foram publicadas apenas 02 (duas) notas técnicas em um universo de 140 (cento e quarenta) notas elaboradas pelo órgão, por exemplo.

### 5.3.2 Análise dos estudos referentes a Projetos de Lei específicos

Como visto, um dos critérios considerados para averiguar a experiência do usuário no acesso aos estudos é a indexação desses documentos às proposições a que fazem referência. Dentre os estudos publicados, observou-se que 06 (seis) deles se referem a algum projeto de lei específico, notadamente 04 (quatro) notas descritivas produzidas no ano de 2020. Notas descritivas são explicações sobre determinado projeto de lei. Considerando a identificação dessa correspondência, a apresentação desses estudos no site foi analisada de forma mais detida, a partir da página de acompanhamento da tramitação das proposições.

Convém inicialmente explicar que a página de acompanhamento da tramitação das proposições está em fase de migração para uma nova interface. É, contudo, opcional para o usuário utilizar a versão antiga ou a nova da ficha de tramitação. Na versão antiga, não há qualquer indicação da existência de estudo/nota descritiva sobre o tema dos projetos. Já na nova ficha de tramitação, algumas observações merecem ser feitas. O quadro abaixo sintetiza o que pôde ser observado a partir da consulta à página de acompanhamento das proposições.

**Tabela 06: Análise dos estudos referentes a projetos de lei específicos**

Ano	Estudo	Observações gerais/nova versão da ficha de tramitação
-----	--------	---

2020	(Nota Descritiva e Quadros Comparativos) Reforma Tributária: Projeto de Lei nº 3887, de 2020 - José Evande Araújo e Antônio Marcos Santos	<p>Em primeiro lugar, destaca-se que a nota descritiva não está acessível. Há o <i>link</i> para acesso ao documento, mas a página retorna um erro e não é possível visualizar ou baixar o arquivo da publicação.</p> <p>Na nova versão da ficha de tramitação, há o campo “entenda a proposta”. É uma seção do site dedicada à explicação sucinta sobre o tema em tramitação. Ao clicar para acessar o inteiro teor da descrição da proposta, o site redireciona para uma notícia sobre o tema (<a href="https://www.camara.leg.br/noticias/678135-projeto-do-governo-cria-nova-contribuicao-unificando-pis-e-cofins/">https://www.camara.leg.br/noticias/678135-projeto-do-governo-cria-nova-contribuicao-unificando-pis-e-cofins/</a>). Na página referente à matéria, há outro link para outra notícia sobre o tema (<a href="https://www.camara.leg.br/noticias/678558-reforma-tributaria-saiba-mais-sobre-o-projeto-que-cria-a-contribuicao-sobre-bens-e-servicos/">https://www.camara.leg.br/noticias/678558-reforma-tributaria-saiba-mais-sobre-o-projeto-que-cria-a-contribuicao-sobre-bens-e-servicos/</a>).</p> <p>Não há menção sobre o estudo da Conle.</p>
2020	(Nota Descritiva) Br do Mar: Projeto de Lei nº 4199, de 2020 - César Mattos e Sandro Silva Gonçalves	<p>A nota descritiva também não está acessível. Há o <i>link</i> para acesso, mas a página retorna um erro e não é possível visualizar ou baixar o arquivo da publicação.</p> <p>Na nova versão da ficha de tramitação, o campo “entenda a proposta” também redireciona para uma notícia sobre o tema (<a href="https://www.camara.leg.br/noticias/684558-camara-analisa-projeto-do-governo-que-cria-a-br-do-mar/">https://www.camara.leg.br/noticias/684558-camara-analisa-projeto-do-governo-que-cria-a-br-do-mar/</a>).</p> <p>Não há menção sobre o estudo da Conle.</p>
2020	(Nota Descritiva) PEC 32 - Reforma Administrativa - Trabalho conjunto	<p>Na nova versão da ficha de tramitação, o campo “entenda a proposta” também redireciona para uma notícia sobre o tema (<a href="https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/">https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/</a>).</p> <p>Não há menção sobre o estudo da Conle.</p>
2020	(Nota Descritiva) Projeto de Lei nº 4372, de 2020 - Regulamentação do Fundeb - Paulo de Sena Martins	<p>Na nova versão da ficha de tramitação, o campo “entenda a proposta” redireciona para notícia sobre o tema ( <a href="https://www.camara.leg.br/noticias/688278-projeto-de-lei-regulamenta-novo-fundeb/">https://www.camara.leg.br/noticias/688278-projeto-de-lei-regulamenta-novo-fundeb/</a>).</p> <p>Nessa página, há <i>link</i> para outra página de notícia.</p>

		<p>(<a href="https://www.camara.leg.br/noticias/687499-CONHECA-O-NOVO-FUNDEB,-QUE-AMPLIA-GRADUALMENTE-OS-RECURSOS-DA-EDUCACAO">https://www.camara.leg.br/noticias/687499-CONHECA-O-NOVO-FUNDEB,-QUE-AMPLIA-GRADUALMENTE-OS-RECURSOS-DA-EDUCACAO</a>). Nessa última página, há referência com hiperlink para o estudo.</p> <p>Destaca-se, no entanto, que esse estudo foi realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira e não pela Conle.</p>
2021	A EC 108/2020 – Fundeb permanente - Paulo de Sena Martins	<p>Este estudo está relacionado à PEC nº 15/2015. Na nova versão da ficha de tramitação, o campo “entenda a proposta” também redireciona para uma notícia sobre o tema (<a href="https://www.camara.leg.br/noticias/462409-proposta-torna-fundeb-instrumento-fixo-de-financiamento-da-educacao/">https://www.camara.leg.br/noticias/462409-proposta-torna-fundeb-instrumento-fixo-de-financiamento-da-educacao/</a>).</p> <p>Não há menção ao estudo da Conle.</p>
2022	Resumo das alterações propostas na saúde suplementar, contidas no Projeto de Lei nº 7.419, de 2006, e apensos - Marcelo Ferraz de Oliveira Souto	<p>Na nova versão da ficha de tramitação, o campo “entenda a proposta” também redireciona para uma notícia sobre o tema. (<a href="https://www.camara.leg.br/noticias/393174-projeto-muda-regra-para-permanencia-de-dependente-no-plano-de-saude/">https://www.camara.leg.br/noticias/393174-projeto-muda-regra-para-permanencia-de-dependente-no-plano-de-saude/</a>).</p> <p>Não há menção ao estudo da Conle.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Pode-se notar, então, que a seção “entenda a proposta” na nova ficha de tramitação apresenta apenas notícias sobre o tema do projeto. Nenhum estudo produzido pela Conle, dentre os analisados, foi mencionado ou indicado por meio de *hiperlink* nas notícias. Tampouco há essa indicação nas páginas referentes ao acompanhamento dos projetos. Por outro lado, o estudo produzido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, referente ao Projeto de Lei nº 4372/2020 (Regulamentação do Fundeb), foi mencionado em *hiperlink* na notícia atrelada à primeira notícia para a qual o ícone “entenda a proposta” direciona.

### **5.3.3 Análise dos estudos produzidos pela Área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional no ano de 2021.**

Conforme mencionado anteriormente, os estudos publicados no portal da Câmara dos Deputados estão agrupados por assuntos. Considerando a área de atuação da Consultoria de

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional, identificou-se que os estudos por ela produzidos estariam indexados ao assunto “Meio Ambiente e Energia”, conforme organização das áreas apresentada no tópico 3.3 desta dissertação. Sendo assim, consultando os estudos agrupados nesse assunto, constam os seguintes estudos publicados no ano de 2021:

**Figura 07: Captura de tela da página de estudos legislativos, assunto “Meio Ambiente e Energia”, ano de 2021**

**2021**

- Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal - Direito ao Meio Ambiente (Relatório Preliminar - Subsídios Orientadores) - Évellyn Christinne Brüchmüller Ramos, Henrique Paranhos Sarmento Leite, Kenya Carla Cardoso Simões, Maurício Boratto Viana, Maurício Schneider
- Observatório parlamentar da revisão periódica universal - Água e saneamento básico (Relatório preliminar - Subsídios orientadores) - Claudio Nazareno, Maurício Boratto, Claudio Moura, Daniel Shim e Rogério Scheidemantel
- Poluição luminosa: seus impactos sobre a saúde, a segurança, a economia e o meio ambiente e propostas para a sua regulação no Brasil - Henrique Paranhos Leite
- Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável - Centro de Estudos e Debates Estratégicos
- Créditos de Logística Reversa: estado atual e oportunidades de melhoria - Henrique Paranhos Leite

Fonte: (Estudos [...], [20--?])

A análise dos estudos foi sintetizada na tabela a seguir, de acordo com os critérios mencionados no tópico 5.1. deste capítulo:

**Tabela 07: Análise dos estudos publicados pela área XI no ano de 2021**

2021 - Área XI				
Título	Tipo	Data da publicação	Informação sobre origem da solicitação	Informação sobre vinculação a alguma proposição/audiência pública/documento legislativo
OBSERVATÓRIO	Estudo	Novembro	Trabalho	O relatório preliminar é fruto do

PARLAMENTAR DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DIREITO AO MEIO AMBIENTE (RELATÓRIO PRELIMINAR - SUBSÍDIOS ORIENTADORES)		de 2021	próprio do consultor	trabalho da consultoria legislativa no assessoramento à realização da avaliação de políticas públicas no âmbito do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal.
OBSERVATÓRIO PARLAMENTAR DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO (RELATÓRIO PRELIMINAR - SUBSÍDIOS ORIENTADORES)	Estudo	Março de 2021	Trabalho próprio do consultor	O relatório preliminar é fruto do trabalho da consultoria legislativa no assessoramento à realização da avaliação de políticas públicas no âmbito do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal.
POLUIÇÃO LUMINOSA: SEUS IMPACTOS SOBRE A SAÚDE, A SEGURANÇA, A ECONOMIA E O MEIO AMBIENTE – E PROPOSTAS PARA A SUA REGULAÇÃO NO BRASIL	Estudo	Março de 2021	Trabalho próprio do consultor	Não há informação.
Cidades inteligentes Uma abordagem humana e sustentável	Estudo Estratégico	2021	Centro de Estudos e Debates Estratégicos (CEDES)	O estudo deu origem ao Projeto de Lei 976/2021.
CRÉDITOS DE LOGÍSTICA REVERSA: ESTADO ATUAL E	Estudo Técnico	Mai de 2021	Trabalho próprio do consultor	Não há informação.

OPORTUNIDADES DE MELHORIA		2020 <sup>21</sup>		
---------------------------	--	--------------------	--	--

**Fonte: elaborado pela autora.**

Em todos os estudos consultados (exceto o referente às cidades inteligentes) há a seguinte observação:

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

Desta forma, nota-se que os estudos publicados foram enquadrados na exceção prevista no parágrafo único do art. 13 da Resolução nº 48/1993, como produção de cunho pessoal do consultor.

O estudo “Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável” foi produzido pelo CEDES, com o apoio da Conle. O CEDES faz parte do sistema de consultoria e assessoramento da Câmara dos Deputados. Sua finalidade na estrutura da Câmara dos Deputados é ser também um órgão informativo, assim como a Conle. No entanto, o desenho da sua organização e das suas atribuições o diferencia da Consultoria em alguns aspectos.

O CEDES, em sua atual estruturação<sup>22</sup>, foi criado pela Resolução nº 26/2013 da Câmara dos Deputados. O art. 1º explicita a finalidade do órgão: oferecer embasamento técnico-científico necessário ao planejamento de políticas e ao processo decisório no âmbito da Câmara dos Deputados.

Nos termos do art. 2º da Resolução nº 26/2013, são finalidades do CEDES:

- I - promover estudos concernentes à formulação de políticas e diretrizes legislativas ou institucionais e à definição das linhas de ação ou de suas alternativas e respectivos instrumentos normativos de interesse da Casa quanto a planos, programas ou projetos, políticas e ações governamentais;
- II - promover estudos de viabilidade e análise de impactos, riscos e benefícios de natureza tecnológica, ambiental, econômica, social, política, jurídica, estratégica e de outras espécies, em relação a tecnologias, planos, programas ou projetos, políticas ou

<sup>21</sup> No documento, há informação de que o estudo é de maio de 2020, mas no site consta vinculado ao ano de 2021. Como o recorte temporal é apenas para fins de delimitação do objeto analisado, optou-se por manter o estudo na listagem.

<sup>22</sup> Antes, o órgão com finalidade similar era o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, extinto com a criação do CEDES, que assumiu seu acervo e atribuições.

ações governamentais de alcance setorial, regional ou nacional; III - promover a produção documental de alta densidade crítica e especialização técnica ou científica que possa ser útil ao trato qualificado de matérias de interesse legislativo. Parágrafo único. As atividades de responsabilidade do Centro de Estudos contemplarão a oitiva de autoridades governamentais, científicas e acadêmicas diretamente envolvidas com os temas que estiverem em estudo. (Brasil, 2013).

O CEDES é composto por Deputados Federais e conta com o apoio da Conle para o desenvolvimento dos estudos. Os temas a serem estudados em cada ano são escolhidos pelo CEDES, mas deve ter anuência da Presidência da Câmara dos Deputados e, por expressa vedação legal, não pode desenvolver simultaneamente mais do que 4 (quatro) estudos. Para cada estudo, são designados deputados relatores e consultores legislativos responsáveis por coordenar os trabalhos a partir de um plano de trabalho previamente aprovado, que pode incluir visitas técnicas, seminário e audiências públicas, por exemplo (CEDES, 2023). Quanto ao produto desses estudos, as suas produções são divididas em estudos estratégicos e cadernos de trabalho e debates.

De acordo com o Relatório do CEDES referente ao biênio 2022-2023:

O trabalho do Colegiado é dedicado a análise, discussão e prospecção de temas suprapartidários de caráter inovador ou com potencial de transformar as realidades econômica, política e social do nosso país. Como resultado das atividades são produzidos e publicados documentos de alta densidade crítica e especialização técnica ou científica, que trazem apensados Projetos de Lei e/ou indicações ao Poder Executivo, alguns já transformados em lei ou incorporados pelos governantes. Desde sua instalação em 2003, o CEDES tem contribuído para o aperfeiçoamento da atuação político-parlamentar, fortalecendo o papel do Poder Legislativo na interlocução de problemas de relevância social perante a população brasileira. O Centro já produziu, em parceria com a consultoria legislativa, 32 publicações sobre os mais variados temas e apresentou 123 proposições legislativas (CEDES, 2023).

Segundo o art. 8º da Resolução nº 26/2013, “a produção documental havida no âmbito do Centro de Estudos é de titularidade da Câmara dos Deputados, cabendo ao Centro estabelecer os critérios de acessibilidade e divulgação” (Brasil, 2013). Ou seja, pela literalidade dessa previsão, cabe ao CEDES decidir sobre a publicação ou não dos estudos realizados, sem que a Resolução tenha previsto parâmetros para essa decisão.

No relatório de atividades do CEDES referente ao biênio 2022-2023, há uma tabela que detalha os trabalhos do órgão no período de 2015 a 2023. Observa-se que nem todos os estudos (dos quatro produzidos por ano) são publicados. Do total de 37 (trinta e sete) estudos produzidos entre 2015 e 2023, apenas 15 foram publicados, sem que haja qualquer indicação do motivo pelo qual os outros estudos não foram publicizados. Veja-se:

**Tabela 08: Tabela extraída do Relatório do CEDES referente ao biênio 2022-2023**

Tabela 1 Cedes em números dados anuais de servidores, atividades dos estudos, atividades legislativas e administrativas									
ANO	SERVIDORES EFETIVOS	SERVIDORES CNE	EVENTOS	ESTUDOS	PUBLICAÇÕES	PROPOSIÇÕES	PROCESSOS TRAMITADOS	PROCESSOS CRIADOS	MEMORANDOS OFÍCIOS DESPACHOS
2023	1	0	21	4	2	10	44	44	49
2022	1	0	3	4	2	11	44	44	68
2021	1	1	39	4	1	23	43	40	135
2020	1	3	6	4	0	0	20	14	59
2019	1	2	28	4	0	7	109	76	261
2018	3	3	8	4	5	10	85	48	103
2017	3	3	33	5	1	18	60	50	220
2016	3	3	30	4	2	10	68	54	149
2015	3	3	20	4	2	3	130	96	201

Fonte: CEDES, 2023, p. 7.

Em relação ao estudo “Cidades inteligentes Uma abordagem humana e sustentável”, o trabalho do CEDES, com o assessoramento da Conle, rendeu a apresentação do Projeto de Lei nº 976/2021, que visa instituir a Política Nacional de Cidades Inteligentes. Assim como nos outros projetos de lei analisados, na nova versão da ficha de tramitação consta a seção destinada a apresentar a proposta (“entenda a proposta”), que direciona para uma notícia publicada pela Agência Câmara de Notícias. Nessa notícia, há a menção ao estudo realizado pelo CEDES e um *hiperlink* para a publicação.

É relevante destacar que, na justificativa apresentada junto ao Projeto de Lei nº 976/2021, explica-se que o projeto surgiu dos estudos realizados pelo CEDES e são detalhadas as etapas do trabalho realizado pela equipe para se chegar àquela proposição. Tal medida pode ser vista como uma boa prática legislativa, já que respalda o impulso de legislar e fornece justificativas para a legislação proposta.

Da análise dos estudos publicados pela área XI no ano de 2021, é preciso destacar também a atuação da consultoria no Observatório Parlamentar da Revisão Periódica de Direitos Humanos da ONU, que rendeu a publicação de relatórios preliminares. A Revisão Periódica Universal, criada em 2006, é o mecanismo que analisa a situação de direitos humanos nos estados membros da ONU. O Brasil já passou por três ciclos dessa revisão: 2008, 2012 e 2017. (Câmara dos Deputados, [20--?])c). O Observatório Parlamentar foi criado em 2020 para

acompanhar a implementação das recomendações recebidas e revela ser um importante mecanismo de avaliação de políticas públicas na área de direitos humanos, sendo uma iniciativa pioneira da Câmara dos Deputados ao tornar o Poder Legislativo como protagonista nesse processo (Câmara dos Deputados, [20--?]c).

Com exceção desses projetos especiais vinculados ao CEDES e ao Observatório Parlamentar, os demais estudos não estão vinculados à nenhum projeto ou documento relativo ao processo legislativo. Constatou-se também certa obscuridade quanto ao trabalho do CEDES, considerando a discricionariedade na definição dos estudos que serão publicizados ou não.

#### **5.4 Análise das reuniões da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**

Grande parte do trabalho da Conle é voltada ao assessoramento às comissões permanentes, já que são órgãos voltados especificamente para a especialização dos parlamentares em determinados assuntos, como já visto anteriormente no tópico 2.3. Sendo assim, a análise dos trabalhos da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, comissão com área de atuação correlata à área XI da Conle, visou identificar se havia alguma forma de divulgação dos trabalhos dos consultores no âmbito da comissão. Considerando que não foi possível entrevistar os consultores, a pesquisa se centrou nos dados disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados.

Na página dedicada à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável há *link* para a página de estudos legislativos sobre meio ambiente e energia. Tal medida é elogiável, pois visa facilitar o acesso à informação para aqueles que estejam interessados nesses temas.

Para avaliar se os estudos produzidos ou requeridos para a área XI da Conle, no ano de 2021, de alguma forma foram mencionados ou discutidos pela comissão (o que poderia indicar um nível de publicidade desses estudos), foi feita a avaliação das reuniões da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizadas no ano de 2021, a partir da leitura do resumo das reuniões deliberativas e da ata no caso de reuniões de audiência pública. A tabela abaixo sintetiza as atividades da comissão no período avaliado.

#### **Tabela 09: Resumo das atividades da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no ano de 2021**

Total reuniões realizadas	Audiências Públicas	Seminários	Deliberativas	Outras
60	22	1	34	03 (Entrega de prêmio do 1º Concurso Inovação e Sustentabilidade / Reunião de Instalação e Eleição de Presidente e Vice-Presidentes / Reunião de Comparecimento do Ministro do Meio Ambiente)

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados levantados constantes no Apêndice A.

Ainda, de acordo com o relatório de atividades da CMADES para o ano de 2021, “[...] a Comissão aprovou 68 projetos, 53 requerimentos, 04 emendas à Lei Orçamentária Anual e realizou 24 audiências públicas/seminário, dentre as quais, 02 reuniões com a presença de ministro de Estado do Meio Ambiente” (CMADES, 2021).

Na análise dos resumos das reuniões deliberativas e das atas das reuniões de audiência pública, não foi encontrada menção a nenhum estudo sendo desenvolvido pela Conle. Retomando os dados sobre a atividade da Conle e da área XI apresentados no tópico 5.2, tem-se que em 2021 a área XI prestou 117 assessoramentos às comissões<sup>23</sup>. No entanto, não foi possível, a partir da análise realizada, depreender a forma de auxílio dos consultores na prática.

**Tabela 10: Resumo do quantitativo de assessoramentos prestados à comissão pela Conle e pela Área XI nos anos de 2020 a 2022**

Tipo	Conle			Área XI		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Assessoramento à Comissão Permanente	27	1817	907	0	117	52

<sup>23</sup> Embora não seja possível afirmar que todos os assessoramentos foram solicitados pela CMADES, considerando que essa é área principal de contribuição da área XI, pode-se inferir que, se não todos, a maior parte deste trabalho foi destinada a CMADES.

**Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados fornecidos pela Câmara dos Deputados (Anexo B).**

Observa-se que em 2020 não foi registrado nenhum assessoramento à comissão na área XI (e apenas 27 ao todo), em razão da interrupção dos trabalhos das comissões permanentes em decorrência da pandemia de Covid-19.

## **5.5 Resumo dos dados encontrados**

Sintetizando as informações que foram obtidas nessa pesquisa, foi possível concluir que a Conle apenas disponibiliza na página referente aos “Estudos Legislativos” os estudos e notas descritivas (pertencentes à categoria aqui chamada de “estudos técnicos”) que foram elaboradas por iniciativa do consultor autor da publicação, a partir de informações gerais e desvinculadas da solicitação do parlamentar, com amparo no parágrafo único do art. 13 da Resolução nº 48/1993. Esses estudos são propositalmente desvinculados também de qualquer proposição ou documento parlamentar, conforme explicitado na resposta ao pedido de informação (Anexo B). Assim, quanto ao tipo de produto que é divulgado, apenas foi identificada a publicação na categoria dos estudos técnicos, englobando estudos, notas técnicas e notas descritivas. As consultas não foram publicadas.

Apesar de a produção de estudos técnicos ser uma parte relevante do trabalho da Conle (em torno de 30% a 20% nos anos analisados), uma parcela ínfima é divulgada no Portal para amplo acesso dos parlamentares e da sociedade. Verificou-se uma média de 20 estudos publicados por ano no período analisado, o que corresponde a um percentual médio de pouco mais de 2% do total de estudos produzidos<sup>24</sup>.

A partir da análise dos materiais publicados no Portal da Câmara dos Deputados, foi possível verificar também que essa tipologia de trabalhos (estudos, notas técnicas e consultas) engloba, na verdade, solicitações com características diferentes, que podem se referir, por exemplo, a projetos de lei em curso, a assuntos que estão sendo debatidos na sociedade e que sejam de interesse do parlamentar ou a projetos específicos desenvolvidos no parlamento ou em alguma comissão (a exemplo dos trabalhos desenvolvidos pelo CEDES e pelo Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal).

---

<sup>24</sup> O cálculo feito considerou o quantitativo descrito na tabela 05 e a quantidade de estudos publicados na página “Estudos Legislativos”. Os percentuais encontrados foram de 2,48%, 1,53% e 3,15% para os anos de 2020, 2021 e 2022, respectivamente.

Como já dito, em relação à origem, os estudos publicados, em sua maioria, são fruto da iniciativa dos consultores, com base na exceção prevista no parágrafo único do art. 13 da Resolução nº 48/1993. Importante salientar que o órgão não forneceu os dados referentes aos solicitantes dos trabalhos da Conle. No quantitativo divulgado pelo órgão referente aos trabalhos desenvolvidos em 2020 a 2022, é possível identificar que as solicitações partem dos parlamentares individualmente, da Presidência, da administração da Casa e das comissões parlamentares, incluindo comissões permanentes, especiais e de inquérito, por exemplo.

Em relação ao âmbito de divulgação dos estudos técnicos, a regra aplicada pela Câmara dos Deputados é de preservação do sigilo do assessoramento, então pode-se afirmar que não há divulgação interna e nem externa desses documentos. Os estudos legislativos que são publicados por iniciativa dos consultores, por sua vez, ficam disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados para qualquer interessado. Os estudos que não chegam a ser publicados ficam sob a confidencialidade do assessoramento, cabendo ao deputado decidir com quem compartilhar (se deseja compartilhar com algum outro deputado de sua bancada, por exemplo, ou se deseja submeter à alguma comissão ou mesmo divulgar na mídia). Destaca-se que também não foi possível associar nenhum trabalho produzido pela área XI às reuniões da CMADES.

Em relação à acessibilidade do conteúdo no Portal, considerando a experiência do usuário, é preciso destacar que há página própria para a reunião de todos os estudos publicados. Os materiais ficam categorizados por ano e por assunto, o que facilita a busca do usuário. A página “estudos legislativos” consta no menu principal da página inicial do Portal, o que garante visibilidade para a página. No entanto, os estudos, mesmo quando se referem especificamente a algum projeto de lei, não ficam, em regra, indexados à proposição e tampouco são mencionados ou indicados por meio de *hiperlink* nas notícias ligadas à seção “entenda a proposta” na nova ficha de tramitação. Nesse ponto, vale destacar que apenas os estudos desenvolvidos pela Consultoria de Orçamento e Finanças e pelo CEDES foram indicados nessas notícias.

A menção à nota descritiva da Consultoria de Orçamento e Finanças relativa ao Projeto de Lei nº 4372, de 2020 (Regulamentação do Fundeb) nas notícias atreladas a seção “entenda a proposta”, é uma boa prática de transparência ativa, porém o acesso a esse dado é dificultado pelo fato de que o usuário deve ser direcionado para uma notícia e depois para outra notícia para que possa acessar essa informação, principalmente quando há a possibilidade de já referenciar tal estudo na página inicial do projeto de lei. A mesma ressalva vale para o estudo

“Cidades inteligentes Uma abordagem humana e sustentável”, ainda mais se considerado que o estudo é mencionado na justificativa do projeto de lei em tramitação e que foi elaborado no âmbito do CEDES.

Por fim, convém mencionar também a opacidade encontrada em relação aos estudos produzidos pelo CEDES. Apesar de os trabalhos serem conduzidos por parlamentares e possuírem caráter técnico, a Resolução nº 26/2013 possibilita que esses documentos não sejam divulgados, sem estabelecer critérios objetivos para a imposição de sigilo.

## 6. CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, buscou-se compreender a importância do assessoramento parlamentar para o desenvolvimento das funções do Poder Legislativo. A Conle é um órgão vital para o aporte de informações técnicas na Câmara dos Deputados, conforme se pode depreender do quantitativo de solicitações atendidas nos anos analisados e do seu envolvimento em diversos outros projetos desenvolvidos pela Casa, como o CEDES e o Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal. Foi visto que as consultorias legislativas atuam para a melhoria da qualidade da lei, seja em relação aos critérios factuais, jurídicos ou redacionais. Da mesma forma, ajudam a reduzir as assimetrias entre os parlamentares.

Esta pesquisa foi dedicada a compreender as normas e os fundamentos associados à restrição de publicidade dos trabalhos da Consultoria, confrontando-os com as disposições constitucionais, normativas e teóricas que fundamentam a ampla circulação de informações técnicas no processo legislativo. Trata-se de questão fundamental para a democracia e o funcionamento transparente das instituições parlamentares.

Para melhor entendimento da questão, a pesquisa teve foco também empírico ao se debruçar sobre as publicações da Conle disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados. Isso foi importante para identificar as limitações e as potencialidades no que se refere à ampla divulgação dos materiais informativos. A análise revelou que, apesar de a produção de estudos técnicos ser uma parte relevante do trabalho da Conle (em torno de 30% a 20% nos anos analisados), apenas uma pequena parcela é divulgada no Portal para amplo acesso dos parlamentares e da sociedade (uma média de 20 estudos publicados por ano no período analisado). Essas publicações não são associadas diretamente às proposições a que se referem e tampouco ao trabalho desenvolvido na comissão temática pertinente, corroborando o posicionamento do órgão de afastar correlações com atos políticos. Convém destacar o déficit de publicações verificado em relação às atividades do CEDES, órgão com finalidade regimental de promover o estudo e o debate sobre assuntos estratégicos. Mesmo com a participação de deputados na realização desses estudos, nem todos os documentos produzidos são publicados, havendo regra específica de divulgação discricionária.

Embora o artigo 13 da Resolução nº 48/1993 justifique o sigilo do assessoramento da Conle com base na imunidade parlamentar referente ao sigilo da fonte, tal justificativa pode ser

questionada para casos em que as informações produzidas são de natureza técnica e de interesse geral.

A hipótese inicialmente aventada sugeria que o grau de transparência seria variável de acordo com o tipo de documento produzido e de solicitação recebida, porém, verificou-se que não há qualquer grau de publicidade em relação aos documentos produzidos pela Conle (sejam consultas, estudos, notas técnicas ou qualquer outra produção do órgão pertinente ao assessoramento solicitado), com exceção dos estudos produzidos a partir de iniciativa dos consultores, com respaldo no parágrafo único do art. 13 da Resolução nº 48/1993 e desvinculados de atividades parlamentares, e dos trabalhos produzidos em conjunto com o CEDES, existindo regra própria de divulgação para esse último caso.

Como visto, o trabalho da consultoria pode ser agrupado em três categorias diversas. Nas categorias “minutas de proposições e pareceres” e “minutas de pronunciamentos”, há de fato uma confusão entre parlamentar e consultor. O consultor atua em conformidade com o requerido pelo parlamentar e minuta a sua manifestação, seja em proposições ou em manifestações orais, de acordo com o que foi solicitado pelo parlamentar. Já no caso de estudos, consultas e notas técnicas, a produção da consultoria possui caráter apenas informativo. Nesse caso, atuam diretamente na qualificação do debate, provendo subsídios para a tomada de decisão sobre a edição de uma norma ou para as atividades fiscalizatórias do Legislativo. Sendo assim, nessa última hipótese, pode-se enquadrar a possibilidade de divulgação dos estudos com base no dever do Estado de promover acesso a informações sobre políticas públicas e de interesse geral da sociedade, expresso na CRFB/88 e na LAI, assim como com base na ressalva feita pelo art. 13 da Resolução nº 48/1993 sobre as informações de caráter geral.

Tal previsão reforça que as produções meramente informativas deveriam ser amplamente divulgadas, seja por um dever imposto ao legislador de justificação do impulso de legislar, seja por uma leitura democrática do papel das consultorias legislativas como propulsoras do debate informado no parlamento. A maior publicidade dos documentos produzidos pela consultoria pode ser importante para criar um mecanismo de *accountability* e permitir o contraditório por parte dos grupos eventualmente envolvidos com a questão analisadas. Ao disponibilizar estudos legislativos de forma acessível e transparente, a instituição está contribuindo significativamente para a disseminação do conhecimento e dando um passo importante em direção a uma governança mais aberta e participativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOUT Site & Faqs. **Congress.Gov**. [s.d]. Disponível em:

<<https://crsreports.congress.gov/Home/About>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

AVALIAÇÃO de impacto da lei do ICMS solidário: Lei nº 18.030, de 2009. [20--?]. Portal da ALMG. Disponível em:

<[https://www.almg.gov.br/hotsites/2016/icms\\_solidario/index.html?aba=js\\_impacto-da-lei&subcontent:a-nova-leiimpacto-da-lei=iniciativa-e-projeto-estrategico](https://www.almg.gov.br/hotsites/2016/icms_solidario/index.html?aba=js_impacto-da-lei&subcontent:a-nova-leiimpacto-da-lei=iniciativa-e-projeto-estrategico)>. Acesso em 18. fev. 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. E-book (não paginado).

BEETHAM, David. **Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice**. Genebra: Inter-Parliamentary Union, 2006. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>. Acesso em: 18. fev. 2024.

BELO HORIZONTE. Deliberação da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Belo Horizonte n. 03, de 18 de maio de 2011. Define a organização da Secretaria da Câmara Municipal de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, 18 mai. 2011. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/deliberacao/3/2011>>. Acesso 18 fev. 2024.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Levando o modo de produção dos direitos a sério: o direito fundamental ao devido processo legislativo. In: MOREIRA, Bernardo Motta; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord). **A elaboração legislativa em perspectiva crítica**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2020. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/nepel-elaboracao-legislativa-perspectiva-critica.html](https://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/nepel-elaboracao-legislativa-perspectiva-critica.html)> Acesso em: 18. fev. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 67, de 1962**. Reestrutura os serviços da Secretaria da Câmara dos Deputados, e dá outras providências. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1960-1969/resolucaodacamaradosdeputados-67-9-maio-1962-318885-norma-pl.html>> Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 20, de 1971**. Dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradosdeputados-20-30-novembro-1971-321275-norma-pl.html>>: Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 52, de 1973**. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa e determina outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradosdeputados-52-3-dezembro-1973-318926-norma-pl.html>> Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 32, de 1976**. Altera o art. 2º da Resolução nº 52, de 1973, e determina outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradosdeputados-32-28-setembro-1976-318936-norma-pl.html>> Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 34, de 1985**. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1980-1987/resolucaodacamaradosdeputados-34-4-setembro-1985-318902-norma-pl.html>> Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Resolução nº 54, de 1989**. Dispõe sobre o regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=235608>>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 48, de 1993**. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1993/resolucaodacamaradosdeputados-48-26-agosto-1993-321538-norma-pl.html>> Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 26, de 2013**. Cria o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados e altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17 de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacamaradosdeputados-26-26-marco-2013-775640-publicacaooriginal-139516-pl.html>> Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso: 21 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da

Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> . Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm)>. Acesso em: jan. 2024

BRASIL. Senado Federal. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem**. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria Legislativa. **Manual de Redação Parlamentar e Legislativa**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2006. 132p. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70466/Manual%20de%20Redacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015#:~:text=Tomando%20por%20base%20o%20Referencial,junto%20%C3%A0s%20comiss%C3%B5es%20do%20Senado>>. Acesso em: 18 fev. 2024. .

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 44, de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2015/05/05/resolucao-no-44-de-2013/@@download/file/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2044.pdf>> Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Assessoramento Legislativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

BRITO, Maria Orlange. Imunidade Parlamentar no Brasil antes e depois da Emenda Constitucional n 35, de 2001. **Revista de informação legislativa**, v. 44, n. 173, p. 239-254, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa nº 45, de 2021**. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em 21 fev. 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa nº 50, de 2023**. Dispõe sobre a criação, as competências, a estrutura administrativa e as funções comissionadas da Consultoria-Geral. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2023/atodamesa-50-18-abril-2023-794070-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em 21 fev. 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**. Gestão Estratégica. [20-?]a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/ciclos-de-curto-prazo-1>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**. Consultoria Legislativa. [20-?]b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/consultoria-geral/estrutura-1/conle/servicos-1>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**. Observatório Da Revisão Periódica Da Onu De Direitos Humanos. [20-?]c. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/o-observatorio-parlamentar>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portaria nº 158, de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos para a classificação em grau de sigilo de informações em poder da Câmara dos Deputados, bem como para imposição de restrição de acesso à informação pessoal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2015/portaria-158-29-maio-2015-780964-publicacaooriginal-147180-cd-dg.html>>. Acesso em 21 fev. 2024

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1992.

CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS. **Relatório de Gestão 2022/2023 Tomada de Contas Anual - TCA**. Brasília: CEDES, 2023. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/noticias/cedes-publica-relatorio-de-gestao-anual-2022-2023>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer sobre Acesso à Informação para atender ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023**. Distrito Federal: CGU, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73916>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Relatório Anual 2021**. Brasília: CMADS. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade->

[legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/noticias/relatorio-anual-2021-cmads#:~:text=Presidida%20pela%20deputada%20federal%20Carla,m%C3%A9dia%20dos%20%C3%BAltimos%2011%20anos.>.](#) Acesso em: 20 fev. 2024.

CURRY, James M. **Legislating in the Dark: Information and Power in the House of Representatives.** University of Chicago Press, 2015.

DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública.** v. 47, p. 877-900, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SC3pNGXyQh8fpDgN9ZMvrjm/?lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2024.

DE BONNIS, Daniel Funcia. **O dirigente público como categoria analítica.** (Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2416/62060100796.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ESPÍRITO SANTO. **Resolução nº 2.700, de 2009.** Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/res27002009.html>. Acesso em: 14 fev. 2024.

ESTUDOS LEGISLATIVOS. Meio Ambiente e Energia - Estudos e outras publicações sobre meio ambiente, desenvolvimento sustentável, energia, recursos hídricos e minerais. **Portal da Câmara dos Deputados** [2020--?]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema14/index.html>>.

FLÜCKIGER, Alexandre. Can better regulation be achieved by guiding parliaments and governments? How the definition of the quality of legislation affects law improvement methods (concluding remarks). **Legisprudence**, v. 4, n.2, p. 213-218, 2010. Disponível em: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:15856>. Acesso em: jan. 2024.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova: revista de cultura e política, p. 193-223, 2003.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação: Lei no. 12.527/2011.** Editora Fórum, 2015.

HORTA, Anderson Braga. Breve memória sobre o assessoramento legislativo na Câmara dos Deputados. In.: **40 anos de Consultoria Legislativa: Consultores Legislativos e Consultores de Orçamento.** Brasília: Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 2011, p. 27-49.

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

LIMA, Edécio Rodrigues de. **Modelos institucionais comparados de consultorias legislativas: propostas para Pernambuco**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11728>. Acesso em: jan. 2023.

LIMA, Valéria Santos Paiva Dias. Burocracia e política no cenário da Administração Pública. Agenda de pesquisas no contexto do Poder Legislativo. **Cadernos da Escola do Legislativo**. v. 17, n. 28, p. 111-156, 2015.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. In: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, v. 37, p. 3-38, 1994.

LION, Maria Laura da Cunha. Assessoramento técnico na Câmara dos Deputados: depoimento de uma bibliotecária como assessora. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, v. 2, n. 1, jan./jun, 1974, p. 71-74.

MEIO SÉCULO de soluções técnicas para os desafios nacionais. A Consultoria Legislativa é o órgão central do sistema de consultoria e assessoramento ao processo legislativo da Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. 24 nov. de 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/50-anos-consultoria-legislativa/>>. Acesso em: 18 fev. 2024

MINAS GERAIS. **Deliberação nº 2.610, de 02 de março de 2015**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2610/2015/?cons=1>>. Acesso em 18 fev. 2024

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário. In.: **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 2, 2010, p. 365-397. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/download/3826/3130>>. Acesso em: jan. 2024

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa na Espanha e no Brasil: análise dos cenários das leis sobre a violência contra a mulher**. 2018. 699 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Alicante e Universidade de Brasília, Alicante, Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/34310/3/2018\\_RobertaSim%C3%B5esNascimento.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/34310/3/2018_RobertaSim%C3%B5esNascimento.pdf)>. Acesso em 18 fev. 2024.

OCDE. **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança**. Paris: Éditions OCDE, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209084-pt>> . Acesso em: 19 fev. 2024.

OLIVEIRA, Bruno de Almeida. Imunidades parlamentares. In.: DE RESENDE, Antônio José Calhau; JÚNIOR, José Alcione Bernardes (coord). **Temas de Direito Parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016, p. 127-175. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22266?mode=full>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

PENA, Sérgio F. P. de O.; MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida. **Técnica legislativa** : orientação para a padronização de trabalhos. Brasília : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2002. 116 p. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/SF/OAS/CONLEG/arquivos/manuais/tecnica-legislativa>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

PRETE, Esther Külkamp Eyng. Porque surgiu a legística? Antecedentes históricos de seu surgimento. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (org.). **Estudos em legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019, p.15-57. Disponível em: <[https://www.direito.ufmg.br/wpcontent/uploads/2019/10/Miolo\\_Estudos-em-Legi%CC%81sticaFinal2.pdf](https://www.direito.ufmg.br/wpcontent/uploads/2019/10/Miolo_Estudos-em-Legi%CC%81sticaFinal2.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2024. .

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 47-88.

RIBAS, Antonio Neuber; SILVA, Paulo Vieira da. A Natureza do Assessoramento Legislativo. In: FILHO, Alberto Pinheiro de Queiroz (coord.). **40 anos de Consultoria Legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011, p. 17-26. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7465>. Acesso: 19 fev. 2024.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A Consultoria Legislativa e a difusão de seu modelo de assessoramento institucional do Poder Legislativo. In: FILHO, Alberto Pinheiro de Queiroz (coord.). **40 anos de Consultoria Legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011, p. 87/102. Disponível em: <https://bd.camara.-leg.br/bd/handle/bdcamara/7465>. Acesso: 19 fev. 2024.

SANTOS, Flávia Pessoa; MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder legislativo e suas consultorias institucionais: reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, 2019.

SILVA, Sivaldo Pereira. Transparência Digital em Instituições Democráticas: Horizontes, limites e barreiras. In.: MENDONÇA, Ricardo Fabrício; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. **Democracia digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p.27-54

SOARES, Fabiana de Menezes. Acesso ao direito vigente: problemas, riscos e propostas para uma elaboração legislativa à luz dos valores republicanos e da lei de acesso à informação. In: SILVEIRA, V. O. et al. (Coord.). **Justiça e [o Paradigma da] eficiência: celeridade processual e efetividade dos direitos**. Coleção Justiça, Empresa e Sustentabilidade, v.3.

Curitiba: Ed. Clássica, 2013. p 245-278. Disponível em: <https://editoraclassica.com.br/livro/colecao-justica-empresa-e-sustentabilidade-3-justica-e-o-paradigma-da-eficiencia-celeridade-processual-e-efetividade-dos-direitos>. Acesso em: 19 fev. 2024.

SOARES, Fabiana de Menezes. Avaliação legislativa e inteligência artificial: por uma política de legislação. *Fábrica de leis. Conjur*, 21 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-21/fabrica-leis-avaliacao-legislativa-inteligencia-artificial-politica-legislacao/>. Acesso em: 19.fev. 2024.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, v. 50, p. 124–142, 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Produção do direito e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação**. 2002. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96WPB6>. Acesso em: set. 2021.

SOARES, Fabiana de Menezes; GELAPE, Lucas de Oliveira. Consultoria Legislativa da ALMG: o Amicus curiae do processo legislativo?. In: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2016, p. 381-413.

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng. Introdução. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (org.). **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 9–14.

SOARES, Fabiana de Menezes; PEIXOTO, Marcus.; OLINTO, Roberto; SANCHES, Luiz Antônio Mano Ugeda. Por uma legislação da política de dados geoestatísticos. *Fábrica de Leis. Conjur*. 14 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-14/por-uma-legislacao-da-politica-de-dados-geoestatisticos-no-brasil/>. Acesso em: 18 fev. 2024.

VALERIANO, Caroline. Assimetria informacional e inovação institucional: o site “Políticas públicas ao seu alcance” da ALMG. In: SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2016, p. 432-461.

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, Fernando Borato.; SILVA, Rafael Silveira e. (Org.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, p. 14-23. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em: 19 fev. 2024.

WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: Practical Reason in Legislation**. University of Brussels, Belgium, 2012.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A:** Tabela com os dados do assessoramento parlamentar nos estados e Distrito Federal

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1B4J8SZTLYiKff\\_b8XZMdZXxnDTHbFIrovPn-odmNKAM/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1B4J8SZTLYiKff_b8XZMdZXxnDTHbFIrovPn-odmNKAM/edit?usp=sharing)

**APÊNCIDE B:** Questionário enviado aos parlamentares

**APÊNDICE C:** Tabela com o resumo das reuniões realizadas pela CMADES no ano de 2021:

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kh46u8PzJYBoO8\\_3XPpmY68ca0A0jMDH7K7xrmhOV1Y/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kh46u8PzJYBoO8_3XPpmY68ca0A0jMDH7K7xrmhOV1Y/edit?usp=sharing)

**ANEXOS**

**ANEXO A:** Página do site da Câmara dos Deputados com relação dos tipos de trabalhos da Conle

**ANEXO B:** Resposta recebida no pedido de informação nº 2024011600000145

**ANEXO C:** Página “Estudos Legislativos” no site da Câmara dos Deputados

**ANEXO D:** Tabela com as publicações disponíveis na página “Estudos Legislativos” referentes aos anos de 2020, 2021 e 2022.

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1lLdsWYAQQfSPhLb1as4AGFwkaYZ9dJ-H\\_UezGE14sqo/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1lLdsWYAQQfSPhLb1as4AGFwkaYZ9dJ-H_UezGE14sqo/edit?usp=sharing)

# ANEXO A

## Serviços da Conle

A Conle oferece aos parlamentares atendimento por meio de consultas, verbais ou por escrito, sobre assuntos vinculados ao exercício do mandato legislativo, como por exemplo para elaboração de minutas de projetos de lei ou de outros tipos de proposições.

A elaboração dos relatórios das comissões especiais, externas e parlamentares de inquérito contam com os conhecimentos de consultores legislativos designados para a indicação de propostas, sugestões e análises técnicas que são apresentadas ao final dos trabalhos das respectivas comissões.

A Consultoria também coordena os trabalhos técnicos e a Secretaria-Executiva do Centro de Estudos e Debates Estratégicos, além de assessorar a direção da Câmara dos Deputados.

Listam-se abaixo os tipos de trabalho que estão à disposição dos Deputados, por meio do Sistema de Solicitações e Acompanhamento - Sisconle, com suas respectivas siglas utilizadas no sistema informatizado, disponível na rede interna da Câmara dos Deputados, por meio do link: <https://prod1.camara.gov.br/sisconle/Login>

**Comunicação de Liderança (CL):** comunicação por parte dos líderes dos partidos destinada ao debate de assuntos de relevância nacional.

**Consulta (CONS):** informação técnica sobre determinada matéria por meio verbal ou escrito. Na solicitação de consulta, o campo Assunto deve conter, de forma precisa, as questões específicas que o solicitante deseja que sejam respondidas. Pelo seu caráter mais sucinto, uma consulta usualmente será respondida em tempo inferior ao que se demandaria para um detalhado estudo sobre a matéria.

**Emenda (EMD):** proposição acessória apresentada à proposta de emenda à Constituição, projeto de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução ou de medida provisória. Importante: o Regimento Interno da Câmara dos Deputados define prazos rígidos para apresentação de emendas que devem ser observados.

**Estudo (ETE):** tipo de trabalho detalhado, em que se busca dar um tratamento abrangente à matéria a que se refere. Sua elaboração pode implicar a realização de pesquisas mais demoradas e redação de texto que pode alcançar dimensão considerável. Por esse motivo, seu prazo de elaboração é normalmente longo.

**Grande Expediente (GE):** o parlamentar escolhido pelo sorteio mensal tem a sua disposição este serviço para subsidiar seu pronunciamento. O prazo mínimo para elaboração é de 12 (dez) dias corridos anteriores à data do pronunciamento.

**Homenagem (HOM):** utilizado quando solicitado pronunciamento para ser lido em sessão solene. Essa solicitação deve ser feita apenas pela Presidência da Câmara, Lideranças e pelo parlamentar autor do requerimento da sessão solene.

**Indicação (IND):** proposição por meio da qual o parlamentar pode sugerir a outro Poder a adoção de alguma providência, como no caso de matérias de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

**Nota Técnica (NT):** análise técnica de determinado assunto.

**Parecer a Medida Provisória (PMP):** esse tipo de parecer, diferentemente do Parecer a Proposição, não requer que seja encaminhada pasta com anexos em papel. Por natureza, exige celeridade em sua elaboração.

**Parecer a Proposição (PP):** Os pareceres a proposição (projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de resolução etc.), que se referem aos pronunciamentos de uma Comissão sobre quaisquer matérias, devem ser apresentados exclusivamente por seus respectivos relatores.

**Pequeno Expediente (PE):** redação de pronunciamento de não mais de cinco minutos de duração, a ser lido ou apresentado pelo Deputado no período da sessão destinado a tal fim. Existe um limite de quantidade de pedidos para este tipo de trabalho.

**Projeto de Decreto Legislativo (PDL):** elaboração de um novo decreto legislativo (matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo sem a sanção da Presidência da República) com o tema requerido pelo parlamentar. Diferentemente do Parecer a Proposição, não se refere à análise de um projeto já existente.

**Projeto de Lei (PL):** criação de um projeto de lei ordinária conforme a matéria proposta pelo parlamentar.

**Projeto de Lei Complementar (PLC):** elaboração de um novo projeto de lei complementar (matérias para as quais o texto da Constituição exige expressamente que seja disciplinada por lei complementar) com o tema requerido pelo parlamentar.

**Projeto de Resolução (PR):** criação de resolução (destinada a regular matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, sem a sanção presidencial) com o tema requerido pelo parlamentar.

**Proposta de Emenda à Constituição (PEC):** solicitação de alteração da Constituição Federal, para se adaptar e permanecer atualizada diante de relevantes mudanças sociais.

**Proposta de Fiscalização e Controle (PFC):** utilizada quando se pretende promover a fiscalização e o controle de unidades administrativas e demais entidades sujeitas à fiscalização do Congresso Nacional. Quando houver apreciação de gastos, a solicitação deverá ser encaminhada para a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF).

**Questão de Ordem (QOR):** toda dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno da Casa, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

**Recurso (REC):** solicitação de alguma modalidade de recurso prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

**Requerimento (REQ):** solicitação dos mais variados tipos de solicitações previstos no Regimento Interno da Câmara.

**Voto em Separado (VS):** manifestação alternativa ao voto do Relator em uma comissão, podendo ser apresentado por qualquer dos demais integrantes.

**Outros Trabalhos dentro da Atividade de Elaboração Legislativa, dentro da Atividade de Estudo e Consulta e dentro da Atividade de Redação Parlamentar (OUT1, OUT2 e OUT3):** trabalhos que não se enquadram nos demais tipos relacionados.

# ANEXO B



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CONSULTORIA LEGISLATIVA

## Formulário

### RESPOSTA A SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO - LAI

#### IDENTIFICAÇÃO DA SOLICITAÇÃO

Protocolo Fale Conosco nº: 2024011600000145

Assunto: Informação sobre legislação, estudos, lotação, quantitativo da Consultoria.

Gostaria de receber as seguintes informações sobre a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados:

- 1) Quais as normas de regência das atividades da Conle? Além do Regimento Interno e da Resolução nº 48/1993, há outras normais regulando os trabalhos dos consultores, tais como portarias, instruções de serviço, dentre outras? Há algum manual que regule as atividades da Conle? Em caso positivo, onde poderia acessar?
- 2) Atualmente, há quantos consultores lotados na Conle? E na Consultoria de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional?
- 3) Quantos estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos foram produzidos pela Conle e pela Consultoria de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional nos anos de 2020, 2021 e 2022?
- 4) Qual o quantitativo por tipo de trabalho (estudo técnico, parecer, voto, dentre outros)?
- 5) Qual o quantitativo por solicitante (deputado, comissão, presidência, mesa, dentre outros)?
- 6) A Consultoria de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional produziu estudo técnico ou parecer sobre algum dos PLs indicados abaixo? Em caso positivo, quais? Seria possível acessá-los?

PROJETO DE LEI Nº 2.942/2019  
PROJETO DE LEI Nº 4.198/2012  
PROJETO DE LEI Nº 9.734/2018  
PROJETO DE LEI Nº 637/2021  
PROJETO DE LEI Nº 682/2021  
PROJETO DE LEI Nº 2.800/2015

Em atenção à solicitação de informação 2024011600000145, cumpre-nos informar que:

- 1) Os Normativos que regulam as competências e atividades da Consultoria-Legislativa, são:  
- Resolução da Câmara dos Deputados nº 48, de 1993 – dispõe sobre a Assessoria Legislativa; - Ato da Mesa n. 50/2023 - dispõe sobre a criação, as competências, a estrutura administrativa e as funções comissionadas da Consultoria-Geral.

Além das normativas internas que regem as atividades dos consultores, bem como as atribuições e a estrutura da Consultoria Legislativa.

- 2) De acordo com o Departamento de Pessoal, existem atualmente 144 consultores alocados na Câmara dos Deputados, sendo que 6 deles estão cedidos internamente. Na área XI (Meio Ambiente), há atualmente 7 consultores lotados.
- 3) Quanto aos trabalhos produzidos, por tipo e nos anos mencionados, apresentam-se os seguintes números:

Consultoria:

2020 – Total (12.258), distribuídos em: Proposições e Pareceres (5.736); Discursos (291); Consultas e Estudos (4.074); Assessoramentos (2157)  
2021 – Total (23.094), distribuídos em: Proposições e Pareceres (13.998); Discursos (371); Consultas e Estudos (4.770); Assessoramentos (3955)  
2022 – Total (11.879), distribuídos em: Proposições e Pareceres (6.625); Discursos (440); Consultas e Estudos (2996); Assessoramentos (11.879)

Área XI:

2020 – Total (665), distribuídos em: Proposições e Pareceres (234); Discursos (9); Consultas e Estudos (229); Assessoramentos (193)  
2021 – Total (1.202), distribuídos em: Proposições e Pareceres (577); Discursos (9); Consultas e Estudos (254); Assessoramentos (362)  
2022 – Total (579), distribuídos em: Proposições e Pareceres (283); Discursos (4); Consultas e Estudos (146); Assessoramentos (146)

- 4) Os consultores realizam trabalhos escritos e não escritos, como por exemplo, o assessoramento aos deputados e a comissões. Segue anexa a esse documento, a tabela com o quantitativo por espécie de trabalho, área e ano.
- 5) O artigo 13 da Resolução nº 48, de 1993, estabelece que os trabalhos de consultoria e assessoramento realizados pela Conle têm caráter sigiloso. Em especial o assessoramento prestado para a elaboração de proposições legislativas e pareceres dos Deputados. Essa medida visa proteger o direito constitucional dos membros do Congresso Nacional de não serem obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou fornecidas no exercício de seus mandatos, bem como em relação a pessoas que tenham compartilhado tais informações.
- 6) Conforme citado acima, o trabalho de consultoria e assessoramento realizados pela Conle possui caráter sigiloso, de acordo com o art. 13, da Resolução n. 48, de 1993.

---

Proposições legislativas e pareceres são de responsabilidade dos Deputados, não da Consultoria. Dados que possam comprometer proteções constitucionais e regulamentares devem ser preservados, incluindo informações que identifiquem o Deputado ou o servidor envolvido. Além disso, evitamos vincular os trabalhos da Consultoria Legislativa a atos políticos específicos, como projetos ou discursos.

Atenciosamente,  
Câmara dos Deputados

	Consultoria Legislativa			Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional		
ESPÉCIE DE TRABALHO	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>1. Proposições e Pareceres</b>						
Emenda	669	1527	543	22	26	17
Indicação	517	521	257	21	26	8
Outras Proposições	72	119	40	3	2	0
Parecer a Medida Provisória	150	82	102	2	0	0
Parecer a PDC de TVR	0	673	395	0	0	0
Parecer a Proposição	578	4691	2196	16	249	125
Parecer a TVR	0	989	113	0	0	0
Projeto de Decreto Legislativo	76	90	54	6	1	1
Projeto de Lei	2402	2247	1455	88	113	75
Projeto de Lei Complementar	81	48	40	3	4	0
Projeto de Resolução	41	39	23	0	0	1
Proposta de Emenda à Constituição	168	109	95	1	2	2
Proposta de Fiscalização e Controle	2	5	15	2	0	0
Questão de Ordem	0	0	2	0	0	0
Recurso	1	6	2	0	0	0
Relatório de Comissão Especial	19	21	6	0	0	0
Relatório de Comissão Externa	3	9	9	1	4	2
Relatório de CPI	3	1	1	1	1	0
Relatório de Grupo de Trabalho	0	0	7	0	0	0
Requerimento	719	871	492	57	49	27
Substitutivo	228	1874	757	11	92	25
Voto em Separado	7	76	21	0	8	0
<b>Subtotal</b>	<b>5736</b>	<b>13998</b>	<b>6625</b>	<b>234</b>	<b>577</b>	<b>283</b>
<b>2. Discursos</b>						
Fala do Presidente	35	63	168	0	4	0
Grande Expediente	6	1	1	1	0	0
Homenagem em Sessão Solene	15	8	35	0	0	0
Outros de Redação Parlamentar	77	53	47	6	3	1
Outros Pronunciamentos	8	44	32	2	2	3

Pequeno Expediente	150	202	157	0	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>291</b>	<b>371</b>	<b>440</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<b>3. Consultas e Estudos</b>						
Comentário a Item da Pauta	61	151	5	0	6	0
Consulta	712	679	404	36	41	28
Estudo	76	86	65	9	6	4
Informação	2674	3228	2043	96	123	80
Nota Descritiva	67	57	54	1	1	0
Nota Técnica	94	140	107	4	5	2
Outros Estudos e Consultas	390	429	318	83	72	32
<b>Subtotal</b>	<b>4074</b>	<b>4770</b>	<b>2996</b>	<b>229</b>	<b>254</b>	<b>146</b>

	Consultoria Legislativa			Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional		
ESPÉCIE DE TRABALHO	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>4. Assessoramentos</b>						
Assessoramento à Administração da Casa	127	40	45	21	6	16
Assessoramento a Comissão Especial	107	203	81	0	0	0
Assessoramento a Comissão Externa	177	91	35	27	28	16
Assessoramento a Comissão Mista	139	10	0	1	0	0
Assessoramento a Comissão Parlamentar de Inquérito	18	4	0	8	3	0
Assessoramento a Comissão Permanente	27	1817	907	0	117	52
Assessoramento a Deputado	398	491	142	67	122	45
Assessoramento a outros órgãos parlamentares	68	263	110	6	33	4
Assessoramento em Plenário	498	557	280	11	16	10
Consulta Verbal	598	479	218	52	37	3
<b>Subtotal</b>	<b>2157</b>	<b>3955</b>	<b>1818</b>	<b>193</b>	<b>362</b>	<b>146</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12258</b>	<b>23094</b>	<b>11879</b>	<b>665</b>	<b>1202</b>	<b>579</b>

## ESTUDOS LEGISLATIVOS

Estudos e outras publicações de 2023

Notas descritivas de medidas provisórias

Quadros comparativos de propostas legislativas

Páginas temáticas especiais



### PPA 2024 - 2027: AS PRIORIDADES DO GOVERNO FEDERAL

Conheça a página especial que trata de forma objetiva e simplificada a complexa proposta orçamentária sobre as prioridades do governo para o quadriênio 2024 a 2027



### O DIREITO À IGUALDADE RACIAL

Navegue pela página especial que debate o racismo em suas várias dimensões e conheça os importantes avanços legais para combater essa discriminação, como a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial



### MULHERES E O CICLO DE DESIGUALDADES

Visite a página especial que descreve as violências e desigualdades que atingem as mulheres, com destaque para as legislações recentes sobre o tema e indicação de caminhos possíveis



### O BRASIL SE PREPARA PARA O MERCADO DE CARBONO

Conheça as propostas legislativas em discussão no Congresso a respeito da criação de um mercado regulado de carbono no Brasil e saiba o que está em jogo para o País



### VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS: SAÍDAS POSSÍVEIS

Confira a página especial que resume a questão sobre a violência nas escolas brasileiras, de maneira didática e simples, a partir de estudos elaborados pelo consultor legislativo Sergio Senna



### NOVO ARCABOUÇO FISCAL

Navegue pela página especial que detalha a proposta de um novo mecanismo para controle do endividamento que substitui o Teto de Gastos, atualmente em vigor

Por assunto:



### Agropecuária

Agricultura, pecuária, pesca, extrativismo e estrutura fundiária



### Cidades e Transportes

Desenvolvimento urbano, desenvolvimento regional, transportes, trânsito, arquitetura, urbanismo e moradia



### Ciência, Tecnologia e Comunicações

Ciência, tecnologia, inovação, comunicações e direito à informação



### Consumidor

Direito e defesa do consumidor



### Direitos humanos

Direitos humanos, minorias, assistência social, direito de família, à manifestação popular, à nacionalidade, à moradia, às garantias individuais e Direito Civil



### Economia

Sistema financeiro, indústria, comércio, serviços, turismo, tributação, Direito econômico, empresarial e das coisas



### Educação, Cultura e Esportes

Educação, cultura, esportes, lazer, arte, religião, antropologia, filosofia, sociologia, história, psicologia e Direito do Autor



### Meio Ambiente e Energia

Meio ambiente, desenvolvimento sustentável, energia, recursos hídricos e minerais



### Orçamento da União

Estudos orçamentários divididos por ano



### Política e administração pública

Política, ciência política, partidos, eleições, processo legislativo, atuação parlamentar, administração pública, finanças públicas, Direito Constitucional e Direito Administrativo



### Relações exteriores

Relações internacionais, comércio exterior e Direito Internacional

Palácio do Congresso Nacional

- Praça dos Três Poderes Brasília

- DF - Brasil

- CEP 70160-900

CNPJ: 00.530.352/0001-59

Disque-Câmara: 0800-

0-

619-

619,

de

8h

às

20h

Atendimento

presencial: de

9h

às

19h

[Sobre o Portal](#) [Aplicativos](#) [Termos de Uso](#) [Extranet](#)



Saúde

Saúde e sanitário



Segurança

Segurança, defesa nacional e Direito Penal



Trabalho, Previdência e Assistência

Trabalho, emprego, previdência e assistência social

Por ano:

---

Estudos e outras publicações de 2023

Estudos e outras publicações de 2022

Estudos e outras publicações de 2021

**Busca avançada**

# APÊNDICE B

## Pesquisa acadêmica

Excelentíssimos (a) Senhores (a) Deputados (a),

V. Exa. está sendo convidado(a) a participar de pesquisa para desenvolvimento de dissertação de mestrado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

*Título da dissertação: AS CONSULTORIAS LEGISLATIVAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA: análise sobre a divulgação de informações técnicas no processo legislativo.*

*Pesquisadora responsável: Fabiana Miranda Prestes*

*Profa. Orientadora: Dra. Fabiana de Menezes Soares.*

Os objetivos deste questionário são: identificar qual é a visão dos (as) Deputados (as) Federais sobre a publicidade conferida aos estudos produzidos pela Consultoria Legislativa e compreender a dinâmica da relação entre consultor e parlamentar.

A participação na pesquisa é voluntária. V. Exa. tem de plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer momento do questionário, sem qualquer penalidade.

Caso aceite participar, sua participação consiste em responder às perguntas deste questionário, em meio eletrônico. O questionário é composto por perguntas com respostas já delimitadas no próprio formulário e há uma pergunta com possibilidade de resposta aberta.

O tempo estimado para sua participação no questionário é de aproximadamente 05 (cinco) minutos.

Será garantido o anonimato para os participantes e as respostas serão mantidas sob responsabilidade da pesquisadora pelo prazo de 05 anos após o término da pesquisa.

Toda pesquisa com seres humanos envolve riscos aos participantes. Nesta pesquisa os riscos para V. Exa. consistem em sentimentos de desconforto ou constrangimento ao responder às perguntas. Se isso acontecer, V. Exa. poderá pausar as respostas, não responder à pergunta ou desistir da participação, sem qualquer penalidade.

Não é esperado que esta pesquisa promova algum benefício direto para os participantes, mas pode gerar benefícios indiretos ao contribuir para o aumento do conhecimento sobre o trabalho da consultoria legislativa.

Será garantido o anonimato e o sigilo dos dados dos participantes durante todas as fases da pesquisa e após a sua conclusão. Os dados extraídos do questionário serão utilizados



para o desenvolvimento da dissertação e poderão ser utilizados em trabalhos científicos publicados ou apresentados oralmente em congressos e palestras, sem revelar identidade dos participantes.

V. Exa. não terá qualquer tipo de despesa para participar da pesquisa e não receberá remuneração por sua participação.

Caso ocorra algum problema ou dano resultante desta pesquisa, V. Exa. receberá todo o atendimento necessário, sem nenhum custo e pelo tempo que for necessário. Garantimos indenização diante de eventuais danos comprovados, com nexos causais com a presente pesquisa, nos termos da Resolução CNS nº 466 de 2012, IV.3.h e V.7.

É garantido a V. Exa., o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre a pesquisa. Caso tenha dúvidas, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável por meio de telefone (31) 98382-8039 e/ou e-mail [fabianamirandaprestes@gmail.com](mailto:fabianamirandaprestes@gmail.com).

Em caso de dúvidas quanto aos aspectos éticos da pesquisa, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, cujos dados de contato seguem abaixo:

*Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais*

*Endereço: AV. Presidente Antônio Carlos, 6627, Pampulha - Belo Horizonte - MG - CEP 31270-901, Unidade Administrativa II - 2º Andar - Sala: 2005.*

*Telefone: (031) 3409-4592/ Email: [coep@prpq.ufmg.br](mailto:coep@prpq.ufmg.br)*

*Horário de atendimento: 09:00 às 11:00 / 14:00 às 16:00*

Declaro que essa pesquisa cumpre as exigências contidas nos itens IV.3, da Resolução nº 466/2012 do Plenário do Conselho Nacional de Saúde e que o (a) participante poderá ter acesso ao registro do seu consentimento sempre que solicitado.

Por fim, solicito que este questionário seja respondido até o dia 23/02/2024.

Agradeço desde já pela sua participação!

Cordialmente,

Fabiana Prestes

[fabianamirandaprestes@gmail.com](mailto:fabianamirandaprestes@gmail.com) [Alternar conta](#)



\* Indica uma pergunta obrigatória



E-mail \*

Seu e-mail

Declaração de Consentimento Informado \*

Esta pergunta se destina à colher a autorização dos participantes. Assinalando que leu e deseja participar desta pesquisa, V. Exa. estará concordando com sua participação, nos termos previstos na descrição inicial deste questionário.

- Declaro que li e compreendi os termos desta pesquisa e concordo em participar respondendo este questionário.
- Não desejo participar desta pesquisa.

V. Exa. já solicitou o assessoramento da Consultoria de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional da Câmara dos Deputados?

- Sim.
- Não.

Dentre os produtos ofertados pela Consultoria Legislativa, V. Exa. já solicitou algum desses?

- Auxílio na redação de pareceres, votos, pronunciamentos, projetos de lei e similares.
- Estudos , consultas e notas técnicas.
- Os dois.



No caso de estudos, consultas e notas técnicas, qual o grau de confidencialidade desejado?

- Desejo que o estudo por mim solicitado não seja divulgado.
- Desejo que haja divulgação para o público interno, como servidores e outros parlamentares.
- Desejo que haja divulgação no Portal da Câmara dos Deputados.

Na hipótese de os estudos, as consultas e as notas técnicas serem divulgadas, independente de autorização do parlamentar solicitante, V. Exa. se sentiria incomodado com essa divulgação? Responda em uma escala de 1 a 5, em que 1 é não se incomodar e 5 é se incomodar bastante.

- 1                      2                      3                      4                      5
- 

[Limpar seleção](#)

Qual a sua opinião sobre a divulgação de estudos, consultas e notas técnicas?

Sua resposta

[Enviar](#)

Página 1 de 1

[Limpar formulário](#)

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

Google Formulários

