ANO VII, N. 13(3), 2026

REVISTA DO ILP



ILP
INSTITUTO
DO LEGISLATIVO
PAULISTA

Alesp
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
MESA DIRETORA

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

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

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

REVISTA DO ILP

Editora: Any Marise Ortega

CORPO CONSULTIVO

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





Revista do ILP 13(3)

Estudos Legislativos e Políticas Públicas

ILP
INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA

Alesp
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Revista do ILP
Publicação do Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo (SP), Brasil
Ano VII, Número 13 (3), 2026

Editora: Any Marise Ortega

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

Leitura Final: Caroline de Castro Gomes e Laura Ávila de Souza
Diagramação e revisão: equipe editorial do ILP

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista do ILP / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.
-- v. 7, n. 13 (parte 3) – Estudos Legislativos e Políticas Públicas -, 2026.
São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2026;

Anual
ISSN: 2446-600X

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

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

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

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

SUMÁRIO

EDITORIAL

ESTUDOS LEGISLATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (PARTE 3)

Parlamentos digitais na contemporaneidade: reflexões práticas de ação
Cristiane Brum Bernardes
13-31

Avaliação de impacto legislativo, Legística e o devido processo legislativo
Camila Morais Cajaíba Garcez Marins
33-43

Efeito *backlash*: tensão dialética ínsita à separação dos Poderes ou sintoma de crise interinstitucional?
Augusto César Monteiro Filho
45-59

O devido processo informativo das redes sociais no Brasil
Gustavo Justino Oliveira e Thalita Hage
61-77

Devido processo legislativo, o Tema 1.120 e a jurisprudência do STF
Victor Marcel Pinheiro
79-102

Eficácia legislativa: o processo legislativo pela perspectiva dos parlamentares
Beatriz Rey
103-115

O veto e o devido processo legislativo
Marco Aurélio Stradiotto de Moraes Ribeiro Sampaio e
Larissa Lima Luz Mendes
117-131

A participação popular no devido processo legislativo
Laís Ribeiro de Senna
133-153

Arranjos institucionais para o uso de evidências em políticas públicas: o caso da zeladoria urbana em São Paulo
José Vicente de Oliveira Kaspreski
155-183

Ampliação da iniciativa legislativa das câmaras municipais para dispor sobre bens públicos
Carlos Eduardo de Araujo e Lilian Vargas Pereira Poças
185-196

A construção do conceito e a atuação da Alesp na proteção e promoção do patrimônio cultural imaterial paulista
Monica Cristina Araujo Lima Horta
197-215

MEMÓRIA REVISTA DO ILP

POLÍTICA EDITORIAL

EDITORIAL

Este número 13 da Revista do ILP, que adentra seu sétimo volume no ano em que o Instituto do Legislativo Paulista completa seus 25 anos, é especialmente centrado no tema dos estudos legislativos[1] e das políticas públicas.

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

Como resultado do escopo de integração entre ensino, pesquisa e extensão do Instituto do Legislativo Paulista, diversos trabalhos apresentados nestas três partes que constituem a presente publicação são inspirados nas discussões e reflexões levadas a efeito no âmbito do curso *Devido processo legislativo: parâmetros normativos, visão jurisprudencial, legitimidade e democraticidade*, realizado pelo ILP no mês de novembro de 2024[2] e disponível na íntegra no canal do ILP na plataforma YouTube[3].

A premissa então adotada foi a cada vez mais destacada posição ocupada pelo processo legislativo na busca pela superação da polarização e marcante crise de confiança nas instituições nacionais. O

---

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

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

[3] www.youtube.com/watch?v=vLLgU8yZPEg
www.youtube.com/live/45DQwG1A2nI
www.youtube.com/live/jHGOQE9LtLY
www.youtube.com/live/DRVJxw93Hw0

surgimento – e internalização – de novas tecnologias no desempenho de funções estatais, ao mesmo tempo em que traz instrumentos voltados à maior transparência, controle social e, portanto, legitimidade, igualmente resulta no despontar de riscos até então desconhecidos.

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

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

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

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

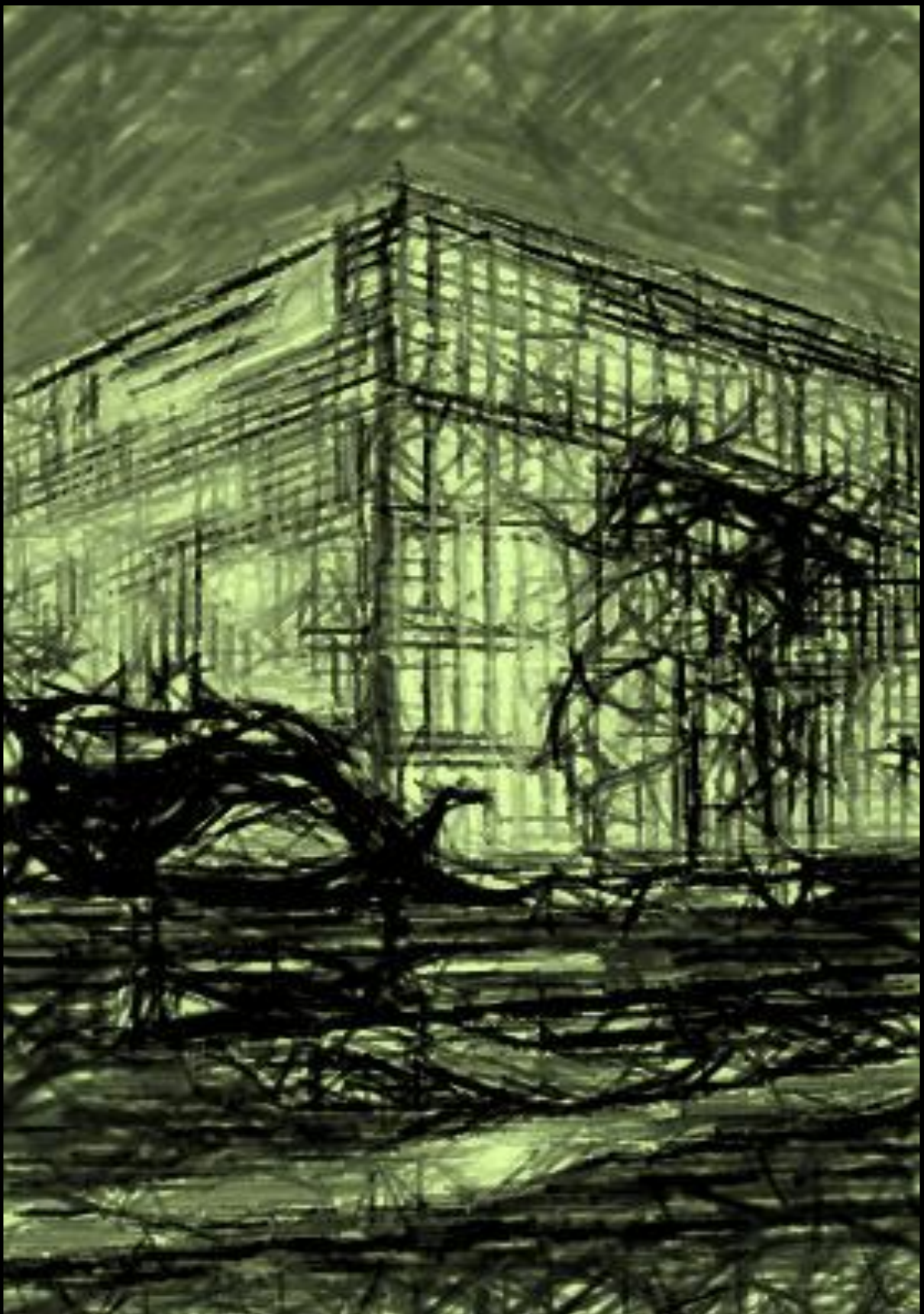
Por fim, tratou-se da importante – e disruptiva – temática dos *Parlamentos Digitais na Contemporaneidade: reflexões e práticas de ação*. O foco foi a ação legislativa na contemporaneidade, incluindo o

uso de tecnologias digitais, com o objetivo de aprimorar a ação parlamentar e a participação democrática.

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

Any Marise Ortega, editora
Caroline de Castro Gomes, editora assistente
Laura Mendes Amando de Barros, colaboradora *ad hoc*
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, colaborador *ad hoc*

PS. Oportunamente, adicionou-se à série inicial de 27 artigos uma contribuição adicional, referente ao patrimônio cultural imaterial na produção legislativa da Alesp, tema de interesse às discussões promovidas pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas (GPPP - ILP e Memorial da América Latina). (A.M.O).



Estudos Legislativos e Políticas Públicas



PARLAMENTOS DIGITAIS NA CONTEMPORANEIDADE: REFLEXÕES E PRÁTICAS DE AÇÃO

DIGITAL PARLIAMENTS IN CONTEMPORARY TIMES: REFLECTIONS AND PRACTICES OF ACTION

Cristiane Brum Bernardes

Resumo

O artigo analisa o processo de digitalização dos parlamentos brasileiros com foco no conceito teórico de engajamento público como uma das novas funções desenvolvidas nas últimas décadas pelas casas legislativas. Para isso, faz uma breve recuperação teórica do panorama da digitalização parlamentar no Brasil e apresenta uma reflexão sobre as inovações digitais construídas por casas legislativas dentro deste novo contexto de transparência e participação das instituições políticas contemporâneas.

Palavras-chave: Engajamento público. Parlamento digital. Parlamento aberto. Democracia digital. Brasil**.**

Abstract

The article examines the process of digitalisation in Brazilian parliaments, focusing on the theoretical concept of public engagement as one of the new functions developed in recent decades by legislative houses. To this end, it provides a brief theoretical overview of the landscape of parliamentary digitalisation in Brazil and offers a reflection on the digital innovations developed by legislative houses within this new

context of transparency and participation in contemporary political institutions.

Keywords: *Public Engagement. Digital Parliament. Open Parliament. Digital Democracy. Brazil.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** Processo de digitalização dos parlamentos. **3.** Adoção de recursos digitais. **4.** Conclusão. **5.** Referências.

1. Introdução

O processo de digitalização dos parlamentos iniciado no final do século XX realizou-se em paralelo com o desenvolvimento de plataformas, empresas, iniciativas e aplicações que hoje compõem o cenário do que se chama democracia digital (GOMES 2018). Em alguma medida, foi uma resposta ao crescente declínio da confiança pública nas instituições políticas.

Na década de 90 do século passado, enquanto algumas perspectivas teóricas chamavam a atenção para o aumento da desconfiança e das expectativas dos cidadãos em relação a governos e instituições — os tais cidadãos críticos de Norris (2001) —, outros autores já mencionavam a possibilidade de uma sociabilidade global baseada na interconexão e na horizontalidade da comunicação (CASTELLS 2003).

Passadas três décadas, a euforia dos primeiros estudos que viam na internet a possibilidade de emancipação dos cidadãos por meio de uma comunicação horizontal e não mais massiva foi substituída pelo pessimismo dos autores que analisam a lógica dos algoritmos (SILVEIRA 2019), a comunicação política nas redes sociais (SUNSTEIN 2018) e as mudanças pelas quais as plataformas passaram recentemente (GERBAUDO 2025).

Tais processos influenciam diretamente como se realiza a sociabilidade digital, com impactos inegáveis sobre os processos políticos e, por consequência, sobre as instituições. Assim, o conceito de Parlamento Aberto desenvolvido contemporaneamente é um reflexo do aumento da expectativa dos cidadãos por transparência e acessibilidade a informações e dados oficiais. O maior alcance da informação sobre a atividade legislativa e o desenvolvimento de

práticas democráticas em ambiente digital são consequências de mudanças sociais e políticas mais profundas, portanto.

Como destaca Gomes (2018), o uso de tecnologias para fortalecer, corrigir e melhorar as democracias existentes — ou para ampliar dimensões democráticas dentro de estados autoritários — representa um compromisso das burocracias em vários cenários. Segundo ele, o que frequentemente é chamado de Democracia Digital é, na verdade, um "conjunto de ferramentas, experimentos, recursos, projetos, experiências e iniciativas que utilizam tecnologias para criar mais democracia e melhores democracias" (GOMES 2018).

Nesse sentido, podem ser classificadas como iniciativas de democracia digital aquelas que pretendam ampliar a capacidade concorrencial da cidadania frente a corporações ou atores políticos, estimulando o aumento da transparência do Estado e a responsabilização de agentes políticos (GOMES 2018). Assim, plataformas, canais ou ferramentas de democracia digital devem estimular a maior participação e influência civis; a consolidação da sociedade de direitos; a diversidade de agentes, agências e agendas; e o pluralismo político.

Dentro desse panorama, concordamos com a percepção de Leston-Bandeira e Siefken (2023), para quem os parlamentos desenvolveram uma nova função nas últimas décadas: o engajamento público. Tanto nos sistemas parlamentaristas quanto nos presidencialistas, os parlamentos, ao lado dos governos, adotaram inovações digitais em busca de maior legitimidade na tomada de decisões e de uma interação aprimorada com seus públicos.

Nesse contexto, "um parlamento digital é aquele que utiliza tecnologias digitais de informação e comunicação para aprimorar os processos legislativos em todos os níveis, desde o fornecimento de informações até o estímulo ao engajamento público" (BERNARDES e MITOZO 2023, p.20). O desenvolvimento de práticas democráticas em ambientes digitais pelos parlamentos tem, portanto, o objetivo de ampliar o acesso público às informações sobre as atividades legislativas e também estimular o engajamento dos cidadãos com as instituições políticas.

O item 2 traz uma breve recuperação teórica do panorama da digitalização parlamentar no Brasil, enquanto o item 3 apresenta uma reflexão sobre as inovações digitais construídas por casas legislativas dentro deste novo contexto de transparência e participação, a partir do conceito de engajamento público (LESTON-BANDEIRA 2014, 2016).

2. Processo de digitalização dos parlamentos

O processo de digitalização dos parlamentos iniciado no final do século XX trouxe uma série de consequências para a gestão das casas legislativas e para a condução do próprio processo legislativo. Se, em um primeiro momento, as iniciativas de digitalização focalizaram os processos internos e a facilitação dos procedimentos burocráticos das instituições, na sequência muitas iniciativas tiveram como objetivo ampliar a participação dos cidadãos nos processos políticos e estabelecer algum grau de engajamento público.

Concomitantemente à ampliação das oportunidades de interação e relacionamento dos cidadãos com as casas legislativas, houve a abertura dos parlamentos ao escrutínio público, com a criação de canais e ferramentas de transparência. Uma instituição não governamental surgida no processo foi a *Opening Parliament,* que elaborou a Declaração de Abertura dos Parlamentos em 2012. Conforme destacam Faria e Rehbein (2016) e Mitozo (2023), o documento apresenta quatro objetivos principais: 1) promover uma cultura de abertura, pela disposição de informação; 2) tornar a informação disponível transparente; 3) facilitar o acesso à informação; 4) assegurar a comunicação eletrônica da informação parlamentar (OPENING PARLIAMENT 2012).

> A partir do alcance desses objetivos pelas instituições legislativas, seria possível desenvolver ações de engajamento público, reforçando seu caráter representativo. Desse modo, a participação política online promovida pelos parlamentos seria a segunda etapa a ser cumprida por eles em busca de se reconectarem aos representados. Podem-se identificar diversas modalidades de abertura participativa atualmente, como consultas públicas (como é o caso do Portal e-Cidadania, do Senado Federal), e-Petições (os sistemas do Parlamento escocês e do Parlamento britânico em parceria com o Governo), fóruns de discussão (conforme dispostos no Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados) etc.. (MITOZO 2023, p.16).

O engajamento público refere-se às diversas formas pelas quais a comunidade se envolve em atividades, processos ou decisões, incluindo o acesso a informação, educação, comunicação, consulta e participação (IPU 2022, p.6). Essa interação pode se dar por meio de

múltiplos canais, que no caso brasileiro incluem, há mais de 15 anos, enquetes, *chats*, comentários em notícias, conversas diretas com parlamentares e audiências públicas interativas (BARROS *et al.* 2016).

Como destacam Mitozo (2023) e Simon *et al*. (2017), o Brasil é um dos países que apresentam maior quantidade e sofisticação das ferramentas digitais para engajamento público. A Câmara dos Deputados manteve por vários anos no ar o Portal E-Democracia, criado em 2009, com várias ferramentas e canais para interação da instituição com os cidadãos. Segundo Mitozo, a criação de um órgão para desenvolvimento de tecnologia dentro do próprio legislativo, o LabHacker, foi uma grande inovação feita pela Câmara em 2013. Na época, além de gerenciar o Portal e-Democracia, o laboratório era responsável "por vários projetos de desenvolvimento digital, para acesso à informação, transparência, dados abertos e participação política" (MITOZO 2023, p.16).

As ferramentas de engajamento digital utilizadas pela Câmara nas últimas duas décadas abrangem canais de interação geridos por setores administrativos da instituição e mecanismos oferecidos pela mídia institucional. Como mencionam Barros *et al.* (2016), na primeira categoria destacavam-se o formulário de e-mail institucional (Fale Conosco), as audiências públicas interativas, os perfis da instituição nas redes sociais e a plataforma e-Democracia, transformada mais recentemente na página Participe.

Por sua vez, o serviço de comunicação institucional, que incluía mídias legislativas como TV, rádio e agência de notícias *online*, compreendia canais digitais de interação com o público, como perfis em plataformas de redes sociais (Twitter e Facebook, por exemplo), pesquisas eletrônicas, e-mails e *chats*. Muitos desses mecanismos institucionais estavam voltados para a divulgação de informações sobre o processo legislativo, enquanto alguns canais de comunicação da mídia legislativa, como seus perfis em redes sociais, ofereciam suporte externo aos debates ou ampliação de sua visibilidade na esfera pública, mas não foram projetados para interferir diretamente na produção de leis (BARROS *et al.* 2016, p.543).

Após a pandemia [da COVID 19], por motivos técnicos relativos à equipe que realizava a sua gestão, o Portal E-Democracia foi reestruturado como uma página de participação dentro do Portal da Câmara[4]. Entre 2016 e 2022, segundo os dados divulgados no Portal da

[4] https://www.camara.leg.br/participe .

Câmara[5], aconteceram 2.274 audiências interativas, com 18.655 participantes, 54.682 mensagens e 16.519 perguntas. A equipe informou que o evento com maior mobilização foi sobre o "Piso Salarial do Enfermeiro, do Técnico e do Auxiliar", em 8/12/2021.

Até 2022, os cidadãos também podiam opinar sobre trechos de propostas legislativas na ferramenta Wikilegis. De 2016 a 2022, nove propostas legislativas foram submetidas por parlamentares para receberem sugestões dos cidadãos. Foram 665 participantes, 802 opiniões e 7.106 votos nas opiniões. A proposta com maior mobilização foi a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, em 8/5/2020. Já a ferramenta Pauta Participativa permitia aos cidadãos ajudar a Câmara a priorizar as propostas que deveriam entrar na pauta de votações do Plenário. Entre 2016 a 2022, houve duas edições do Pauta Participativa, totalizando 41.592 votos.

Atualmente, o cidadão conta com as seguintes possibilidades de interação: enquetes, debates interativos, sugestão de propostas legislativas, checagem de notícias, programas educacionais, canais de reclamação e perfis em mídias sociais. Segundo o levantamento da equipe, em 2024 a instituição recebeu mais de 19,7 milhões de repercussões sobre diferentes propostas e assuntos em debate[6].

Como lembram Mitozo (2023) e Bernardes e Queiroz (2023), o Senado Federal também possui, desde 2012, uma ferramenta digital para engajamento público: o Portal e-Cidadania. Composto por várias ferramentas destinadas a ouvir a opinião de cidadãos e colocá-los em contato com os parlamentares, o objetivo principal era promover e facilitar a participação popular no processo legislativo (BERNARDES e QUEIROZ 2023).

> Inicialmente, o portal contava com duas ferramentas interativas: ideia legislativa e audiência interativa. A primeira possibilitava o envio de ideias que, se recebessem 20 mil apoios em quatro meses, seriam encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberiam parecer dos senadores, podendo ser pela transformação da sugestão em proposição ou pelo seu arquivamento (BRASIL,

[5] https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado

[6] Dados disponíveis no relatório de participação: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/relatorios-participacao/relatorios-1

> 1970, 2015a). A ferramenta de audiências públicas interativas, desde 2015 denominada de Eventos Interativos, permitia o envio de perguntas e comentários antes e durante a realização dos eventos (audiências públicas, sabatinas, sessões de debate temático e outros eventos não legislativos), além de disponibilizar o vídeo da transmissão do evento, slides utilizados pelos palestrantes, convidados e outras informações quando pertinentes. (BERNARDES e QUEIROZ 2023, p.43-44)

Atualmente, a partir desse portal, o cidadão pode participar por meio de três canais: 1) Ideia legislativa (proposição de um tema para tornar-se lei); 2) Evento interativo (audiências públicas, debates, sabatinas etc. abertos ao público); ou 3) Consultas públicas (enquetes acerca de projetos em tramitação na Casa) (MITOZO 2023, p.16-17).

Vale lembrar que, durante a pandemia de Covid-19, a Câmara dos Deputados brasileira foi uma das primeiras instituições legislativas no mundo a colocar em funcionamento um sistema de deliberação remota em seus procedimentos. A realização de sessões pelo Plenário Virtual foi regulamentada pelo Ato da Mesa nº 123/20, a partir da Resolução nº 14/20. Segundo Mitozo, a aprovação de um dispositivo legal para a instauração de mecanismos digitais como parte do processo legislativo foi "uma ação inovadora, que deixa a Câmara dos Deputados entre as 21 casas nacionais pelo mundo que realizaram alguma mudança legislativa nesse sentido" (MITOZO 2023, p.36).

Em sua análise das assembleias legislativas brasileiras durante o período pandêmico, Mitozo (2023) constatou que todas as casas legislativas estaduais utilizaram mecanismos para deliberação e votação remotas em algum momento. A autora acrescenta que todas as assembleias utilizaram ferramentas digitais no período, o que demonstra a peculiaridade e a capacidade de inovação dos parlamentos brasileiros, uma vez que outros parlamentos que estabeleceram votações remotas acabaram usando ferramentas analógicas para isso.

> O Brasil, sem dúvida, se destaca pela celeridade na adoção de medidas para instaurar o sistema de deliberação e de votação remotos, pois, uma semana após a declaração de quarentena no país, o Congresso Nacional aprovou dispositivos legais para que ferramentas já existentes nas casas pudessem ser transformadas nesses mecanismos, mesmo que em condições excepcionais, como foi o caso da pandemia de COVID-19. (...) Adicionalmente, esse desenvolvimento foi proporcionado pela capacidade de resposta política dessas instâncias do Legislativo

> nacional e a articulação com a administração das casas (Peixoto, 2020), o que também já se constatara em estudos comparativos (Mitozo, 2018). (MITOZO 2023, p.68)

Antes mesmo da pandemia, contudo, os parlamentos já haviam ingressado nas plataformas de mídias sociais para estabelecer novas formas de engajamento com os cidadãos. Em estudos anteriores (BERNARDES 2020, 2021), analisamos como diferentes casas legislativas brasileiras faziam uso dos perfis oficiais institucionais em plataformas como Facebook e X (ex-Twitter), a fim de disseminarem informações sobre o processo legislativo e os atores políticos e estabelecerem canais de contato com a sociedade. A falta de recursos materiais e humanos para monitoramento das redes e produção de conteúdos digitais foi identificada como o principal obstáculo para uma comunicação mais efetiva com os cidadãos.

De qualquer forma, é importante destacar que as ferramentas e os espaços de diálogo criados e mantidos pelas duas Casas do Congresso Nacional brasileiro são exemplos de iniciativas que têm o potencial de aproximar cidadãos e instituições, promovendo uma democracia mais inclusiva e participativa. No entanto, para que o engajamento público seja efetivo, é essencial que o sistema seja transparente, acessível e capaz de incorporar as demandas da sociedade de forma significativa ao processo legislativo, garantindo que a participação não se limite a uma mera formalidade, mas contribua para a tomada de decisões mais representativas e alinhadas com o interesse coletivo.

3. Adoção de recursos digitais

A digitalização dos processos institucionais, portanto, traz um potencial transformador significativo, capaz de melhorar a eficiência administrativa, ampliar o acesso e a difusão de informações e promover uma interação mais direta e efetiva com os cidadãos. Essas mudanças não apenas modernizam as estruturas internas dos parlamentos, mas também fortalecem a relação entre as instituições legislativas e a sociedade.

Como destacam Simon *et al*. (2017, p.66), existem algumas reflexões cruciais para a implementação de ferramentas de participação digital que sejam efetivas e significativas. Em primeiro lugar, é fundamental pensar duas vezes antes de criar uma ferramenta apenas

para parecer inovador, pois a participação deve ser relevante para os cidadãos e o engajamento precisa ocorrer desde o início do processo decisório, garantindo que as vozes da população sejam ouvidas de forma autêntica. Além disso, é essencial ser honesto sobre os objetivos do projeto, esclarecendo como as contribuições serão utilizadas e fornecendo informações claras para que as pessoas possam participar de maneira informada. A moderação também é um elemento-chave para facilitar o processo e garantir que ele seja inclusivo e produtivo.

Outro ponto importante é reconhecer que as ferramentas digitais não são a única resposta para o engajamento cívico. Elas devem ser integradas a outras formas de contato e participação, como encontros presenciais e consultas públicas, para criar um ecossistema de participação mais robusto e abrangente. Também é crucial obter o apoio dos decisores políticos antes de implementar as ferramentas, evitando frustrações com a falta de impacto das contribuições no processo decisório.

Os autores lembram que a democracia digital não é uma solução mágica: ela exige recursos materiais, humanos e tempo, e não substitui as etapas presenciais do processo democrático. Por fim, as ferramentas devem ser desenhadas com foco nas necessidades e nos desejos da população, e não apenas nos interesses da instituição ou dos atores políticos. Facilitar o acesso e as contribuições, além de coibir comportamentos negativos por meio de um *design* cuidadoso, são passos essenciais para garantir que a participação digital seja verdadeiramente inclusiva e eficaz.

Segundo Leston-Bandeira (2007), os processos digitais cumprem funções essenciais, como criar novas possibilidades comunicativas que aproximam a instituição dos cidadãos, reforçando a representação e a educação cívica. Além disso, permitem a disseminação ágil e de baixo custo de informações, fortalecendo a transparência e o controle público, elementos fundamentais para a legislação e a fiscalização. Por fim, contribuem para a eficiência e eficácia da burocracia, otimizando a organização interna e a gestão de recursos.

As finalidades da digitalização, portanto, estão alinhadas com três pilares centrais das democracias contemporâneas: transparência, participação e controle social. A transparência garante que as informações sejam acessíveis e compreensíveis, permitindo que os cidadãos acompanhem e avaliem as ações das instituições. A participação, por sua vez, abre espaços para o engajamento ativo da

sociedade nos processos decisórios, fortalecendo a democracia. Já o controle social assegura que as instituições sejam responsabilizadas por suas ações, promovendo a confiança pública. Dessa forma, a digitalização não é apenas uma ferramenta de modernização, mas um mecanismo poderoso para fortalecer a governança democrática e a relação entre Estado e sociedade.

Conforme ressaltamos em trabalho anterior (BERNARDES e QUEIROZ 2023), a partir de Leston-Bandeira (2014), o engajamento público é composto por cinco possibilidades do ponto de vista dos cidadãos: (1) acesso à informação; (2) desenvolvimento de compreensão sobre o parlamento; (3) percepção da importância da instituição e identificação da relevância de suas atividades para a própria vida; (4) motivação para participação nos resultados do processo legislativo; e (5) possibilidade de intervenção e engajamento com parlamentares na discussão e decisão.

> A participação, neste sentido, é apenas uma etapa do processo ou fluxo, que pode se iniciar em qualquer outra fase e seguir em diferentes direções. Ou seja, não há um caráter competitivo entre participação e representação, conforme realizada pelos parlamentos. (BERNARDES e QUEIROZ 2023, p.44)

Mais recentemente, Leston-Bandeira resumiu o conceito a quatro ações possíveis das instituições em relação ao público: informar, educar, consultar e participar (LESTON-BANDEIRA e WALKER 2018, p. 308). A participação, nesse sentido, "é apenas uma etapa mais sofisticada do processo, que se inicia com a disseminação de informações, mas se conclui na efetiva influência do cidadão sobre a decisão política" (BERNARDES e MITOZO 2023, p.34).

Para alguns autores, a ampliação da participação popular nos eventos legislativos pode trazer como consequência o aumento da confiança dos participantes na instituição e na democracia (BARROS e MARTINS 2017; LESTON-BANDEIRA 2014), ainda que os impactos sobre a população sejam difíceis de medir. Em relação às ferramentas desenvolvidas pelo Senado brasileiro, por exemplo, Bernardes e Queiroz destacam que a interatividade nos eventos legislativos é uma forma simples de integrar a participação popular digital ao processo legislativo, "pois não exige tirar uma parcela do poder de tomada de decisão das autoridades, nem as substituir por uma participação direta da sociedade" (BERNARDES e QUEIROZ 2023, p.45).

Os autores lembram ainda que o fato de a maioria dos Eventos interativos ser diretamente ligada ao processo legislativo pode facilitar o engajamento dos cidadãos, pois eles percebem "que sua participação pode ser incluída no processo legislativo e pode ter algum efeito nos debates e, quiçá, na tomada de decisão dos legisladores" (BERNARDES e QUEIROZ 2023, p.56).

Por sua vez, ao analisar o papel que as petições públicas desempenham em parlamentos que contam com essa possibilidade, Leston-Bandeira (2019) identifica quatro tipos de funções desempenhadas por elas, a partir de suas consequências para a mediação entre cidadãos e a formulação de políticas: vinculação, campanha, fiscalização e legislativa.

> As funções de vinculação referem-se às consequências na relação direta entre cidadãos e o parlamento, como a obtenção de informações sobre a instituição ou a capacidade de expressar suas opiniões ao parlamento. A função de campanha diz respeito à forma como os sistemas de petições contribuem para os processos de campanha, seja simplesmente disseminando-a ou reunindo pessoas. Com as funções de fiscalização e política, entramos no processo real de formulação de políticas. As funções de fiscalização referem-se aos momentos em que os sistemas de petições permitem a identificação de questões que merecem atenção, enquanto as funções legislativas apontam para ocasiões em que os sistemas de petições possibilitam um impacto legislativo real. (LESTON-BANDEIRA 2019, p.5)[7]

Dentro da perspectiva das iniciativas digitais como estratégias de conexão com os cidadãos, Leston-Bandeira destaca que tais ferramentas podem funcionar como válvulas de segurança para o sistema político, ajudando a dispersar a tensão política e social criada

[7] Tradução do original: Linkage roles refer to consequences onto the direct relationship between citizens and parliament, such as information about the institution or the ability to express your views to parliament. Campaigning refers to how petitions systems contribute towards the processes of campaigning, by simply disseminating it or bringing people together. With scrutiny and policy roles, we move into the actual policymaking process. Scrutiny roles refer to when petitions systems enable the identification of issues meriting attention, for instance, with policy roles pinpointing occasions when petitions systems enable actual legislative impact (LESTON-BANDEIRA 2019, p.5).

pela desconfiança e pelo ceticismo dos cidadãos em relação às instituições. As petições de protesto são citadas pela autora como exemplos dessa função, mas poderíamos lembrar também a participação em eventos legislativos, as perguntas feitas durante audiências públicas interativas ou ainda os comentários postados em perfis oficiais nas redes sociais.

A partir do levantamento feito das iniciativas digitais desenvolvidas até 2015 pela Câmara dos Deputados, Barros *et al.* (2016) destacam que a maior parte dessas ferramentas tinham objetivos informativos, não a função de servir como canais de interação ou engajamento para a população.

> Em primeiro lugar, é importante destacar que diferentes níveis de engajamento podem ser alcançados por cada uma das ferramentas desenvolvidas pela Câmara dos Deputados brasileira. A maioria das iniciativas está focada em fornecer informações à população, mais do que em estabelecer formas reais de *feedback* para a instituição. No entanto, o potencial de alcançar um nível mais sofisticado de engajamento, por meio de ferramentas como fóruns digitais para conectividade ou influência nos resultados do processo legislativo, está relacionado a algumas delas.
>
> Em sua maioria, as ferramentas implementadas pela Câmara dos Deputados foram projetadas para promover o debate e a disseminação de informações e opiniões entre cidadãos e parlamentares. (...) Essas categorias podem ser resumidas como formas de: (1) informar a sociedade e os representantes sobre questões políticas e o processo legislativo; e (2) ajudá-los a formar opiniões, servindo como base para a ação política. (BARROS *et al*. 2016, p.553)[8]

[8] Tradução do original: *First of all, it is important to highlight that different levels of engagement could be reached by each of the tools designed by the Brazilian Chamber. Most of the initiatives are focused on providing information to the population, more than establishing real forms of feedback to the institution. Nonetheless, the potential to achieve a more sophisticated level of engagement, by using tools such as digital forums for connectivity or influence in the outputs of legislative process, is related to some of them. At its majority, the tools implemented by the Brazilian Chamber were designed to promote debate and dissemination of information and opinion between citizens and parliament. (...) These categories could be summarised as ways to: (1) inform society and representatives about political issues and the legislative*

De qualquer forma, os resultados da digitalização no âmbito parlamentar evidenciam transformações significativas na comunicação política, especialmente a partir do uso constante das plataformas de mídias sociais por instituições e atores políticos. A comunicação deixou de ser restrita aos períodos eleitorais, tornando-se permanente e continuada, com os parlamentares utilizando meios próprios, como perfis pessoais em redes sociais, dispensando a mediação de outros atores, tais como imprensa e jornalistas. Além disso, observa-se uma alteração no uso das mídias institucionais: enquanto alguns gabinetes podem ignorá-las, outros as utilizam com maior frequência para disseminar conteúdos alinhados aos interesses das assessorias de interação digital.

As transmissões das mídias legislativas também passaram a servir como base para a interação direta entre parlamentares e cidadãos. Nesse contexto, formatos como *lives, stories* e *podcasts* ganharam destaque, intensificando a dimensão performática da atuação parlamentar, viabilizando um caráter mais emocional nos conteúdos e ampliando a escala dos afetos na política. Essas mudanças reduziram a dependência dos parlamentares em relação às mídias institucionais, permitindo uma conexão mais autônoma e direta com o público (BARROS *et al*. 2021, p.10).

Barros *et al*. (2021) analisam como os parlamentares utilizam estratégias personalizadas de transmissão de conteúdos nas mídias sociais, considerando a perspectiva de mudança no modelo de *broadcasting* para as novas possibilidades dos modelos de *egocasting*. Segundo os autores, há diversas alternativas de produção e disseminação de conteúdos pelos próprios usuários das mídias sociais, o que acaba com a necessidade de mediação das mídias convencionais (Barros *et al*. 2021, p.8). Nesse estudo, os autores focalizam as funções que as novas modalidades de transmissão de conteúdos digitais — *lives, stories e podcasts* — desempenham para os mandatos parlamentares.

Mais recentemente, alguns autores chamam a atenção para o uso da inteligência artificial e da robotização do trabalho parlamentar (FARIA 2023, MITOZO 2023) para ampliar a interação com a sociedade. O uso de *chatbots*, por exemplo, tendência já estabelecida nos sistemas de atendimento ao consumidor das empresas, é uma possibilidade que pode auxiliar os parlamentos a gerenciar a grande

---

process; and (2) help them to form opinions, serving as a basis for political action. (BARROS *et al*. 2016, p. 553).

quantidade de interações que recebem da sociedade, especialmente em situações de crise.

A partir da realidade de digitalização evidenciada durante a pandemia de Covid-19, Williamson (2020) identificou três pontos sobre o uso de tecnologias digitais para o trabalho parlamentar remoto: 1) acesso ao uso dos mecanismos pelos parlamentares; 2) segurança do sistema usado para deliberação e voto remotos; e 3) confiabilidade, transparência e possibilidade de auditar o processo. Segundo Mitozo, as preocupações dele "vão ao encontro daquelas discutidas dentro das casas legislativas, fatores que levam algumas delas a não adotar o digital como alternativa ao trabalho presencial dos legisladores" (MITOZO 2023, p.24).

Além das questões relativas à segurança e à gestão dos sistemas legislativos, é importante refletir sobre o potencial de mudança inerente às iniciativas digitais. Barros *et al*. (2016) ressaltam que todas as ferramentas têm um grande potencial para estimular e promover o engajamento político dos cidadãos, porém isso nem sempre corresponde aos objetivos buscados pelas instituições legislativas e pelos atores políticos.

> Devido às circunstâncias reais da ação política, percebe-se que há poucos exemplos dessas atividades. Em outras palavras, apesar do potencial que as ferramentas possuem, os atores políticos relutam em implementar um nível mais sofisticado de engajamento. Muitos representantes, por exemplo, não utilizam essas ferramentas para aprimorar seu trabalho ou, pelo menos, para obter mais informações sobre a opinião pública. Poucos deles realmente se preocupam com como esses canais podem melhorar a qualidade do processo legislativo e, consequentemente, a qualidade da democracia representativa no Brasil. (BARROS *et al*. 2016, p.554)[9]

[9] Tradução do original: *Because of the real circumstances of political action, one can see there are few examples of these activities. In other words, despite the potential the tools have, political actors are reluctant to implement a more sophisticated level of engagement. Many representatives, for instance, do not use these tools to improve their work or, at least, to obtain more information about public opinion. Few of them really concern themselves with how these channels might improve the quality of the legislative process and, consequently, the quality of representative democracy in Brazil*. (BARROS e*t al*. 2016, p 554)

Os autores prosseguem afirmando que muitos parlamentares não enxergam utilidade nas atividades e iniciativas de engajamento para sua ação política. Alguns deles apenas não percebem o potencial dessas iniciativas, mas alguns temem a proximidade real com os cidadãos, o que pode diminuir o controle que exercem sobre o próprio discurso político e ampliar os gastos materiais e de tempo dedicados ao processamento das contribuições (Barros *et al*. 2016, p.554).

Nesse sentido, a reflexão trazida até aqui mostra alguns desafios centrais para o aprimoramento da democracia representativa no Brasil. É importante analisar se os representantes estão verdadeiramente dispostos a negociar o uso que fazem do mandato e a estabelecer uma relação de diálogo com os eleitores ou se ainda predominam práticas unilaterais na ação política. Há, por parte das instituições legislativas, um interesse genuíno em construir uma relação circular com a sociedade, na qual a participação cidadã influencie diretamente as decisões políticas? É possível afirmar ainda que valores tradicionais do exercício político, como o autoritarismo, o personalismo e o localismo, já foram superados, ou ainda persistem como obstáculos à modernização das práticas democráticas? Por fim, como as atuais iniciativas digitais mantidas pelos parlamentos brasileiros podem ser aproveitadas para auxiliar no cumprimento dos diferentes papéis dessas instituições, como a representação, a fiscalização e a elaboração legislativa?

Essas indagações destacam a necessidade de reflexão e ação para fortalecer a conexão entre sociedade e representantes, promovendo uma democracia mais inclusiva e eficaz. O efetivo engajamento público requer um esforço unificado pelos parlamentares, gestores legislativos e também pela sociedade. Afinal, um dos objetivos das recomendações feitas por órgãos internacionais como a União Inter-Parlamentar é enriquecer as abordagens e os métodos de engajamento público dos parlamentos, "para que as comunidades em todo o mundo tenham mais e melhores oportunidades de fazerem suas vozes ouvidas nos processos decisórios que afetam suas vidas" (IPU 2022, p.4).

4. Conclusão

Obviamente, embora a participação digital em larga escala tenha o potencial de ampliar o engajamento dos cidadãos com as instituições políticas, ela não é um sinônimo automático de melhores resultados ou de uma democracia mais robusta. A massificação desses

espaços pode ser apropriada por grupos de interesse e *lobbies*, que utilizam ferramentas digitais para influenciar decisões em favor de agendas específicas, muitas vezes em detrimento do interesse coletivo, conforme os exemplos trazidos por Chagas *et al*. (2022) sobre o uso massivo de campanhas de WhatsApp para votação nas propostas em análise no Portal E-Cidadania do Senado. A necessidade de diversificação dos participantes das iniciativas digitais em relação aos "suspeitos usuais" (WALKER *et al*. 2019) que costumam demonstrar interesse pelas atividades parlamentares é um desafio para os parlamentos.

A ilusão de que as ferramentas digitais podem diminuir nossas demandas ao Estado pode mascarar a complexidade dos processos democráticos, que exigem não apenas participação dos cidadãos, mas também a mediação das instituições políticas, por meio da representação e da *accountability*. Embora as tecnologias possam sugerir um formato idealizado de democracia direta, onde todos têm voz e influência imediata, a realidade é mais complexa: a qualidade da participação pública depende de acesso equitativo à informação; capacidade crítica para interpretar e interagir com os dados disponíveis; interesse pelas atividades participativas; e disponibilidade de tempo para desenvolver tais habilidades.

Nesse contexto, a e-transparência surge como um pilar fundamental, permitindo o monitoramento em tempo real de contas públicas, obras e políticas governamentais. A disponibilização de dados abertos e acessíveis facilita o acompanhamento dos representantes e fortalece a *accountability*, mas seu impacto real depende da capacidade da sociedade civil de interpretar e utilizar essas informações de forma efetiva. A e-transparência, portanto, não é apenas uma questão de disponibilizar dados, mas também de promover informação e educação para a cidadania, capacitando os indivíduos a exercerem seu papel democrático de forma consciente e crítica.

Por seu turno, o engajamento público — que engloba a interação dos cidadãos com as instituições políticas, as atividades informativas e formativas, a expressão de reivindicações civis, a participação ativa em processos decisórios e a deliberação coletiva — tem o potencial de revitalizar a democracia ao aproximar cidadãos e instituições. No entanto, sua efetividade está condicionada à criação de um ambiente digital inclusivo, transparente e protegido contra a disseminação de desinformação e do discurso de ódio. Sem mecanismos que garantam a representatividade e a equidade, o

engajamento pode reproduzir desigualdades existentes ou ser cooptado por grupos com maior poder de influência.

Assim, para que o engajamento público digital com os parlamentos cumpra seu potencial democrático, é essencial combinar tecnologia com políticas públicas que promovam transparência, educação cidadã e inclusão, garantindo que as vozes de todos sejam ouvidas e consideradas durante o processo de construção das decisões políticas.

5. Referências

BARROS, Antonio T.; BERNARDES, C. B.; RODRIGUES, Malena R. (2016). Brazilian Parliament and digital engagement. *The Journal of Legislative Studies*, 22: 540-558.

BERNARDES, Cristiane B. (2020a). Engajamento público e o uso institucional do Facebook nas assembleias legislativas da Região Sudeste. *Revista de Sociologia e Política*, 28: p. 1/e003-26.

BERNARDES, Cristiane B. (2020b). Uso do Twitter para engajamento político: análise dos perfis das assembleias legislativas da Região Sudeste. *Revista Compolitica*, 10: 5-48.

BERNARDES, Cristiane B. (2021). Possibilidades e Obstáculos na Gestão de Perfis em Redes Sociais pelas Assembleias Legislativas de Região Sudeste do Brasil. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados* 14: 12-38.

BERNARDES, Cristiane B.; LESTON-BANDEIRA, Cristina (2016). Information vs Engagement in parliamentary websites: a case study of Brazil and the UK. *Revista de Sociologia e Política* 24(59): 91-107.

BERNARDES, Cristiane B.; MITOZO, Isabele B. (2023). Inovações digitais para os Parlamentos: Pesquisa e Prática. *In*: Bernardes, C.B.; Mitozo, I.; Braga, S.; Silva, S. (orgs.). *Parlamento Digital: conceitos e práticas*. Brasília: Editora UnB, v. 1.

BERNARDES, Cristiane B.; QUEIROZ, Alisson B. D. (2023). Engajamento Público nos Eventos Interativos do Portal E-Cidadania do Senado Federal. *Parlamento & Sociedade* 11: 41-60.

CASTELLS, Manuel (2003). **A galáxia da internet:** reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

CHAGAS, Viktor; MITOZO, Isabele; BARROS, Samuel; SANTOS, João G.; AZEVEDO, Dilvan (2022). The 'new age' of political participation? WhatsApp and call to action on the Brazilian senate's consultations on the e-cidadania portal. *Journal of Information Technology & Politics* 19(3): 253–268.

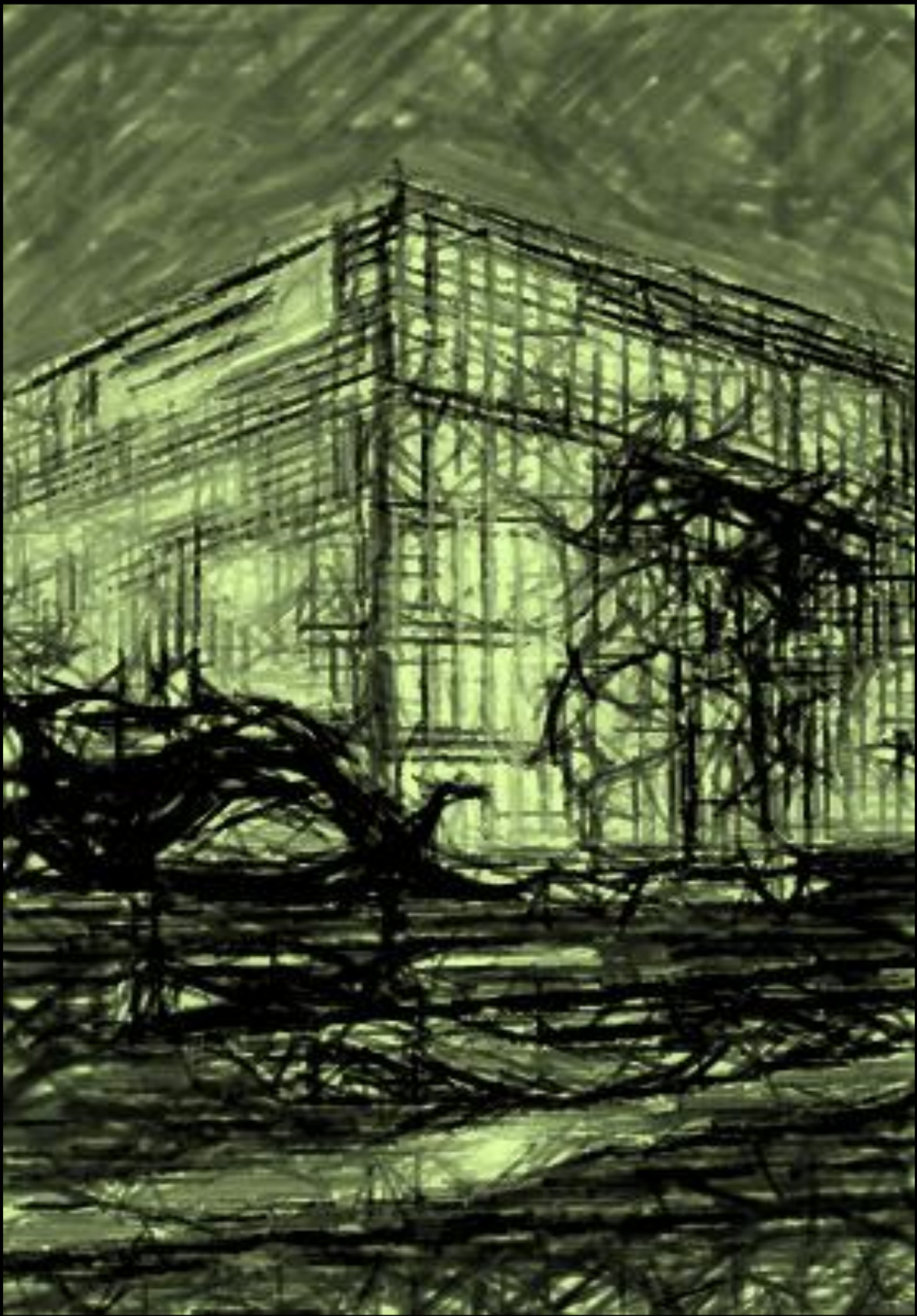
FARIA, Cristiano F. S. (2023) Robôs políticos: como a inteligência artificial pode facilitar a interação entre cidadãos e parlamentares. *In*: Bernardes, C.B.;

Mitozo, I.; Braga, S.; Silva, S. (orgs.). *Parlamento Digital: conceitos e práticas*. Brasília: Editora UnB, v. 1, p. 267-287.
FARIA, Cristiano; REHBEIN, Malena. (2016) Open Parliament Policy Applied to the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies* 22(4), p.559–78.
GERBAUDO, Paolo. (2025) TikTok and the algorithmic transformation of social media publics: from social networks to social interest clusters. *New Media and Society*. https://doi.org/10.1177/14614448241304106
GOMES, Wilson (2018). **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc.
INTER-PARLIAMENTARY UNION AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2022). Global Parliamentary Report 2022: Public engagement in the work of Parliament. www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2022-public-engagement-in-work-parliament
IPU (2022) **World e-Parliament Report 2022**. https://ipu.org/.
LESTON-BANDEIRA, Cristina (2014). The pursuit of legitimacy as a key driver for public engagement: the case of European Parliament. *Parliamentary Affairs* 67(2): 437-457.
LESTON-BANDEIRA, Cristina (2016). Why Symbolic Representation Frames Parliamentary Public Engagement. *British Journal of Politics and International Relations* 18(2): 498-516.
LESTON-BANDEIRA, Cristina. (2019a) Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions, **Policy & Politics**, xx(xx): 1–22, DOI: 10.1332/030557319X15579230420117
LESTON-BANDEIRA, Cristina. (2019b). Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, 47(3): 1–22. DOI: 10.1332/030557319X15579230420117.
LESTON-BANDEIRA, Cristina; SIEFKEN, Sven T. (2023). The development of public engagement as a core institutional role for parliaments, *The Journal of Legislative Studies* 29(3): 361-379. DOI: 10.1080/13572334.2023.2214390
MITOZO, Isabele B. (2023). **Legislativos online na pandemia**: práticas e lições de tempos de emergência. São Luis: EDUFMA.
NORRIS, Pippa. (2001) **Digital divide**: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press.
OPENING PARLIAMENT. 2012. Declaration of Parliamentary Openness. <www.openingparliament.org/declaration>.
SIMON, Julie; BASS, Theo; BOELMAN, Victoria; MULGAN, Geoff (2017). **Digital Democracy:** the tools transforming political engagement. London: Nesta. Disponível em: https://bit.ly/3a4LOB3
SILVEIRA. Sérgio A. (2019). **Democracia e os códigos invisíveis**: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas. São Paulo: Edições Sesc.

SUNSTEIN, Cass (2018). Is Social Media Good or Bad for Democracy? *SUR* 15(27): 83-89.
WALKER, Aileen; JURCZAK, Naomi; BOCHEL, Catherine; LESTON-BANDEIRA, Cristina (2019). How Public Engagement Became a Core Part of the House of Commons Select Committees. ***Parliamentary Affairs*** 72: 965–986. DOI:10.1093/pa/gsz031
WILLIAMSON, Andy (2020). **How are parliaments responding to the coronavirus pandemic?** Hansard Society Blog. https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic?.

Cristiane Brum Bernardes

Docente e pesquisadora do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (CEFOR). Integrante do INCT em Democracia Digital. Assessora do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) da Câmara dos Deputados. Doutora em Ciência Política (IESP-UERJ) e Mestra em Comunicação e Informação (UFRGS).



AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO, LEGÍSTICA E O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

LEGISLATIVE IMPACT ASSESSMENT, LEGISTIC AND LEGISLATIVE DUE PROCESS

Camila Morais Cajaiba Garcez Marins

Resumo

O processo legislativo tradicional não prevê hipóteses de avaliação de impacto legislativo, bastando a vontade dos legisladores democraticamente eleitos e a observância das regras constitucionais tradicionais de processo legislativo para a elaboração de uma lei. Discute o presente artigo se a implementação de uma política de avaliação de impacto legislativo no Brasil, como já realizado em outros países e conforme recomendado pelas regras de Legística, não tornaria mais democrático e participativo o devido processo legislativo.

Palavras-chave: Avaliação de impacto legislativo**.** Legística. Processo legislativo.

Abstract

The traditional legislative process does not provide for hypotheses for legislative impact assessment, and the will of democratically elected legislators and compliance with traditional constitutional rules of the legislative process are sufficient to draft a law. This article discusses whether the implementation of a legislative impact assessment policy in Brazil, as already done in other countries and as recommended by the rules of Legistic, would not make the due legislative process more democratic and participatory.

Keywords: *Legislative impact assessment. Legistic. Legislative process.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** Transformações sociais e normativas. **3.** A legística como ciência ordenadora da produção legislativa. **4.** Iniciativas atuais para avaliação de impacto normativo. **5.** Avaliação de impacto normativo e o devido processo legislativo. **6.** Conclusão. **7.** Referências.

1. Introdução

O processo legislativo no Brasil vem-se utilizando de um modelo clássico em que a representatividade democrática do cidadão na elaboração legislativa concentra-se fundamentalmente no momento do sufrágio, relegando-se ao eleitor poucas oportunidades de participação efetiva no curso do processo legislativo ou mesmo após a entrada em vigor da lei. Ao mesmo tempo, o atual estado de complexidade das relações humanas tem demandado análises mais profundas acerca da natureza das normas produzidas, com o auxílio de pareceres técnicos que ajudem a tomada de decisão informada inclusive sobre a conveniência e dos ônus de sua produção, o que demanda, ao menos em tese, a adoção de novas etapas ao processo legislativo clássico, principalmente pela adição ao processo legislativo de modos de avaliação, prévia ou sucessiva, do impacto que as leis podem causar.

Discutiremos então, mesmo que brevemente, se o modelo atual de processo legislativo brasileiro, que não inclui hipóteses de avaliação de impacto legislativo, seria o mais democrático diante das transformações sociais ocorridas desde a implementação de tal modelo, ou se o devido processo legislativo poderia ser alcançado de forma mais abrangente pela inclusão da etapa de avaliação de impacto legislativo, quando se mostrar necessária.

2. Transformações sociais e normativas

O conceito de lei como expressão da vontade geral, característica de um Estado de Direito em que todos os cidadãos participam da tomada de decisões políticas por intermédio de seus

representantes eleitos de forma democrática, atualmente aceito sem questionamentos, encontra fundamento nos estudos iluministas do final do século XVIII[10] e vem sendo, em maior ou menor grau, reproduzido no Brasil, na prática legislativa, com quase nenhuma inovação em relação aos requisitos de representatividade democrática delineados pelos doutrinadores iniciais.

Basta, então, que sejam as leis aprovadas em parlamentos compostos por representantes do povo democraticamente eleitos, por meio do processo legislativo previsto nos artigos 59 a 69 da Constituição da República, para que se deem como atendidos os requisitos democráticos suficientes à caracterização do devido processo legislativo, ao menos sob o aspecto formal.

Poder-se-ia, no entanto, atualmente afirmar estarem supridos todos os requisitos substanciais à caracterização de um processo legislativo de fato democrático pelo atendimento apenas dos requisitos clássicos de representatividade formal e do processo legislativo tradicional?

O mundo no qual viviam e para o qual se dirigiam os filósofos iluministas era mais simples, menos complexo que o mundo atual, demandando leis cujo conteúdo, na maior parte das vezes, não era inédito, nem muito técnico, ou era de fácil elaboração. De igual modo, os legisladores então idealizados conseguiriam, ao menos em tese, fazer frente aos desafios legislativos que se apresentavam usando apenas sua força intelectual e esforços próprios, sem maiores dificuldades. E ao povo, autor presumido das leis, bastaria a confiança em seus representantes, demonstrada no momento do voto, para que sua participação no processo democrático estivesse aperfeiçoada.

Atualmente, no entanto, o cenário está transformado, e os sistemas jurídicos evoluíram da simplicidade inicial para um plexo normativo multifacetado em que diversas espécies normativas além da lei em sentido estrito coexistem, por vezes sobrepondo-se entre si e avançando nas competências umas das outras, tratando de assuntos

[10] Conforme idealizou Rousseau, "quando todo o povo estatui sobre todo o povo, só a si mesmo considera; e se se forma então uma relação, é do objeto inteiro sob um ponto de vista ao objeto inteiro sob outro ponto de vista, sem nenhuma divisão do todo. Então, a matéria sobre a qual estatuímos passa a ser geral, como a vontade que estatui. A esse ato é que eu chamo uma lei. (...) No tocante a esta ideia, vê-se imediatamente não mais ser preciso perguntar a quem compete fazer as leis, pois que elas constituem atos da vontade geral" (1989, p. 49).

cada vez mais específicos e de natureza técnica complexa, envolvendo por vezes valores vultosos a serem suportados pelos indivíduos ou pelo Estado, além de afetar das formas mais diversas a vida em sociedade.

Tal complexidade normativa deriva da evolução das sociedades que são reguladas por tais normas. Transformou-se, com o decorrer do tempo, aquilo que Montesquieu dizia ser o Espírito Geral[11] dos povos, restando também transformada, por consequência e em mesmo grau, a demanda social por legislação que reflita de forma adequada o novo espírito geral, tornando necessária, em alguns casos, a par da expressão da vontade geral do povo pelo legislador, a concomitante realização de estudos e análises que fundamentem com segurança aspectos de viabilidade técnica e jurídica da norma em elaboração, a chamada avaliação de impacto normativo ou legislativo.

A isso se soma a natural demanda do povo por uma participação mais ativa no processo legislativo, que vá além do voto em seu representante e o inclua como protagonista do próprio processo.

A realidade atual, não prevista pelos doutrinadores iniciais, pois à época não existente, pode tornar necessária a implementação de etapas da produção legislativa antes inocorrentes, tais como a avaliação de impacto legislativo, e que se mostram desafiadoras não apenas em relação à sua execução durante o processo legislativo, mas mesmo em uma fase anterior, de implementação como parte até agora inexistente do processo legislativo no Brasil.

3. A Legística como ciência ordenadora da produção legislativa

Desde a segunda metade do século XX, a Legística, como parte da Ciência da Legislação, apresenta-se como o ramo do Direito dedicado a estudar a legislação sob a ótica de sua qualidade, tanto formal como material, incluindo, por consequência lógica, o estudo do processo legislativo como instrumento de elaboração legislativa com vistas a alcançar o melhor resultado final possível.

[11] O conceito de "Espírito Geral" dos povos é explicado por Montesquieu (1993, p. 316) da seguinte forma: "Várias coisas governam os homens: o clima, a religião, as leis, as máximas do governo, os exemplos das coisas passadas, os costumes, as maneiras; de onde se forma um espírito geral que disto resulta. À medida que, em cada nação, uma destas causas age com mais força, as outras cedem o mesmo tanto".

A intrínseca ligação entre a Legística e a análise de impacto legislativo pode ser depreendida da própria definição de Legística apresentada por Carlos Blanco de Morais em seu *Manual*, qual seja: a "análise do fenómeno normativo, no respeitante ao circuito integrado pela concepção, elaboração e aplicação das normas e avaliação de seus efeitos" (MORAIS 2007, p.59). Trata então tal ciência de todos os aspectos relativos à produção legislativa, desde a concepção original da norma até o momento de sua aplicação, utilizando-se para tanto de critérios científicos e com vistas à melhoria da qualidade legislativa.

Para os fins do nosso estudo, verifica-se que, pela definição acima transcrita, estão abrangidos pelo estudo de Legística os diversos momentos do processo legislativo em que pode, e em alguns casos deve, ser aplicada uma análise de impacto legislativo: (i) no momento da concepção da lei, ou seja, quando o legislador decide que determinado problema ou questão deverá ser enfrentado por meio de uma lei em sentido formal; (ii) no momento da elaboração do texto legal, em que o legislador deve buscar escrever a norma de forma a melhor atender o fim ao qual ela se direciona; (iii) no momento da aplicação da norma, em que se poderá verificar na prática o grau de aplicabilidade e efetividade reais que aquele texto legal encontrou após sua entrada em vigor e; (iv) no momento de avaliação dos efeitos, possíveis ou reais, produzidos pela norma analisada.

O primeiro momento, da concepção da lei, exige do legislador esclarecimento suficiente para perscrutar, de forma científica, técnica e objetiva, se a lei é a melhor alternativa para a resolução da questão que se apresenta, estudando se os custos financeiros e sociais da produção e aplicação da lei valem a pena serem enfrentados em face aos benefícios que a lei trará, indagando se por acaso não haveria uma outra solução para a questão em tela além da produção da lei cogitada, inclusive por vezes demandando do legislador um posicionamento corajoso, de decisão pela não elaboração daquela lei em específico[12], caso não se afigure como vantajosa ou na hipótese de se apresentar uma melhor solução por outra via não legislativa. Trata-se aqui de uma análise de

[12] A opção pela desistência de uma propositura legislativa é chamada de "opção zero" e assim considerada: "As melhores práticas internacionais nesta matéria indicam que a opção de não atuação, ou 'opção zero', deve ser tomada em consideração. Como um dos propósitos da avaliação é evitar a adopção de normação desnecessária, a manutenção da situação existente deve ser equacionada e ponderada com as outras opções" (MORAIS 2010. p. 32)

impacto legislativo *ex ante*, ou seja, em um momento anterior à produção da lei, uma análise prévia de impacto legislativo.

O segundo momento em que a aplicação da Legística sob o viés da análise de impacto legislativo se impõe é durante a elaboração do texto legal. Caso seja superada a primeira análise prévia, sobre a viabilidade daquela lei em específico para o caso que se apresenta, deve-se utilizar a Legística para assegurar que o texto a se tornar uma lei será escrito de forma clara e objetiva, minimizando eventuais gastos e procedimentos desnecessários, evitar redundâncias, minimizar procedimentos burocráticos e assegurar que o fim ao qual aquela lei se destinará será alcançado com a menor incidência possível de equívocos, dubiedades, dispêndios, enfim, assegurando-se o legislador de que o texto da norma não influenciará de forma negativa seu impacto futuro, em mais uma forma de análise de impacto legislativo realizada dentro do processo legislativo de forma prévia.

O terceiro momento de análise de impacto da lei sob o viés da legística ocorre após a entrada em vigor da lei, quando já se apresentam resultados de sua implementação, sendo possível realizar a mesma análise técnica, científica e objetiva que ocorreu no momento da concepção da ideia legislativa, porém com a mensuração dos custos e vantagens reais que aquela lei de fato proporcionou, utilizando-se dados e fatos extraídos da realidade. Tal espécie de análise de impacto legislativo é uma análise *ex post*, ou sucessiva, realizada em momento posterior à entrada em vigor da lei, e destina-se a averiguar o grau de precisão dos estudos prévios eventualmente realizados, bem como a corrigir, pela via do processo legislativo, eventuais imprecisões que tenham escapado ao legislador em um primeiro momento.

A última hipótese apresentada por Carlos Blanco de Morais de utilização da Legística no processo legislativo é a de "avaliação de efeitos" da lei, o que terá sido feito continuamente, desde a concepção até a aplicação da lei, como já exposto acima.

4. Iniciativas atuais para avaliação de impacto normativo

A intrínseca relação entre a Legística, a qualidade da lei e a avaliação de impacto legislativo tem ocasionado, desde o final do século XX, a implementação de sistemas permanentes de avaliação de

impacto normativo em diversos países[13], sendo tal providência uma recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a seus membros desde o ano de 2012[14].

No Brasil, entretanto, as iniciativas para análise de impacto normativo, aí abrangida a análise de impacto legislativo, são escassas, e a adesão às iniciativas existentes é muito pouco significativa.

Todos os decretos que regulamentaram a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998[15], desde o primeiro Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999[16] até o atualmente em vigor Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024[17], contiveram um anexo com um rol de perguntas a serem facultativamente respondidas pelo agente público que fosse editar atos normativos no âmbito do Poder Executivo federal, perguntas essas que, se de fato respondidas, consistem em grande parte em uma análise prévia de impacto normativo.

O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020[18], que regulamentou as Leis nº 13.874, de 20 de setembro de 2019[19], e nº 13.848, de 25 de junho de 2019[20], trouxe uma proposição muito mais assertiva de análise de impacto regulatório, com quesitos mínimos a serem respondidos de forma obrigatória em algumas hipóteses, sendo até a presente data o diploma normativo federal que tratou da matéria de modo mais contundente.

Tais iniciativas, embora caminhem na direção da implementação de uma política pública de análise de impacto

---

[13] Avaliação Prévia de Impacto Legislativo pelo Parlamento – Enquadramento Internacional. https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/Publicacoes/Sinteses/85.AvaliacaoPrevia/85.pdf

[14] Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança. https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/be58eccc-ea78-41ef-9027-a2589b49b3df.pdf

[15] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm

[16] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2954.htm

[17] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12002.htm

[18] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm

[19] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art5

[20] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art6

normativo no Brasil, têm sido até a presente data insuficientes para estabelecer a prática da avaliação de impacto como uma diretriz integrante do devido processo legislativo. Isso se pode dever, talvez, à natureza não obrigatória da avaliação de impacto normativo proposta nos decretos que regulamentam a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Afinal, inexistindo obrigatoriedade e sendo essa prática quase que inédita no Brasil, a adesão voluntária do agente público a tal expediente torna-se muito incerta. Por outro lado, as previsões mais cogentes do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, podem ter tornado seu cumprimento muito penoso para os agentes públicos, que conseguem escapar da obrigatoriedade da avaliação ao suscitar exceções de cumprimento previstas no próprio decreto.

Além da resistência encontrada nos agentes públicos em relação à implementação efetiva das regras esposadas nos decretos acima elencados, é relevante o fato de que sua aplicabilidade se limita a normas de natureza infralegal, ou seja, a atos normativos gerais elaborados pelo Poder Executivo federal ou a atos normativos de natureza regulatória também exarados pelo Poder Executivo federal. Nenhuma dessas normas regula a análise de impacto de leis em sentido estrito, que continuam a ser concebidas, elaboradas e entram em vigor sem que haja uma sistemática de análise, prévia ou sucessiva, do impacto que produzem na sociedade.

De todo o modo, a mera existência desses diplomas normativos prevendo a realização de avaliação de impacto normativo ou regulatório infralegal na esfera federal já é um significativo avanço, diante da lacuna expressiva de outras disposições a esse respeito, seja no âmbito da União, seja no de outros entres políticos. Tome-se como exemplo o município de São Paulo, o maior do Brasil, com uma população acima de dez milhões de habitantes e um orçamento público maior do que o de muitos estados brasileiros, em que não existe uma regra sequer ordenadora de análise de impacto legislativo.

5. Avaliação de impacto legislativo e o devido processo legislativo

O cenário está bem delineado, com transformações políticas e sociais que tornaram a produção legislativa no mundo atual tarefa por vezes complexa, demandando conhecimento técnico que frequentemente exorbita a capacidade pessoal do legislador, o qual precisa se valer de estudos especializados acerca das diversas matérias que são objetos da legislação. Ao mesmo tempo, a melhor qualidade

legislativa, conforme preconiza a Legística, deve ser alcançada com a avaliação prévia e sucessiva do impacto trazido pelas leis, até mesmo para que se possa inquirir acerca da própria viabilidade de cada lei, o que tem sido feito de forma sistemática por alguns países, mas ainda ocorre de forma esparsa e quase que facultativa no Brasil em relação apenas a normas infralegais na esfera federal.

A avaliação de impacto legislativo consegue trazer à luz aspectos de uma propositura legislativa que o processo legislativo tradicional não evidenciaria por si só. Em seu bojo são analisadas questões relativas a custos financeiros e sociais possivelmente criados em consequência da nova propositura, eventual impacto ambiental ou urbanístico a ser imposto à sociedade e possíveis transformações derivadas do projeto de lei, sendo levadas a debate a própria conveniência e necessidade do processo de tomada de decisão legislativa, com o questionamento acerca dos objetivos da lei proposta e de sua real adequação ao que se propõe.

Ao mesmo tempo, a participação popular, limitada ao momento do voto nos representantes parlamentares, pode não mais parecer suficiente como único instrumento de participação do povo no processo legislativo.

A transparência dada ao processo legislativo aumentaria exponencialmente, aumentando em igual grau o caráter democrático e participativo do processo de produção de leis, caso fossem adotadas políticas de avaliação de impacto legislativo, pois o povo, autor primário e destinatário da lei, estaria muito mais no controle do processo democrático de forma substancial e informada. Teria o povo condições de intervir mediante informações e estudos técnicos no próprio processo de tomada de decisões legislativas, e não de intervir apenas ao destinar seu voto ao legislador.

Nesse cenário, não mais se mostraria suficiente apenas a eleição democrática do representante do povo e o trâmite regular do processo legislativo para configurar a representatividade democrática no mundo contemporâneo, mas se poderia cogitar um aprofundamento do processo democrático com vistas a alcançar um devido processo legislativo substancial por meio da implementação de medidas de avaliação de impacto legislativo, quando necessárias.

6. Conclusão

O processo legislativo no Brasil tem se mostrado impermeável a mudanças em sua estrutura, principalmente no que diz respeito à implementação de procedimentos tendentes à avaliação do impacto das leis. Mesmo após a teorização científica realizada com o auxílio da Legística — e mesmo diante do amplo consenso internacional a favor da prática da avaliação de impacto legislativo —, sua implementação ainda está longe de se tornar realidade no Brasil, com a manutenção de um processo legislativo estruturalmente tradicional, por meio do qual se considera suficientemente democrático e representativo o procedimento de produção legislativa que obedeça às regras clássicas de representação popular pelo voto e procedimento previsto em lei, sem quaisquer considerações acerca do impacto legislativo.

Talvez seja o caso de se examinar se o modelo ainda hoje utilizado de processo legislativo tradicional no Brasil continua a se mostrar suficiente diante da dinâmica social e normativa atual, ou se a complexidade dos temas e demandas por legislação não estaria a demandar a adição necessária de novas etapas ao procedimento de produção legislativa formal, principalmente no que se refere à avaliação de impacto legislativo, assim tornando mais densa a natureza democrática do processo e por, consequência, aperfeiçoando o devido processo legislativo.

7. Referências

ANDRADE, Aparecida M.; SANTANA, Héctor V. (2017). Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 7(3): 781-798.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael S. (2018). **Análise de Impacto Legislativo: Balizas conceituais e desafios de implementação no Brasil**. In: Sachsida, A. (org.) *olíticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: IPEA, cap.15, p.437-464 Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181009_politicas_publicas_no_brasil_cap15.pdf

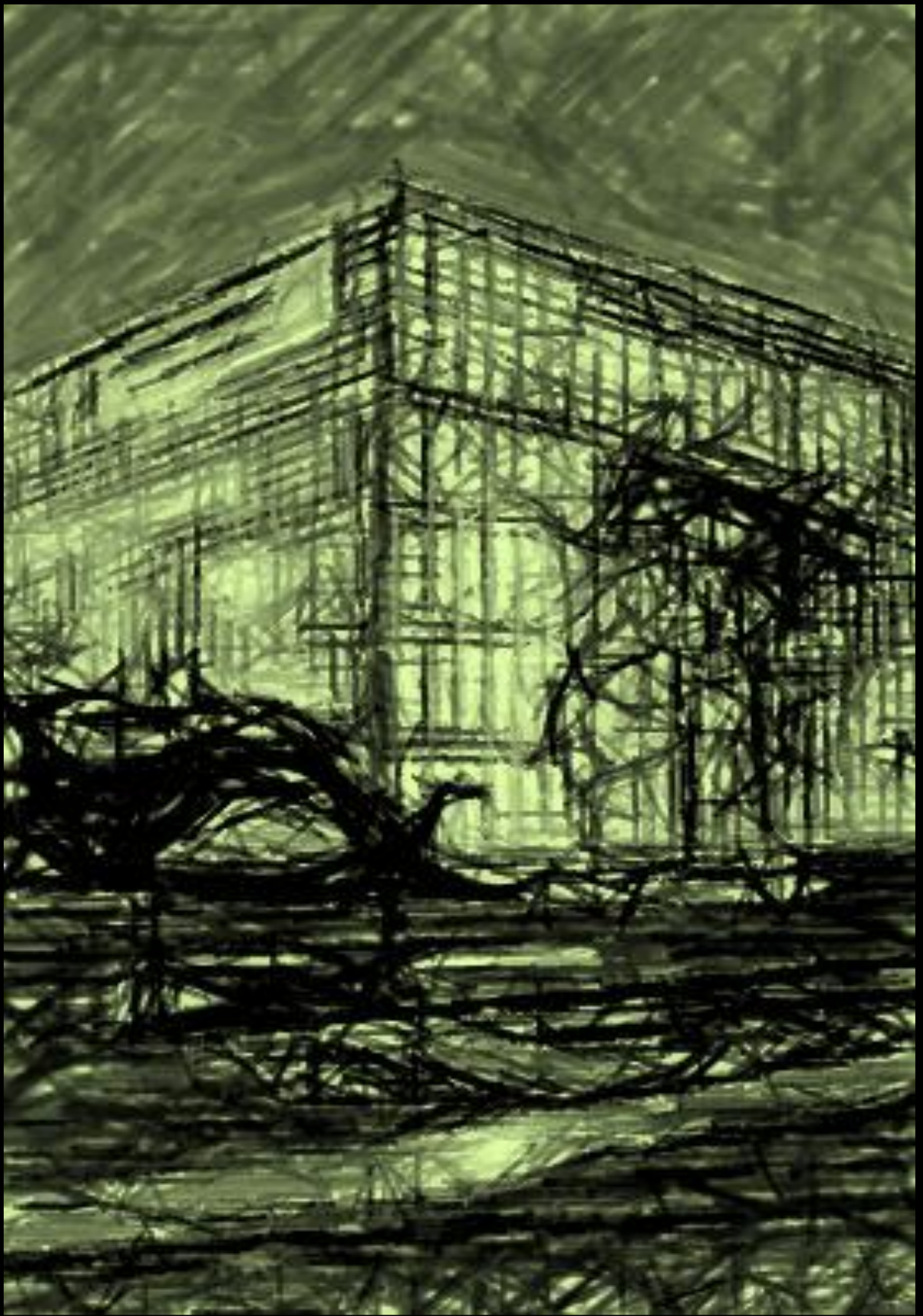
MONTESQUIEU (Charles de Secondat) (1993). **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes.

MORAIS, Carlos B. (2007). **Manual de Legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo.

MORAIS, Carlos B. (2010). **Guia de avaliação de impacto normativo.** Lisboa: Almedina.
ROUSSEAU, Jean-Jacques (1989). **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes.

Camila Morais Cajaiba Garcez Marins

Procuradora Legislativa na Câmara Municipal de São Paulo e Advogada. Doutoranda em Direito de Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.



EFEITO *BACKLASH*: TENSÃO DIALÉTICA ÍNSITA À SEPARAÇÃO DOS PODERES OU SINTOMA DE CRISE INTERINSTITUCIONAL?

BACKLASH EFFECT: DIALECTICAL TENSION INHERENT TO THE SEPARATION OF POWERS OR SYMPTOM OF INTERINSTITUCIONAL CRISIS?

Augusto César Monteiro Filho

Resumo

A hiperjudicialização de questões éticas e políticas no âmbito da jurisdição constitucional tem levado a disputas interinstitucionais entre os Poderes Legislativo e Judiciário. O presente artigo objetiva problematizar as reações políticas às decisões judiciais ditas ativistas e o alcance dos mecanismos de freios e contrapesos ínsitos à separação dos Poderes.

Palavras-Chave: Constitucionalismo. Jurisdição constitucional. Separação dos Poderes. Reação política. *Backlash*

Abstract

The hyperjudicialization of ethical and political issues within the scope of constitutional jurisdiction has led to interinstitutional disputes between the Legislative and Judicial Branches. This article aims to problematize the political reactions to so-called activist judicial decisions and the scope of the checks and balances inherent in the separation of powers.

Keywords: Constitutionalism. Constitutional jurisdiction. Separation of powers. Political reaction. Backlash.

Sumário: **1.** Introdução. **2.** Da supremacia da Constituição. **3.** Conceito. **3.1.** Jurisdição constitucional e o efeito *blacklash* no Brasil: análise crítica e riscos ao equilíbrio democrático. **3.2.** "PEC do equilíbrio entre os Poderes". **4.** Conclusão. **5.** Referências.

1. Introdução

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado forte incremento na judicialização de questões éticas e políticas, circunstância decorrente, em grande medida, da inércia legislativa em regular temas centrais ao convívio social hodiernamente no âmbito do processo político majoritário, seja em razão do alto custo político de discutir e aprovar pautas contramajoritárias, seja justamente por força da sub-representação parlamentar de certos grupos vulneráveis ou minoritários, cujos direitos não seriam efetivados, portanto, senão pela via judicial.

Exemplos dessas questões envolvem os direitos LGBTQIAP+, a legitimidade de pesquisas com células-tronco, a descriminalização do aborto, a proteção aos animais, a prisão após o julgamento em segunda instância, a criminalização da homofobia, entre tantos outros.

Nesse cenário, em face da omissão ou insuficiência de soluções advindas do *locus* próprio para o debate e embate políticos — o Congresso Nacional e o Poder Executivo, abrangendo o presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral —, desloca-se o centro decisório para o Poder Judiciário, ganhando demasiado protagonismo, via de consequência, a jurisdição constitucional, ao ser chamada a dirimir casos sensíveis, envoltos em enorme repercussão social, devidamente provocada a tanto, vedado o *non liquet*.

Nesse contexto, inexoravelmente exsurgem reações contrárias às decisões judiciais, sejam estas conservadoras ou progressistas, na exata medida em que a solução dos temas submetidos à apreciação da Corte Constitucional passa longe de reunir um consenso social — motivo mesmo de não ser enfrentada e dirimida no seio dos Poderes dotados de legitimidade democrática por sufrágio, o Legislativo e o Executivo.

Este artigo analisa o exercício da jurisdição constitucional no Brasil e o efeito *backlash*, explorando suas causas, manifestações e impactos no equilíbrio interinstitucional.

2. Da supremacia da Constituição

Contribui ao prefalado incremento da judicialização de questões de largo alcance político concernentes à implementação de políticas públicas ou escolhas morais em temas controvertidos na sociedade a adoção, pelo Brasil, do sistema híbrido de controle de constitucionalidade.

José Afonso da Silva (2008, p. 40) nos apresenta a ideia de supremacia da Constituição:

> A Constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma de Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do Poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua atuação. Em síntese, a Constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.

A Constituição desfruta de uma supremacia formal e axiológica, constituindo verdadeiro fundamento de validade das demais normas e institutos do direito infraconstitucional. Nessa ordem de ideias, toda norma contrária à Constituição se afigura nula, cuja invalidade, em linha de princípio, se revela *ex tunc*, retroativa.

Como sensível, da ideia de supremacia da Constituição decorre naturalmente a de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos — análise de compatibilidade vertical. De efeito, toda atividade legiferante fica subordinada aos moldes procedimentais e materiais insculpidos na Lei Maior, ou seja, haure seu fundamento de validade na Carta Política — diploma que consagra a proteção dos direitos fundamentais e, bem assim, a rigidez do texto constitucional — consoante à qual o exercício do poder constituinte derivado reformador exige um processo mais gravoso para a introdução de nova norma com *status* constitucional no sistema jurídico, se comparado com o das demais espécies normativas.

O Brasil adotou um sistema misto, admitindo o controle quer por ação direta, quer por via de exceção. No primeiro caso, tem-se o controle concentrado no Supremo Tribunal Federal, pelo qual algumas

pessoas, órgãos e entidades constantes do art. 103 da Constituição Federal são legitimados para a propositura de uma ação diretamente no STF, tendo por objeto a discussão da constitucionalidade ou não, em tese, de determinada lei ou ato normativo.

Na segunda situação mencionada, aderimos ao controle difuso de origem norte-americana, cabendo a qualquer juízo ou tribunal a declaração de inconstitucionalidade de ato normativo, que deve ser analisada incidentalmente, como questão prejudicial — antecedente lógico de julgamento.

Assim, para assegurar essa superioridade, a ordem jurídica contempla mecanismos de fiscalização da compatibilidade das leis e dos atos normativos com a Constituição — o controle de constitucionalidade, o qual, na via judicial, no Brasil, é desempenhado por intermédio de dois ritos diversos, a saber, sucintamente:

(a) pela via incidental ou controle difuso, em que se analisa o caso concreto para excepcionar da incidência da norma inquinada de inconstitucional a parte que busca o Poder Judiciário. Franqueia-se a qualquer juiz ou Tribunal exercer o controle difuso de constitucionalidade (observada, quanto a este último, a cláusula de reserva de plenário inserta no art. 97 da Lei Maior), com efeitos interpartes, mediante a declaração da inconstitucionalidade, como antecedente lógico do julgamento e razão de decidir, na fundamentação sentencial.

(b) pela via principal ou de ação, também conhecida como controle concentrado de constitucionalidade, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal — guardião da Constituição — art. 102, *caput*, da CF. Nessa via, ataca-se o comando normativo em abstrato, a lei em tese, não havendo caso concreto a ser analisado. Trata-se, pois, de mecanismo vocacionado à tutela da ordem jurídica objetiva. A declaração de inconstitucionalidade, nesta modalidade de controle, irradia efeitos *erga omnes* e vinculantes para os órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública federal, estadual e municipal (parágrafo único do art. 28, da Lei 9.868/99 e § 2º do art. 102 da CF).

Abordando a questão da crescente judicialização dos direitos no Brasil, Luís Roberto Barroso pondera:

> A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado da vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (BARROSO 2012, p.25)

Dessume-se, pois, sobrevir do cenário normativo exposto a atribuição de maior ônus argumentativo ao legislador e ao administrador para a justificação adequada de eventual omissão na concretização de direitos fundamentais — omissão que, se comprovada infundada, franqueia margem de ação legítima ao Poder Judiciário, reclamando-se, portanto, um diálogo constitucional permanente entre os três Poderes.

Nesse sentido, é oportuna a lição de Gilberto Bercovici (2005, p.189):

> Os próprios norte-americanos entenderam que a "separação dos Poderes" não exigiria que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário fossem inteiramente desvinculados uns dos outros. Na realidade, o essencial era, inclusive, a sua vinculação e interpenetração, realizada de maneira que cada um dos Poderes obtivesse o controle constitucional sobre os demais. A mera declaração escrita dos vários limites não era suficiente. O mecanismo encontrado na Constituição norte-americana foi, em vez da separação total e absoluta dos Poderes, a introdução do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Sob o enfoque envolvendo a judicialização das políticas públicas e a legitimidade democrática, o autor problematiza:

> O maior problema que a judicialização das políticas públicas pode causar consiste no risco da usurpação do poder constituinte do povo, por meio do engessamento da política pelo que ele chama de "interpretação jurisprudencial da Constituição", comprometendo, assim, a própria legitimidade democrática:
> A partir deste protagonismo crescente dos tribunais, os juízes foram convertidos de instrumentos de garantia em legitimadores do sistema constitucional. De guardião do poder constituinte, o tribunal constitucional se pretende seu substituto, usurpando o poder constituinte do povo. A legitimidade da justiça constitucional na democracia implica na descrença dos representantes eleitos, considerando-se o juiz uma alternativa menos pior. (BERCOVICI 2005, p.324)

Obtempera-se, contudo, como o faz Luís Roberto Barroso (2012, p.25-26), que:

> A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.
> (...)
> O oposto do ativismo é a autocontenção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes. Por essa linha, juízes e tribunais (i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas. Até o advento da Constituição de 1988, essa era a inequívoca linha de atuação do Judiciário no Brasil. A principal diferença metodológica entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial procura extrair o máximo das potencialidades do texto

> constitucional, sem, contudo, invadir o campo da criação livre do Direito. A autocontenção, por sua vez, restringe o espaço de incidência da Constituição em favor das instâncias tipicamente políticas.

Nessa linha de raciocínio, inexistindo motivação suficiente para eventual omissão dos Poderes Legislativo ou Executivo, potencialmente lesiva a direitos fundamentais, não haveria falar em indevida interferência pelo Poder Judiciário — o assim chamado ativismo judicial —, quando do controle dessa omissão, ou mesmo de eventual falha de execução do quanto concebido em sede legiferante, a despeito do estatuído pelo art. 2º da Lei Maior, sob pena de consolidação de uma proteção insuficiente a bens jurídicos de assento constitucional e em prestígio, ainda, ao princípio de sua máxima efetividade.

Nessa quadra, a intervenção do Poder Judiciário, desde que devidamente provocado, a tutelar a conservação e o incremento do patamar protetivo dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas circunstanciais, consiste em exteriorização de saudável funcionamento do constitucionalismo democrático.

3. Conceito

George Marmelstein (2020), ao lapidar ensaio intitulado "Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial", citando Hirschl, assim conceitua o *backlash*, apontando algumas formas de sua manifestação prática:

> O *backlash* é uma reação adversa não-desejada à atuação judicial. Para ser mais preciso, é, literalmente, um contra-ataque político ao resultado de uma deliberação judicial. Tal contra-ataque manifesta-se por meio de determinadas formas de retaliação, que podem ocorrer em várias "frentes": a revisão legislativa de decisões controversas; a interferência política no processo de preenchimento das vagas nos tribunais e nas garantias inerentes ao cargo, com vistas a assegurar a indicação de juízes "obedientes" e/ou bloquear a indicação de juízes "indesejáveis"; tentativas de se "preencher o tribunal" (*court-packing*) por parte dos detentores do poder político; aplicação de sanções disciplinares, impeachment ou remoção de juízes "inadequados" ou "hiperativos"; introdução de restrições à

> jurisdição dos tribunais, ou a "poda" dos poderes de controle de constitucionalidade (HIRSCHL 2009, p.168).

A atuação do STF tem sido marcada por um crescente *judicial review* de políticas públicas e decisões legislativas, o que, em alguns casos, leva a críticas sobre a extremada judicialização da política e o ativismo judicial.

Importa destacar, ao conceituar o *backlash*, o potencial efeito colateral de decisões judiciais de vanguarda, tendentes ao exercício do papel contramajoritário da jurisdição constitucional, consistente na reação política conservadora ao assim chamado "ativismo judicial", em detrimento, ao fim e ao cabo, do núcleo essencial de direitos fundamentais que se pretendia, justamente, salvaguardar.

Está colocado o dilema, portanto: a tutela dos direitos fundamentais não concretizados deve aguardar a maturação da discussão na seara política ou mesmo o possível longo e imprevisível período necessário ao diálogo, à persuasão e à conveniência políticas de seu enfrentamento tendente a sua implementação, ou, lado outro, justamente em razão de sua fundamentalidade, e dada a feição da jurisdição constitucional de guardiã da ordem jurídica, impor-se-ia sua judicialização de sorte a assegurar sua concreção fenomênica?

No ponto, recorremos novamente a George Marmelstein (2020) e ao percuciente ensaio referido alhures, o qual bem problematiza a questão, citando Klarman e Sustein:

> Michael Klarman, avaliando os riscos derivados do *backlash*, defende um ceticismo em torno da jurisdição constitucional. Para ele, decisões judiciais sobre questões que geram massiva resistência possivelmente acarretarão retrocessos, ao menos no curto prazo, além de produzirem efeitos imprevisíveis na arena política. Levando essa ideia ao extremo, Klarman deixa subentendido que a jurisdição constitucional pode não ser um *locus* eficiente para a implementação de direitos. Aliás, pode ser até mesmo um ambiente prejudicial à conquista de direitos, justificando uma autocontenção judicial em temas sensíveis, a fim de não atrapalhar a luta pelo direito na via política. Vale dizer: diante de um cenário de incerteza, em que não se sabe qual será o desdobramento político de um debate polêmico, seria melhor deixar o problema sem resposta jurisdicional, até que o tema esteja bem amadurecido na consciência social (KLARMAN, 2014).

> Em uma linha semelhante, Cass Sunstein defende uma contenção judicial para que, em casos polêmicos, a solução seja minimalista. Vale dizer: no julgamento de questões polêmicas e controversas, a decisão judicial deveria abordar os pontos estritamente necessários para a solução do caso concreto, evitando tecer considerações morais ou filosóficas de largo alcance. Com isso, restaria espaço para o florescimento do debate democrático nos espaços políticos, evitando o risco de uma atuação judicial com pretensões totalizantes (SUNSTEIN, 1999).

As preocupações acima externadas quanto aos potenciais efeitos negativos do *backlash* na própria pretendida consolidação progressiva dos direitos postulados em sede judicial afiguram-se relevantes, assim como com a dimensão possivelmente (anti) democrática da jurisdição constitucional, aspectos mesmo fundamentais a serem enfrentados a seguir.

3.1. Jurisdição constitucional e o efeito backlash no Brasil: análise crítica e riscos ao equilíbrio democrático

O *backlash*, assim definido como uma reação negativa e organizada a decisões judiciais percebidas como contrárias a interesses majoritários ou setoriais, se exterioriza por diferentes meios, dentre os quais destacam-se a resistência política (reformas legislativas que visam restringir ou amesquinhar decisões proferidas pelo STF); disseminação de críticas públicas reiteradas, mediante a adoção de campanhas de deslegitimação por parte de autoridades e grupos midiáticos; protestos públicos e mobilizações sociais de grupos contrários a decisões consideradas progressistas (p. ex., Estatuto da família x ADPF 132) — e, ainda, ameaças à independência judicial, como discursos de descredibilização ou propostas de intervenção, com claro viés de enfraquecimento institucional do Poder Judiciário.

3.2. "PEC do Equilíbrio entre os Poderes"

Um exemplo paradigmático e eloquente a ser trabalhado sobre o efeito *backlash* como a exteriorização de uma tentativa de erosão do Poder Judiciário radica-se na denominada "PEC do Equilíbrio entre os Poderes", a qual propõe a alteração do artigo 49 da Constituição

Federal da República Federativa do Brasil de 1988, para que passe a vigorar acrescido de um novo inciso:

> XIX – deliberar, por três quintos dos membros de cada Casa legislativa, em dois turnos, sobre projeto de Decreto Legislativo do Congresso Nacional, apresentado pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que proponha sustar decisão do Supremo Tribunal Federal que tenha transitado em julgado sem aprovação unânime dos seus membros, e que extrapole os limites constitucionais.
> Parágrafo único. O Decreto Legislativo a que se refere o inciso XIX será promulgado pelo presidente do Congresso Nacional e comunicado ao Supremo Tribunal Federal, com vigência imediata.

Em suas justificativas, sustenta-se que a PEC em questão não altera a conformação e as prerrogativas constitucionais do STF, não tendo por escopo diminui-lo, mas, ao revés, contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de freios de contrapesos idealizado pela CF, em seu artigo 2°.

Argumenta-se que o "Estado Democrático de Direito se sustenta no princípio da independência e harmonia entre os Poderes", sendo fundamental o respeito a esse equilíbrio.

Para o deputado federal Domingos Sávio, idealizador da proposta, de toda e qualquer decisão de todos os demais poderes da República, em todas as instâncias, cabem recursos, ficando apenas o Supremo Tribunal Federal imune a qualquer possibilidade de revisão. Assim, na visão do deputado, não se deve falar em um "Poder Supremo" do Poder Judiciário, mas em um "dever Supremo" do judiciário para assegurar o respeito às leis emanadas do parlamento, cujos integrantes detém o poder que emana do povo.

Nos moldes propostos, a PEC permitiria a votação de um decreto legislativo específico no Congresso com o quórum de emenda à Constituição (três quintos), ou seja, com 308 votos na Câmara e 49 votos no Senado, para derrubar eventual decisão não unânime do STF.

Em suma, a proposta apresenta três requisitos para a anulação do julgado emanado do STF: a) um julgamento não unânime no âmbito do Supremo Tribunal; b) o trânsito em julgado dessa decisão; e c) que sejam "extrapolados os limites constitucionais" pela decisão proferida pela Corte. Enquanto os dois primeiros requisitos são objetivos (a

divergência e o trânsito em julgado), o terceiro se demonstra genérico e sobremodo fluido.

Em verdade, a PEC, nos moldes em que foi aventada, ao invés de equilibrar a relação entre os Poderes, faz exatamente o oposto: desequilibra a balança e confere superpoderes revogatórios ao Poder Legislativo. A definição sobre o que seriam os "limites constitucionais" pretensamente extrapolados em julgado proferido pelo STF, por si só, demanda esforço teórico-hermenêutico para ser delineada. Cabe, inclusive, ao próprio Supremo Tribunal Federal essa responsabilidade constitucional, enquanto guardião da Carta Magna.

Nessa senda, deixar a cargo do Poder Legislativo a responsabilidade de defini-los equivaleria conceder à racionalidade preponderantemente eleitoral o poder de interpretar a Constituição a seu bel prazer. A pretexto de promover a estabilidade constitucional, como propugnado pela motivação da PEC, acreditamos que esta se tornaria, em verdade, refém de paixões populistas e eleitorais, incentivando ainda mais a instabilidade interinstitucional, rompendo com o princípio da segurança jurídica, basilar do Estado de Direito.

Bem delineada a conformação constitucional do STF, guardião da Lei Maior e seu intérprete último, não se está a afirmar esteja este imune a eventuais erros e a críticas em seu exercício ou mesmo quanto ao conteúdo de algumas de suas decisões.

Com efeito, no STF, naturalmente, dada sua vocação de intérprete da Constituição Federal, aportam as questões de mais alta indagação sobre a constitucionalidade das leis e atos normativos — e, não raro, seus julgados, portanto, são levados a efeito por maioria de votos, não se perfazendo a unanimidade. Sendo o STF integrado por seres humanos e dada sua ínsita falibilidade, certamente, por vezes, pode-se admitir que o conteúdo de algumas de suas decisões não se revele o mais adequado sob o ponto de vista político, econômico, social ou mesmo jurídico.

Antevendo essa quadra mesmo inexorável, contempla o sistema jurídico mecanismos processuais próprios para a impugnação das decisões judiciais, sejam na via recursal, sejam instrumentos impugnativos autônomos ou inominados, dotados de contornos técnicos e procedimentais compatíveis com as peculiaridades do *decisum* e fase do processo.

Algo, no entanto, se afigura comum a todos esses instrumentos: voltam-se a arguições dirigidas ao egrégio Poder Judiciário, órgão do qual emanou a decisão combatida, a serem por este dirimidas. E,

havendo matéria constitucional em disputa e desde que atendidos os requisitos de acesso à Corte Suprema, a esta — e apenas a esta — caberá o pronunciamento último acerca da constitucionalidade das leis e atos normativos, por opção do Poder Constituinte Originário.

Quer nos parecer que, ao contrário do quanto objetivado pela pretendida alteração constitucional sob análise, seus termos, ao invés de aperfeiçoarem o sistema de freios e contrapesos, ensejariam, a rigor, um acirramento indesejável da já existente tensão interinstitucional entre os Poderes da República; subverteriam a ordem constitucional sobre o órgão ao qual incumbe a guarda precípua da Lei Maior e trariam, inexoravelmente, inaceitável insegurança jurídica aos cidadãos, haja vista a própria fluidez e indeterminação sobre o que seria uma decisão da Corte Suprema a "extrapolar os limites constitucionais" — dada a tessitura aberta, imprecisa e vaga da locução.

Em nosso panorama constitucional, em remate, incumbe ao Poder Judiciário — e, em especial, ao STF — a última palavra sobre a constitucionalidade das leis e dos atos normativos, com força de coisa julgada e de sua eficácia preclusiva, quando a decisão não mais for desafiável pela via recursal — ressalvados a impugnação sobre sua relativização e o manejo da ação rescisória — como salientado — ambos, ao fim e ao cabo, processados e julgados pelo Poder Judiciário —; seja na solução de conflitos concretos — no bojo do controle difuso, seja no enfretamento de arguições sobre a (in)constitucionalidade de leis ou atos normativos em tese, pelos legitimados ativos — no seio do controle concentrado (objetivo), no qual se tutela a integridade da própria ordem jurídica, em face da inexistência de caso concreto subjacente.

A rigor, a famigerada proposta de emenda constitucional sequer se afigura passível de tramitação, por força do quanto expressamente disposto no art. 60, § 4°, inciso III, da CF, na medida em que, como corolário da cláusula pétrea de separação e independência dos Poderes, tem-se a indisputável circunstância de incumbir ao STF a última palavra sobre a interpretação da Constituição Federal e de sua guarda precípua.

O sistema de freios e contrapesos, tal como previsto no texto constitucional (art. 2°), reclama diálogo e harmonia entre os Poderes da República, e não usurpação de função típica de um pelo outro, reciprocamente.

O exemplo acima evidencia-se eloquente sobre os riscos à separação dos poderes, tal como concebida pelo constituinte originário,

mediante articulações que possam levar à erosão da independência judicial, ao retrocesso em direitos fundamentais por pressão política ou, ainda, à politização excessiva do Judiciário — o qual, não raro, vem sendo crescentemente chamado a decidir questões de interesse nacional que seriam, decerto, mais adequadamente endereçadas no Parlamento.

Justamente por esse motivo, a jurisdição constitucional deve estar atenta à legitimidade democrática de suas decisões, evitando um distanciamento excessivo do sentimento social, sem descurar da proteção efetiva dos bens jurídicos constitucionais.

Ainda, recomenda-se ao Poder Judiciário o uso parcimonioso de autocontenção do ativismo judicial, devendo acatar escolhas legítimas feitas pelo legislador, observados a forma e o conteúdo, bem como a deferência técnica a decisões dos demais Poderes ou ao adequado manejo da discricionaridade pelo administrador, sobretudo quando lhe faltar capacidade institucional para dirimir determinadas matérias envolvendo, por exemplo, assuntos científicos complexos — e, assim, não puder antever, com o desejável grau de segurança, os efeitos sistêmicos de seus julgados —, considerando, ainda, o sistema de precedentes albergado pelo CPC/15, em prol da isonomia, previsibilidade e racionalidade judiciária.

4. Conclusão

A jurisdição constitucional no Brasil, exercida pelo Supremo Tribunal Federal, afigura-se essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito. No entanto, o efeito *backlash* demonstra que decisões judiciais em temas sensíveis podem desencadear reações significativas, afetando a harmonia entre os Poderes e a efetividade dos direitos fundamentais.

Faz-se imperioso, portanto, encontrar um equilíbrio entre a atuação contramajoritária do Poder Judiciário e a responsividade democrática, garantindo que as reações às decisões constitucionais não degenerem em ataques à independência judicial ou ao próprio sistema constitucional.

O diálogo interinstitucional, o fortalecimento de mecanismos de participação social e uma hermenêutica constitucional sensível ao contexto político-social são caminhos possíveis para mitigar os efeitos negativos do *backlash* — assim entendido como fenômeno ínsito à separação de Poderes e suas recíprocas influências e interpenetrações, restando objetadas, nesse contexto, quaisquer iniciativas tendentes ao

enfraquecimento institucional de qualquer dos Poderes da República, em especial, do Poder Judiciário —, respeitadas, como de rigor, a preponderância de suas respectivas funções típicas.

Por fim, a experiência brasileira revela que a jurisdição constitucional deve ser exercida com prudência, mas sem recuo na proteção dos princípios e direitos assegurados pela Constituição de 1988, assegurando que o STF continue a cumprir seu papel de guardião da ordem constitucional mesmo em face de resistências.

Com efeito, não se deve conceber — respeitadas posições em contrário —, que a mera possibilidade de um retrocesso jurídico e social seja, em si mesma, um fator de objeção absoluta à atuação judicial, espaço legítimo de lutas pelo reconhecimento e implementação efetiva de direitos e, em alguns temas, por vezes, o único de onde provém efetiva proteção aos bens jurídicos assegurados constitucionalmente.

Em remate, em prol da realização prática dos direitos fundamentais, tem o legislador o dever-poder de atuar incessantemente e com precedência, de sorte a franquear o arcabouço legislativo para a atuação subsequente do administrador, a partir de prioridades e escolhas albergadas e justificáveis pela finalidade de inclusão e justiça sociais, estampadas na Constituição Federal (art. 3°, CF).

Nessa seara, sonegados direitos na plenitude consagrada pela Constituição Federal e judicializadas questões, não raro, sensíveis e de grande impacto social e político, ganha cada vez mais relevo a atuação do Poder Judiciário em todas as suas arenas ― e, sobretudo, no âmbito da jurisdição constitucional, com o escopo de tutelar os direitos e assegurar aos cidadãos uma efetiva democracia.

5. Referências

BERCOVIVI, Gilberto (2025). O controle Externo do Judiciário e a Soberania Popular, in *Reforma do Poder Judiciário.* Coordenação de André Ramos Tavares, Pedro Lenza e Pietro de Jesus Lora Alarcón. São Paulo: Método.

BERCOVICI, Gilberto (2008). **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo.** São Paulo: Quartier Latin.

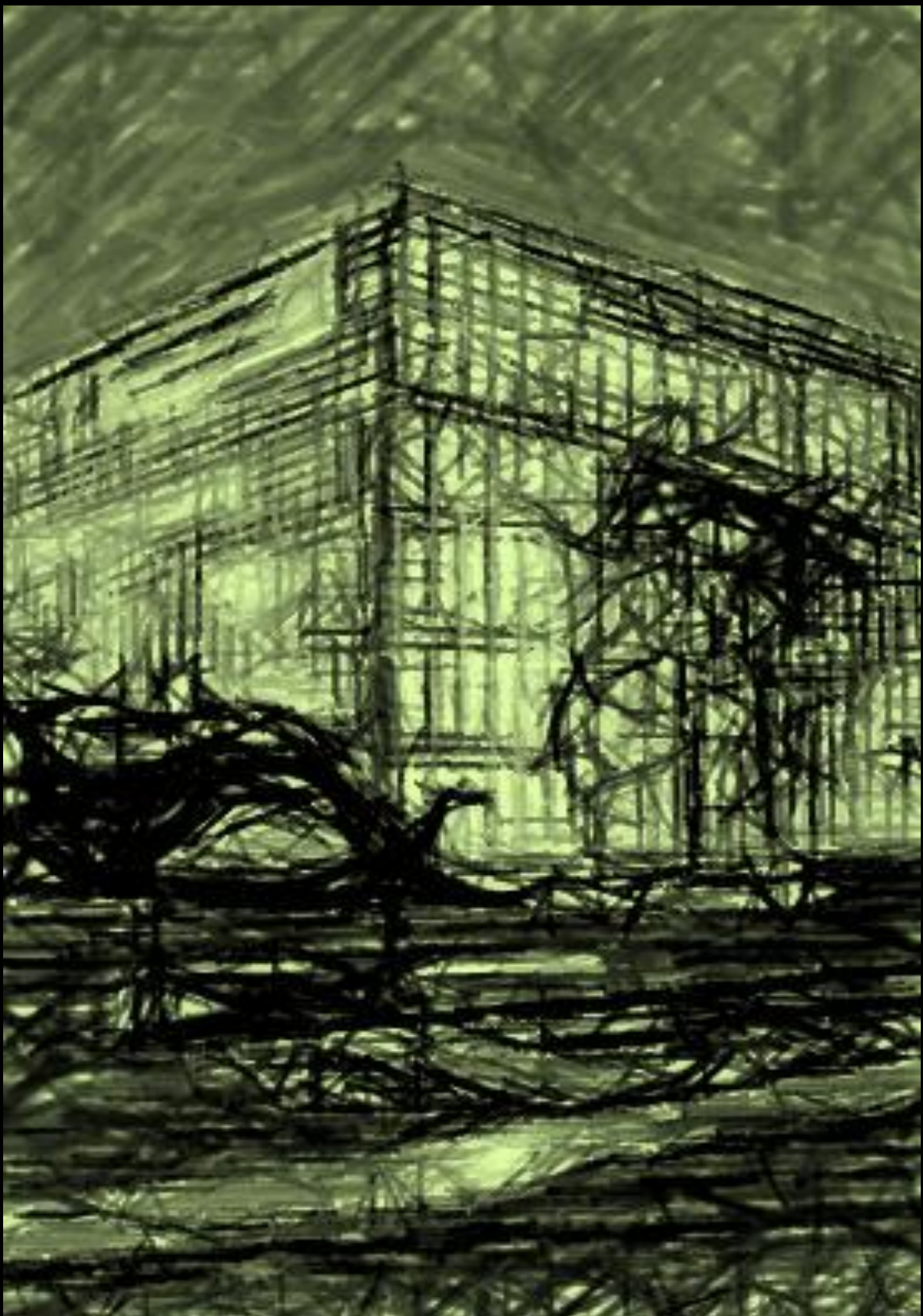
BARROSO, Luís R. (2012) Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *[Syn]Thesis* 5(1): 23-32.

HIRSCHL, Ran. (2024). **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism.** Cambridge: Harvard University Press.

MARMELSTEIN, George (2020). **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional**: reações políticas ao ativismo judicial. Fortaleza: Edições UFC.
SARMENTO, Daniel. (2010). **Por um constitucionalismo inclusivo**: história constitucional brasileira, Teoria da Constituição e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris..
SILVA, José A. (2008). **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros.
SILVA, Virgílio A. (2011). **Direitos fundamentais, conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros.
SUNSTEIN, Cass R. (1999). **One Case at a Time**: judicial minimalism on the Supreme Court. New York: Oxford University Press.
SUNSTEIN, Cass R. (2004). **The second bill of rights**: FDR's revolution and why we need it more than ever. New York: Basic Books.
TAVARES, André R.; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro J. L. (coords) (2005). **Reforma do Poder Judiciário.** São Paulo: Método.
TUSHNET, Mark (1999). **Taking Constitution Away From the Courts**. New Jersey: Princeton University Press.

Augusto César Monteiro Filho

Mestre em Direito Constitucional (PUC-SP). Especialista em Jurisdição Constitucional e Tutela dos Direitos Fundamentais (Universidade de Pisa), em Direito das Relações de Consumo (PUC-SP) e em Processo Civil e em Direito e Economia (ESPGE-SP).



O DEVIDO PROCESSO INFORMATIVO DAS REDES SOCIAIS NO BRASIL

THE DUE INFORMATIONAL PROCESS OF SOCIAL MEDIA IN BRAZIL

Gustavo Justino de Oliveira
Thalita Hage

Resumo

O presente artigo analisa a temática recente e relevante da regulação adequada das plataformas digitais no Brasil, e examina a lacuna regulatória existente no País quanto ao controle e à responsabilização dessas, à luz do devido processo informativo. Diante da crise de confiança nas instituições em geral e da falência do processo legislativo quanto ao PL das *Fake News*, propõe-se uma abordagem constitucional para responsabilização das b*ig techs* e proteção aos direitos fundamentais. Com base no modelo europeu do Digital Services Act (DSA) e partindo de uma análise pragmática, o estudo busca identificar caminhos para garantir segurança jurídica, controle democrático e respeito ao interesse público no ambiente digital brasileiro, por meio de diretrizes infralegais, judicialização estratégica e até a criação de agência independente. Assim, os resultados evidenciam a necessidade premente de instrumentos jurídicos que assegurem transparência, contraditório e ampla defesa em processos de moderação de conteúdo.

Palavras-chave: Devido processo informativo. Redes sociais. Regulação digital. Direitos fundamentais.

Abstract

This article analyzes the recent and relevant theme of adequate regulation of digital platforms in Brazil, examining the existing regulatory gap in the country regarding control and accountability in light of due informational process. Faced with a crisis of trust in institutions overall and the legislative failure regarding the Fake News Bill, it proposes a constitutional approach to holding Big Tech accountable and protecting fundamental rights. Based on the European model of the Digital Services Act (DSA) and employing a pragmatic analysis, the study seeks to identify pathways to ensure legal certainty, democratic oversight, and respect for public interest in the Brazilian digital environment through sub-legal guidelines, strategic judicialization, and possibly the creation of an independent agency. Thus, the findings underscore the pressing need for legal instruments ensuring transparency, due process, and full defense in content moderation processes.

Keywords: *Due informational process. Social media. Digital regulation. Fundamental rights*.

Sumário: **1.** Introdução. **2.** A crise de confiança nas instituições e o papel das redes sociais. **3.** Modelos regulatórios comparados: União Europeia e a experiência do Brasil com o caso Meta. **4.** O devido processo informativo: propostas regulatórias e caminhos de implementação. **5.** Conclusão. **6.** Referências. **7**. Legislação e Jusrisprudência.

1. Introdução

As redes sociais, especialmente após a consolidação do modelo algorítmico de circulação de informações, assumiram o papel de verdadeiras mediadoras do debate público, moldando narrativas políticas e sociais em uma escala sem precedentes. Esses ambientes digitais, ao conectar milhões de usuários em tempo real, tornaram-se espaços híbridos que transcendem a distinção tradicional entre esfera pública e privada.

Nesse sentido, sua influência sobre o processo democrático brasileiro é inegável, inclusive nos momentos mais críticos de

desinformação e instabilidade institucional. A relevância desse cenário no Brasil se manifesta tanto na disseminação de pautas sociais quanto na construção de discursos que influenciam diretamente processos eleitorais, decisões judiciais e a percepção da população sobre o Estado.

A escolha de estudar o devido processo informativo nas redes sociais justifica-se pela urgência de compreender e normatizar as práticas de moderação e governança dessas plataformas, que operam sob algoritmos cuja lógica de priorização de conteúdo nem sempre é transparente.

No contexto brasileiro, marcado por elevados índices de desinformação e polarização política, torna-se imprescindível analisar como essas ferramentas tecnológicas podem respeitar direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e o acesso à informação, de forma equânime.

Entretanto, a ausência de uma regulamentação jurídica clara que discipline a atuação dessas plataformas, associada à inércia legislativa no avanço do Projeto de Lei nº 2630/2020 (PL das Fake News) (BRASIL 2020), torna o cenário preocupante.

Ainda, as decisões unilaterais de empresas como a Meta desafiam o Estado de Direito e levantam sérias dúvidas quanto à proteção dos direitos fundamentais no meio digital (OLIVEIRA e HAGE 2025).

A falta de critérios objetivos, mecanismos de notificação prévia e acesso a meios de recurso demonstram a carência de um arcabouço normativo capaz de assegurar transparência, contraditório e ampla defesa aos usuários.

O objetivo deste artigo é analisar a necessidade e viabilidade de implementação de um devido processo informativo nas redes sociais brasileiras, tomando a Meta como estudo de caso principal e buscando identificar quais garantias procedimentais mínimas são essenciais para conferir legitimidade às decisões de moderação de conteúdo e estabelecer um sistema de responsabilização democrática das *Big Techs*.

Este artigo parte, portanto, da hipótese de que a implementação de um devido processo informativo, inspirado no modelo europeu, pode ser uma forma de suprir lacunas institucionais e garantir um sistema de responsabilização e controle democrático.

Para tanto, adota-se metodologia jurídico-dogmática, com ênfase na análise constitucional dos princípios previstos na Constituição Federal de 1988, complementada por pesquisa comparada

com o modelo europeu (EUROPEAN COMMISSION 2022) e estudo de caso sobre práticas de moderação da Meta.

Com isso, a abordagem permite conciliar teoria e pragmatismo, apontando caminhos normativos infralegais, judiciais e institucionais para suprir as lacunas atuais de governança digital no Brasil.

2. A crise de confiança nas instituições e o papel das redes sociais

O Brasil vivencia uma crise de confiança nas instituições públicas, agravada pelo uso indevido das redes sociais como instrumentos de manipulação e desinformação. As plataformas digitais se tornaram arenas de disputas políticas, muitas vezes sem qualquer mediação democrática, onde decisões privadas moldam a esfera pública.

Assim, a crise de confiança nas instituições brasileiras, especialmente no Legislativo e no Judiciário, tem sido agravada pela forma como as redes sociais amplificam narrativas de deslegitimação.

No âmbito do Legislativo, a ausência de encaminhamentos efetivos para regulamentar as atividades das Big Techs reforçou a ideia de um poder paralelo, onde as decisões de moderação passam a ter mais peso do que normas aprovadas.

Por outro lado, o Judiciário tem buscado suprir essas lacunas por meio de decisões liminares que determinam a retirada de conteúdos falsos ou ofensivos.

No entanto, tais decisões muitas vezes esbarram em dificuldades técnicas e no princípio da inércia estatal, evidenciando a urgência de um arcabouço normativo estruturado.

A desinformação estruturada atinge diretamente os poderes constituídos, como STF e TSE, minando a credibilidade das decisões judiciais e do processo eleitoral (TSE 2025).

Nesse sentido, a pesquisa "A democracia que temos e a democracia que queremos", que foi realizada entre 30 de novembro e 5 de dezembro de 2024, com três mil brasileiros com mais de 16 anos, aponta que as pessoas confiam mais nas Forças Armadas e nas igrejas do que nos clássicos três Poderes.

> No que diz respeito à relação entre os três Poderes, a maioria acredita que a relação é conflituosa (65%) e que, frequentemente, um interfere no outro (31%). Quando o assunto

> é participação social, a maioria dá maior atenção às questões políticas do seu município (49%), seguido do seu estado (43%) e do País (40%) (CARMO 2024, p.1).

Portanto, relacionando todas as questões acima apresentadas, a atuação das plataformas, neste cenário, ultrapassa os limites de empresa privada e assume papel político de grande relevância, pois ultrapassa a simples condição de prestadoras de serviço, assumindo papel de guardiãs do discurso público, o que é problemático, principalmente no contexto atual do País.

No âmbito do Legislativo, por exemplo, o PL nº 2630/2020, também conhecido como PL das Fake News, foi concebido para impor às plataformas digitais deveres de transparência, rastreabilidade de mensagens e responsabilização civil por conteúdo prejudicial.

Desde sua apresentação, gerou intensos debates sobre a melhor forma de equilibrar a liberdade de expressão com a necessária responsabilização das plataformas. A tramitação no Congresso revelou tensões entre interesses do setor privado e demandas cívicas por maior transparência.

> A partir do reconhecimento do papel das plataformas na difusão de conteúdos maliciosos, como desinformação e discurso de ódio ― sobretudo a partir de escândalos públicos como no caso do *Brexit* e da *Cambridge Analytica* —, passaram a ser desenhados documentos principiológicos e legislações em certos países (como o *Network Enforcement Act*, ou *NetzDG*, na Alemanha) para exigir maior transparência da atividade das plataformas na coordenação discursiva, bem como cobranças para que mecanismos de apelação e justificação de decisões fossem criados pelas plataformas para assegurar devido processo aos usuários (MENDONÇA *et al*. 2021, p.1).

Esses modelos oferecem precedentes para a criação de mecanismos de apelação e justificativa de decisões de moderação, garantindo um processo mais equitativo ao usuário. Todavia, no Brasil, as emendas aprovadas em comissões acabaram diluindo dispositivos que previam prazos obrigatórios para resposta às notificações de usuários e a criação de um conselho consultivo composto por membros da sociedade civil.

Tal resultado reflete a lógica de "melhor remediar do que prevenir" (OLIVEIRA e HAGE 2025), que pode ser criticada como uma postura reativa que perpetua a insegurança jurídica.

A efetividade do PL 2630/2020, assim, depende não apenas do conteúdo do texto, mas do processo legislativo que o embasa, devendo incorporar mecanismos de consulta pública, avaliação de impacto regulatório e revisão periódica de medidas.

Percebe-se que a discussão legislativa evidencia que qualquer solução normativa deve ser legítima, democrática e pautada em parâmetros técnicos claros, evitando-se o vazio normativo que favorece a autorregulação opaca.

Por fim, a experiência brasileira demonstra que a simples edição de normas não é garantia de resultados. É fundamental que o desenho final do projeto, por exemplo, preveja sanções proporcionais para o descumprimento das regras, estruturas independentes de monitoramento e recursos ágeis para o usuário, sob pena de reforçar o vácuo regulatório que favorece decisões unilaterais das plataformas.

3. Modelos regulatórios comparados: União Europeia e a experiência do Brasil com o caso Meta

Considerando tais aspectos, é válido destacar a experiência do modelo europeu de regulação das redes sociais:

> Amplamente reconhecido como uma abordagem avançada e abrangente para lidar com os desafios das plataformas digitais, especialmente no que se refere à moderação de conteúdo, proteção de direitos fundamentais e combate à desinformação, e está ancorado em uma combinação de legislação específica (OLIVEIRA e HAGE 2025).

Em 2022, a União Europeia consagrou-se como a primeira entidade governamental a aprovar uma legislação para regular as redes sociais e plataformas digitais (MARTINS e SPAGNOULO 2023), a chamada Lei de Serviços Digitais, ou *Digital Services Act* (DSA).

Assim, ao promulgar o DSA, a União Europeia estabeleceu um dos regimes regulatórios mais abrangentes para serviços digitais, com foco específico em plataformas de alcance massivo, denominadas *Very Large Online Platforms* (VLOP).

Desde agosto de 2023, dezenove plataformas classificadas como VLOP (G1 2023), incluindo Meta, X (ex-Twitter) e Amazon, estão sujeitas a obrigações como relatórios semestrais de transparência, avaliações de risco sistêmico e requisitos de monitoramento proativo de conteúdos potencialmente ilícitos.

Tais normas europeias impõem diversas obrigações inéditas às plataformas digitais, que devem submeter seus algoritmos a uma revisão por especialistas a fim de comprovar que seguem critérios de prevenção de riscos.

Algumas das diretrizes principais são: (i) todos os anúncios precisarão ser claramente identificados e acompanhados da indicação de quem os financia, (ii) passa a ser obrigatório reestruturar os sistemas internos para elevar os padrões de privacidade, segurança e proteção de menores, (iii) fica vedada qualquer publicidade direcionada com base em dados sensíveis, como origem étnica, crença religiosa ou orientação sexual, (iv) fica proibida a segmentação de anúncios voltada especificamente a crianças, (v) as empresas também terão de manter repositórios públicos contendo informações detalhadas sobre todas as campanhas veiculadas, e (vii) os usuários deverão receber explicações transparentes sobre por que recebem determinadas recomendações e ter a opção de desligar-se completamente dos sistemas de sugestão de conteúdo (G1 2023).

Com isso, percebe-se que o DSA introduz o conceito de avaliação de riscos sistêmicos, obrigando as VLOP a identificar, analisar e mitigar ameaças que suas operações possam representar para a ordem pública, direitos fundamentais e segurança dos usuários. Essas avaliações devem ser revisadas anualmente, com planos de ação e auditorias externas para verificar a efetividade das medidas adotadas.

Um ponto fundamental do modelo europeu é a criação de canais formais de notificação e recurso, por meio dos quais usuários e autoridades podem sinalizar conteúdos ilegais ou nocivos. As plataformas devem implementar procedimentos claros e acessíveis de contestação, com prazos específicos para resposta e justificativa das decisões de remoção ou bloqueio.

Além disso, o DSA institui a figura dos *trusted flaggers*[21], mecanismos privilegiados para organizações e entidades certificadas que atuam na identificação de conteúdo ilegal, garantindo prioridade no processamento de notificações (EUROPEAN COMISSION 2025).

[21] Nota editorial: sinalizador confiável.

Designadas pelos coordenadores de serviços digitais de cada Estado-Membro, essas entidades devem demonstrar expertise específica, independência em relação às plataformas e operar com diligência, precisão e objetividade. Uma vez reconhecidas, suas notificações devem ser tratadas com prioridade pelas plataformas, sendo processadas sem atrasos indevidos.

Além disso, os *trusted flaggers* têm a obrigação de publicar relatórios anuais detalhados, incluindo informações sobre as notificações enviadas, tipos de conteúdo ilegal reportado e ações tomadas pelas plataformas (EUROPEAN COMISSION 2025). Caso uma entidade não mantenha os padrões exigidos, seu *status* pode ser suspenso ou revogado após investigação apropriada.

Assim, o mecanismo visa fortalecer a cooperação entre plataformas e especialistas, promovendo um ambiente digital mais seguro e transparente.

Em paralelo, o General Data Protection Regulation (GDPR), ou Regulamento Geral de Proteção de Dados, complementa o DSA ao impor obrigações robustas de transparência algorítmica e respeito à privacidade.

As plataformas devem fornecer informações claras sobre a lógica de seus sistemas de recomendação de conteúdo e permitir ao usuário controlar configurações de personalização, reduzindo riscos de discriminação algorítmica e reforçando direitos ao acesso e retificação de dados pessoais (GDPR 2025).

Diante do cenário apresentado, afirma-se que, diferentemente do DSA, o ordenamento brasileiro carece de obrigações sistemáticas para identificação de riscos e monitoramento proativo de plataformas de grande porte.

Não há previsão legal para avaliações anuais de impactos ou auditorias independentes, o que dificulta a construção de um panorama de *accountability* digital e impede uma reação antecipada a práticas nocivas.

> A experiência europeia oferece *insights* relevantes para o cenário brasileiro, especialmente em aspectos de transparência na moderação de conteúdo, criação de mecanismos acessíveis e claros para que usuários recorram de decisões das plataformas (devido processo informacional), e a proteção de dados pessoais em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (OLIVEIRA e HAGE 2025, p.1).

O modelo europeu prioriza prevenção, transparência e participação, mas o brasileiro ainda opera majoritariamente no campo da remediação, e a incorporação de práticas europeias adaptadas ao contexto local, com foco em processos preventivos e estrutura de recursos eficaz, pode representar avanço decisivo para a governança digital no País.

> Enquanto o modelo europeu se baseia em legislações mais consensuais e vinculadas ao respeito aos direitos fundamentais, no Brasil há um debate mais acirrado sobre os limites da moderação de conteúdo e o papel do governo nesse processo, especialmente no contexto político polarizado no que tange à discussão sobre liberdade de expressão (OLIVEIRA e HAGE 2025, p. 1).

Nesse sentido, em cenário digital caracterizado por profunda polarização política e disseminação acelerada de *fake news*, fenômenos que o Brasil enfrenta com intensidade preocupante nos últimos anos, a atuação da Meta Platforms Inc. (proprietária do Facebook, Instagram, Threads e WhatsApp) assume contornos particularmente sensíveis.

As políticas internas de moderação da empresa, embora aleguem que são direcionadas a coibir discurso de ódio e desinformação, carecem de critérios transparentes e de prazos definidos para aplicação de sanções.

Em 2024, a Meta reportou a remoção de conteúdos por violações às suas *community standards*, mas deixou de detalhar quantas dessas decisões foram contestadas, revertidas ou fundamentadas em relatórios específicos (CAUSIN e LIMA 2025).

Mark Zuckerberg anunciou a descontinuação dos programas independentes de checagem de fatos (*fact-checking*), transferindo aos usuários a responsabilidade de classificar conteúdos por meio de "notas de comunidade", estratégia semelhante ao modelo adotado na plataforma X, de Elon Musk (CAUSIN e LIMA 2025). Tal medida, conhecida como o "gatilho da Meta", reforça a urgência de o Brasil implementar um modelo regulatório próprio para as *Big Techs*.

O *Global Risks Report* (2025), divulgado pelo Fórum Econômico Mundial, apontou a desinformação como a principal ameaça tecnológica em termos geopolíticos para os próximos dois anos, evidenciando o impacto global dessas escolhas.

Entretanto, uma pesquisa do Ipespe, divulgada em dezembro de 2024, ouviu três mil brasileiros com 16 anos ou mais e revelou que

70% da população acredita ser necessária a regulação de redes sociais e do WhatsApp para conter a propagação de *fake news* (CARTA CAPITAL 2024).

Esse apoio é transversal ao espectro político, alcançando 70% entre os que se identificam como de esquerda, 71% no centro e 69% na direita, o que demonstra uma convergência inédita em torno da necessidade de frear a desinformação *online* (CARTA CAPITAL 2024).

Além disso, 69% dos entrevistados afirmam que as notícias falsas confundem muito os eleitores, enquanto mais de um quarto percebe nas plataformas um elemento de desagregação social, admitindo que as redes frequentemente afastam amigos e parentes em discussões políticas (CARTA CAPITAL 2024).

O levantamento também destaca que a responsabilidade das plataformas digitais já está em debate no Supremo Tribunal Federal, onde o ministro Dias Toffoli votou pela inconstitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet, dispositivo que condiciona a remoção de conteúdo criminoso a ordem judicial prévia (STF 2024).

Esse cenário reforça a urgência de um marco regulatório que combine diretrizes claras de transparência, mecanismos de notificação e processos de apelação, atendendo à demanda de ampla parcela da sociedade por maior controle institucional sobre as *Big Techs* e pela proteção dos direitos fundamentais no ambiente digital.

Portanto, percebe-se que Estados com legislação regulatória, como a União Europeia, buscam prevenir danos e mitigar riscos antes que se consolidem. Já países sem marcos robustos, como o Brasil, lutam diariamente em meio ao caos informacional, com consequências que tendem a se agravar caso não haja intervenção.

Nesse contexto, o diálogo entre governo, sociedade civil, empresas de tecnologia e usuários torna-se imprescindível para que qualquer regulação seja eficaz e respeite liberdades públicas.

4. O devido processo informativo: propostas regulatórias e caminhos de implementação

Assim, entende-se por devido processo informativo a busca por proteger os direitos individuais no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e informações, assegurando que tais dados não sejam usados de maneira abusiva ou injusta, sendo uma extensão do devido

processo legal, adaptado ao contexto da era digital (COHEN 2013, ROUVROY 2013).

O conceito foi aplicado pelo ministro Gilmar Mendes, em 2020, ao afirmar o seguinte:

> A partir da tradição norte-americana, também é possível identificar como corolário da dimensão subjetiva do direito à proteção de dados pessoais a preservação de verdadeiro "devido processo informacional" (*informational due process privacy right*), voltado a conferir ao indivíduo o direito de evitar exposições de seus dados sem possibilidades mínimas de controle, sobretudo em relação a práticas de tratamento de dados capazes de sujeitar o indivíduo a julgamentos preditivos e peremptórios (STF 2020, p.20).

No voto do ministro Gilmar Mendes na ADPF 695, ele aborda a questão do devido processo informacional ao analisar o compartilhamento massivo de dados pessoais sem o consentimento dos titulares. Destaca que tal prática viola direitos fundamentais como a privacidade e a autodeterminação informativa, princípios consagrados na Constituição Federal e na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Enfatiza também que a ausência de transparência e a falta de controle sobre o uso desses dados configuram uma ameaça à democracia, permitindo vigilância indiscriminada sem justificativa legítima, e ressalta que o compartilhamento de informações deve respeitar os princípios da finalidade, necessidade e proporcionalidade, conforme a LGPD.

Além disso, o ministro critica a utilização de decretos e portarias para autorizar práticas que afetam direitos fundamentais sem a devida discussão legislativa ou controle judicial. Por fim, Mendes destaca a importância de garantir a proteção dos dados pessoais como forma de assegurar a liberdade e a autonomia dos cidadãos. Ele defende que o Estado deve atuar com responsabilidade e transparência, respeitando os direitos individuais e coletivos, e que medidas que comprometam esses direitos devem ser revistas e corrigidas.

Ademais, em recente decisão julgada em 2024, a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial 2.135.783 exemplifica os desafios enfrentados na aplicação do devido processo informativo em plataformas digitais. No caso, um motorista do aplicativo 99 foi descredenciado por encerrar corridas em locais distintos dos solicitados.

A ministra Nancy Andrighi, relatora do caso, destacou que, embora a plataforma tenha o direito de suspender perfis que representem riscos, é essencial garantir ao motorista o direito de ser informado sobre as razões da suspensão e de apresentar defesa, conforme previsto na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e na própria Constituição Federal (STJ 2024).

Essa decisão ressalta a importância de procedimentos transparentes e do respeito aos direitos fundamentais nas relações entre plataformas digitais e seus usuários, como também dialoga diretamente com o conceito de devido processo informativo, que busca assegurar que decisões automatizadas ou unilaterais das plataformas digitais sejam transparentes e permitam contestação por parte dos usuários afetados.

Nancy Andrighi destacou que a relação entre motoristas e plataformas é de natureza civil e comercial, mas isso não exime as empresas de garantir direitos fundamentais como o contraditório e a ampla defesa (STJ 2024).

Essa decisão encontra respaldo no conceito de devido processo informativo como extensão do devido processo legal, que se aplica também às decisões tomadas pelas plataformas digitais. No caso, ficou claro que a plataforma deve garantir ao motorista não apenas o direito de ser informado sobre as razões da suspensão, mas também o direito de as contestar (VITAL 2024).

Com isso, o conceito de devido processo informativo se assenta nos princípios constitucionais do devido processo legal (CF/88, art. 5º, incisos LIV e LV) e da publicidade (CF/88, art. 37), estendendo-os ao contexto digital.

Nesse cenário, as plataformas devem notificar o usuário de forma clara e antecipada sobre qualquer medida que afete seu conteúdo, apresentando fundamentação objetiva, referenciada nas próprias políticas internas, para justificar a ação tomada. A partir dessa premissa, exige-se também o direito de defesa, por meio de canais acessíveis para contestação, e um sistema de apelação que garanta reavaliação imparcial das decisões de moderação.

Além disso, pode-se pensar também sobre a publicação periódica de relatórios de transparência, com indicadores detalhados sobre volumes de notificações, tipos de conteúdo removido e taxas de recurso aceitas ou rejeitadas, elementos essenciais para a *accountability* digital que permitem ao público, ao Judiciário e a órgãos reguladores

acompanhar a efetividade dos processos e avaliar riscos sistêmicos, prática inspirada no Digital Services Act europeu.

Misturar medidas preventivas e remediatórias em um ambiente híbrido de governança reforça não apenas a segurança jurídica, mas também a legitimidade democrática, ao conferir participação e controle social sobre as decisões das *Big Techs* (OLIVEIRA e HAGE 2025).

Diante das fragilidades apontadas, um caminho seria a criação de uma espécie de comissão nacional de moderação das redes sociais, órgão consultivo e normativo de caráter infralegal, destinado a orientar, acompanhar e aprimorar os procedimentos de moderação das plataformas digitais no Brasil.

Essa comissão teria a atribuição de elaborar diretrizes detalhadas para notificação prévia, fundamentação das decisões de remoção e prazos máximos de resposta, além de estabelecer critérios objetivos para distinguir conteúdo ilegal, nocivo ou meramente controverso.

Por meio de grupos de trabalho técnicos, a comissão analisaria periodicamente as políticas internas das plataformas, sugerindo adaptações graduais às melhores práticas internacionais, como os padrões do DSA europeu, mas sempre adequados ao contexto jurídico, social e cultural brasileiro.

Outro papel central seria a coordenação de consultas públicas semestrais, garantindo que cidadãos, especialistas e organizações não governamentais possam opinar sobre propostas de atualização normativa e avaliar a eficácia das medidas adotadas. Essas consultas, previstas no regulamento interno da comissão, assegurariam a transparência dos processos decisórios e a *accountability* digital, fundamentais para reproduzir a lógica participativa do processo legislativo.

Para complementar essa estrutura, o fomento de ações judiciais estratégicas, por meio de associações de defesa de usuários, visando ao reconhecimento jurisprudencial do devido processo informativo, permitiria que o Judiciário consolidasse entendimentos sobre obrigações procedimentais das plataformas.

Com essa proposta, busca-se combinar a flexibilidade e celeridade dos normativos infralegais com os princípios de legitimidade democrática, participação social e controle judicial, criando um modelo de governança digital híbrido.

Desse modo, funcionaria como interlocutora entre o Estado, as plataformas e a sociedade, atuando tanto na elaboração de parâmetros técnicos quanto na fiscalização colaborativa, sem a rigidez e o tempo prolongado exigidos por uma lei ordinária.

5. Conclusão

A regulação das redes sociais no Brasil encontra-se em estágio incipiente, deixando lacunas que colocam em risco direitos fundamentais e a própria democracia, e o conceito de devido processo informativo oferece estrutura teórica e prática para inserir garantias mínimas de legalidade, transparência e participação dos usuários.

Inspirado no *Digital Services Act* (DSA) europeu e embasado na Constituição Federal, o devido processo informativo representa caminho viável para responsabilizar empresas privadas que exercem função pública. Sua implementação demandará esforços legislativos, judiciais e institucionais, mas constitui passo necessário para consolidar o Estado Democrático de Direito no ambiente digital.

Para além das diretrizes técnicas, a efetividade do devido processo informativo depende de um compromisso coletivo de diferentes atores sociais.

A criação de uma espécie de comissão nacional de moderação das redes sociais, ao reunir governo, sociedade civil e especialistas, deve se traduzir em uma governança colaborativa, na qual a transparência e o controle social sejam práticas permanentes, e não meros requisitos formais. Ademais, é fundamental que o modelo proposto seja dinâmico e sujeito a avaliações periódicas de impacto, permitindo ajustes rápidos às alterações tecnológicas e aos padrões de uso das plataformas.

A adoção de relatórios anuais de risco e de consultas públicas semestrais possibilitará a identificação precoce de desafios emergentes, garantindo que o arcabouço normativo acompanhe a evolução dos mercados digitais.

Por fim, ao harmonizar mecanismos nacionais de controle com os parâmetros internacionais, o Brasil não apenas fortalece sua democracia, mas também pode assumir papel de liderança na América Latina, servindo de referência para países que buscam equacionar liberdade de expressão e responsabilização das Big Techs. A consolidação de um devido processo informativo robusto reafirma o

compromisso com o interesse público e a proteção dos direitos fundamentais em um mundo cada vez mais conectado.

6. Referências

CARMO, Wendal (2024). Pesquisa aponta a confiança dos brasileiros nas instituições; Forças Armadas e igrejas lideram. *Carta Capital*, Política, 10 dez. 2024. https://www.cartacapital.com.br/politica/pesquisa-aponta-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-forcas-armadas-e-igrejas-lideram/.

CARTA CAPITAL (2024). Regulação das redes sociais tem apoio de 70% da população, diz pesquisa. *Carta Capital*, 10 dez. 2024. https://www.cartacapital.com.br/sociedade/regulacao-das-redes-sociais-tem-apoio-de-70-da-populacao-diz-pesquisa/.

CAUSIM, Juliana; LIMA, Samuel (2025). Meta eleva risco de radicalização nas redes e gera retrocesso contra desinformação, avaliam especialistas. *O Globo*, 07 jan. 2025. https://oglobo.globo.com./economia/tecnologia/noticia/2025/01/07/meta-eleva-risco-de-radicalizacao-nas-redes-e-gera-retrocesso-contra-desinformacao-avaliam-especialistas.ghtml.

COHEN, Julie E. (2013). What Privacy is For. *Harvard Law Review* 126(7): 1904-1933. harvardlawreview.org/print/vol-126/what-privacy-is-for/ .

G1 (2023). União Europeia cria obrigações inéditas para plataformas; veja lista de empresas atingidas. *G1*, 25 abr. 2023. https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2023/04/25/uniao-europeia-cria-regulacao-rigida-para-redes-sociais-veja-lista-de-empresas-atingidas.ghtml.

MARTINS, Laís; SPAGNOULO, Sérgio (2023). Como uma lei na Europa deve inspirar o futuro das redes sociais no Brasil. *Núcleo Jornalismo*, 20 jan. 2023.https://nucleo.jor.br/reportagem/2023-01-20-dsa-inspirar-regulacao-redes-brasil/.

MENDONÇA, Yasmin C.; ALMEIDA, Clara L; TORRES, Henrique; REBELO, Leandro; SANTANA, Raphael (2021). Responsabilidade e Transparência na prática: aprimoramentos necessários ao PL 2630/2020. *Artigos FGV*: Direito, 16 jun. 2021. https://portal.fgv.br/artigos/responsabilidade-e-transparencia-pratica-aprimoramentos-necessarios-ao-pl-26302020.

OLIVEIRA, Gustavo J.; HAGE, Thalita (2025). Regulação das *big techs* no Brasil: melhor remediar do que prevenir? *ConJur*, 2 fev. 2025. https://www.conjur.com.br/2025-fev-02/a-regulacao-das-big-techs-no-brasil-melhor-remediar-do-que-prevenir/.

VITAL, Danilo (2024). Aplicativo pode descredenciar motorista, mas deve oferecer direito de defesa. *ConJur*, 14 jun. 2024. https://www.conjur.com.br/2024-jul-14/aplicativo-pode-descredenciar-motorista-mas-deve-oferecer-direito-de-defesa/.

WEFORUM, World Economic Forum (2025). **Global Risks Report 2025**. Disponível: https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/. Acesso em: 20 abr. 2025.

7. Legislação e Jurisprudência

BRASIL (2020). **Projeto de Lei nº 2.630/2020**. Senado Federal. https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944.

EUROPEAN COMISSION (2022). **Legal documents on The Digital Services Act**. 27 out. 2022. https://commission.europa.eu/publications/legal-documents-digital-services-act_en.

EUROPEAN COMISSION (2025). **Trusted flaggers under the Digital Services Act (DSA)**. European Comission, 2025. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trusted-flaggers-under-dsa.

GDPR (2025). **General Data Protection Regulation**. Intersoft Consulting. https://gdpr-info.eu/.

STF, Supremo Tribunal Federal (2020). **ADPF 695 MC/DF**. Relator Ministro Gilmar Mendes, 24 jun. 2020. https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/gilmar-manda-plenario-analise.pdf.

STF, Supremo Tribunal Federal (2020). Marco Civil da Internet: relator vota por responsabilização de plataformas sem necessidade de notificação prévia. **Notícias STF**, 05 dez. 2024. https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/marco-civil-da-internet-relator-vota-por-responsabilizacao-de-plataformas-sem-necessidade-de-notificacao-previa/#:~:text=O%20ministro%20Dias%20Toffoli%2C%20do,redes%20sociais%20por%20danos%20decorrentes.

STJ, Superior Tribunal de Justiça (2024). **RECURSO ESPECIAL Nº 2135783 DF**. Relatora Ministra Nancy Andrighi. https://www.migalhas.com.br/arquivos/2024/7/91F5B3D7FB8C62_descredenciamentodemotorista99.pdf.

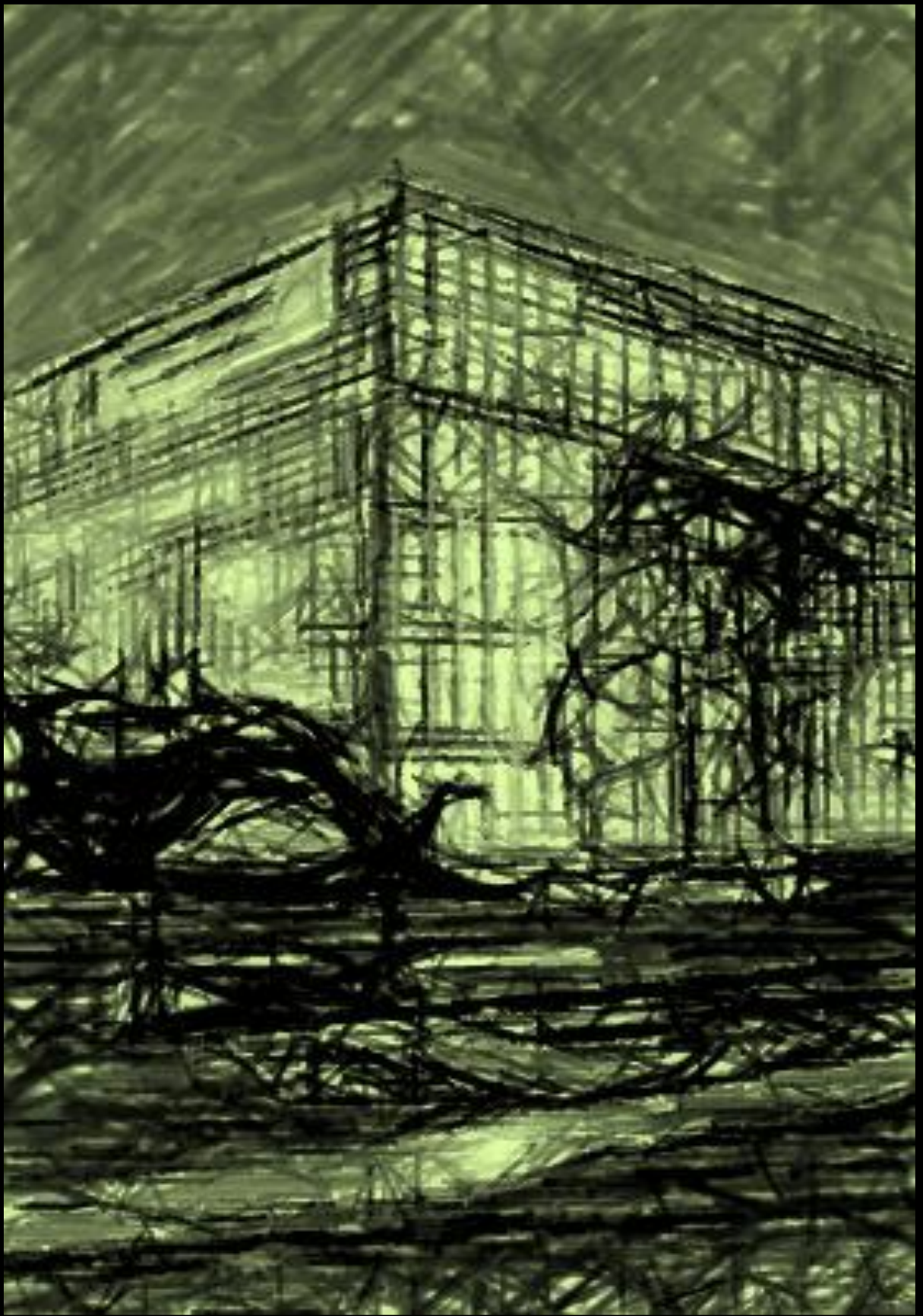
TSE, Tribunal Superior Eleitoral (2025). Desinformação que atinge a Justiça Eleitoral. **Coletânea de Entendimentos Jurisprudenciais do TSE**: Brasília, DF. https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas-links/desinformacao-que-atinge-a-justica-eleitoral.

Gustavo Justino de Oliveira

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP, 2005). Pós-doutor (*visiting researcher*) em Arbitragem Internacional (Hamburgo-Alemanha). Professor de Direito Administrativo na USP e no IDP-Brasília/São Paulo. Advogado, consultor, árbitro especializado em Direito Público. Membro integrante do Comitê Gestor de Conciliação da Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos do CNJ.

Thalita Hage

Bacharela em Direito pela PUC Campinas. Aprovada no 40º Exame da OAB. Pesquisadora em Direitos Humanos. Assessora Acadêmica no Justino de Oliveira Advogados. Foi monitora da disciplina de Direitos Humanos, Constitucional e Direito do Trabalho, na PUC Campinas, e realizou três pesquisas de iniciação científica (bolsa PIBIC/CNPq).



DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, O TEMA 1.120 E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

DUE LEGISLATIVE PROCESS, THEME 1.120 AND THE FEDERAL SUPREME COURT (STF) JURISPRUDENCE

Victor Marcel Pinheiro

Resumo

O artigo analisa criticamente o julgamento do Tema 1.120 (RE 1.297.884) pelo STF, que trata dos limites do controle judicial das normas regimentais internas das Casas Legislativas, partindo da compreensão do devido processo legislativo à luz da Constituição Federal de 1988. Examinam-se as decisões posteriores do Tribunal que referenciam esse *leading case*, apontando oscilações na jurisprudência quanto ao alcance da autonomia parlamentar e aos parâmetros constitucionais aplicáveis ao controle jurisdicional dos atos legislativos. Conclui pela a necessidade de uniformização interpretativa da Corte sobre o tema, de modo a se deixar claro que, embora haja autonomia e discricionariedade procedimentais do Poder Legislativo, violações a normas constitucionais, incluídos os princípios do devido processo legislativo, justificam o exercício da jurisdição constitucional.

Palavras-chave: Direito constitucional. Processo legislativo. Jurisdição constitucional. *Interna corporis.*

Abstract

The article critically examines the Brazilian Federal Supreme Court's (STF) ruling on Theme 1.120 (RE 1.297.884), which addresses the limits of judicial review over the internal procedural rules of legislative bodies, departing from an

understanding of due legislative process as established by Brazil's 1988 Federal Constitution. Subsequent STF decisions citing this leading case are analyzed, highlighting inconsistencies in jurisprudence regarding the extent of parliamentary autonomy and the constitutional parameters applicable to judicial review of legislative acts. The article concludes that the Court must harmonize its interpretative stance on this issue, clearly stating that, despite the legislative branch's procedural autonomy and discretion, violations of constitutional norms—including principles inherent in due legislative process—justify the exercise of judicial review.

Keywords: Constitutional law. Legislative process. Judicial review. *Interna corporis.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** O devido processo legislativo na Constituição Federal de 1988. **3.** O julgamento do Tema 1.120. **4.** A jurisprudência do STF a partir do Tema 1.120. ***4.1*** *Atos do Poder Legislativo submetidos ao Tema 1.120.* ***4.2*** *Normas jurídicas passíveis de serem utilizadas como parâmetros de controle do devido processo legislativo* **5.** Conclusão. **6.** Referências.

1. Introdução

Um dos casos de maior repercussão recente relativo ao devido processo legislativo é o relativo ao Recurso Extraordinário (RE) 1.297.884 (Tema 1.120), em que, já em sede de embargos de declaração, se fixou a seguinte tese:

> Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.

O objetivo do presente artigo é examinar criticamente as decisões colegiadas posteriores do STF que fazem menção a esse *leading case* para compreender as recentes interpretações que têm sido

feitas a seu respeito. Ainda que existam outras decisões do STF que tratem do tema do devido processo legislativo, optou-se por analisar aquelas que fizeram referência direta ao entendimento fixado no Tema 1.120 e como o Tribunal tem interpretado sua *ratio decidendi*. Para tanto, foi realizada busca no sítio de internet do STF, e, até julho de 2025, encontraram-se 14 decisões colegiadas sobre o Tema.

O trabalho é uma sequência de pesquisas anteriores que se fez sobre o devido processo legislativo[22]. Nessa linha, no item 2, faz-se breve reconstrução da proposta de compreensão, à luz do direito brasileiro vigente, do princípio constitucional do devido processo legislativo. No item 3, retomam-se os detalhes do julgamento que levaram à fixação do entendimento no Tema 1.120. No item 4, faz-se a análise crítica dos casos mais recentes do Tribunal, seguida por uma conclusão.

Como será visto, a jurisprudência do Tribunal ainda oscila em relação às atividades parlamentares que devem seguir o entendimento do Tema 1.120 e à extensão dos parâmetros de controle de constitucionalidade do devido processo legislativo.

2. O devido processo legislativo na Constituição Federal de 1988

Para a correta compreensão do devido processo legislativo à luz da Constituição Federal de 1988 abaixo são expostos dois pressupostos.

Em primeiro lugar, o princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, projeta seus efeitos não somente para o processo judicial ou administrativo, mas também para o processo legislativo. Como destaca Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho,

> o processo legislativo, como *iter* a ser observado pelos parlamentares para produção das leis, resultando de um poder conferido a certas pessoas para tomar decisões relevantes em nome da comunidade, também está sujeito aos ditames do devido processo legal" (CUNHA 2017, p.159).

[22] Especialmente, Victor Marcel Pinheiro (2024a, b), obras das quais se extraem excertos no presente texto.

Trata-se, justamente, do denominado devido processo legislativo. Dessa forma, ele rearticula as normas jurídicas constitucionais, legais e regimentais que disciplinam a produção normativa legislativa do direito na democracia deliberativo-representativa brasileira, estabelecendo estados ideais de coisas a serem alcançados nessa prática social juridicamente regulada. Entre as normas constitucionais do devido processo legislativo, ganham destaque seus princípios estruturantes: igualdade política, participação social, publicidade, deliberação e eficiência, sem exclusão de outros princípios relevantes e das regras que disciplinam o tema.

Cabe ressaltar que, na jurisprudência do STF, o devido processo legislativo adquire três sentidos ou dimensões de eficácia:

> (a) dimensão regulatório-individual: reconhecimento de legitimidade ativa extraordinária para os parlamentares demandarem judicialmente a tutela das regras do processo legislativo;
> (b) dimensão regulatório-difusa: direito difuso que implica a legitimidade de todo e qualquer juridicamente interessado pleitear judicialmente o respeito às regras do processo legislativo;
> (c) dimensão principiológica: compreensão de que o princípio do devido processo legal, dentre outros efeitos, projeta-se sobre e rearticula outros princípios e regras jurídicas que disciplinam o processo legislativo.

Trata-se de projeções de eficácia do devido processo legislativo que não se excluem mutuamente. O ponto comum, aqui, é que se trata de norma constitucional que estabelece estados ideais de coisas — para se utilizar de uma das terminologias mais aceitas sobre a noção de princípio jurídico[23] —, com a finalidade de reforçar os laços de representação política entre parlamentares e a sociedade em geral. O devido processo legislativo e suas normas, portanto, não protegem apenas interesses dos parlamentares, mas de toda a sociedade que participa por diversos canais institucionalizados ou não do processo de

[23] Para duas visões que compartilham desse pressuposto, ainda que adotem compreensões diferentes sobre a argumentação jurídica com base em normas-princípio, ver SILVA (2009, cap. 2) e ÁVILA (2018, p.112).

comunicação pública destinado a influenciar a tomada de decisão legislativa.

Dessa forma, cabe compreender que as normas constitucionais que são rearticuladas pelo devido processo legislativo estão esparsas no texto constitucional, não sendo somente as previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal.[24] Há, inclusive, precedentes do STF em que isso é expressamente reconhecido. Aqui mencionam-se, portanto, algumas dessas normas: a) Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*); b) soberania popular (art. 1º, inciso I, e art. 14, *caput*); c) cidadania (art. 1º, inciso II); d) pluralismo político e partidário (art. 1º, inciso V, e art. 17, *caput*); e) representação política (art. 1º, parágrafo único); f) possibilidade de participação social nos debates públicos institucionalizados (art. 1º, parágrafo único, art. 14, art. 37, § 3º, e art. 193, parágrafo único); g) segurança jurídica, igualdade política e regra da maioria (art. 5º, *caput*, e art. 47); h) devido processo legal (art. 5º, inciso LIV); i) normas que exigem expressamente "discussão" das proposições legislativas (art. 58, § 2º, inciso, I; art. 60, § 2º; art. 64 *caput*, art. 65 *caput*; art. 11, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — ADCT); j) princípios da Administração Pública aplicáveis a todas as atividades estatais: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, *caput*), entre outros.

É tarefa da dogmática jurídica justamente identificar essas normas e propor o estabelecimento de suas relações. De acordo com a proposta defendida e neste texto adotada como pressuposto, o princípio do devido processo legislativo pode ser justamente um ponto de partida para essa empreitada.

Embora não seja objeto do presente texto aprofundar o tema, deixa-se registrado o entendimento de que existem cinco princípios estruturantes do devido processo legislativo que, de modo mais imediato, estabelecem diretrizes para o processo de tomada de decisão legislativa: igualdade política, participação social, publicidade, deliberação e eficiência. A despeito da existência de outros princípios e regras que tratam do processo legislativo, esses cinco princípios captam

[24] Veja-se, por exemplo, ADI 1.254, Plenário, Rel. Min Sepúlveda Pertence, j. 09.12.2000 (regra da preclusão aplicada ao processo legislativo); ADPF-MC 378, Plenário, Red. para Acórdão Min. Roberto Barroso, j. 17.12.2015 (sobre o princípio da publicidade dos trabalhos legislativos) e ADI-MC 4.885, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 27.06.2018 (sobre o princípio da moralidade da deliberação legislativa).

boa parte da normatividade constitucional a respeito, oferecendo parâmetros normativos para a elaboração e aplicação de outras normas constitucionais, legais e regimentais.

O segundo pressuposto é o de que, nos termos da Constituição Federal de 1988, especialmente mediante o princípio da separação de poderes e seu art. 51, inciso III, e art. 52, inciso XII, reconhece-se às Casas do Congresso Nacional (e, por simetria, às demais casas legislativas) não "soberania", mas maior autonomia para definir seus ritos procedimentais. Isso implica: a) autonomia procedimental para definir as normas que regem suas atividades; e b) um grau considerável de discricionariedade procedimental, para definir quais ritos e procedimentos irá utilizar, até eventualmente afastando de modo pontual algumas regras regimentais, desde que isso não distorça significativamente o papel do Parlamento como o principal *locus* institucionalizado do processo de tomada de decisões políticas vinculantes em uma democracia representativa e deliberativa.

Essa interpretação da Constituição também se apoia na ideia de "legislação por excelência", como destaca Jeremy Waldron, na qual o processo legislativo é entendido como o principal processo público democrático de modificação do direito vigente, sendo instrumento de tomada decisões coletivas em tempo hábil e com os recursos disponíveis (WALDRON 2016, p.128).

De todo modo, cabe lembrar que, no marco do Estado Constitucional de Direito, nenhum Poder está acima da Constituição. Caso a conduta de um poder público, inclusive, do Poder Legislativo, ao editar ou aplicar suas normas regimentais, viole a Constituição Federal, haverá abertura para que essa questão seja levada ao Poder Judiciário para exercício da jurisdição constitucional. Como ressalta Canotilho, da ideia de Estado Constitucional de Direito decorre a vinculação do legislador à Constituição, no sentido da "indispensabilidade de as leis serem feitas pelo *órgão*, terem a *forma* e seguirem o *procedimento* nos termos constitucionalmente fixados" (CANOTILHO 2003, p. 246).

Autonomia e discricionariedade procedimentais, portanto, não devem ser compreendidas como marcas de uma "soberania" parlamentar, na qual seus atos deveriam ser considerados de natureza exclusivamente *interna corporis*. Elas são, na verdade, competências constitucionais para exercício de uma margem de apreciação ampla para instituição, aplicação e controle de suas próprias normas, justamente tendo em vista a necessidade de manutenção do processo

legislativo como prática institucionalizada na qual há amplo fluxo comunicacional dentro e fora dos órgãos oficiais. Tudo isso para que sejam construídas decisões políticas em ambiente igualitário, com participação das minorias e da sociedade em geral, de modo transparente, com base na possibilidade de transformação de preferências e oferecimento de argumentos públicos em defesa de um curso de ação e destinado a resolver de modo efetivo problemas coletivos relevantes.

Como destaca Paloma Biglino Campos, os regimentos internos têm forte caráter instrumental em relação à prática de produção legislativa, pois são destinados a proteger valores substantivos da democracia[25] — segundo a proposta aqui feita, os princípios estruturantes do devido processo legislativo. Deve ser reconhecida a importância do princípio da instrumentalidade das formas ou "economia legislativa", como salienta Tomás Vidal Marin, que deve ter ainda maior aplicação ao processo legislativo, se comparada aos processos judiciais e administrativos, como uma das projeções do princípio da eficiência do devido processo legislativo e que permite flexibilidade na aplicação das regras regimentais para a tomada de

[25] Nas palavras de Paloma Biglino Campos: "Obviamente, não se trata de voltar à velha teoria dos atos internos do Parlamento, que prevaleceu durante o século XIX e que continua em vigor apenas nos ordenamentos que, como a Grã-Bretanha, desconhecem o conceito normativo da Constituição. A ideia dos *interna corporis* baseava-se na soberania do Parlamento, de modo que as ações das câmaras que não atingissem a esfera jurídica dos cidadãos careciam de natureza jurídica e não estavam sujeitas ao controle judicial. Atualmente, estas abordagens são incompatíveis com o primado da Constituição e com as competências atribuídas ao Tribunal Constitucional. No estado democrático contemporâneo, a garantia da autonomia parlamentar deve levar a conclusões de outro tipo. Obriga, sobretudo, a reconhecer que em muitas ocasiões os atos das câmaras, embora tenham natureza jurídica e eficácia, se enquadram em relações políticas. O Parlamento não é um órgão que se limita à execução da Constituição, mas goza de uma ampla margem de liberdade na interpretação das suas regras e princípios. Mas, além disso, as relações que se estabelecem nas câmaras também são relações de natureza política, de modo que seus agentes têm um escopo de avaliação nem sempre sujeito a parâmetros objetivos de controle. Diante dos riscos que acarreta uma excessiva juridificação da vida política, é necessário reconhecer que determinadas ações do poder público estão parcialmente isentas de controle jurídico, portanto, estão sujeitas apenas aos mecanismos de controle político ou controle social que cabem ao eleitorado" (CAMPOS 2001, p. 188).

decisão dentro de tempo politicamente oportuno e com os recursos (informacionais, de atenção social, entre outros) disponíveis (MARÍN 2005, p. 154).

Como ressaltam Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò, ao serem considerados os regimentos internos parlamentares como "normas interpostas" e, portanto, "parâmetros constitucionais", deve-se adotar um critério "mais elástico do que aquele fundado na natureza constitucional ou apenas regulamentar de uma norma procedimental violada", de modo que, por exemplo, a violação de normas regimentais que concretizam direitos das minorias possa levar, conforme o caso concreto, a uma inconstitucionalidade (MARCENÓ e ZAGREBELSKY 2018, p.211-212).

Nesse sentido, as normas regimentais "não são normas constitucionais, mas são protegidas pela constituição", de modo que "não se deve entender, em geral, que elas venham a ocupar uma posição no ordenamento jurídico, nem, tampouco, uma posição hierárquica definida ou definível mediante o conceito de interposição" (MARCENÓ e ZAGREBELSKY 2018, p.239).

Diante dessas considerações, a proposta aqui defendida é a de que os regimentos internos das casas legislativas devem ser compreendidos como normas jurídicas infraconstitucionais, mas que diretamente disciplinam o exercício do poder político em uma de suas dimensões mais relevantes em uma democracia: a criação de normas jurídicas legislativas. Não são, portanto, normas "constitucionais" interpostas, mas normas "infraconstitucionais" interpostas.[26] Aqui "interpostas" aponta para o papel central dessas normas em uma democracia: de fato, elas "complementam" os comandos constitucionais no que se refere às atividades do Poder Legislativo, podendo ser relevantes para o exame da constitucionalidade de um ato do poder público, ainda que não sejam normas constitucionais.

[26] Considerando a jurisprudência do STF a respeito das normas supralegais, como fixado no RE 466.343, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 03.12.2008, não se trata de afirmar que os regimentos internos têm essa natureza. Como será visto, uma eventual afirmação nesse sentido enrijeceria o controle de constitucionalidade dos regimentos internos como se fossem normas com *status* próximo ao das normas constitucionais, afastando as necessárias autonomia e discricionariedade procedimentais inerentes ao processo legislativo nos moldes da Constituição Federal de 1988.

É justamente a partir da diferenciação dessas dimensões do princípio do devido processo legislativo que se parte para analisar o Tema 1.120.

3. O julgamento do Tema 1.120

O Tema 1.120 originou-se do RE 1.297.884, em que se discutiu a constitucionalidade da Lei nº 13.654/2018, que revogou o art. 157, § 2º, inciso I, do Código Penal, que previa a causa de aumento de pena por uso de arma branca.

Tanto a redação original do Projeto de Lei do Senado (PLS) 149/2015 (que deu origem à Lei nº 13.654/2018) quanto o parecer terminativo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) disponibilizado na internet na página de tramitação na matéria previram a revogação do mencionado dispositivo. Entretanto, a publicação do parecer da CCJ no Diário do Senado Federal não teria indicado essa revogação. Dessa forma, foi apreciada a questão de possível inconstitucionalidade em razão da violação ao § 2º do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)[27], uma vez que o erro na publicação, na prática, inviabilizaria a devida apreciação parlamentar do projeto, inclusive para avaliar-se o cabimento do recurso a Plenário, previsto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.

Levada a questão ao STF por via de recurso extraordinário, foram apresentadas três teses distintas no curso do julgamento.

No momento de apreciação da repercussão geral da questão constitucional discutida[28], o relator do caso, ministro Dias Toffoli, acompanhado à unanimidade, entendeu que a matéria já seria objeto de jurisprudência pacífica na Corte, citando casos semelhantes em que a mesma lei e outros atos legislativos teriam sua constitucionalidade questionada a partir de interpretações de normas de caráter regimental das casas legislativas.[29] Em sua visão, a jurisprudência da Corte seria

[27] RISF, art. 91, § 2º: "Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal"

[28] RE-RG 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 17.12.2020.

[29] Em especial, o ARE 1.234.080, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 11.05.2020, que versava sobre a mesma questão da Lei nº 13.654/2018, e do qual destacou o seguinte excerto: "não [ser] possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo,

firme no sentido da impossibilidade de o Poder Judiciário interpretar normas dos regimentos internos do Poder Legislativo, sob pena de afronta à separação de poderes. Dessa forma, votou pelo provimento do recurso extraordinário, fixando a seguinte tese:

> Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Já no julgamento de mérito, o relator apresentou voto praticamente idêntico ao anterior visto acima. Contudo, houve acréscimo de um parágrafo em que expressamente consignou que a declaração de inconstitucionalidade feita pelo Tribunal *a quo* "se restringiu à interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, não tendo sido caracterizado, contudo, desrespeito às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal".[30]

Por essa razão, o Ministro apresentou nova formulação da Tese, à qual aderiu a maioria do Tribunal:

> Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Aqui já se manifesta uma diferença importante em relação ao enunciado da tese anteriormente proposta: há a possibilidade de interpretação e aplicação de normas regimentais quando houver violação "às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo", que, nas palavras do relator, seriam aquelas previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição.

---

dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo".

[30] STF, RE 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, 14.06.2021, p. 20.

Em voto divergente, o ministro Marco Aurélio entendeu pelo desprovimento do recurso, por entender que havia de fato violação à Constituição Federal, atestada pela declaração de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 13.654, de 23 de abril de 2018, feita pelo Tribunal *a quo*.[31] Todavia não houve aprofundamento de seus argumentos.

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou o relator no que se refere ao julgamento do caso, mas, em relação à tese, registrou ressalvas. Isso porque o "controle constitucional das normas regimentais pode ocorrer quando houver violação direta ao texto constitucional, considerando-se como parâmetro de controle toda a Constituição, e não somente as normas pertinentes ao processo legislativo".[32]

Após o julgamento do caso, a Procuradoria-Geral da República (PGR) opôs embargos de declaração à adoção da tese na versão acima apontada, em razão de sua indevida restrição somente "às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo". Em sua visão, tal expressão deveria ser suprimida do enunciado da tese, uma vez que poderia levar à conclusão equivocada de que as demais normas constitucionais não poderiam ser parâmetro para controle de normas regimentais e do processo legislativo.

O relator votou pelo desprovimento dos embargos de declaração. Em seu entendimento, a tese então fixada retratava com exatidão o que decidido pelo STF conforme sua jurisprudência, sem ampliar excessivamente seu enunciado para uma regra muito abrangente, que abarcaria circunstâncias não decididas pela Corte. Isso porque a questão "estava fundada em desrespeito ao devido processo legislativo (art. 59 a 69 da Constituição), ou se, ao contrário, teve como base, estritamente, a interpretação de norma regimental das casas legislativas".[33]

A posição da Corte, entretanto, formou-se a partir de maioria, que acompanhou o voto-vista do ministro Gilmar Mendes. Em seu voto, o ministro consignou que o princípio da separação de Poderes deve ser compreendido à luz dos demais princípios constitucionais, de

[31] STF, RE 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, voto do Min. Marco Aurélio, j. 14.06.2021, p. 19.
[32] STF, RE 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, voto do Min. Gilmar Mendes, j. 14.06.2021, p. 37-8.
[33] STF, RE-ED 1.297.884, Plenário, red. para acórdão min. Gilmar Mendes, voto do Min. Dias Toffoli, j. 03.07.2023, p. 15.

modo que "quando as normas regimentais geram um resultado inconstitucional, a liberdade de conformação organizacional do Poder Legislativo deve ser mitigada, devendo prevalecer os demais princípios constitucionais, sejam eles atinentes ao processo legislativo ou não, sobre o da separação dos Poderes".[34]

Em sua visão, caso a incidência de uma norma regimental gere uma inconstitucionalidade, independentemente da norma constitucional afetada, haverá a possibilidade de sua declaração em sede judicial. Isso implicaria apenas uma aparente redução da liberdade de conformação do legislador, pois haveria proteção judicial à própria capacidade deliberativa do Poder Legislativo, reforçando sua legitimidade democrática.

Nesse sentido, a Corte, acompanhando o voto do ministro Gilmar Mendes, fixou a seguinte tese:

> Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Desse percurso, pode-se afirmar que a primeira tese de julgamento proposta, ainda quando do momento de reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional discutida no RE 1.297.884, adotava um enunciado muito rígido, que remontaria a uma visão muito forte de autonomia procedimental e a um paradigma já afastado — no direito comparado em larga medida, na literatura e na jurisprudência do STF — de soberania parlamentar. Em outras palavras, essa leitura rígida da separação de poderes que impediria o Poder Judiciário de interpretar normas jurídicas vinculantes, ainda que normas das casas legislativas, acabaria por esvaziar as ideias de Estado Constitucional de Direito, de superioridade hierárquica das normas constitucionais e de um dos principais mecanismos institucionais para sua proteção, o controle judicial de constitucionalidade.

Embora não tenha havido maiores debates em relação a essa primeira proposta de tese, como destaca Ana Paula de Barcellos, a jurisprudência do STF há muito entende que é possível se interpretar

[34] STF, RE-ED 1.297.884, Plenário, red. para acórdão min. Gilmar Mendes, j. 03.07.2023, p. 21.

normas dos regimentos internos das casas legislativas desde que também exista questão constitucional a ser avaliada em um caso concreto.[35] Por essa razão, nem mesmo à luz dos precedentes da Corte poderia se adotar um enunciado tão rígido quanto o proposto para o Tema 1.120 inicialmente.

Já na segunda proposta de tese, há o acréscimo da expressão "quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo". Aqui, deve ser reconhecida a abertura da tese para a possibilidade de que, no caso de violação direta da Constituição Federal, exista a possibilidade do exercício da jurisdição constitucional, mesmo no caso de interpretação e incidência de normas regimentais.

Neste momento, na fundamentação de seu voto e sua proposta, o ministro Dias Toffoli identifica quais seriam, em sua visão, as "normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo": as normas dos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Novamente aqui, há a redução do enunciado da tese, que poderia levar a pelo menos duas compreensões equivocadas.

O primeiro equívoco seria o de se entender que somente as normas constitucionais que digam respeito ao processo legislativo disciplinariam as atividades parlamentares. As atividades parlamentares são mais abrangentes do que suas atividades legislativas, abarcando processos de fiscalização e controle, investigação e julgamento, além de atividades de expressão e reverberação de demandas e visões sociais diretamente ligadas à atividade de representação política.

Isso porque não se devem interpretar as teses de julgamento fixadas pelo STF como enunciados legislativos, nem por seus métodos de interpretação como o *contrario sensu* (PINHEIRO 2023). De todo modo, a segunda proposta de redação do enunciado — a despeito do caso concreto tratar de questão relativa às funções legislativas do Congresso Nacional — poderia dificultar a compreensão de sua *ratio*

[35] *Cf.* BARCELLOS (2021, p. 441 e ss.), em que destaca outros precedentes do STF, como o HC 129.129 (Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 18.10.2019 – direito de acesso público ao Plenário das Casas Legislativas), MS 24.831 (Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22.06.2006 – requisitos constitucionais para instalação de CPIs) e a ADI 5.127 (Red. para Acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015 – inconstitucionalidade de emendas parlamentares sem pertinência temática em medidas provisórias).

decidendi, ampliando-a ou restringindo-a indevidamente em outros casos que não diziam respeito às atividades legislativas das Casas.

O segundo equívoco — e mais importante para o caso — seria não compreender que as normas constitucionais que disciplinam as atividades das casas legislativas, incluindo o processo legislativo, estão dispersas em todo o texto constitucional e não somente restritas aos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Como destacado acima, as normas rearticuladas a partir da dimensão principiológica do devido processo legislativo dizem respeito às condições institucionais mais profundas do exercício do poder político de modo democrático, como deliberação, representação política, igualdade, entre outros.

Em face disso, as normas constitucionais "pertinentes ao processo legislativo", na verdade, devem ser interpretadas como toda e qualquer norma constitucional que diga respeito ao processo legislativo, independentemente de sua posição topográfica no texto constitucional. Esse correto entendimento acaba por levar à redação mais simples da tese adotada em sua terceira formulação.

Como destacado no voto do ministro Gilmar Mendes, a redação mais sintética da terceira versão da tese permite comunicar de modo mais direto que toda a atividade parlamentar — seja ela em função legislativa ou não — está disciplinada pela Constituição Federal. Caso, ao editar ou aplicar uma norma jurídica regimental, o Poder Legislativo viole uma norma constitucional, haverá o fenômeno da inconstitucionalidade, o que poderá ser levado a conhecimento do Poder Judiciário pelas vias processuais próprias em controle concreto ou abstrato de constitucionalidade.

Mediante a terceira redação da tese ao final adotada pelo Tribunal, facilita-se a compreensão da longa linha jurisprudencial da Corte de que, de um lado, as casas legislativas são efetivamente titulares de elevado grau de autonomia e discricionariedade procedimentais e, de outro, no caso de violações a normas constitucionais — e aqui defende-se: inclusive ao devido processo legislativo e suas normas —, pode haver o exercício da jurisdição constitucional pelas vias processuais adequadas.

4. A jurisprudência do STF a partir do Tema 1.120

Após a finalização do julgamento do Tema 1.120, houve, até julho de 2025, 14 decisões colegiadas que interpretaram o decidido pelo

Tribunal. A seguir, examinam-se as que de modo mais direto trataram do tema.

Como ponto comum da maioria das decisões, entende-se que somente violações a normas constitucionais devem ser apreciadas pelo Poder Judiciário. De outro lado, as violações a normas exclusivamente de caráter regimental das casas legislativas não podem ser conhecidas pelo Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes.

Nesse sentido, o Tribunal entendeu como discrepante do entendimento fixado no Tema 1.120 decisão judicial que, "sem tecer quaisquer considerações a respeito da violação do devido processo legislativo constitucional, fundamentou sua decisão, única e tão somente, na interpretação — que julgou mais adequada — do regimento interno da Casa Legislativa em questão".[36]

Apenas no ARE 1.537.536, adotou-se uma interpretação mais forte da autonomia parlamentar de modo a suprimir de exame judicial um ato praticado pelo Poder Legislativo. No caso, foi apreciada a questão da constitucionalidade de moção de repúdio aprovada pela Câmara Municipal de Osasco (SP), em que se indicava a Bíblia como com uma das fontes "relevantes para a tomada de decisões políticas e legislativas". O Tribunal, além de considerar que tal manifestação está acobertada pela liberdade de expressão e imunidade parlamentar, entendeu que a moção de repúdio é "manifestação política típica do Poder Legislativo Municipal" e, portanto, "ato *interna corporis*, insuscetível de controle judicial, à luz da pacífica jurisprudência desta Corte, a exemplo do que decidido no Tema 1.120 da repercussão geral".[37] Adotou-se, portanto, uma compreensão de que todos os atos típicos do Poder Legislativo seriam atos *interna corporis* e imunes à revisão judicial.

Ocorre que, como já pontuava Rui Barbosa em relação à doutrina das questões políticas, não há que se falar em atos do poder público que sejam imunes à revisão judicial, pois, mesmo no caso de "poderes totalmente discricionários", é "da alçada incontestável dos tribunais" examinar, à luz da Constituição, as questões "da existência desses poderes e sua extensão" (BARBOSA 1914, p.211). Na mesma direção, Dieter Grimm afirma: "Se alguém quisesse excluir questões políticas do controle de constitucionalidade, a jurisdição constitucional

[36] SL-MC 1.656, Pleno, Rel. Min Roberto Barroso, j. 02.10.2023, p. 19.
[37] ARE 1.537.536, 2ª T., Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 27.05.2025, p. 6.

chegaria ao fim. Consequentemente, a questão só pode ser uma: saber se o modo pelo qual se procede à individualização do direito e à sua aplicação a objetos políticos consistiria em algo político ou jurídico." (GRIMM 2023, p. 117) O relevante, portanto, é saber se a questão derivada de um ato (e não o ato em si mesmo) é de natureza jurídica ou política. No caso do devido processo legislativo constitucional, o relevante é saber — como a grande maioria das decisões do STF aponta — se um ato do Poder Legislativo violou ou não normas constitucionais.

Nesse sentido, as decisões do STF apontam para elementos importantes que devem ser considerados no momento de aplicação do entendimento do Tema 1.120. Apresentam-se duas chaves de análise desses julgados relativas a: a) a natureza do ato do Poder Legislativo e b) a natureza das normas jurídicas passíveis de serem utilizadas como parâmetros de controle do devido processo legislativo.

4.1. Atos do Poder Legislativo submetidos ao Tema 1.120

Algumas decisões do Tribunal condicionam a adoção do entendimento fixado no Tema 1.120 à natureza jurídica do ato em questão. No Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.413.959[38], examinou-se a constitucionalidade de atos da Câmara Municipal de Carazinho (RS), que levaram à cassação de vereador por quebra de decoro parlamentar. Entre outros argumentos, o TJ/RS entendeu que houve violação ao Regimento Interno da Câmara Municipal no ponto em que determinava a substituição do titular por suplente da Comissão de Ética e não por vereador designado diretamente pelo presidente, como ocorrido no caso concreto.

O STF, nos termos do voto do relator, entendeu que, por se tratar de atos administrativos, o entendimento fixado no Tema 1.120 não seria aplicável, uma vez que ele teria sido adotado apenas para atos do processo legislativo, e não para todos os atos do Poder Legislativo. Em verdadeiro *distinguishing*, constou da ementa do julgado: "Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não viola o princípio da separação dos Poderes o exame da legalidade e abusividade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. (...) Inaplicável, portanto, ao caso concreto, o Tema 1.120 da repercussão geral".

[38] ARE 1.413.959, 2ª T., Rel. Min. Edson Fachin, j. 03.05.2023.

Em outros casos, entretanto, o Tribunal entendeu que o Tema 1.120 também se aplica a outros atos para além dos praticados no processo legislativo.

Na Rcl-MC 57.526, o Tribunal apreciou questão sobre a possibilidade de o Poder Judiciário rever atos do processo de eleição para a Mesa de Câmara Municipal de Palmas (TO). No caso, o Tribunal de origem havia considerado nulos três votos conferidos a um vereador para a Presidência da Casa, em razão de a marcação do voto ter sido feita em área irregular da cédula. O STF entendeu que, em face de omissão do Regimento Interno sobre o tema, somente à Câmara Municipal caberia interpretá-lo e colmatar a lacuna normativa, nos termos do que decidido no Tema 1.120[39].

Na STA 949, o STF apreciou pedido de suspensão de decisão judicial que entendera pela ilicitude de processo por quebra de decoro parlamentar em face de vereador. Ao conceder a segurança, o Tribunal entendeu, citando em passagem posterior o julgamento do Tema 1.120, que também nos casos de

> procedimento administrativo-político instaurado com objetivo de apurar a prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar, o Poder Judiciário deve atuar com absoluto respeito e deferência às soluções empreendidas pelo Poder Legislativo, mostrando-se legítima a intervenção jurisdicional apenas em hipóteses de transgressão direta à Constituição, vedada, por conseguinte, incursão no mérito da deliberação legislativa.[40]

Retomando-se as considerações acima sobre o julgamento dos embargos de declaração do Tema 1.120, deve ser ressaltado que as atividades parlamentares não se esgotam em atividades legislativas, mas abarcam atos de fiscalização e controle, responsabilização disciplinar de seus membros, julgamentos por crime de responsabilidade, entre outros. Dessa forma, deve-se reconhecer a incidência do princípio da separação de poderes na interpretação das normas regimentais também em casos para além do processo legislativo, nos termos do Tema 1.120.

O que se propõe aqui como chave de compreensão é que, a depender da natureza do ato do Poder Legislativo, exige-se maior ou menor espaço interpretativo de suas normas regimentais. Quando se

[39] Rcl-MC 57.526, 2ª T., Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 22.02.2023, p. 14.
[40] STA-MC 949, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 03.07.2023, p. 31.

tratar de atos do processo legislativo, há um grau de deferência maior exigido em face de interpretações regimentais, em razão da ideia de instrumentalidade das formas decorrente do princípio da eficiência do devido processo legislativo e da dinâmica eminentemente política de tal processo. Já nos casos de processos político-administrativos como julgamentos por quebra de decoro parlamentar ou crimes de responsabilidade, bem como em casos de atividades de investigação de ilícitos como os feitos por comissões parlamentares de inquérito, exige-se uma postura mais ativa do Poder Judiciário para avaliação de possíveis violações a normas constitucionais ou direitos individuais a partir da intepretação de normas regimentais, com destaque para as garantias processuais do contraditório e ampla defesa concretizadas mediante regras regimentais de prazos, etapas processuais, dilação probatória, entre outras.

4.2. Normas jurídicas passíveis de serem utilizadas como parâmetros de controle do devido processo legislativo

Os julgados posteriores ao Tema 1.120 também se diferenciam quanto à natureza jurídica das normas constitucionais que podem ser utilizadas pelo Poder Judiciário como parâmetro de controle de constitucionalidade na apreciação de atos do Poder Legislativo.

No MS 39.154, questionou-se interpretação do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional relativa às vagas em comissões mistas parlamentares de inquérito. No caso, o impetrante argumentava que a falta de previsão de vaga para bancada minoritária de deputados violaria a proporcionalidade partidária, prevista no art. 58, § 1º, da Constituição Federal. De modo diverso, nos termos do voto do relator, entendeu-se que, "dada a excepcionalidade do controle judicial do processo legislativo, seria necessário identificar na espécie uma violação clara e direta ao texto constitucional para que o pedido pudesse ser acolhido". Nos termos da ementa do julgado, "não cabe ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional da interpretação de normas regimentais pelas Casas Legislativas (RE 1.297.884 - RG, Tema 1.120)". [41]

Na Rcl 58.739, apreciou-se decisão judicial que declarou a invalidade de decisão monocrática do presidente da Câmara Municipal de Cacoal (RO), que, sem submeter a decisão ao Plenário da Casa,

[41] MS-AgR 39.154, Pleno, Rel. Min. Barroso, j. 28.08.2023, ementa e p. 6.

rejeitou requerimento de impugnação de candidatura de chapa para a eleição da Mesa. Em decisão unânime que julgou procedente a reclamação, consignou-se que a decisão reclamada não se fundamentou em nenhuma norma constitucional e que, com base no Tema 1.120,

> a possibilidade de existirem "omissões e lacunas" em qualquer conjunto de normas é inegável. Entretanto, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento paradigma, a única situação que permitiria ao Poder Judiciário exercer o controle em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas regimentais das Casas Legislativas seria na hipótese de manifesto "desrespeito às normas constitucionais", o que não se verifica no presente caso.[42]

De modo diverso, no ARE 1.415.653 o STF analisou acórdão do TJ/SP que declarou a inconstitucionalidade de lei do município de São Paulo por falta de participação social. No caso, houve duas audiências públicas que, entretanto, foram realizadas em momento anterior à apresentação de emenda parlamentar que introduziu novo tema ao debate e resultou no texto legal impugnado na ação de origem. Nesse caso, o STF entendeu por afastar a incidência do entendimento do Tema 1.120, pois o acórdão impugnado estaria fundamentado em normas constitucionais — no caso, normas de participação social previstas na Constituição do Estado de São Paulo — e que "a análise do atendimento do requisito de participação popular no procedimento legislativo pertinente a leis urbanísticas deve ser feita caso a caso, a partir do exame das circunstâncias fáticas presentes na tramitação do projeto de lei." [43]

Também na Rcl 76.222, o STF apontou para parâmetros constitucionais de controle de constitucionalidade mais amplos. No caso, tratava-se da eleição para a Câmara Municipal de Paraty (RJ), em que a Mesa entendeu que uma das duas chapas concorrentes à direção da Casa teria desistido da candidatura e, por aclamação e sem votação, declarou vencedora a chapa remanescente. A decisão reclamada, no caso, entendeu que, na verdade, não teria havido eleição e, portanto, que a eleição deveria ser concluída com votação — compreensão que violaria o que decidido no Tema 1.120 na visão do reclamante.

---

[42] Rcl-AgR 58.739, 2ª T., Rel. Min. André Mendonça, j. 27/11/2023, p. 17.
[43] ARE-AgR 1.415.653, 2ª T., Rel. Min. André Mendonça, j. 09/10/2023, p. 7-8.

O STF pontuou que avaliar se houve ou não eleição seria revisar fatos e provas, o que é inviável em sede de reclamação. Além disso, citando parecer da Procuradoria-Geral da República:

> O que está excluído da apreciação pelo Poder Judiciário não é o regimento em si, mas sim as questões *interna corporis*, ou seja, as matérias que dizem respeito exclusivamente à organização interna do Poder Legislativo, sem impacto externo ou contrariedade a princípios constitucionais.[44]

Examinando-se os casos mencionados, percebe-se que três deles diziam respeito a atividades para além do processo legislativo, não se diferenciando eventual incidência distinta do entendimento do Tema 1.120, como pontuado no item anterior.

Além disso, nos dois primeiros, entendeu-se que somente violação "direta ao texto constitucional" ou "manifesta" de norma constitucional poderia autorizar intervenção do Poder Judiciário. Já nos dois últimos, o Tribunal apontou que também violações a parâmetros mais amplos — neste trabalho, os chamados princípios estruturantes do devido processo legislativo — podem levar à inconstitucionalidade de um ato do Poder Legislativo.

É necessário relembrar que o paradigma hermenêutico contemporâneo rejeita uma redução da interpretação jurídica à textualidade de dispositivos normativos, o que ganha ainda mais relevo no caso da interpretação constitucional. Como exposto acima, inclusive no caso do processo legislativo há decisões do STF que já adotaram uma visão mais ampla dos parâmetros de controle de constitucionalidade do processo legislativo para entender que também devem ser respeitados princípios constitucionais. Não por outra razão, no momento de fixação final da Tese 1.120 em sede de embargos de declaração, o ministro Gilmar Mendes ressaltou que outros princípios constitucionais podem restringir a "liberdade de conformação organizacional" do Poder Legislativo e o princípio da separação de poderes.

Também no Direito Comparado há diversas decisões que apontam para a existência de princípios constitucionais que regem diretamente a atividade legislativa. O Tribunal Constitucional da Espanha tem jurisprudência de décadas em que aponta para o

[44] Rcl-AgR 76.222, 1ª T., Rel. Min. Cristiano Zanin, j. 14/04/2025, p. 7.

pluralismo jurídico como princípio do processo legislativo. A Suprema Corte de Israel identifica uma série de princípios relacionados às condições democráticas de gênese das leis como pressupostos de validade do processo legislativo. Também o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha tem julgado recente em que assinala a igualdade entre maioria e minoria parlamentar como um dos princípios que deve ser respeitado no processo legislativo.[45]

Isso leva à conclusão relativamente simples de que o processo legislativo — assim como o processo civil, o processo penal e todos os demais ramos do direito — é regido por regras e, também, princípios constitucionais. Caso violada uma regra ou princípio constitucional do processo legislativo, haverá uma inconstitucionalidade que repercutirá na validade do ato legislativo dele resultante.

O cerne da questão é o grau de deferência para com a intepretação das normas constitucionais e, especialmente, regimentais que disciplinam as atividades do Poder Legislativo em sua relação com os princípios estruturantes do devido processo legislativo. Como já exposto, a depender da espécie de atividade desempenhada pelo Poder Legislativo, deverá haver menor ou maior deferência judicial no momento de controle de seus atos. No caso do processo legislativo, tendo em vista sua natureza eminentemente política e, em razão disso, a incidência do princípio da eficiência especialmente na sua vertente de instrumentalidade das formas e celeridade, deve haver um grau considerável de deferência judicial para que não exista uma indevida restrição da autonomia e discricionariedade procedimentais do Poder Legislativo.

Como conclusão do item, a análise dos casos do STF revela que ainda não se fez um exame mais aprofundado do entendimento fixado no Tema 1.120, sendo que ele tem sido utilizado com sentidos diferentes e sem o exame da *ratio decidendi* do caso do qual se originou. Além de critérios distintos de sua intepretação, ainda não se fez uma clara diferenciação dos regimes jurídicos a que estão submetidas as diferentes atividades do Poder Legislativo e dos respectivos graus de deferência judicial em relação a elas.

[45] Para uma análise detalhada desses julgados, ver Pinheiro (2024, Cap.7).

5. Conclusão

Diante do exposto, chega-se à conclusão de que, ao julgar o caso concreto do RE 1.297.884 e ao fixar o Tema 1.120, o STF adotou o entendimento correto.

Isso porque, à luz das circunstâncias fáticas do caso, a proposta de modificação legislativa em questão foi efetivamente publicada na página oficial do projeto de lei desde a sua introdução, passando pela apresentação de relatório e deliberação na CCJ do Senado Federal. O fato de se identificar uma inconsistência na publicação no Diário do Senado Federal do texto consolidado aprovado na Comissão, que levaria a uma possível violação do art. 91, § 2º, de seu Regimento Interno, não foi suficiente para gerar empecilho para a tomada da decisão legislativa pelo Senado Federal, uma vez que tal modificação já era de conhecimento público e amplamente divulgada de forma permanente e constante pela internet na página oficial da tramitação do projeto no Senado Federal.

Isso significa que toda e qualquer violação ao art. 91, § 2º, do RISF significará, necessariamente, questão *interna corporis* não passível de ser objeto de controle jurisdicional? Não necessariamente.

Basta imaginar um exemplo em que, a despeito da apresentação correta de um projeto de lei submetido à tramitação terminativa, os relatórios das Comissões e seus pareceres são publicados tanto na página eletrônica da matéria quanto no Diário do Senado Federal de modo equivocado. Uma vez aprovado, não haveria meio de se identificar facilmente o que foi efetivamente decidido nas Comissões. Nesse caso, não se está diante apenas de uma violação ao art. 91, § 2º, do RISF, mas do próprio princípio da publicidade do devido processo legislativo, em prejuízo da possibilidade de os demais parlamentares conhecerem os termos da decisão tomada — inclusive para avaliar a conveniência e oportunidade de oferecimento de recurso ao Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal — e do conhecimento da sociedade como um todo, que tem o direito de acompanhar e participar dos trabalhos legislativos.

O exemplo ajuda a compreender o correto alcance da *ratio decidendi* do precedente que embasou a edição da Tese 1.120 da Repercussão Geral do STF, em linha com sua jurisprudência. Não se trata de adotar uma postura rígida de que qualquer violação à norma regimental das casas legislativas seria irrelevante para fins constitucionais, tampouco que toda violação à norma regimental

significa necessariamente uma inconstitucionalidade. Ela abre a possibilidade de uma análise mais detalhada das circunstâncias dos casos concretos dentro do quadro constitucionalmente admitido para a tomada de decisão parlamentar nos marcos do devido processo legislativo.

Como visto, entretanto, as decisões posteriores do Tribunal ainda fazem uma leitura oscilante do que decidido no Tema 1.120, sendo que ora se entende que ele somente se aplica ao processo legislativo, ora se entende que ele se aplica a todas as atividades parlamentares. Também não há uniformidade na identificação dos parâmetros de controle de constitucionalidade das atividades legislativas, ora se entendendo que somente violações "diretas" ao texto constitucional podem ser apreciadas pelo Poder Judiciário, ora se entendendo — corretamente — que também parâmetros mais amplos como princípios constitucionais fazem parte do devido processo legislativo constitucional. É tempo oportuno, portanto, de o Tribunal voltar ao tema em profundidade para fazer uma leitura mais rica da normatividade constitucional relacionada às condições democráticas da elaboração das leis e das demais atividades parlamentares.

6. Referências

ÁVILA, Humberto (2018). **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. São Paulo: Malheiros.

BARBOSA, Rui (1914). O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira [Discurso ao tomar posse como Presidente no Instituto dos Advogados, 1914]. *In*: **Ação e Pensamento de Rui Barbosa**, Brasília, Senado Federal, 2023, p. 177-214.

BARCELLOS, Ana Paula (2021). O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. *Revista de Investigações Constitucionais* 8(2): 435-456.

CAMPOS, Paloma B. (2001). Parlamento, princípio democrático y Justiça Constitucional. *Revista de Derecho* 12(1): 170-190.

CANOTILHO, J. J. G. (2003). **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina.

CUNHA, Alexandre J. C. (Fº) (2017). Do devido processo legislativo. *In*: Cunha, A. J. C. (Fº) *et al.* (orgs.). *Direito, Instituições e Políticas Públicas***.** São Paulo: Quartier Latin, p.155-177.

GRIMM, Dieter (2023). **Jurisdição constitucional e democracia: ensaios escolhido**. São Paulo: Contracorrente.

MARCENÒ, Valeria; ZAGRAEBELSKY, Gustavo (2018). **Giustizia constituzionale:** storia, principi, interpretazioni**.** Bolgonha: Il Mulino.

MARÍN, Tomás V. (2005). **Los Reglamentos de la Asembleas Lesgislativas**. Congresso de los Diputados, Madrid.
PINHEIRO, Victor M. (2023). A fixação de teses pelo Supremo Tribunal Federal e a 'sumulização' dos precedentes constitucionais. *In*: Mendes, G. F. e Pinheiro, V. M. (orgs.), *Súmulas, Teses e Precedentes: estudos em homenagem a Roberto Rosas***.** Rio de Janeiro: GZ, p. 244-258.
PINHEIRO, Victor M. (2024a) **Devido processo legislativo**: elaboração das leis e seu controle jurisdicional na democracia brasileira. Rio de Janeiro: GZ.
PINHEIRO, Victor M. (2024b). O controle jurisdicional do devido processo legislativo: o Tema 1.120 e suas três teses. *In*: Carvalho, J.S. (Fº). Akerman, W. (orgs.), *Repercussão Geral: grandes temas do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, Sobredireito.
SILVA, Virgílio A. (2009). **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros.
WALDRON, Jeremy (2016). **Political Theory**: essays on institutions. Cambridge: Havard Universety Press.

Victor Marcel Pinheiro

Bacharel, Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Foi *Visiting Scholar* na Universidade de Columbia (EUA) e fez graduação "sanduíche" na Ludwig-Maximilians-Universität München (Alemanha). Pesquisador vinculado ao Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Internacional de Heidelberg (Alemanha). Consultor Legislativo do Senado Federal e assessor de Ministro do STF. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

EFICÁCIA LEGISLATIVA: O PROCESSO LEGISLATIVO PELA PERSPECTIVA DOS PARLAMENTARES

LEGISLATIVE EFFECTIVENESS: THE LEGISLATIVE PROCESS FROM THE PERSPECTIVE OF PARLIAMENTARIANS

Beatriz Rey

Resumo

Este artigo identifica os hábitos eficazes de parlamentares na Câmara dos Deputados do Brasil. A partir da adaptação do trabalho de Volden e Wiseman (2014) ao contexto institucional brasileiro, a pesquisa combina métodos quantitativos e qualitativos para analisar como deputados federais navegam o processo legislativo e conseguem avançar suas propostas. Com base em dois índices originais de efetividade legislativa e em uma investigação de campo com entrevistas e observação participante, o estudo revela cinco hábitos recorrentes: domínio do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, construção de agenda temática, ocupação de posições institucionais, alianças com atores não convencionais e engajamento com a mídia. Esses hábitos refletem estratégias eficazes de uso de informação política e de política pública em um ambiente legislativo fragmentado.

Palavras-chave: Eficácia legislativa. Câmara dos Deputados. Hábitos parlamentares. Processo legislativo.

Abstract

This article identifies the habits of effective legislators in Brazil's Chamber of Deputies. Drawing on an adapted version

of Volden and Wiseman's (2014) typology, the study combines quantitative and qualitative methods to examine how federal deputies navigate the legislative process and advance their proposals. Based on two original legislative effectiveness scores and fieldwork including interviews and participant observation, the article reveals five recurring habits: mastery of Internal Rules, development of a policy agenda, access to institutional positions, alliances with nontraditional actors, and media engagement. These habits reflect strategic political and policy information use in a fragmented legislative environment.

Keywords: *Legislative effectiveness. Chamber of Deputies. Legislative habits. Legislative process.*

Sumário

1. Introdução. **2.** Referencial teórico. **3.** Metodologia. **4.** Uma teoria de eficácia legislativa. **5.** Cinco hábitos de legisladores eficazes na Câmara dos Deputados. **5.1** Domínio do Regimento Interno. **5.2** Construção de uma agenda de políticas públicas. **5.3** Acesso a posições institucionais. **5.4** Construção de alianças com atores não convencionais. **5.5** Engajamento com a imprensa **6.** Conclusão. **7.** Referências.

1. Introdução

O que torna um legislador eficaz? Essa pergunta tem mobilizado um campo crescente de pesquisa sobre política legislativa. Nos Estados Unidos, Volden e Wiseman (2014) identificaram cinco hábitos comuns entre parlamentares bem-sucedidos no Congresso norte-americano. Inspirado por essa abordagem, este artigo investiga a atuação de deputados federais no Brasil e identifica os hábitos que caracterizam os parlamentares mais eficazes na Câmara dos Deputados, adaptando o trabalho original às especificidades institucionais e políticas do contexto brasileiro.

Neste artigo, a efetividade legislativa é entendida como a capacidade demonstrada por um(a) parlamentar de fazer com que suas propostas avancem de forma significativa ao longo do processo legislativo, ainda que não necessariamente se convertam em lei. A

análise apresentada aqui deriva de uma investigação mais ampla que combinou métodos quantitativos e qualitativos para identificar estratégias recorrentes entre os parlamentares mais eficazes. A primeira etapa consistiu no desenvolvimento de dois índices originais de efetividade legislativa individual (em inglês, *Legislative Effectiveness Score, LES*) para o caso brasileiro: o $LES_{\text{Autores de Proposições}}$ e o $LES_{\text{Relatores de Proposições}}$. Esses indicadores permitiram identificar variações internas de desempenho na Câmara dos Deputados entre 2011 e 2018, apontando quais parlamentares se destacaram na tramitação de proposições.

Com base nesses dados, foi conduzida uma etapa qualitativa que aprofundou a compreensão sobre os comportamentos legislativos eficazes por meio de entrevistas, observação participante e análise de arquivo do Congresso e da imprensa. A articulação entre essas abordagens possibilitou observar, em profundidade, como parlamentares interagem com regras, pares e recursos institucionais. Assim, este artigo apresenta uma análise de hábitos de legisladores eficazes que combina a identificação empírica dos mais bem-sucedidos com uma análise contextual de suas práticas cotidianas.

Este artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta o referencial teórico; em seguida, discutimos a metodologia adotada; na sequência, desenvolvemos uma teoria de eficácia legislativa para, na sequência, apresentar os hábitos identificados entre os deputados eficazes; por fim, apresentamos as conclusões do estudo.

2. Referencial teórico

A literatura sobre eficácia legislativa tem se desenvolvido de forma significativa no contexto norte-americano, especialmente a partir dos trabalhos de Volden e Wiseman (2014), que propuseram uma análise de comportamentos associados a parlamentares eficazes no Congresso norte-americano. Nessa abordagem, eficácia legislativa é definida como a capacidade de um(a) parlamentar de fazer com que suas propostas avancem de forma significativa ao longo do processo legislativo, ainda que não necessariamente se convertam em lei. O foco está, portanto, na influência exercida durante as diferentes etapas da tramitação, como avanços em comissões ou no plenário.

Diversos estudos associam a eficácia legislativa a fatores como tempo de mandato, filiação ao partido governista, ocupação de cargos de liderança partidária e inserção em redes sociais densas dentro do

Congresso (CLARKE *et al*. 2018, BATTAGLINI *et al*. 2020). Outros apontam para a importância do domínio técnico sobre políticas públicas e da capacidade de formar coalizões dentro e fora das estruturas partidárias (HITT *et al.* 2017). No entanto, essa literatura permanece amplamente concentrada no caso norte-americano, cujas características institucionais — como alta disciplina partidária e baixa fragmentação — diferem substancialmente de sistemas multipartidários como o brasileiro.

No Brasil, a fragmentação partidária, a centralização da agenda nas mãos das lideranças e a fluidez das coalizões legislativas criam incentivos distintos para a atuação parlamentar. Poucos estudos investigaram como parlamentares brasileiros constroem sua eficácia a partir de práticas cotidianas e estratégias informais. Este artigo busca preencher essa lacuna ao explorar a eficácia legislativa como um fenômeno comportamental situado. Em vez de se concentrar apenas em variáveis institucionais ou resultados formais, o foco recai sobre os hábitos — entendidos como padrões recorrentes de ação — que permitem a certos parlamentares navegar com sucesso os desafios do processo legislativo. A partir disso, propõe-se um trabalho analítico que articula o uso estratégico de informação política e de política pública como fundamento da eficácia legislativa na Câmara dos Deputados.

3. Método

Este artigo baseia-se em uma abordagem metodológica mista, que articula dados quantitativos e qualitativos para identificar e analisar os hábitos de parlamentares eficazes na Câmara dos Deputados. A investigação integra, de um lado, uma medida original de efetividade legislativa individual — desenvolvida com base na metodologia de Volden e Wiseman (2014) — e, de outro, uma pesquisa qualitativa de campo conduzida entre 2018 e 2020.

A etapa quantitativa consistiu na construção de dois índices de efetividade legislativa (em inglês, *Legislative Effectiveness Score*, LES) para o Brasil: o $LES_{\text{Autores de Proposições}}$ e o $LES_{\text{Relatores de Proposições}}$, aplicados a dados legislativos do período de 2011 a 2018. Esses índices permitiram identificar os parlamentares mais eficazes no avanço de proposições ao longo do processo legislativo. Embora os detalhes técnicos dos índices não sejam apresentados neste artigo, eles servem como pano de fundo analítico, orientando a seleção dos casos e a

investigação sobre os comportamentos que contribuem para a efetividade.

Com base nesses indicadores, selecionei parlamentares com níveis distintos de efetividade legislativa para a realização da etapa qualitativa. Ao longo de nove meses de trabalho de campo em Brasília, conduzi 74 entrevistas semiestruturadas com deputados federais, assessores parlamentares e representantes da sociedade civil. Além disso, realizei observação participante em comissões, no plenário e em outros espaços da Câmara dos Deputados, gerando um conjunto robusto de notas etnográficas. Essas notas foram incorporadas como fonte primária à análise. Por fim, utilizei dados de arquivo da Câmara dos Deputados, bem como reportagens dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, que contribuíram para contextualizar os casos analisados

Essa triangulação permitiu identificar padrões recorrentes de atuação entre os parlamentares mais eficazes. A combinação metodológica de métricas de efetividade legislativa e análise qualitativa aprofundada permite uma compreensão mais rica dos fatores que contribuem para o sucesso legislativo na Câmara dos Deputados.

4. Uma teoria de eficácia legislativa

O compromisso com a formulação de políticas públicas é uma condição fundamental para a atuação legislativa eficaz: espera-se que os membros do Congresso demonstrem interesse genuíno pelo conteúdo das propostas e se envolvam ativamente com suas implicações substantivas (FENNO 1973). Parlamentares que buscam ser eficazes — isto é, que desejam transformar suas proposições em leis — devem querer produzir políticas públicas; aqueles que não demonstram interesse por esse objetivo tendem a investir menos tempo e recursos em processos legislativos. No entanto, o desejo de fazer política pública não garante, por si só, o sucesso.

A cooperação é essencial para a eficácia legislativa (BATTAGLINI *et al*. 2020). A aprovação de uma proposição legislativa requer o apoio da maioria da Casa, ou, no caso brasileiro, da maioria de uma comissão, já que muitas proposições podem ser aprovadas em caráter conclusivo nesse âmbito. Portanto, os parlamentares precisam cooperar com seus colegas para serem eficazes. Essa cooperação — e, por consequência, a eficácia — exige que os legisladores realizem quatro tarefas. Primeiro, devem se aprofundar no

tema de política pública com o qual desejam trabalhar. Segundo, devem conhecer as regras que regem o processo legislativo em sua casa legislativa. Terceiro, precisam identificar outros parlamentares, dentro e fora de seus partidos, que compartilhem preocupações semelhantes. Quarto, devem encontrar uma gama de resultados políticos possíveis com os quais outros legisladores possam concordar — dentro e fora de seus partidos. Essa última tarefa exige que os parlamentares obtenham informações sobre as preferências da maioria dos membros do Congresso (McCUBBINS *et al*. 1987).

No entanto, a cooperação impõe altos custos aos legisladores devido a um problema recorrente em todas as legislaturas: a assimetria entre a grande demanda por informação e a limitada oferta disponível (RINGE *et al*. 2013, CURRY 2015). A maioria dos parlamentares enfrenta dificuldades para se informar sobre os projetos em tramitação e sobre as disputas políticas que os cercam. Por isso, precisam buscar dois tipos de informação. O primeiro é a "informação de política pública", ou seja, dados e análises sobre diferentes áreas temáticas e suas possíveis consequências no mundo real (KREHBIEL 1992). O segundo tipo é a "informação política", ou seja, o conhecimento sobre o próprio processo legislativo: quem pode participar em cada etapa, quais são suas preferências, quais são os arranjos institucionais vigentes e quando determinadas ações podem ser executadas.

Com apenas informação de política pública, o legislador pode entender os detalhes técnicos de um projeto de lei, mas não saberá como fazê-lo avançar no processo legislativo. Com apenas informação política, entenderá o funcionamento das regras, dos atores e das instituições, mas não terá conteúdo substantivo para negociar com outros interessados. A eficácia, portanto, depende da combinação desses dois tipos de informação. Parlamentares com acesso simultâneo à informação política e à informação de política pública estão mais bem preparados para levar suas pautas adiante no processo legislativo (HITT *et al*. 2017).

Alguns legisladores conseguem reunir ambos os tipos de informação para tornar seus projetos mais atrativos a outros (HITT *et al*. 2017). No entanto, nem todos têm acesso a essas informações. Como resultado, a participação legislativa é, por natureza, seletiva (HALL 1987, 1996). Resta, então, a seguinte questão: como certos parlamentares conseguem reunir as informações de que necessitam? Essa capacidade precisa ser parte central de qualquer teoria que busque explicar a eficácia legislativa.

Neste artigo, argumento que os parlamentares mais eficazes desenvolvem hábitos específicos para acessar e combinar informação política e informação de política pública e que esses esforços se manifestam em padrões de comportamento observáveis. Na próxima seção, apresento cinco hábitos recorrentes entre deputados federais que se destacam por sua atuação no processo legislativo. Esses hábitos não apenas refletem a capacidade desses parlamentares de navegar pelas regras institucionais e formar alianças estratégicas (informação política), mas também demonstram seu compromisso com causas substantivas e com o domínio técnico de suas pautas (informação de política pública).

5. Cinco hábitos de legisladores eficazes na Câmara dos Deputados

Os cinco hábitos apresentados a seguir foram identificados com base na combinação entre análise quantitativa da efetividade legislativa e pesquisa qualitativa aprofundada. Cada um deles reflete a forma como deputados eficazes lidam com os desafios de obter e combinar dois tipos essenciais de informação: a informação política, que envolve o conhecimento sobre regras, atores, estratégias e oportunidades institucionais; e a informação de política pública, que diz respeito ao domínio substantivo dos temas em que atuam.

O domínio do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o acesso a posições institucionais dizem respeito diretamente à capacidade de navegar as estruturas formais do processo legislativo, ou seja, à informação política. Já a construção de uma agenda de políticas públicas e o engajamento com a mídia revelam o uso estratégico da informação de política pública tanto para aprofundar a especialização temática quanto para influenciar a opinião pública e pares legislativos. A construção de alianças com atores não convencionais, por sua vez, articula ambos os tipos de informação: requer sensibilidade institucional para identificar oportunidades políticas, mas também exige flexibilidade temática e capacidade de negociação sobre conteúdos legislativos. Esses hábitos, portanto, ajudam a explicar como certos parlamentares se destacam em um ambiente altamente competitivo e fragmentado como o da Câmara dos Deputados.

5.1. Domínio do Regimento Interno

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é a chave para compreender e operar os mecanismos formais do processo legislativo. Ele estabelece regras que organizam tanto os procedimentos administrativos quanto o trâmite das proposições legislativas, oferecendo previsibilidade e poder a quem domina seus dispositivos. Parlamentares eficazes utilizam o Regimento como instrumento político tanto para acelerar ou obstruir proposições quanto para pautar temas no plenário, transformando esse conhecimento em vantagem estratégica.

Para ilustrar esse hábito, analisamos o caso do deputado Evair Vieira de Melo na tramitação e aprovação do PL nº 3859/2015, que tratava da comercialização de produtos artesanais entre estados e municípios. Para viabilizar a aprovação da proposta, Melo lançou mão de uma estratégia regimental engenhosa. Ele e sua equipe identificaram que um projeto com temática semelhante — o PL nº 8642/2017 — já estava pronto para votação em plenário. Melo tentou negociar com o autor da proposição mais recente, Efraim Filho, propondo a incorporação do conteúdo do PL nº 3859/2015, mesmo que isso implicasse abrir mão da autoria. Diante da recusa, solicitou à Mesa Diretora o apensamento de seu projeto ao de Filho, conforme previsto no Regimento Interno. Como o PL nº 3859/2015 era mais antigo, passou a ter precedência e ocupou o lugar do outro na pauta de votações.

Essa operação mostra que o conhecimento detalhado do Regimento Interno pode ser decisivo para o sucesso legislativo. A ação de Melo não foi fruto do acaso, mas sim de domínio técnico e cálculo político. Em um ambiente onde menos de 1% dos projetos apresentados são aprovados em uma legislatura, saber explorar as regras a seu favor é um diferencial. Parlamentares eficazes não apenas conhecem o Regimento: eles o mobilizam estrategicamente para transformar seus objetivos em norma jurídica.

5.2. Construção de uma agenda de políticas públicas

Deputados eficazes costumam estruturar sua atuação legislativa em torno de uma agenda temática bem definida, frequentemente descrita por eles mesmos como uma “causa”. Essa agenda pode estar ligada a vínculos com segmentos sociais organizados, como evangélicos, militares, ambientalistas ou o agronegócio, e reflete

compromissos assumidos com suas bases eleitorais. A especialização em determinado tema confere ao parlamentar autoridade substantiva, facilita a construção de alianças e amplia sua capacidade de influenciar decisões partidárias, como a orientação de voto em plenário.

Para ilustrar esse hábito, analiso o caso da deputada Tabata Amaral. Com trajetória pública ligada à educação desde antes do início de seu mandato, Tabata estruturou sua agenda legislativa com forte foco nesse tema. Um exemplo emblemático é o projeto de lei nº 54/2021, que deu origem ao programa "Pé-de-Meia", iniciativa que oferece incentivo financeiro a estudantes do Ensino Médio público com o objetivo de promover a permanência e a conclusão escolar. Sua especialização na área de educação não apenas fortaleceu sua legitimidade perante colegas e atores institucionais, mas também lhe conferiu capacidade de pautar o debate público e moldar políticas concretas. A atuação de Tabata ilustra como o domínio de um campo temático pode ser um recurso estratégico fundamental para parlamentares que buscam transformar propostas em políticas públicas efetivas.

5.3. Acesso a posições institucionais

Em um sistema legislativo altamente centralizado como o brasileiro, ocupar posições estratégicas — como lideranças partidárias e presidências de comissões — é essencial para influenciar o andamento de proposições e viabilizar agendas legislativas. Parlamentares eficazes compreendem essa dinâmica e atuam para se inserir nesses espaços de poder, seja disputando diretamente os cargos, seja articulando com aqueles que os ocupam.

A mudança de partido realizada por Evair Vieira de Melo em 2018 — do Partido Verde (PV) para o Progressistas (PP) — exemplifica esse hábito. Sua filiação inicial ao PV foi motivada por conveniência eleitoral, sem alinhamento programático. Ao migrar para o PP, Melo passou a integrar um partido com maior peso institucional e acesso a espaços decisórios relevantes, o que fortaleceu sua capacidade de atuação legislativa. O caso ilustra como mudanças partidárias podem funcionar como instrumentos para ampliar a influência de parlamentares no processo decisório e garantir melhores condições para o avanço de suas agendas.

5.4. Construção de alianças com atores não convencionais

A fluidez ideológica e a fragilidade partidária tornam o ambiente legislativo brasileiro especialmente propício à formação de alianças pragmáticas. Parlamentares eficazes frequentemente transitam entre diferentes campos políticos para viabilizar suas propostas, mesmo quando isso exige a colaboração com atores de campos ideológicos opostos.

Um exemplo emblemático desse tipo de aliança está na atuação do deputado Sóstenes Cavalcante, figura central da bancada evangélica e amplamente identificado com pautas da direita conservadora. Durante a tramitação da Lei da Adoção, Cavalcante desempenhou papel decisivo como relator do Projeto de lei 5850/2016, articulando sua aprovação com apoio de parlamentares de diferentes espectros políticos — inclusive do Partido dos Trabalhadores (PT). A aliança com a deputada Maria do Rosário, do PT, reconhecida por sua atuação em defesa dos direitos humanos e por sua oposição histórica às pautas conservadoras da bancada evangélica, foi crucial para viabilizar o consenso necessário à aprovação da proposta.

A estratégia de Cavalcante envolveu a formação de um grupo de trabalho que incluiu parlamentares da esquerda, representantes do Ministério da Justiça e organizações da sociedade civil. Consciente de que o projeto só avançaria com apoio transversal, ele buscou envolver diretamente Maria do Rosário no processo de revisão e aprimoramento do texto legal. As divergências ideológicas se expressaram em pontos sensíveis, como a possibilidade de adoção por casais homossexuais ou estrangeiros. Enquanto deputados evangélicos se opunham ao primeiro ponto, parlamentares da esquerda resistiam ao segundo. O acordo final exigiu concessões de ambos os lados: retirou-se a restrição à adoção por casais do mesmo sexo e manteve-se a possibilidade de adoção internacional.

O projeto só foi aprovado após intensas negociações nos bastidores, ao longo de três meses de trabalho. Ao evitar a publicização do processo junto à sua base evangélica durante as negociações, Cavalcante adotou uma estratégia deliberada para proteger sua imagem e evitar custos eleitorais diante de uma aliança atípica com parlamentares de esquerda. Embora essa colaboração tenha sido considerada arriscada por outros membros da bancada evangélica, ela

foi decisiva para assegurar a aprovação unânime da lei no plenário da Câmara e, posteriormente, no Senado.

Esse caso ilustra como, no caso da Câmara dos Deputados, a construção de alianças com atores não convencionais pode ser não apenas uma estratégia de sobrevivência política, mas uma condição indispensável para a eficácia legislativa.

5.5. Engajamento com a imprensa

A visibilidade na imprensa é um recurso estratégico que pode fortalecer a posição política de um parlamentar tanto dentro quanto fora da Câmara dos Deputados. Ser reconhecido publicamente como um ator influente no processo legislativo contribui para a construção de capital político, facilita a formação de alianças e amplia o acesso a recursos institucionais. Nesse sentido, o engajamento com a imprensa não é apenas um efeito colateral da atuação legislativa, mas uma dimensão deliberada da estratégia de atuação parlamentar.

Deputados entrevistados relataram o uso ativo de veículos de comunicação como parte de sua rotina política. Muitos mantêm equipes dedicadas à produção de conteúdo, envio de *releases*, articulação com jornalistas e acompanhamento do noticiário. A cobertura positiva de sua atuação em projetos de lei, comissões ou agendas específicas pode ser mobilizada como instrumento de barganha política e de legitimação perante suas bases eleitorais.

6. Conclusão

Este artigo investigou os hábitos que caracterizam parlamentares eficazes na Câmara dos Deputados, com base em uma abordagem metodológica mista que combinou métricas originais de efetividade legislativa com análise qualitativa aprofundada. Inspirado no trabalho desenvolvido por Volden e Wiseman (2014) para o contexto norte-americano, o estudo adaptou e ampliou esse referencial para as especificidades institucionais e políticas do Brasil. Foram identificados cinco hábitos recorrentes entre os deputados mais eficazes: domínio do Regimento Interno, construção de uma agenda de políticas públicas, acesso a posições institucionais, construção de alianças com atores não convencionais e engajamento com a imprensa.

Esses hábitos refletem a capacidade de certos parlamentares de acessar e combinar dois tipos cruciais de informação: a informação

política, necessária para navegar o processo legislativo e formar alianças, e a informação de política pública, fundamental para formular propostas substancialmente relevantes. A análise mostrou que a eficácia legislativa no Brasil não se explica apenas por atributos formais, como filiação partidária ou senioridade, mas também por práticas deliberadas e estratégias adaptativas que respondem a um ambiente institucional fragmentado e competitivo.

Casos como o do deputado Sóstenes Cavalcante, que articulou a aprovação da Lei da Adoção em aliança com parlamentares de esquerda como Maria do Rosário, revelam a importância da construção de consensos improváveis e do pragmatismo político como elementos centrais da produção legislativa. Do mesmo modo, exemplos de uso criativo do Regimento Interno, especialização temática e mobilização midiática indicam que a eficácia legislativa depende de múltiplos recursos — formais e informais — mobilizados de forma integrada.

Este estudo abre caminho para novas investigações sobre a política legislativa no Brasil. Entre os desdobramentos possíveis, destacam-se: (1) análises longitudinais sobre como esses hábitos se consolidam ao longo do tempo e em diferentes legislaturas; (2) estudos comparados entre câmaras legislativas subnacionais; e (3) análises interseccionais que considerem como gênero, raça e origem regional influenciam o acesso a recursos e oportunidades legislativas. Avançar nesse campo é essencial para compreender, com maior precisão, como se faz política pública no Brasil e quais são os caminhos mais promissores para aprimorar a representação democrática.

7. Referências

BATTAGLINI, Marco; SCIABOLAZZA, Valerio Leone; PATACCHINI, Eleonora (2020). Effectiveness of Connected Legislators. *American Journal of Political Science* 64(4): 739–756. https://doi.org/10.1111/ajps.12498.

CLARKE, Andrew J.; VOLDEN, Craig; WISEMAN, Alan E. (2018). **The Legislative Effectiveness of Party Faction Members in Congress**. Center for Effective Lawmaking, Working Paper. https://thelawmakers.org/wp-content/uploads/2018/08/CEL-Working-Paper-2018-003.pdf.

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

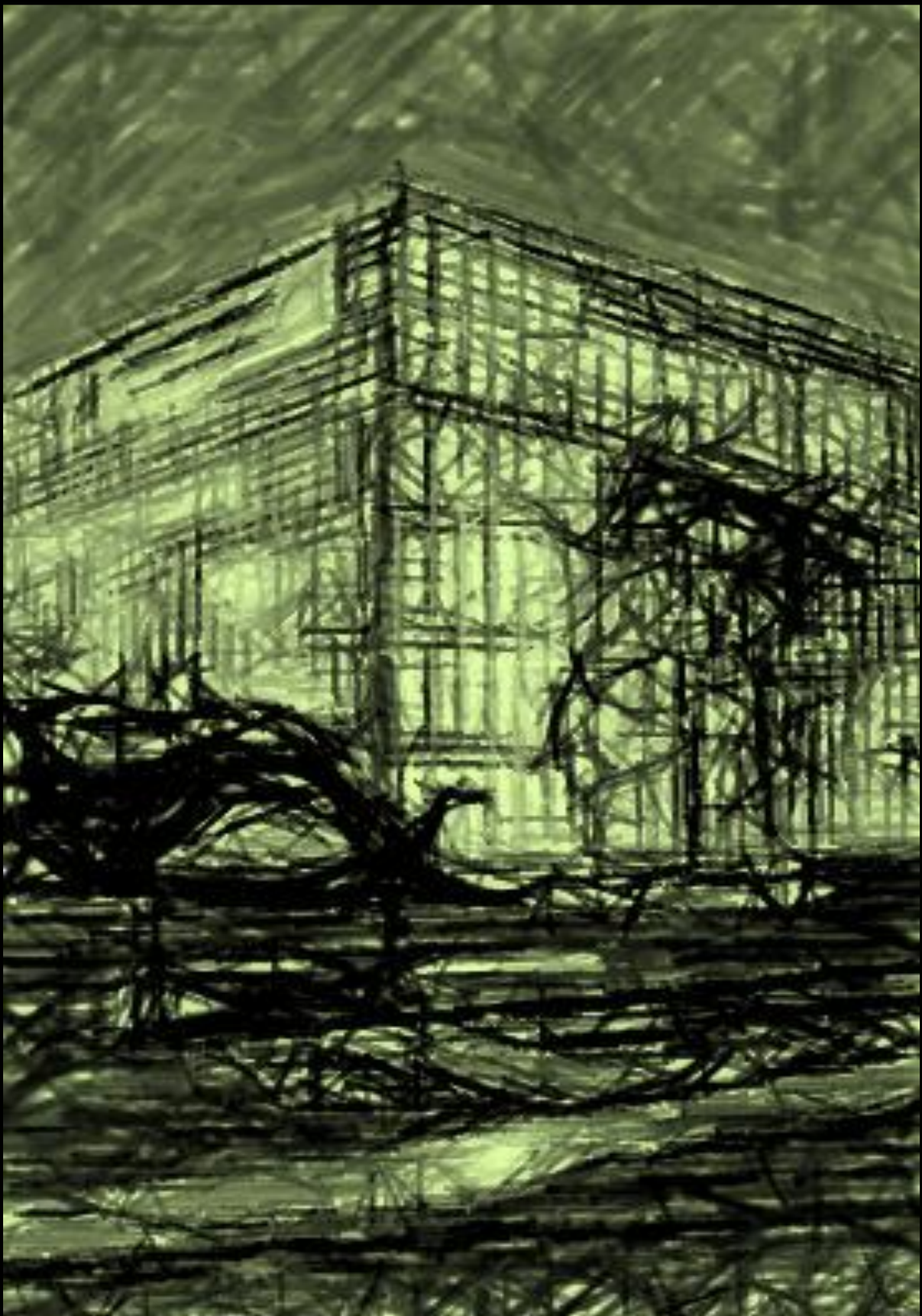
FENNO, Richard F. (1973). **Congressmen in Committees**. Boston: Little, Brown.

HALL, Richard L. (1987). Participation and Purpose in Committee Decision Making. *American Political Science Review* 81(1): 105–127.

https://doi.org/10.2307/1960786.
HALL, Richard L. (1996). **Participation in Congress**. New Haven & London: Yale University Press.
HITT, Matthew P.; VOLDEN, Craig; WISEMAN, Alan E. (2017). Spatial Models of Legislative Effectiveness. *American Journal of Political Science* 61(3): 575–590. https://doi.org/10.1111/ajps.12358.
KREHBIEL, Keith (1992). **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press.
McCUBBINS, Matthew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization* 3(2): 243–277.
https://www.jstor.org/stable/764990.
RINGE, Nils; VICTOR, Jennifer N.; CARMAN, Christopher J. (2013). **Bridging the Information Gap**: Legislative Member Organizations as Social Networks in the United States and the European Union. Ann Arbor: University of Michigan Press.
VOLDEN, Craig; WISEMAN, Alan E.; WITTMER, Dana E. (2013). When Are Women More Effective Lawmakers than Men? *American Journal of Political Science* 57(2): 326–341. https://doi.org/10.1111/ajps.12010.
VOLDEN, Craig; WISEMAN, Alan E. (2014). **Legislative Effectiveness in the United States Congress: the lawmakers**. New York: Cambridge University Press.
VOLDEN, Craig; WISEMAN, Alan E. (2018). Legislative Effectiveness in the United States Senate. *Journal of Politics* 80(2): 731–735.
https://doi.org/10.1086/695056.

Beatriz Rey

Pós-doutoranda na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e pesquisadora associada à Fundação POPVOX, nos Estados Unidos. Doutora em Ciência Política pela Universidade Syracuse (EUA) e especialista em política legislativa em perspectiva comparada.



O VETO E O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

THE VETO AND THE DUE LEGISLATIVE PROCESS

Marco Aurélio Stradiotto de Moraes Ribeiro Sampaio
Larissa Lima Luz Mendes

Resumo

O artigo analisa o veto presidencial como instrumento do devido processo legislativo que exige diálogo entre os Poderes. Argumenta-se que o veto, ao invocar inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, demanda fundamentação clara do Executivo e deliberação transparente do Congresso. Analisa-se seu uso como ferramenta de imposição de agenda e os ônus políticos decorrentes de sua aceitação ou rejeição. O Regimento Comum do Congresso estrutura o rito de apreciação dos vetos, mas a prática revela atrasos, deliberações em bloco e centralização nas lideranças partidárias, comprometendo a *accountability*. Defende-se, por fim, um processo legislativo que valorize a transparência, com uma análise clara, responsável e fundamentada das razões de veto pelo Parlamento.

Palavras-chave: Veto presidencial. Presidencialismo de coalizão. Interesse Público. Ônus político. Devido processo legislativo.

Abstract

The article analyzes the presidential veto as an instrument of the due legislative process that requires dialogue between the branches of government. It argues that the veto, when based on unconstitutionality or conflict with the public interest, demands clear justification from the Executive and transparent deliberation by Congress. The text examines its use as a tool for agenda-setting and the political burdens resulting from its acceptance or rejection. The Common Rules of Congress

structure the procedure for assessing vetoes, but the practice reveals delays, block deliberations and centralization in party leaderships, compromising accountability. The article ultimately advocates for a legislative process that values transparency, with a clear, responsible, and well-founded analysis of veto justifications by Parliament.

***Keywords**: Presidential veto. Coalition presidentialism. Public interest. Political burden. Due legislative process.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** O veto no devido processo legislativo. ***2.1** A motivação do veto por contrariedade ao interesse público como imposição de agenda e ônus político de seu enfrentamento.* ***2.2** O tratamento do veto no Regimento Interno do Congresso Nacional*. **3.** Conclusão. **4.** Referências.

1. Introdução

Aos 6 de janeiro de 2025, a *Folha de S. Paulo* publicou reportagem de Ana Luiza Albuquerque sobre a quantidade de vetos do governador Tarcísio de Freitas opostos a projetos de lei da Alesp, salientando recorde já na primeira metade de sua gestão, em comparação com governos anteriores. A tônica da matéria era a de que havia alguma insatisfação de deputados, em especial da oposição, referente ao esforço político que se perderia ante entendimento do chefe do Executivo sobre inconstitucionalidades ou, mesmo, contrariedade ao interesse público, razões possíveis para oposição do veto, conforme texto da CE, no § 1º, de seu art. 28. Em manifestação sobre o desconforto político causado pelos vetos, o então líder do governo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, deputado Gilmaci Santos, afirmava sobre o que seria a real intenção de seus colegas:

> É para eles fazerem política na base. Depois, até para reclamar do veto, ele está fazendo política. "Ah, o governador vetou meu projeto, que era bom para a sociedade". Ele vai fazer barulho e vai ganhar politicamente.

O desenho institucional do regime do veto em São Paulo não foge ao disposto na Constituição Federal. Por seu art. 66 e parágrafos, o

presidente pode vetar projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, tanto em controle preventivo de constitucionalidade quanto em caso de contrariedade ao interesse público. Uma vez vetado o projeto de lei, retorna ele ao Parlamento para análise, em sessão conjunta de deputados e senadores, podendo ser derrubado por maioria absoluta de seus membros. Na prática, impõe-se, para o caso de projeto de lei ordinária que seja vetado, por exemplo, quórum de lei complementar para derrubada da discordância do presidente sobre o tema. Há, ainda, trancamento da pauta do próprio Congresso Nacional se não levada a cabo a deliberação sobre o veto no prazo de 30 dias, conforme disposto no § 6º, do mesmo art. 66, da CF.

Se de um lado nossa Constituição é autoexplicativa quanto ao tema em questão, de outro ele se insere em cenário maior, de um presidencialismo de coalizão que vivenciamos na prática de nossa separação de poderes.[46] Além disso, nota-se relevância de estudo interdisciplinar que pode elucidar mais a questão, já que a análise do Direito e da Ciência Política se complementam, envolvendo investigações sobre controle preventivo de constitucionalidade, representação político-partidária, sistema de governo, diálogo constitucional entre os Poderes, agenda e políticas públicas, dentre outros.

Nosso sistema de governo é o presidencial. A análise de um devido processo legislativo leva em conta o respeito às regras de coparticipação, em geral, ao menos de dois dos Poderes constituídos. A dinâmica de sua relação é importante, muito mais do que a repetição do que se pode ou não fazer no processo de formação das leis, como se bastasse leitura estática do texto constitucional. A transparência de um presidencialismo de coalizão, cujas bases institucionais se repetem em Constituições estaduais pelo País (até por dever de simetria como imposto pela leitura do art. 25, da CF, emprestada por nosso Supremo Tribunal Federal), aumenta em proporção direta à compreensão do papel dos Poderes constituídos na sua relação do dia a dia, na implementação de poder de agenda executiva ou legislativa.

Em conseguinte, é imprescindível que, mesmo na análise dinâmica do todo das relações entre os Poderes, sejam pontuadas responsabilidades importantes para elevação de transparência na deliberação que lhes cabe. Analisar o todo não prescinde de

[46] Cf., sobre o tema, Sampaio: (2007, p.134 e ss).

investigação maior sobre o sentido de alguns pontos relevantes da relação entre os Poderes.

É aqui que se insere um escrutínio do como são, efetivamente, enfrentadas as razões de veto do Executivo. Uma meditação mais profunda, ligada ao desconforto dos deputados estaduais citados na reportagem mencionada, pode ser ilustrativa. Se, como apontado pelo então líder da Assembleia Legislativa do Estado, há políticos que propõem projetos de lei inconstitucionais ou contrários ao interesse público apenas para satisfazer à própria base, é certo que caberia ao Parlamento, já, barrar tal intento. Mas, como aponta a matéria citada, trata-se de insatisfação com vetos opostos ao deliberado pela própria Alesp como um todo. Uma vez aprovado um projeto de lei, ele é produto de deliberação parlamentar e, por isso, do corpo todo dos deputados, considerados em suas falas por regras de maioria constitucionais e regimentais.

Em outras palavras, o que parece haver é um entendimento comum de que haja desconforto apenas dos autores de projetos, e não da Assembleia como um todo. É mais lógico supor-se, porém, que, se a negociação de um projeto envolve não só os correligionários do deputado estadual propositante, mas também adversários no espectro político-ideológico e, ainda, conversas com o próprio Executivo, o desconforto deva ser geral. Afinal, projetos vetados são projetos aprovados pela Casa como um todo.

Mas há mais a se considerar: se houver coesão no posicionamento da Casa Legislativa, é certo que o ônus político do governo é sentido, mais claramente, na possibilidade de derrubada do veto. É dizer: não se encerra, a rigor, no veto, a vida toda do projeto de lei apenas pela discordância do Executivo. Renova-se a negociação interna da Casa que, minimamente, tem que enfrentar os motivos da não aquiescência apresentada pelo governador.

De que desconforto político se fala e a quem ele serviria, então?

No espaço deste trabalho, não se deseja aprofundar o estudo interdisciplinar exigido para compreensão de um governo de coalizão. Nem mesmo se quer explicar a inércia política de uma casa parlamentar que tem projetos vetados e não os reafirma. Quer-se, apenas, chamar a atenção para a necessária transparência que se deve dar ao estudo dos vetos pelo Parlamento. Afinal, se falou em determinado sentido, por que não derruba ele a discordância oposta pelo Executivo?

A seguir, analisam-se as razões de veto e suas possíveis significações, apontando-se a necessidade de atenção para o enfrentamento da questão pelo Parlamento para respeito a um devido processo legislativo material. O cenário maior da relação entre poderes não escapa, afinal, do dever de transparência no processo deliberativo. Se a política é atividade imprescindível para a sociedade de um lado, de outro deve ser levada a cabo com elevado grau de *accountability*, respeitando-se e honrando-se observância de ônus argumentativo no conjunto decisório. Não se investiga, pois, a dinâmica como um todo da relação entre os Poderes, mas se pontua um dos temas de sua prática em que falta transparência, qual seja, a análise clara das razões de veto pelo Parlamento.

2. O veto no devido processo legislativo

Quando se fala em devido processo legislativo, tem-se em mente, em princípio, sua dimensão meramente formal. Com efeito, não é raro, na doutrina, ver-se definição tanto do processo de formação das leis quanto do estudo de sua sistemática normativa pertinente, focados apenas no seu aspecto formal.

Um devido processo legislativo respeitado, portanto, seria aquele sem vícios em sua fluência. Essa visão do senso comum, porém, é incompleta, já que, por ela, o que faz o Congresso Nacional[47] é algo secundário ao como o faz. E, ainda, aparenta vir de leitura desatenta de nossa sistemática de controle de constitucionalidade, bem como de equivocada interpretação do disposto no *caput* do art. 102 da CF. Por seu texto, compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe, ainda, uma série de tarefas que se elencam a seguir.

Se algo cabe precipuamente ao STF, dentre outras tarefas, é óbvio que se pode supor que desempenhe, também, tais outras tarefas. A principal delas é a que diz o texto, a que informa todo o seu agir, que é guardar o texto constitucional. E, mais ainda, disso decorre que não só ao Supremo Tribunal Federal cabe a guarda da Constituição. O texto constitucional não lhe dá exclusividade. Fosse assim, seria inviável,

[47] No correr deste texto, menciona-se a relação institucional entre Executivo e Legislativo tomando-se por base a Constituição Federal. Claro que a reflexão serve, entretanto, à relação entre tais Poderes no âmbito dos estados.

para se ficar na seara judicial, o chamado controle difuso de constitucionalidade.

Mas, não raro, vê-se menção ao STF como o "guardião da Constituição". Tal título não é exclusividade sua e, no que toca ao controle judicial de constitucionalidade pelo mundo, vem sendo denunciada uma perigosa visão de que somente às Cortes caberia a interpretação constitucional.[48]

Ocorre que, embora os manuais deixem para um ou dois parágrafos a menção ao chamado controle de constitucionalidade político e prévio, é certo que ele é de suma importância. Se não é das Cortes o monopólio interpretativo da Constituição, por que razão não se dá atenção ao diálogo entre Legislativo e Executivo quanto a questões de constitucionalidade e mérito das leis antes de sua entrada em vigor?

Uma das razões cogitáveis é de que a classe política deixa ao STF uma tarefa de censor do próprio jogo que faz antes, imputando-lhe ônus de enfrentar deliberação de dois outros Poderes. Isso serviria ao argumento acima traçado de que, com a base, faz-se a política necessária e entrega-se o solicitado, ainda que com sacrifício de constitucionalidade.

Há, porém, outro cenário, ligado à legitimidade interpretativa que fazem Parlamento e presidente quanto ao que entendem seja constitucional, que pode ser atividade sincera. Aqui se evidencia a importância de um debate e controle prévios à promulgação, seja nas discussões da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das Casas Parlamentares como na votação e no acolhimento de seus pareceres por seus plenários, em um primeiro momento. E, logo em seguida, a eventual aprovação à sanção ou à oposição de veto pelo presidente da República.

Muito mais do que prerrogativa do chefe do Executivo, nesse contexto todo, o veto é a discordância do que fez um órgão legislativo quanto à sua constitucionalidade ou ao atendimento ao interesse público.

No primeiro caso, o ônus argumentativo já é grande, porque o presidente deve apontar a incompatibilidade que vê entre o aprovado por duas Casas Legislativas em face da Constituição. É manifestação de controle, de guarda da normativa constitucional e, por isso, discordância de aprovação do parecer favorável da CCJC e da deliberação do próprio Plenário.

[48] *Cf.*, nesse sentido, Häberle (1997) e Fisher (1988), dentre outros.

Mas há um cenário de cláusula mais aberta que importa ao mérito do que o Legislativo fez. Nessa segunda situação, o presidente aponta que todo o trabalho de um Congresso Nacional, eleito em sua maioria pelo sistema eleitoral proporcional, em conjunto com a representação conferida aos Estados-membros no Senado, é contrário ao interesse público. A tanto se dedica o próximo tópico.

2.1 A motivação do veto por contrariedade ao interesse público como imposição de agenda e ônus político de seu enfrentamento

Nosso país vive uma busca por coalizão devida, em grande parte, por uma duplicidade de sistemas representativos aliada ao multipartidarismo facilitado.[49] Se de um lado a Câmara dos Deputados, que congrega a maioria dos parlamentares, espelha a proporção de ideologias, em tese, na sua representação, de outro o Executivo decorre da escolha da maioria dos eleitores.

Há, claramente, no nascedouro da relação entre os Poderes, divergências a serem resolvidas. É claro que há o uso de mecanismos por ambos os Poderes envolvidos para minimizar tal situação. É da política que haja representação de liderança de governo, apoio de base, busca de coalizão, formação ampliada ideologicamente de gabinete de ministros, além da utilização estratégica, pelo Executivo, de prerrogativas inerentes ao processo legislativo de modo direto. Mesmo assim, tensões pontuais se formam.

A Ciência Política brasileira vem desempenhando há muito tempo um papel importante na tentativa de compreensão de como são resolvidas tais tensões.[50] Cabe ao jurista, também, compreender a importância constitucional de tais mecanismos, dentre os quais a manifestação por sanção ou veto se encontra.

A necessidade de transparência maior quanto ao veto encontra-se na abertura da cláusula que o permite pela contrariedade ao interesse público. Isso porque, ao lado da tensão inata à divergência representativa entre os Poderes Legislativo e Executivo, tem-se a possibilidade de, pontualmente, apropriar-se (ou não) o presidente da República acerca do conteúdo do próprio interesse público.

---

[49] Cf., em texto sempre lembrado sobre o tema, Abranches (1988).

[50] Cf., a propósito, Santos (1997), Abranches (1988), Meneghelo (1998) e Figueiredo e Limongi (1999), dentre outros.

Não é ele o proprietário exclusivo, na política, de tal conceito. Entretanto, sem maior dever de explicitação, discordando do mérito de um projeto de lei que, em um exemplo radical, possa ter sido aprovado por unanimidade nas duas Casas Legislativas, impede o chefe do Executivo que uma normativa nova se estabeleça.

Veto é coisa séria. Ao contrário do apontado pelo deputado estadual paulista Gilmaci Santos, não é somente do proponente do projeto de lei que deveria ser imaginada a expectativa de desconforto. Ela se situa na divergência apontada com o entendimento de todo um Poder Legislativo e, por isso, politicamente, assim deve ser analisada, para observância de um devido processo legislativo material.

Isso traz duas consequências primordiais para a verificação de um devido processo legislativo material, além do formal. A primeira é referente ao fato de que, ainda que negociado com o Parlamento, como se verifica por vezes, o veto serve de imposição de agenda do Executivo ao Legislativo. Se a proposta aprovada vai no sentido contrário do que preferia o Executivo, ele pode vetar o efeito de sua aprovação. Nada muda no estado de coisas normativo. Isso significa que, para fins de transparência, deve-se exigir explicação detalhada do presidente sobre os motivos de contrariedade ao interesse público que enxerga. É da responsabilidade do cargo. É da grandeza do poder de impedimento que tem ele quanto ao deliberado pelo Congresso Nacional. É necessário, portanto, que se especifique a contrariedade ao interesse público alegada, para o próprio bem da democracia e o respeito ao devido processo legislativo.

A segunda consequência pesa sobre o Parlamento. Isso porque, se é do jogo político constitucional que haja veto e ele imponha nova deliberação legislativa para promulgação da lei, em 30 dias e com quórum qualificado, para a maioria dos casos, é certo que a abertura de cláusula de contrariedade ao interesse público devolve ao Congresso Nacional o controle e reanálise, para reafirmação ou não, do que seja seu próprio entendimento sobre o assunto.

Concorda ou não ele com o fundamentado pelo presidente da República, e por quê? O mérito final de interesse público cabe ao Parlamento. É da responsabilidade de legislar. É da grandeza da função que exerce. Esquivar-se disso, aparentemente, aponta não só fraqueza política, mas falta de sinceridade quanto ao que deliberou. E, como consequência, falta de transparência meritória quanto ao que realmente queira o Parlamento normatizar.

Em outras palavras, o Congresso Nacional tem ônus político-constitucional de analisar o fundamento do veto e fundamentá-lo em sua manutenção, em especial, já que derrubá-lo é repisar o argumento de aprovação inicial do projeto. E isso não só como discussões em tribunas, mas como prestação de contas ao eleitor acerca do que realmente faz ao analisar a intepretação de contrariedade ao interesse público feita pelo presidente, sob pena de deixá-lo, conscientemente, apropriar-se de agenda de políticas públicas de modo exclusivo, esvaziando-se a crítica que faz ao tamanho do próprio Poder Executivo.

A análise do veto por contrariedade ao interesse público, portanto, não pode se resumir à mera deliberação formal para destrancamento de pauta, mas deve descer a minúcias. Se não for assim, perde-se *accountability* de todo o processo legislativo, inobservando-se sua imposição na vertente material.

Se, de um lado, vivemos um presidencialismo de coalizão que perdeu transparência ao longo dos anos, é forçoso reconhecer, de outro, que a Constituição Federal não desloca para o Executivo um protagonismo único no sistema de governo. Interpretação nesse sentido é imprescindível para respeito ao equilíbrio na relação dos Poderes que se esquece de emprestar à doutrina constitucional, lamentando-se o protagonismo do Executivo como se fosse ele necessariamente imposto pela sistemática constitucional.[51]

2.2 O tratamento do veto no Regimento Interno do Congresso Nacional

A previsão constitucional do veto, como etapa do devido processo legislativo, está normatizada no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), o qual estrutura os trâmites específicos para apreciação dos vetos presidenciais, operando como instrumento

[51] Na Ciência Política, é comum que se apontem delegações práticas de um poder constituído a outro com finalidades de teste quanto à aceitação pública. Não raro se mencionam os chamados "mecanismos de alarme de incêndio" que são acionados em tais situações, com o fito de se deixar qualquer risco à imagem pública em mãos exclusivas de quem, então, seria acusado de usurpar tais funções. Na realidade, porém, estudos de caso apontam um acerto político na divisão de responsabilidades que, infelizmente, ainda passa ao largo do estudo do Direito Constitucional. *Cf.* a propósito, Amorim e Tafner (2002) e McCubbins e Schwartz (1984).

regulador da relação entre Executivo e Legislativo nessa fase final da formação das leis.

O artigo 66, § 4º, da Constituição Federal determina que o veto será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, cabendo-lhe a prerrogativa de mantê-lo ou rejeitá-lo. O Regimento Comum detalha esse rito, já antes desenhado no texto constitucional, dispondo sobre prazos, forma de deliberação, quóruns e consequências procedimentais em caso de inércia parlamentar.

Segundo o artigo 104-A do RCCN, o prazo de trinta dias para exame do veto será contado da sua protocolização na Presidência do Senado Federal, sendo que, uma vez esgotado o prazo constitucional, haverá o sobrestamento da pauta das sessões conjuntas para qualquer outra deliberação legislativa (art. 106, § 3º, do Regimento Comum do Congresso Nacional). Trata-se, pois, de uma medida que visa a compelir o Legislativo a enfrentar o mérito da discordância presidencial, na tentativa de evitar que o veto seja ignorado ou procrastinado indefinidamente.

No entanto, embora o Regimento confira ao veto uma posição central no calendário de deliberações legislativas, determinando impreterivelmente sua apreciação para toda terceira terça-feira de cada mês[52], a prática política revela uma realidade mais complexa. Vetos, muitas vezes, permanecem por longos períodos sem deliberação efetiva, sendo utilizados como moeda de negociação ou como instrumento de paralisação estratégica por líderes partidários. O dispositivo regimental que determina o trancamento da pauta mencionado anteriormente não raro é contornado por sucessivos acordos de lideranças ou pela convocação de sessões que não se enquadram nos moldes exigidos para apreciação de vetos.

Exemplo emblemático da demora ostensiva do enfrentamento aos vetos é o fato de que, dos 64 vetos atualmente em tramitação no Congresso, 60 deles estão com o *status* "sobrestando a pauta", ou seja, já ultrapassaram o prazo constitucional para deliberação[53]. Destaca-se, inclusive, o Veto Parcial nº 30 de 2022, recebido em 15 de junho daquele ano, que versa sobre a gratuidade no despacho de bagagens —

[52] Vide artigo 106, § 1º, do RCCN.

[53] VETOS em tramitação. CONGRESSO NACIONAL. Brasília. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos. Acesso em: 13 de jun. de 2025.

matéria pautada de claro interesse econômico e social, cuja inação legislativa reverbera considerável ônus político.

Outro aspecto relevante do tratamento regimental está na sistemática de votação. O Regimento, seguindo a Constituição Federal, exige maioria absoluta dos votos de deputados e senadores, ou seja, 257 votos de deputados e 41 votos de senadores, computados separadamente, para a rejeição do veto. Caso ocorra um número inferior em qualquer uma das Casas, o veto é mantido (artigo 43, § 1º, do RCCN). Tal exigência para a superação da discordância presidencial torna o veto um instrumento de peso na definição de agendas públicas, elevado, em termos práticos, a mecanismo de barganha institucional e por interesses de coalizões formados no interior do Congresso Nacional.

O quórum exigido para derrubada do veto perfaz um termômetro direto da extensão do poder que é conferido ao chefe do Executivo, à medida que, como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> Esta maioria é extremamente difícil de ser obtida, não sendo frequente que um Presidente da República se ache tão desamparado a ponto de não contar, sequer, com adeptos suficientes para perfazer pouco mais de um terço do Congresso (FERREIRA 2012, p.177).

Essa dinâmica reforça o argumento já desenvolvido em tópico anterior: a transparência da deliberação sobre vetos é comprometida quando os dispositivos regimentais são utilizados apenas formalmente, sem o devido enfrentamento das razões presidenciais seja pela inconstitucionalidade ou pelo interesse público[54].

Acresce-se, ainda, uma crítica pontual à sistemática de votação dos vetos por meio das chamadas votações em globo ou agrupamentos por projeto, prevista nos artigos 106-A e 106-B do RCCN. Por esse modelo, todos os vetos constantes da Ordem do Dia são submetidos à deliberação em conjunto, agrupados por projeto, cabendo aos parlamentares registrarem seus votos por cédula identificada. Embora tal procedimento busque conferir celeridade à

[54] Cf., para um estudo sobre a necessidade de motivação do veto e a possibilidade de controle jurídico: Soares (2003).

apreciação[55] e esteja formalmente em conformidade com o art. 46 do RCCN — que exige votação nominal e por cédula que permita a apuração eletrônica —, seus efeitos práticos levantam sérios questionamentos quanto à qualidade democrática da deliberação.

Do mesmo modo, em que pese esteja prevista a concessão de cinco minutos para oradores inscritos debateram o veto, com discussão de quatro senadores e seis deputados (artigo 106-A, §§ 1º e 2º), a votação em globo compromete a análise individualizada de cada veto, muitas vezes referente a dispositivos com objetos normativos diversos[56].

A possibilidade de requerimento de destaques para dispositivos individuais ou conexos por lideranças partidárias (art. 106-D), embora existente, é limitada por critérios de proporcionalidade e depende de articulação política complexa, o que favorece a centralização da deliberação nas cúpulas partidárias e restringe a participação individual dos parlamentares.

Além disso, mesmo com a modificação que instituiu o voto aberto — por força da Emenda à Constituição nº 76/2013, que retirou o voto secreto na sessão de deliberação de vetos —, a transparência efetiva é prejudicada, pois o agrupamento dificulta que o eleitor compreenda a posição de seu representante em relação a vetos específicos.

Por fim, a votação por bloco acaba por incentivar uma apreciação apressada e pouco debatida dos vetos, sobretudo em contextos de acúmulo na pauta. O que se observa, na prática, é a conversão de um momento que deveria ser de controle do Legislativo sobre o Executivo em um gesto simbólico de adesão protocolar à vontade presidencial.

---

[55] Modificação para a votação em globo foi posta em pauta em 2015, sob a justificativa de celeridade no sistema de votação e apuração. RESOLUÇÃO estabelece novas regras para análise de vetos. SENADO FEDERAL. https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renan-calheiros/resolucao-estabelece-novas-regras-para-analise-de-vetos. Acesso em: 13 de jun. de 2025.

[56] Inclusive, quando proposto o sistema de votação em bloco, houve expressa insatisfação de alguns parlamentares que defendiam a discussão individual dos vetos. OPOSIÇÃO crítica projeto que altera regras sobre votação de vetos. CÂMARA DE DEPUTADOS. Brasília. 24 de fev de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/450997-oposicao-critica-projeto-que-altera-regras-sobre-votacao-de-vetos/. Acesso em: 13 de jun. de 2025.

Veja-se, inclusive, como bem destacado por Dallari (2015, p.3), que, entre 1988 e 2014, foram rejeitados somente oito vetos, o que, à época, corresponderia a 0,7% do total dos vetos deliberados. O índice é inegavelmente ínfimo.

Dessa forma, o Regimento Comum, embora tecnicamente bem estruturado, torna-se insuficiente quando não acompanhado da efetiva disposição política dos parlamentares em exercer sua prerrogativa constitucional de reavaliar, com transparência e *accountability*, as razões do veto. Ignorar esse papel é abdicar da corresponsabilidade na guarda da Constituição, assumindo, por omissão, que somente ao Executivo cabe protagonizar a arena decisória da formulação normativa.

Essa crítica reforça a premissa de que o devido processo legislativo não se esgota na observância formal das etapas regimentais. Exige-se que cada fase seja substantivamente significativa. E isso inclui, necessariamente, a deliberação qualificada, transparente e individualizada sobre os vetos presidenciais.

3. Conclusão

Ao permitir o veto nas mãos do presidente da República, a CF exige fundamentação específica. Trata-se de faculdade de impedimento importante que exerce o chefe do Executivo, sendo de rigor que o faça com autocontenção e responsabilidade política.

A ideia primordial da separação de poderes é a de equilibrar as forças políticas. Independentemente do desenho institucional que traça a normativa da Constituição, é certo que se trata de cânone que visa à contenção no exercício do poder. Não basta a sua previsão no texto constitucional sem estudo de sua mecânica que tente, ao menos, apontar onde possa estar desequilibrado e sem transparência o jogo político.

Veto, como dito, é coisa séria. Temas como controle de constitucionalidade e conteúdo do interesse público estão nas mãos de todos os agentes políticos e, no processo de formação das leis, em especial, do Legislativo e do Executivo.

Não se pode imaginar uma agenda imposta por um poder constituído a outro sem se cogitarem as razões que levam a tanto. Tanto a sinceridade na oposição de veto quanto a seriedade com que deve ser enfrentada a sua fundamentação pelas casas legislativas é de suma importância. Daí que a transparência de seu processo ganha contornos

de verdadeira elucidação do jogo político e de seu papel perante a sociedade.

Não pode o tema ser tratado com menor importância com relação a outros pontos da doutrina constitucional, sob pena de se amesquinhar o próprio Direito Constitucional em sua normativa. O que quis o Constituinte e o que fazem os Poderes envolvidos no processo de formação e controle de constitucionalidade de leis são situações cuja compatibilidade pode e deve ser aferida a todo instante.

É do jogo político a divisão de tarefas e responsabilidades perante o público. O que não parece ser correto, porém, é que tal divisão não seja transparente para o controle desse mesmo público eleitor.

A rápida análise do tema do veto que se fez, aqui, demonstra a necessidade de atenção da doutrina para a falta de transparência do jogo político-constitucional quanto à temática em tela, devendo-se atentar para seu incremento, buscando-se o sentido de um devido processo legislativo material.

4. Referências

ABRANCHES, Sérgio H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais* 31: 5-34.

ALBUQUERQUE, Ana L. (2025). Governo Tarcísio chega à metade do mandato com recorde de vetos na assembleia. *Folha de S. Paulo,* 06 jan. 2025.

AMORIM, Octavio (Nº); TAFNER, Paulo (2002). Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados: Revista de Ciências Sociais* 45: 5-38.

DALLARI, Paulo M. (2015). **O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. São Paulo (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo).

FERREIRA, Manuel G. (Fº) (2012). **Do processo legislativo**. 7.ed. São Paulo: Saraiva.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando (1999). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FISHER, Louis (1988). **Constitutional dialogues:** interpretation as political process. Princeton: Princeton University Press.

HÄBERLE, Peter (1997). **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição - contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor.

McCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas (1984). Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 28: 165179.

MENEGUELLO, Rachel (1998). **Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra.
SAMPAIO, Marco A. (2007). **A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores.
SANTOS, Fabiano (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais* 40: 465-491.
SOARES, Marcos A. S. (2003). O veto. Controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário? *Revista de Informação Legislativa*. 40(159): 241-251.

Marco Aurélio Sampaio

Juiz de Direito no Estado de São Paulo. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo.

Larissa Lima Luz Mendes

Advogada, formada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pós-graduanda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.



A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

POPULAR PARTICIPATION IN THE DUE LEGISLATIVE PROCESS

Laís Ribeiro de Senna

Resumo

Este artigo analisa a importância da participação popular no processo de elaboração dos atos normativos, abordando tanto aspectos amplos quanto específicos. Investiga, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, símbolo de retomada democrática e de fortalecimento dos direitos sociais e políticos, a efetividade dos mecanismos de participação popular, especialmente no âmbito do devido processo legislativo. Além disso, examina instrumentos existentes, suas regulamentações e os desafios enfrentados para garantir uma participação efetiva, com foco na esfera federal e no estado de São Paulo.

Palavras-chave: Participação popular. Processo legislativo. Democracia.

Abstract

This study examines popular participation in the process of drafting normative. Following the promulgation of the Federal Constitution of 1988, a symbol of democratic resurgence and the strengthening of social and political rights, the study investigates the effectiveness of mechanisms for popular participation—particularly within the legislative process. Considering the context of the Brazilian state, the article discusses how public involvement in lawmaking contributes to democratic legitimacy and the reinforcement of the rule of law. Furthermore, it evaluates the existing instruments, their

regulatory frameworks, and the challenges faced in ensuring meaningful participation, with a focus on both the federal sphere and the State of São Paulo.

Keywords: *Popular participation. Legislative process. Democracy.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** A participação popular no processo legislativo como instrumento de efetivação de uma legitimidade democrática do Estado. **3.** O devido processo legislativo federal e suas iniciativas de participação popular. ***3.1*** *Lei de iniciativa popular.* ***3.2.*** *Plebiscito.* ***3.3.*** *Referendo.* ***3.4.*** *Audiência e consulta pública*. **4.** Desafios e oportunidades de efetivação da participação popular em um Estado Social Democrático de Direito. **5.** Conclusão. **6.** Referências.

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo central discutir a relevância da participação popular no processo de construção e elaboração dos atos normativos. Em razão da dimensão do tema, inicialmente não será especificada a participação popular no processo legislativo do estado de São Paulo, mas de uma forma mais ampla, para, em seguida, serem analisadas eventuais particularidades do Estado.

A importância do tema se fundamenta no âmago da criação do Estado brasileiro como hoje o conhecemos. O recorte temporal adotado será a promulgação da Constituição Federal de 1988, não só por ter inaugurado o atual modelo de Estado, mas por ser, por si só, símbolo de aplicação da participação popular.

Naquele momento histórico, superava-se a regência de um governo autoritário e, aclamada pelo povo, no famoso movimento "Diretas Já", retomava-se a ordem democrática brasileira, a partir da realização de eleições diretas e da redação de uma nova Carta Magna, que regeria as relações entre Estado e população dali em diante.

Transcorridos quase 37 anos da promulgação da Constituição Federal, hoje tem-se um texto normativo já aplicado há tempo suficiente para que seja analisado e escrutinado, embora ainda se registre a democracia brasileira como uma democracia jovem, com as fragilidades que são próprias dessa "juventude".

A Constituição Federal de 1988, reconhecida como "Constituição Cidadã", fundava seus princípios na proteção a uma população que havia sobrevivido a um regime ditatorial. Trazia, portanto, a sensibilidade dos direitos fundamentais ao povo, ao mesmo tempo que tentava impor sobre os Poderes mecanismos efetivos de controle e limitação que impedissem de se repetir o cenário do qual se saía. Exemplo disso é a alçada dos municípios como entes federativos, em uma tentativa de fragmentação do poder que impedisse a concentração, outrora tão prejudicial aos interesses democráticos.

O Estado brasileiro deixa, portanto, uma postura de defesa da segurança e das liberdades apenas e passa a assumir, para além delas, obrigações positivas de limitação de seu próprio poder e de oferecimento de direitos políticos e sociais outrora deixados de lado.

Constrói a Constituição Federal de 1988 um Estado Social Democrático de Direito, responsável não só por não impedir o exercício das liberdades, mas por fomentar e instituir direitos sociais e democráticos.

Além disso, em termos procedimentais, buscou aproximar o Estado de seus cidadãos, fortalecendo o elo democrático entre eles. Um dos mecanismos instituídos foi a participação popular, nela incluída a possibilidade de formulação de leis de iniciativa popular, conferindo ao povo o poder inclusive de legislar.

Nesse cenário, nota-se um Estado mais próximo do povo e dedicado a cumprir com suas responsabilidades, bem como a afastar o risco de novas concentrações de poderes. Remete-se às teorias que, anos mais tarde, foram chamadas de teorias de uma democracia participativa, ou até mesmo deliberativa, que buscam, na participação popular e no diálogo, a legitimação do poder político.

Mas, passados todos esses anos, a pergunta que se coloca é: são efetivos os mecanismos constitucionais mencionados na construção do Estado que se pretende formar? E, ainda: essas condições relatadas se aplicam à esfera estadual — mais precisamente, ao estado de São Paulo, ou ainda buscam sua efetivação somente no âmbito federal?

Para responder a essas perguntas, este artigo buscará descrever: (i) a participação popular no processo legislativo como instrumento de efetivação de uma legitimidade democrática do Estado; (ii) o devido processo legislativo federal e suas iniciativas de participação popular; (iii) os mecanismos de participação popular existentes no devido processo legislativo e sua regulamentação; e (iii)

desafios e oportunidades de efetivação da participação popular em um Estado Social Democrático de Direito.

2. A participação popular no processo legislativo como instrumento de efetivação de uma legitimidade democrática do Estado

Como mencionado, ao definir um modelo de Estado Democrático, é natural que a instituição busque o apoio popular como forma de legitimação de suas ações. No caso do Brasil, a Constituição Federal inovou ao estabelecer vários desses mecanismos que, posteriormente, foram transpostos nas constituições estaduais e alguns até mesmo nas leis orgânicas municipais.

Ainda que no Brasil a busca pela democracia tenha sido bastante evidente na elaboração da Constituição de 1988, considerando as circunstâncias fáticas que lhe antecederam a publicação, nota-se que, ao longo da elaboração do texto constitucional, a participação popular no processo legislativo perdeu forças.

Como se vê, no texto do anteprojeto constitucional, a ênfase à participação popular era mais ampla, contendo a norma um capítulo inteiramente dedicado ao tema:

> Art.. 26 – O povo exerce a soberania:
> I - pela consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas;
> II - pelo sufrágio universal, secreto e igual, no provimento das funções de governo e legislação;
> III - pelo direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis;
> IV - pela participação da sociedade organizada na designação dos candidatos a membros da Defensoria do Povo.
> V - pela obrigatoriedade de concurso público de provas nas funções de jurisdição e administração, ressalvadas, no último caso, as em que 1ei complementar definir a confiança do superior hierárquico como mais importante para o serviço que a própria habilitação profissiona1;
> VI - pela 1ivre ação corregedora sobre as funções públicas e as sociais de relevância pública.

> Parágrafo único - A Lei regulará a forma e os critérios a serem adotados nos plebiscitos visando à aferição da vontade popular, a respeito de assuntos de grande relevância social[57].

O anteprojeto, ao concentrar as hipóteses de participação popular em um único capítulo, confere destaque suficiente para que fique clara a relevância da participação popular na construção do Estado Social Democrático de Direito que se buscava alcançar.

Ainda, não se olvida a importância dada à participação popular no processo legislativo ou mesmo no texto atual da Carta Magna. Como exemplo, a possibilidade de criação de leis por meio de iniciativa popular sela o compromisso do Estado que então se (re)institucionalizava com a população, cujo apoio popular foi crucial para a retomada de uma democracia por trinta anos abandonada.

Dito isso, importa considerar que a participação popular no processo legislativo é pedra angular da própria democracia, permitindo ao povo o exercício do poder que, nos termos da Constituição Federal, dele emana. Claro que a participação popular pode ocorrer de variados modos e com foco em questões mais amplas, nacionais, como também com foco mais específico, tratando de aspectos de maior interesse para determinadas parcelas da população. Assim, ela tanto pode se tangibilizar como uma demanda de origem nacional, ou mesmo uma resposta nacional sobre determinado tema, como pode versar sobre aspectos menores que alcançam somente determinada parcela da população.

Tratando da participação popular de forma ampla, sem regulamento específico, pode-se considerar como natural o relacionamento entre representantes eleitos e sua base eleitoral. Afinal, esta deve garantir que, ao longo do mandato daquele que o representa, seus interesses se mantenham atendidos. Dessa forma, é comum que questionamentos e solicitações cheguem diariamente aos escritórios dos parlamentares. Não se trata de uma atividade institucionalizada, mas também não proibida. Contudo, não pode ser considerada como uma forma de participação popular no devido processo legislativo de forma estrita, justamente pela carência de fundamentação.

---

57 https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf

No Brasil, especificamente, a formulação e revisão das proposições legislativas é vista com maus olhos quando classificada como *lobby*, uma atividade não regulamentada no processo legislativo brasileiro. Porém, embora não se discuta a inadequação do *lobby*, é importante demonstrar que nem toda participação popular — ainda quando durante o processo legislativo — pode ser condenada como se *lobby* fosse e, muito menos, pode ser condenada de forma a invalidar a importância da participação do povo na construção do ordenamento jurídico.

A respeito do *lobby*, é reconhecida pela OCDE a necessidade de sua regulamentação para efetiva implementação, uma vez que se deve evitar a captura legislativa por interesses privados que não visem à proteção de direitos e necessidades dos legislados e administrados, mas tão somente ao favorecimento de uma parcela pequena da economia. Contudo, a própria organização aponta para a necessidade de fazê-lo, trazendo aos processos maior proximidade com as realidades sob as quais exercem poder normativo ou regulatório. Nesse sentido, aponta para a necessidade de garantia de transparência e integridade em todo o processo. Embora no Brasil essa atividade tenha sido estigmatizada em razão de episódios de corrupção, a participação popular, ainda quando realizada por grupos específicos e por meios amplos como esse, não deve ser condenada, mas sim o seu uso indevido.

No País, sua primeira tentativa de regulamentação data da década de 1980, tendo transitado pelo Congresso Nacional mais de uma dezena de projetos de lei com esse objetivo[58]. E, ainda que não haja uma proibição expressa, tomou conotação negativa de influência e privilégio da iniciativa privada que configurem formas de corrupção[59].

Recentemente tem se desenvolvido outra forma de participação no curso do processo legislativo nomeada por *advocacy*, que consiste em uma defesa de determinada causa bastante utilizada por organizações da sociedade civil, que mobilizam agentes políticos ou sociais em prol da realização de interesses que lhes são caros. Trata-se também de uma ferramenta não totalmente institucionalizada, mas que tem por finalidade essa participação da base eleitoral na formulação dos atos normativos. A esse respeito:

[58] A esse respeito, ver Amorim e Rodrigues (2022)
[59] A esse respeito, ver Ribas (2021).

> A construção de uma ação de advocacy depende de vários fatores, como fundamentos bem construídos, documentados e articulados, que contribuem para dar maior legitimidade à causa e colocá-la na agenda política. Assim, mostra-se essencial conhecer as opiniões e atitudes dos diferentes atores que estão envolvidos com a causa, além da real capacidade de ação, as limitações, habilidades e dificuldades de acesso às esferas de decisão política (HORA 2021).

Isso posto, não pretende este artigo discorrer ou defender práticas lobistas ou de *advocacy*, mas, tão somente, demonstrar a relevância da participação popular no processo legislativo e tentar desmistificar a participação popular no processo, como instrumentalização da democracia institucional, cabendo reafirmar que a participação popular *lato sensu* é relevante e positiva para o processo democrático e a vida da nação, somente sendo negativa a eventual distorção desse procedimento.

Assim, passa-se à análise dos mecanismos de participação popular para além do *lobby* e do *advocacy*, de fato institucionalizada como forma de garantir o acesso da população à promulgação dos atos normativos.

3. O devido processo legislativo federal e suas iniciativas de participação popular

Neste tópico, pretende-se explicar, em linhas gerais, mecanismos de participação popular sobre o processo legislativo como forma de demonstrar como estão arraigados esses procedimentos na manutenção de uma democracia real, alinhada com os ideais de representação.

Importa salientar que, embora mencionados anteriormente os mecanismos que são inerentes à democracia e ao natural relacionamento entre os representantes eleitos e sua base eleitoral, neste tópico pretende-se demonstrar que essa interação entre sociedade e Poder Legislativo possui também outra faceta, de relacionamento institucionalizado, em que os requisitos de participação são mais rígidos e com regramentos bem definidos.

Passa-se, então, de uma análise de institutos que atendem a determinados grupos em determinadas circunstâncias para o exame de outros, com maior regramento, mas que também representam a participação popular no exercício do poder — nesse caso, do Poder

Legislativo. Ressalta-se, porém, que as duas formas são relevantes e importantes para a construção de um Estado Democrático de Direito, ainda que se distingam entre si.

O texto final da Constituição Federal elenca, no capítulo sobre os direitos políticos:

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
> I - plebiscito;
> II - referendo;
> III - iniciativa popular.

A Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta o referido artigo. Serão, portanto, analisados esses instrumentos, e, para além deles, a audiência e a consulta pública, essenciais para a implementação das políticas públicas.

3.1. Lei de iniciativa popular

Nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 9.079/1998, a iniciativa popular "consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".

Além disso, os parágrafos do referido artigo esclarecem que o projeto deve circunscrever-se a um só assunto; e caberá à Câmara dos Deputados a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação, de forma a assegurar a participação ampla e irrestrita dos cidadãos.

Ainda, o Regimento Interno do Congresso Nacional define a obrigatoriedade de votação em plenário, com regime prioritário de tramitação, conferindo celeridade ao procedimento.

Até 2017, registra-se a aprovação de quatro projetos de iniciativa popular, publicados na forma de lei federal. Contudo, nenhum deles seguiu o rito previsto na Constituição para aprovação desse tipo de projeto, uma vez que foram "adotados" por parlamentares.

Os projetos aprovados foram: (i) Lei do Homicídio Qualificado, conhecida como Lei Daniella Perez – Lei Federal nº 8.930/1994; (ii) Lei de Combate à Compra de Votos – Lei Federal nº

9.840/1999; (iii) Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar Federal nº 135/2010; e (iv) Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – Lei Federal nº 11.124//2005.

No caso do estado de São Paulo, a Constituição estadual estabelece que as emendas à Constituição poderão ser propostas por meio de iniciativa popular, assinada por, no mínimo, um por cento de seus eleitores, nos termos de seu art. 22, IV. No que tange à soberania popular, o art. 24 do diploma legal estabelece:

> §3° - O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma:
> 1 - a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar;
> 2 - um por cento do eleitorado do Estado poderá requerer à Assembleia Legislativa a realização de referendo sobre lei;
> 3 - as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa;
> 4 - o eleitorado referido nos itens anteriores deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles;
> 5 - não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição;
> 6 - o Tribunal Regional Eleitoral, observada a legislação federal pertinente, providenciará a consulta popular prevista nos itens 2 e 3, no prazo de sessenta dias.

Já o Regimento Interno da Assembleia paulista apenas repete o previsto no art. 24 da referida Constituição, que dispõe sobre as emendas parlamentares. Além disso, não foram encontrados registros normativos de iniciativa popular no Estado.

3.2. Plebiscito

O plebiscito, como definido em sua lei regulamentadora[60], é "consulta formulada ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa". Deve ser convocado "com autoridade de ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido".

Além disso, a lei traz hipóteses em que já firma a necessidade de realização de plebiscito, sendo elas: (i) questões de relevância nacional, por proposta de, no mínimo, um terço do Congresso Nacional; e (ii) incorporação de estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros.

Seu art. 6º determina que, nos assuntos de competência estadual e municipal, caberá sua realização de acordo com as Constituições e Leis Orgânicas respectivas.

Durante a realização do plebiscito, a tramitação do projeto deverá ser suspensa até que seu resultado seja homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em 1963, momento anterior à Constituição atual e à Lei de Iniciativa Popular, foi realizado plebiscito convocado pelo então presidente João Goulart para decidir sobre o sistema de governo, que manteve o sistema presidencialista como vigente no País. A Constituição Federal de 1988, quando de sua promulgação, determinou que fosse realizado plebiscito para a escolha da forma de governo (Monarquia ou República) e para renovar a decisão sobre seu sistema (presidencialista ou parlamentarista), ocasião em que foi mantida a instituição do Estado como República presidencialista.

> Em ambos, a opção pelo presidencialismo foi vitoriosa sendo no primeiro de forma mais clara do que no segundo. Num, o eleitorado revelou preferências políticas de forma bem clara, no outro, em 1993, 1/4 do eleitorado declarou-se indiferente. Em ambos, com 30 anos de intervalo entre eles, o padrão de participação foi, para todos os efeitos estatísticos, basicamente o mesmo (FIGUEIREDO 1993).

Como já afirmado anteriormente, no caso da Constituição do Estado de São Paulo, o plebiscito é admitido para submissão de

[60] Lei Federal nº 9.709/98.

questões relevantes ao Estado, quando pelo menos um por cento do eleitorado assim requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa, nos termos de seu art. 24, § 3º.

Já seu art. 5º admite uma hipótese de transferência da capital do Estado, mediante a realização de estudos técnicos que comprovem sua conveniência e oportunidade e após plebiscito, com resultado favorável, pelo eleitorado do Estado.

Por fim, o art. 145 prevê que a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios deverá contar com plebiscito prévio às populações dos municípios envolvidos, assim como a alteração da denominação de municípios, nos termos de seu art. 145-A. Nesses casos, o plebiscito deverá ser realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral e, caso seja aprovado, será encaminhado à Assembleia Legislativa para elaboração do normativo.

Não foram, porém, registrados plebiscitos realizados no estado de São Paulo, de abrangência estadual, tendo sido realizados alguns para fins de criação de distritos em municípios, como no caso de Rosana, convocado por meio da Resolução TRE/SP 373/2016.

3.3. Referendo

Já o referendo, nos termos da lei, é "convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição". E, nos termos de seu art. 11, "pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular".

Nota-se, portanto, que o referendo tem a mesma finalidade do plebiscito, mas, enquanto este é prévio à promulgação do ato normativo, aquele é posterior, de forma a ratificar ou não a validade da norma.

O único referendo realizado no Brasil foi referente à promulgação do Estatuto do Desarmamento, que autorizava a compra de armas. No caso, 63% (sessenta e três por cento) da população elegeu a manutenção do direito de comercialização das armas de fogo (MACEDO 2015).

3.4. Audiência e consulta pública

Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública:

> O processo de consulta pública é aquele pelo qual a Administração submete um projeto de lei, de decreto, ou mesmo um pacote de medidas, à manifestação de qualquer pessoa. Uma audiência pública é uma reunião pública informal, ou seja, um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988. É um espaço onde os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário podem expor um tema ou debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos, ou serviços já implementados ou em vigor (BRASIL 2025).

A diferença entre eles é que na audiência há a realização de reunião na qual os temas são debatidos. E, na consulta pública, são disponibilizadas informações, para que a população — de forma organizada ou não — possa se manifestar sobre o ato legislativo ou administrativo, bem como eventuais contratações.

No caso da Lei de Licitações e Contratos Públicos, tanto na Lei Federal nº 14.133/2021, quanto na sua antecessora, Lei Federal nº 8.666/1993, constam mecanismos de controle e participação social a serem implementados anteriormente aos contratos públicos, sendo que no caso da mais atual, tem-se a faculdade de sua realização, ao invés da obrigatoriedade que a antecessora demandava, demonstrando um certo afastamento desses ideais democráticos.

Na legislação especial setorial é ainda muito comum a determinação da realização de audiência e consulta públicas em processos legislativos, regulatórios e administrativos, como nos casos do licenciamento ambiental, por exemplo.

O art. 58, da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a consulta pública no âmbito do processo legislativo, ao estabelecer:

> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
> [...]
> II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

Evidente que a realização de audiências e consultas públicas é mais comum no âmbito de definições das políticas públicas e no caso de contratações públicas. Isso porque, ao definir uma política pública, é essencial que o administrador entre em contato com as principais necessidades reais dos administrados, de forma a garantir a efetivação de direitos de acordo com a deficiência dos serviços e da própria população.

Em 2013, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA — realizou pesquisa sobre a efetividade de audiências públicas, tomando por base o estudo de casos como o de realização de audiências públicas em: (i) atos normativos; (ii) programas do Governo Federal; (iii) Plano Nacional de Resíduos Sólidos; (iv) licitação e contrato de permissão de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros; (v) licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no Estado de Rondônia; e (vi) usina Belo Monte. Dentre os resultados, destaca-se:

> A partir da análise das dimensões expostas, é possível elaborar algumas sugestões para o aperfeiçoamento das APs como espaços participativos de interação entre Estado e sociedade. Em primeiro lugar, a ocorrência de audiências em apenas um momento do processo decisório de Belo Monte prejudicou a efetiva participação no caso aqui estudado. Como mencionado, as audiências ocorridas seguiram a legislação, que prevê audiências no âmbito do processo de licenciamento ambiental no momento anterior à emissão da LP com o objetivo de discutir o EIA-Rima. Entretanto, a limitação da ocorrência de audiências em um momento específico para discutir projetos tão polêmicos e complexos, como é o caso de Belo Monte, gera dois problemas: de um lado, a sociedade reivindica uma participação ao longo de todo o processo decisório; e, de outro, técnicos do Ibama afirmam que muitas informações importantes são definidas em período posterior à aprovação da LP. Dessa forma, a criação de um conselho deliberativo – como sugeriu a

> pesquisadora do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) na audiência de Vitória do Xingu – para que a população participe das diversas etapas do processo decisório e de implantação da usina pode ser uma solução viável para fortalecer o controle social. A realização de outras audiências, em momentos diversos no processo decisório, também é uma alternativa.
>
> Em segundo lugar, muitos presentes nas audiências reclamaram que o escopo do debate foi limitado, visto que o projeto foi apresentado como pronto, não havendo a possibilidade de discutir a não execução da obra. Entretanto, como foi esclarecido pelo representante da Eletrobras na audiência de Vitória do Xingu, a decisão de construir Belo Monte ocorreu em momento muito anterior à audiência, há mais de trinta anos. Tal decisão foi tomada pelo governo e pelo setor elétrico, sendo expressa em diversos planos energéticos nacionais desde o PNEE 1987-2010. Assim, para que a população possa interferir nesta decisão, deve haver uma democratização na elaboração destes planos, que atualmente apresentam um modelo técnico e fechado para a participação social. Isto desmistificaria a ideia de que o instituto ambiental, por ser responsável pela licença, é o grande responsável pela aprovação ou recusa de projetos de infraestrutura (FONSECA 2013).

Com relação aos atos normativos, especificamente, chegou-se à conclusão de que a realização de audiências públicas tem potencial para aprimoramento da legislação, embora sejam ainda realizadas de forma engessada, limitando os gestores públicos quanto a formas de sua realização em benefício de resultados efetivos. Quanto ao momento, é relevante que sejam realizadas em fase em que ainda possam ser sugeridas melhorias textuais, de forma que não se tornem as audiências meramente protocolares. E, ainda, é importante que haja um aparelhamento institucional dos órgãos que as realizarem, de forma que possam compreender as demandas da população e oferecer-lhes resposta e tratamento adequado ao assunto. Importa também a neutralidade do mediador, de forma a efetivamente colher e processar as contribuições, com metodologias claras de participação e transparência (FONSECA 2013).

Tem-se, portanto, que, ainda que haja a necessidade de aprimoramento das audiências públicas, são instrumentos de participação e controle social que podem ser benéficos tanto às políticas

públicas quanto aos atos normativos, ainda que sua expressão, nesse caso, seja ainda restrita.

No que diz respeito ao processo legislativo, a participação social pode se realizar também por meio de audiências públicas. Como se vê:

> O mesmo não ocorre, entretanto, com outras formas de participação no processo legislativo. Entre as formas institucionalizadas, pode-se destacar a participação em audiências públicas e consultas públicas feitas pelo Parlamento. Não se observam, com razão, maiores requisitos para participação nesses procedimentos, como o exercício dos direitos políticos em sentido estrito ou a apresentação de algum tipo de interesse jurídico, econômico ou social específico. Isso porque o processo legislativo, como já visto, é o momento institucionalizado de ampla apresentação e troca de argumentos para possibilitar a tomada de uma decisão política. Deve haver a permeabilidade do processo de tomada de decisão legislativa para as variadas instâncias da esfera pública de modo que o livre fluxo comunicacional enriqueça esse processo com novas informações e perspectivas sobre o tema em debate com o consequente ganho de legitimidade democrática.
>
> Na prática do Congresso Nacional há, aliás, exemplos de programas positivos ("Parlamento Jovem Brasileiro, na Câmara dos Deputados e "Jovem Senador" no Senado Federal), que permitem a estudantes de Ensino Médio participarem de simulação de processo legislativo e apresentarem sugestões de proposições que serão avaliadas e eventualmente transformadas em projetos de lei por decisão de Comissão das Casas. Já houve diversas sugestões do Programa Jovem Senador que foram transformadas em proposições legislativas por decisão da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. São exemplos de que participação política no processo legislativo não pressupõe necessariamente capacidade eleitoral ativa. (FONSECA 2013)

Quanto ao estado de São Paulo, sua Constituição define, em seu art. 13, que a Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias e a elas competirá também "realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo". Já o Regimento Interno da Assembleia Legislativa estabelece que caberá às Comissões Permanentes "convocar audiências públicas na sede do Poder

Legislativo ou, fora dela, no Estado de São Paulo", nos termos de seu art. 31, VII.

4. Desafios e oportunidades de efetivação da participação popular em um Estado Social Democrático de Direito

Como demonstrado, a participação popular, seja ela informal ou institucionalizada mediante o uso dos mecanismos supracitados, é essencial ao desenvolvimento e manutenção de um regime democrático.

Muito da filosofia do Direito tem se dedicado à questão da participação popular na construção de um sistema de Estado Democrático. Ao examinar o pensamento de Jurgen Habermas, ainda da década de 1930, fica clara a existência de uma relação direta entre a democracia e a participação popular, cabendo à institucionalização desses institutos garantir que o discurso se fundamente em racionalidade. E, citando John Dewey, este é claro ao afirmar que, se a democracia é um governo da maioria, é através do discurso e das negociações que essas maiorias se formam. Em síntese:

> A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante. Ela não pode desaparecer na caixa preta de uma operacionalização que se satisfaz com indicadores amplos (HABERMAS 1997 [1929]).

Demonstra-se, portanto, que a importância do discurso, já muito estudada, tem relevância até mesmo na formação de uma unidade democrática, na medida em que a vontade da maioria pode ser construída a partir de um diálogo que apresente pontos de vista distintos sobre um mesmo tema. E, assim, tem-se uma relação direta com os mecanismos de participação popular. Ora, se não houver deliberação sobre os temas que regem a atuação do Estado — a partir da participação popular — como garantir um Estado efetivamente democrático?

Hoje no Brasil tem-se a soberania de um Estado Democrático de Direito, de dimensões continentais e marcado por altos índices de desigualdade econômica e social. O voto popular é considerado o maior

instrumento de exercício da soberania do povo, previsto na Constituição Federal de 1988.

Contudo, é imprescindível considerar que, durante o mandato, inclusive do Poder Legislativo, é necessário que o Estado esteja próximo das necessidades da população na execução das políticas públicas e atos normativos. E, nesse sentido, a participação social se mostra como ferramenta potente de aproximação entre o povo e o Estado.

> A criação e o fortalecimento de espaços públicos de participação são essenciais para o combate à corrupção, a dominação na gestão da coisa pública, bem como para se promover a redução das desigualdades, a inclusão social e para a tão necessária formação de um sentimento de pertencer àquela comunidade, àquela sociedade (ANDRISANI 2019).

Aqui não se debruçou especificamente sobre a regulamentação dos institutos no estado de São Paulo, justamente por serem balizados por seus similares da legislação federal.

Inclusive, é relevante reconhecer que mesmo o Poder Judiciário reconhece a importância da participação social, principalmente quando determinada por lei. Em decisões recentes, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem decidido pela necessidade de realização de audiências públicas para aprovação de planos diretores dos municípios, nos termos da legislação setorial (ANDRISANI 2019).

Contudo, importa considerar os principais desafios que se impõem a essas formas de participação social, bem como oportunidades que possam ser destacadas por seu uso. Podem-se elencar principalmente dois: certa resistência institucional e popular em relação a práticas consideradas como lobistas e a instrumentalização das formas de participação social legalmente previstas.

No que diz respeito à primeira, já sobre ela nos debruçamos para enfatizar a diferença entre a participação da sociedade civil — organizada ou não — no processo legislativo e as práticas que tendem a se utilizar de formas legalmente admitidas ou não regulamentadas em prol da consecução de interesses próprios e individuais, em detrimento de interesses coletivos ou de determinado setor.

E, no que diz respeito à segunda, ainda que existam esses mecanismos, é importante sobre suas formas refletir. O plebiscito e o referendo são formas de validação de atos normativos que podem ser

utilizadas de forma mais ampla ou restrita, a depender do juízo de conveniência do Poder Legislativo, já que suas hipóteses legais contemplam um espectro amplo de utilização. Nesses casos, o principal desafio é fornecer à população o acesso às informações necessárias à formação de opinião. Ou seja, é necessário que transparência e integridade sejam verdadeiras balizas dos processos, de forma que a população não seja encorajada ao erro no momento das respectivas votações.

Já no que tange às audiências e consultas públicas, também a informação se encontra no cerne do desafio de uma realização efetiva, uma vez que é importante não só que os interessados acessem os dados, mas também que os compreendam. E, além disso, é relevante que as propostas sejam apresentadas nos devidos contextos, de forma sintética, mas não limitada, e que os mediadores sejam efetivamente isentos e imparciais, para que, de fato, sejam colhidas as contribuições e a realização dos institutos não tenha finalidade meramente protocolar.

Mas, com relação às oportunidades, é inegável afirmar que o desenvolvimento tecnológico se apresenta como potencial ferramenta de geração de bons frutos com relação à participação social.

As ferramentas digitais em muito contribuem tanto para a disseminação das informações necessárias à tomada de decisão pela população — ou a suas contribuições — quanto para melhor compreensão das demandas populacionais pelo Estado, de forma a aproximar as partes ainda mais, fornecendo mais efetividade e resultado.

Atualmente, o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados conta com ferramentas de participação social e votações de projetos de lei quando ainda em tramitação. O Senado Federal promove também mecanismos de participação social ao longo da tramitação, inclusive com a possibilidade de proposituras. Em 2015, a Resolução 19 do Senado instituiu o Programa e-Cidadania, justamente para fomentar a participação social e a gestão e compartilhamento de informações.

Em estudo realizado em 2021 sobre as formas de participação popular *online*, foram evidenciados mecanismos já existentes em vários dos estados brasileiros. Como conclusão, percebeu-se que há um progresso no sentido de existirem esses mecanismos, mas que ainda demandam o necessário aperfeiçoamento, inclusive para reverter a baixa taxa de conversão das contribuições em efetivos normativos (FERREIRA 2021).

No estado de São Paulo, especificamente, a Assembleia Legislativa conta com um Banco de Projetos, que recebe contribuições de cidadãos e entidades da sociedade civil na elaboração de proposituras. Contudo, não foi possível encontrar página com as proposituras já realizadas.

Nota-se, portanto, que a participação social, além de necessária, pode muito bem ser aprofundada e aprimorada, inclusive com o auxílio de ferramentas tecnológicas, de modo a efetivamente assegurar a aproximação entre a sociedade e o Estado como um todo.

5. Conclusão

Considerando as reflexões aqui realizadas, pode-se concluir que:

(i) A participação social é intrínseca ao exercício da própria democracia;
(ii) Essa participação pode se dar de forma ampla e não regulamentada ainda, ou de forma restrita, a partir de mecanismos institucionalmente previstos no ordenamento jurídico;
(iii) Em seu aspecto mais amplo e dependente de relacionamentos entre os representantes eleitos e grupos de determinados interesses, recebe uma certa restrição da população e das instituições por um estigma que se criou na sociedade brasileira, relacionando-a a formas de corrupção;
(iv) Existem, porém, mecanismos institucionais de participação social institucionalizados importantíssimos para a concretização democrática e que podem e devem ser amplamente utilizados;
(v) Esses mecanismos são previstos na Constituição Federal, mas também refletidos nas Constituições estaduais, como é o caso do Estado de São Paulo;
(vi) Evidentemente que a participação social traz vários desafios, como a dificuldade de implementação efetiva, com transparência e escuta efetiva das proposições; e
(vii) Há, porém, que se aproveitar do momento de desenvolvimento tecnológico, de forma a aprimorar esses mecanismos, em prol de uma maior aproximação entre a população e o Estado.

6. Referências

AMORIM, Rafael; RODRIGUES, Ricardo J. P. (2022). **A regulamentação do lobby no Brasil**. Nota Técnica da Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados. https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/estrategia-de-reducao-da-pobreza-1

ANDRISANI, Vera (2019). Desafio da observância da participação popular no planejamento urbano municipal: um estudo exploratório da necessidade de provocação do Poder Judiciário para sua efetividade. *Cadernos Jurídicos* 20(51): 155-172.
https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n51_ii_07_desafio_observancia_participacao.pdf?d=637123526750471257

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Participação Social. https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social

CALGARO, Fernanda. (2017). Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. Portal G1. Brasília. 18.02.2017.

FERREIRA, Paulo A. (2021). **Participação popular na produção de leis: uma análise dos canais de participação *on-line***. Dissertação de Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento, Instituto de Direito Público de São Paulo (IDP).
https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3837/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20PAULO%20DE%20ALMEIDA%20FERREIRA%20_MESTRADO%20EM%20DIREITO%2C%20JUSTI%C3%87A%20E%20DESENVOLVIMENTO.pdf

FIGUEIREDO, Marcus (1993). Os plebiscitos de 1963 e 1993 e a participação eleitoral. *Opinião Pública* I(1): 1-8.
https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IErOMDM_MDA_e1154_/v1n1a01.pdf

FONSECA, Igor F.; REZENDE, Raimer R.; OLIVEIRA, Marília S.; PEREIRA, Ana K. (2013). Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA.
https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf

HABERMAS, Jürgen (1997[1929]). **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

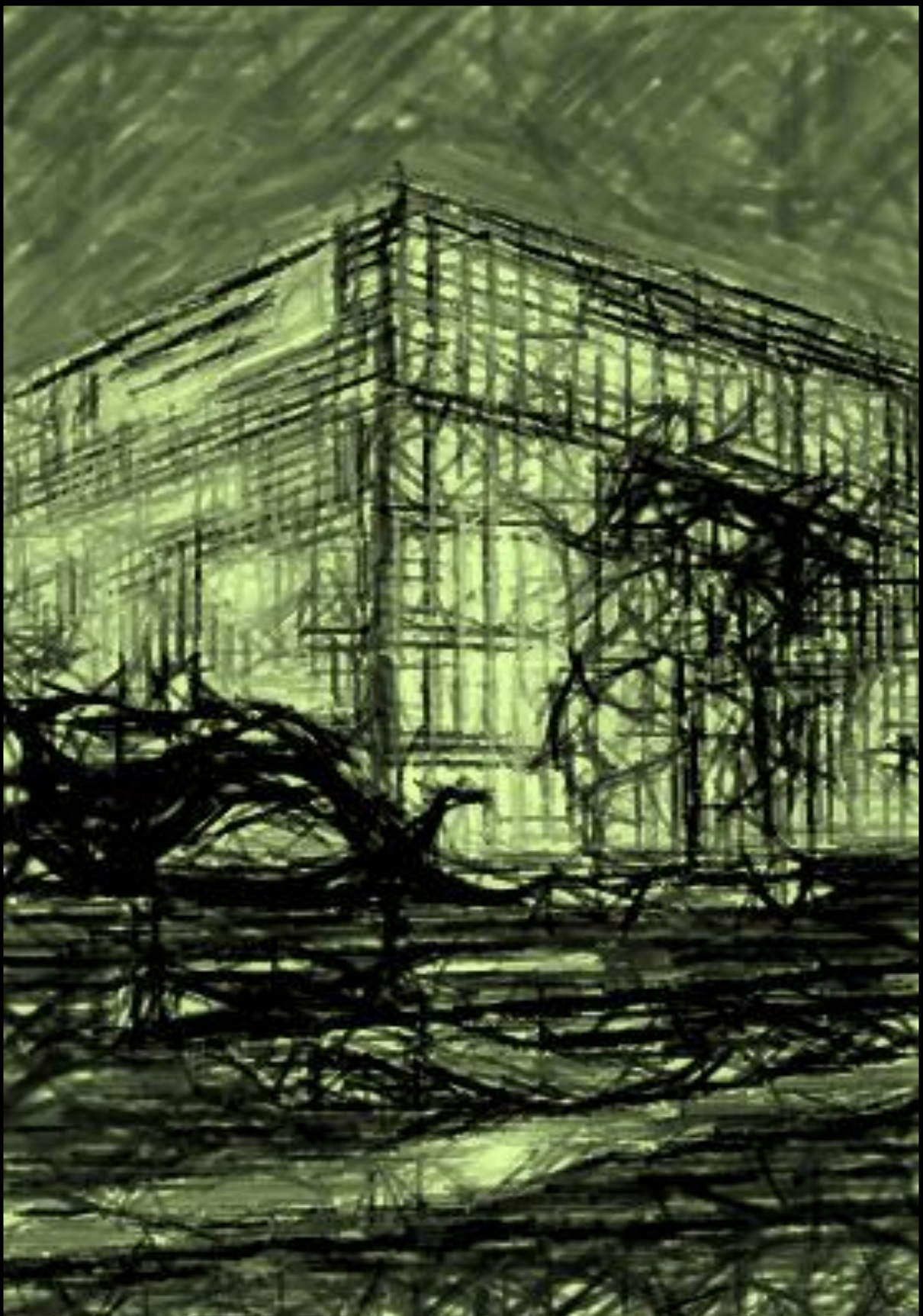
HORA, Flávio K. (Fº) (2021) ***Advocacy***: o novo *lobby* da iniciativa privada? *Portal Migalhas*. https://www.migalhas.com.br/depeso/311106/advocacy--o-novo-lobby-da-iniciativa-privada

MACEDO, Aline (2015). Em 2005, 63% dos brasileiros votam em referendo a favor do comércio de armas. *Internet: Acervo O Globo*. https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/em-2005-63-dos-brasileiros-votam-em-referendo-favor-do-comercio-de-armas-17786376

RIBAS, Mariana (2021). Quais os limites entre lobby, representação comercial e corrupção? *Internet: Portal Jota*.

Laís Ribeiro de Senna

Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2023). Bacharel em Direiro (2015) e Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2018). Aluna do Programa de Pós-doutorado da USP (conclusão em 2026). Advogada, com atuação em Direito Administrativo e Infraestrutura.



ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA O USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA ZELADORIA URBANA EM SÃO PAULO

THE PRODUCTION AND USE OF EVIDENCES IN PUBLIC POLICIES: THE CASE OF URBAN JANITORIAL SERVICES IN SÃO PAULO

José Vicente de Oliveira Kaspreski

Resumo

Na abordagem das políticas públicas baseadas em evidências, destaca-se o papel do Estado enquanto agente que ao mesmo tempo produz e interpreta dados da realidade por meio de sua atividade administrativa. Considerando a centralidade dos arranjos institucionais na implementação da ação estatal, este artigo busca analisar de que modo a modelagem institucional pode influir na produção e no uso de evidências em uma política pública. O estudo de caso exploratório da zeladoria urbana em São Paulo permite concluir preliminarmente que a manipulação de arranjos institucionais pode ser um fator relevante, ainda que não suficiente para a produção e para o uso de evidências na ação pública, tendo em vista fatores políticos e organizacionais diversos.

Palavras-chave: Arranjos institucionais. Políticas públicas. Evidências. Zeladoria urbana. População em situação de rua.

Abstract

The Evidence-Based Policies approach emphasizes the role of the state as an agent that at the same time produces and

interprets reality data through its administrative activity. Considering the centrality of institutional arrangements in the implementation of state action, this article seeks to analyze how institutional modeling can influence the production and use of evidence in a public policy. The exploratory case study of urban janitorial policy in São Paulo allows to preliminarily conclude that the manipulation of institutional arrangements can be a relevant factor, although not sufficient for the production and use of evidence in public action, given numerous political and organizational factors.

Keywords: *Institutional arrangements. Public policies. Evidences. Urban janitorial services. Homeless population.*

Sumário: **1.** Introdução. **2**. Considerações metodológicas. **3.** A produção e o uso de evidências em políticas públicas. **4.** Arranjos institucionais nas políticas públicas. **5.** O caso da Política Municipal de Zeladoria Urbana em São Paulo. ***5.1*** *Contextualização e percurso da Política de Zeladoria Urbana até a Portaria Intersecretarial nº 04/SMUSB/SMDHC/2020.* ***5.2.*** *A incorporação dos relatórios de abordagem social no monitoramento da Política de Zeladoria Urbana.* **6.** Considerações sobre os arranjos institucionais na produção e no uso de evidências em políticas públicas. **7.** Conclusão. **8.** Referências.

1. Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugura um novo modelo de Estado social, aos moldes do *welfare state* americano e dos Estados de Bem-Estar Social europeus (BUCCI e SOUZA 2022). Nesse novo cenário sociopolítico, há uma complexificação do ambiente institucional, que impõe novos mecanismos de participação, controle e transparência da administração pública e que se reflete em novos desafios para a formulação, para a coordenação e para a execução de políticas públicas (GOMIDE e PIRES 2014).

A partir desse cenário, na década de 1990 ganha força um novo movimento no estudo das políticas públicas: a abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). Esse novo campo busca ressaltar o papel de evidências científicas na informação de

gestores públicos e o seu impacto na construção de políticas públicas eficazes. Embora a produção acadêmica inscrita nessa abordagem não seja uníssona, admite-se que, enquanto elemento de informação caracterizado por maior responsividade quanto à sua validade (MELLO 2022), seu uso deveria ser considerado (ainda que se reconheça o emprego de outras formas de saberes). Ainda mais, a coleta, o tratamento e a divulgação de evidências fortalecem a transparência da gestão na implementação dos programas estatais e promovem a responsabilidade dos atores envolvidos (RIBEIRO e CORRÊA 2021).

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas por meio de evidências, no entanto, dependem da disponibilidade desses dados, os quais podem assumir inúmeras formas e muitas vezes já se encontram registrados no interior da administração pública, ainda que sem tratamento ou qualificação (UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET 2016). Assim, vislumbra-se o Estado não apenas como o responsável pela incorporação das evidências nos processos decisórios, mas também como o Ente que as produz (PENNER e DODGE 2019), o que pode propiciar inúmeras vantagens dentro da abordagem PPBEs. Contudo, para a concretização desse esforço, parece ser necessária a confluência de fatores como um quadro especializado de burocratas, fluxos de compartilhamento de informação, planos de trabalho e repartição de competências que permitam, na ponta, a incorporação dos dados nos processos decisórios e de avaliação de políticas públicas.

A fim de melhor compreender como esses processos se operacionalizam no interior da ação pública, é valoroso o estudo dos arranjos institucionais, conforme a literatura neoinstitucionalista da ciência política. Isso porque esse ferramental analítico, preocupado em delinear as regras e mecanismos de coordenação em cada programa estatal (GOMIDE e PIRES 2014), permite lançar luz sobre como ocorre a implementação de uma política pública desde a sua base normativa interior, compreendendo como se organizam e assentam os interesses envolvidos ao longo desse processo (BUCCI e COUTINHO 2017). Ou seja, estudar os arranjos institucionais de um programa estatal significa estudar como este se estrutura no seu cotidiano de implementação. Mais do que isso, esse estudo pode assumir um caráter funcional, compreendendo que muitas vezes os arranjos em jogo podem ser otimizados para se obter melhores resultados, tendo em vista os fins almejados pelo formulador (COUTINHO 2018).

Assim, um modelo de ação governamental preocupado em otimizar o processo das políticas públicas tomando por base evidências da realidade, especialmente aquelas que advêm dos registros da própria ação do Estado, parece pressupor a criação de arranjos institucionais acertados a esse fim.

O objetivo deste artigo é, portanto, explorar os arranjos institucionais que estruturam as políticas públicas, buscando compreender os modos pelos quais impactam a produção de dados sobre a implementação de programas estatais e o uso destes na gestão pública.

Para tanto, este trabalho adota como estratégia metodológica a análise descritiva inferencial de um estudo de caso. A potencialidade dessa escolha dentro de um desenho de pesquisa qualitativo como o que se propõe é justamente a de possibilitar a compreensão de fenômenos sociais complexos por meio de uma investigação preocupada em descrever suas características holísticas e elucidar os seus processos significativos, separando esses de um contexto secundário à pergunta de pesquisa (SÁTYRO e D'ALBUQUERQUE 2020).

Nessa toada, escolhe-se como caso para análise a política pública municipal de zeladoria urbana em São Paulo — o serviço público de limpeza urbana, poda de árvores, varrição de ruas, coleta de objetos maiores, etc. (RIBAS 2019). O ganho teórico esperado com essa unidade de observação se dá pelo fato de que o regime normativo da política institui arranjos institucionais a fim de produzir relatórios que servirão para o monitoramento da sua implementação em um comitê intersetorial que conjuga representantes de governo e da sociedade civil. Isto é, há um arranjo institucional especialmente preocupado com a produção de evidências da implementação e a sua consideração durante seu monitoramento, tornando o caso representativo do fenômeno objeto de pesquisa.

Assim, com uma análise compreensiva dos processos em jogo no caso, espera-se explorar o fenômeno na sua totalidade, ainda que sem pretensões de generalização.

2. Considerações metodológicas

O presente artigo adota o estudo de caso como método de pesquisa empírica em uma escala mesoinstitucional de análise (BUCCI e SOUZA 2022). Essa estratégia envolve a investigação compreensiva de uma política pública determinada em seu contexto político, jurídico

e institucional com a finalidade de explorar as variáveis relevantes que impactam o caso em estudo e delimitá-lo de seu contexto (SÁTYRO e D'ALBUQUERQUE 2020). O estudo de caso é ferramenta metodológica adequada para explorar o fenômeno objeto de estudo (os arranjos institucionais para produção e uso de evidências em políticas públicas) por meio de um caso representativo (SEAWRIGHT e GUERRING 2008).

O caso escolhido para a análise é a política pública municipal de zeladoria urbana em São Paulo, a ser mais bem detalhada nos tópicos 5 e 6. Sua escolha se justifica em razão de seu desenho institucional, que inclui o estabelecimento de estruturas específicas na administração pública direta e a divisão de tarefas entre atores destinadas à produção de dados, tornando-a um caso típico, e, logo, representativo do fenômeno estudado (SEAWRIGHT e GUERRING 2008).

Desse modo, busca-se desenvolver novas proposições explicativas do fenômeno de estudo, as quais, embora não generalizáveis em razão do pequeno número de unidades de observação, poderão contribuir para a formulação de hipóteses preliminares a serem testadas em estudos futuros (SÁTYRO e D'ALBUQUERQUE 2020).

Como técnica de coleta de dados, foi utilizada a análise documental das atas oficiais do Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana (GMPAZU) e do Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana e a análise dos relatórios de abordagem social elaborados pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), descritos nos capítulos que se seguem. Além disso, utilizou-se da observação-participante do autor no Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana entre agosto de 2021 e março de 2024.

3. A produção e o uso de evidências em políticas públicas

A valorização do uso de evidências na tomada de decisões políticas é uma tendência racionalista da administração pública que ganha contornos mais evidentes na década de 1990, a partir do aprimoramento de tecnologias informacionais e de processamento de dados (PINHEIRO 2020). Nesse momento ganham destaque estudos sobre modelagem de PPBEs, os quais originalmente partem de uma noção de racionalidade técnico-instrumental para conjecturar as

evidências empíricas como uma possibilidade de compreensão racional do mundo social que possa subsidiar intervenções públicas mais eficientes (PINHEIRO 2020). Nesses estudos, são valorizadas sobretudo noções de evidências como informações passíveis de comprovação científica (MELLO 2022).

Por outro lado, esse paradigma tem sido progressivamente questionado, tomando como ponto de partida as críticas à instrumentalidade da razão, considerando suas contingências contextuais (MELLO 2022). Por correspondência, as próprias definições de evidências têm sido alargadas, e novas reflexões têm sido elaboradas quanto ao papel desempenhado por elas na tomada de decisão. Igualmente, novos elementos políticos têm sido incorporados ao debate das abordagens das PPBEs.

Considera-se, portanto, que as evidências não trazem soluções em si, mas são uma das fontes de informação para a decisão política, e que elas não são puras, neutras ou a-históricas. (MELLO 2022, PINHEIRO 2020). Antes disso, a construção desses dados advém de processos de significação da realidade que são permeados por relações de poder e interesses que igualmente influem na sua interpretação. Empiricamente, esses dados não são coletados ou manipulados em vazios institucionais, e seu caráter inacabado permite influência de configurações políticas e de valores compartilhados (MELLO 2022).

A definição do que pode ou não ser considerado como evidência, portanto, não deve ser taxativa, pois advém de processos históricos e convenções sociais marcadas por interesses e contingências institucionais. Desse modo, assume-se que podem ser considerados como evidências todos os dados capazes de ampliar entendimentos sobre diversos tipos de fenômenos e suas implicações sobre diferentes públicos, regiões, eventos ou situações (MELLO 2022). Pinheiro (2020), no mesmo sentido, estipula que a extensão do conceito não é evidente, visto que as evidências podem assumir inúmeras formas — desde dados sensíveis até estados mentais conscientes ou regras de inferência lógica.

Em todo caso, admite-se que as evidências se identificam como tais por responderem a critérios de transparência dos meios que atestam a sua validade, o que lhes garante maior responsividade à utilização republicana (MELLO 2022). Isto é, diferentemente de crenças ou convicções pessoais, as evidências são validadas segundo critérios formais, os quais devem ser publicizados.

O ganho esperado pela abordagem de PPBEs, nesse contexto, vem da noção de que as evidências podem auxiliar a legitimar ou melhor formular políticas públicas, ainda que de modo indireto, porquanto auxiliam a fomentar ideias e argumentos (PINHEIRO 2020, SANDERSON 2002). Essa concepção, por sua vez, é explicada pelo fato de que esses dados podem ajudar a compreender os modos pelos quais as políticas públicas agem sobre o meio social (SANDERSON 2002), o que pode revelar uma oportunidade de aprendizagem para os gestores, ainda que a formulação leve em conta outros valores e interesses.

O reconhecimento alargado do conceito e da utilização das evidências conforme explorado permite a elaboração de novas percepções sobre como esses processos ocorrem empiricamente. Nessa linha, Pinheiro (2020) propõe que a escolha do uso de um determinado dado como evidência depende de circunstâncias contextuais. Macedo, Viana e Nascimento (2019) acrescentam que o tipo de evidência a ser mobilizado em cada caso depende, entre outros fatores, da área da política pública em debate, do nível do cargo do burocrata que o mobiliza e do órgão governamental em análise.

Diante dessas considerações, a literatura tem dado relevo ao fato de que, muitas vezes, instrumentos de informação não científicos são tomados como referência pelos burocratas na implementação de políticas públicas. Mello (2022) argumenta que as evidências podem também ter validade técnica e que podem ser produzidas dentro ou fora da estrutura do Estado. Koga *et al*. (2020), ao analisarem um *survey* realizado com burocratas federais em 2019, vão no mesmo sentido e classificam as fontes informacionais utilizadas por esses profissionais em quatro grandes grupos: (i) internas, que dizem respeito a notas técnicas produzidas pelos órgãos governamentais, bases de dados públicos, recomendações de órgãos de controle, etc.; (ii) externas acadêmicas, com referência a pesquisas científicas; (iii) externas não acadêmicas, as quais incluem matérias jornalísticas, informações de grupos de interesse e de instâncias de participação social etc.; e (iv) experienciais, que abrangem as experiências próprias de cada servidor e de colegas consultados. A partir dos resultados do mesmo *survey*, Koga *et al*. (2022) destacam o papel central ocupado pelas fontes internas na consideração dos burocratas federais. Os autores indicam que, na maior parte das variáveis contextuais analisadas, há um uso acentuado de evidências que provém da própria produção técnica interna dos órgãos e de seus dados.

Perceber que dados internos do Estado podem e costumeiramente são utilizados como evidências na estruturação da ação pública é um ganho relevante na abordagem de PPBEs pois permite compreender o poder público não apenas como o intérprete de tais dados, mas também como o seu produtor. Nota-se, portanto, que registros administrativos da implementação de políticas públicas, bancos públicos de dados e outras produções técnicas e burocráticas podem ser preciosos instrumentos para o aprimoramento das próprias políticas públicas em que são produzidos (UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET 2016, MELLO 2022, PENNER e DODGE 2019). Defende-se, por conseguinte, que o estudo de como o Estado produz e utiliza evidências empíricas em suas políticas públicas passa pela compreensão do papel exercido pelas evidências internas nesse contexto.

Realmente, a administração pública nacional acumula incontáveis registros administrativos que variam enormemente em abrangência, grau de consolidação, disponibilidade para consulta externa, gestão e tema (MELLO 2022). De modo correlato, e em razão de sua multiplicidade, a literatura reconhece inúmeras vantagens do uso de evidências internas.

Penner e Dodge (2019) destacam que os registros administrativos tendem a cobrir toda a população relevante para um determinado campo e, em razão da natureza burocrática dos métodos de registro, tendem a sofrer com menos viés em comparação com pesquisas acadêmicas, por exemplo. Os autores também ressaltam que acessá-los possui custo comparativo inferior à produção de novas pesquisas empíricas, e que, com frequência, esses registros possuem séries temporais longas, rotinas de atualização definidas e grande abrangência territorial que não seriam facilmente reproduzidas em estudos independentes.

Acrescenta Mello (2022) que o uso de registros internos é vantajoso pois, de modo geral, possuem elevado grau de desagregação. Além disso, podem fornecer informações sobre os públicos e regiões atendidas, lacunas de atendimentos e sobreposições de esforços. Finalmente, a autora pontua o fato de que, por advirem da implementação dos programas sociais, as evidências internas têm enorme potencial de articulação com a realidade da gestão pública, permitindo melhor compreendê-la e aprimorá-la.

Por outro lado, é relevante o fato de que registros administrativos da ação estatal não são produzidos com fins estatísticos,

mas sim para suprir as necessidades burocráticas da execução das políticas públicas e documentá-las (UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET 2016, PENNER e DODGE 2019). Isto é, tendo em vista que surgem em contextos institucionais, esses registros tipicamente sofrem com limitações, como o fato de serem fragmentados e desconexos e não incluírem determinadas informações incomuns de serem coletadas pelo Estado, como atitudes, afinidades e motivações (PENNER e DODGE 2019). Além disso, pode haver heterogeneidade dos mecanismos de coleta e atualização de dados ao longo do tempo (ou mesmo a sua descontinuidade), lacunas de informações e falta de transparência sobre critérios de coleta e tratamento (MELLO 2022).

Isso implica que a utilização de registros administrativos como fontes de evidências depende de uma infraestrutura específica destinada a sistematizá-los e geri-los (PENNER e DODGE 2019). Pode-se afirmar, nesta lógica argumentativa, que a produção de evidências internas em políticas públicas depende de regras específicas criadas a fim de reduzir imprecisões conceituais e metodológicas, padronizar registros, estabelecer fluxos de atualização e de integração de dados (MELLO 2022). Assim, a análise de como esses procedimentos se dão de modo mais ou menos institucionalizado torna-se um esforço valioso na compreensão desse quadro.

Desta feita, o estudo de arranjos institucionais permite vislumbrar o conjunto normativo que estrutura os fluxos para a produção de registros administrativos e o seu uso, fornecendo uma visão ampla sobre as possibilidades de incorporação de evidências internas no processo de ação pública.

4. Arranjos institucionais nas políticas públicas

A operacionalização da política pública não é um processo automático de pura exegese da lei que a institui formalmente. Antes disso, é um processo marcado também por decisões e escolhas importantes dos burocratas, constituindo uma cadeia decisória que perpassa diferentes camadas e hierarquias (LOTTA 2019). Nesse ínterim, são incontáveis os fatores que interferem e influenciam na implementação, os quais podem ter diferentes consequências ao resultado do programa, aproximando-o ou afastando-o das formulações originais. Lotta (2019, p. 20) estabelece que, para além das regras formais, são relevantes nesse processo fatores organizacionais, fatores

relacionados às características dos atores atuantes na política e também fatores relacionados a sistemas gerais como crenças, valores culturais, formato de Estado, entre outros.

Parte da literatura, então, dedica-se ao estudo da influência das instituições na implementação da ação governamental. Isto é, considerando a possibilidade de variação de práticas e comportamentos dentro da execução da ação estatal, investiga-se em que medida as instituições podem contribuir ou não nessa oscilação (LOTTA 2019). Aqui, tornam-se relevantes alguns pressupostos que advêm da vertente neoinstitucionalista histórica da ciência política, a saber: (1) instituições conformam o comportamento dos indivíduos ao servirem como baliza da expectativa destes em relação ao comportamento dos demais; (2) instituições distribuem poder de forma desigual entre os atores; (3) a trajetória institucional é relevante para compreender fatores externos à configuração institucional que, ainda assim, influenciam o comportamento social (VALENTE 2019).

A noção de arranjo institucional, propriamente, destaca-se analiticamente como uma lente teórica que busca dar contornos mais evidentes às dinâmicas de disputa e mediação entre os atores, as instâncias de decisão, os processos e os procedimentos, os institutos jurídicos e as composições de forças amalgamadas nas políticas públicas (BUCCI e COUTINHO 2017). Isso porque, na circunscrição de um ambiente institucional amplo — compreendido como as regras gerais dos sistemas político, econômico e social (GOMIDE e PIRES 2014) — permite localizar quais são as regras e os procedimentos que afetam um campo específico, qual seja o da política pública em análise.

Logo, defende-se que a compreensão da implementação de uma política pública perpassa o estudo dos arranjos institucionais que a suportam (GOMIDE e PIRES 2014), definindo as dinâmicas internas do funcionamento do programa estatal.

Gomide e Pires (2014, p.19-20) definem arranjos institucionais, portanto, como "o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica". Em sentido semelhante, porém com maior enfoque normativo, o mesmo conceito é dado por Bucci e Coutinho (2017, p.317), que os interpretam como "o conjunto de normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado". Em todo caso, denota-se que a expressão faz referência a um conjunto de regras específicas a um campo (a política pública), as quais definem o seu funcionamento cotidiano, ou melhor, a

forma de coordenação entre atores, suas competências, o objeto da ação e os objetivos a serem perseguidos.

À vista disso, os arranjos institucionais determinam em larga medida a capacidade do Estado de implementar com maior ou menor êxito suas políticas públicas porquanto lhes dão concretude tanto técnico-administrativa (organizando as competências técnicas da burocracia em sentido a produzir resultados coordenados desejados) quanto política (permitindo aos atores antever e processar conflitos, expandir canais de comunicação e negociação, criar estratégias de implementação) (GOMIDE e PIRES 2014).

Destarte, tem-se que a análise institucional de determinada política pública pode assumir uma perspectiva funcional, tendo em vista que, com frequência, os arranjos em jogo organizam-se de maneira subótima e, portanto, podem ser manejados de maneira crítica a fim de otimizar o seu funcionamento. Isto é, a alteração da modelagem institucional permite resolver gargalos de implementação e maximizar resultados favoráveis, pois altera a operação dos programas estatais desde as suas normas internas de funcionamento (COUTINHO 2018).

Tendo como referência a possibilidade de compreensão e melhoramento da implementação de uma política pública desde os seus arranjos institucionais, reconhece-se a potencialidade da articulação dessa lente com a abordagem das PPBEs. Essa opção analítica pode fornecer caminhos para melhor compreender como as evidências são construídas e utilizadas pelo Estado seguindo os arranjos institucionais envolvidos em cada política pública.

Nessa perspectiva, por um lado, considera-se que evidências internas da administração pública são um elemento informativo útil na formulação de programas estatais, fomentando ideias que podem vir a se refletir em aprimoramentos normativos de políticas. Por outro lado, é certo que é a própria institucionalidade de cada programa estatal que define os fluxos para a produção e o uso desses dados, além de influir nas possibilidades de incorporação real das evidências no caso concreto. Logo, propõe-se que, nessa lógica analítica, há uma relação bidirecional entre os arranjos institucionais e as evidências na ação pública, porquanto aqueles estruturam as bases de produção destas, e estas podem propiciar reformulações daqueles.

Nesta mesma linha, torna-se possível propor que o fortalecimento do uso de evidências produzidas pelo próprio Estado com fins a aperfeiçoar suas capacidades de implementação pode vir

desde a definição dos arranjos institucionais. Ou seja, propõe-se que a modelação de novos arranjos preocupados em garantir a produção e o uso de evidências internas em políticas públicas pode ser um mecanismo com grande potencial para incentivar e resolver gargalos em uma abordagem de PPBEs.

A partir dessas hipóteses, recorre-se então ao estudo do caso da política de zeladoria urbana no município de São Paulo, o qual poderá fornecer novas perspectivas empíricas sobre como se dão as interações entre os arranjos institucionais e os dados nas políticas públicas, ainda que não de modo universal.

5. O caso da Política Municipal de Zeladoria Urbana em São Paulo

5.1 Contextualização e percurso da Política de Zeladoria Urbana até a Portaria Intersecretarial nº 04/SMUSB/SMDHC/2020

Em São Paulo, a zeladoria urbana (ZU) é definida no inciso II do art. 2º do Decreto Municipal nº 59.246/2020 como o

> [...] conjunto de atividades e serviços executados pelo poder público municipal e por empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades de mesma natureza.

Nesses termos, a ZU representa uma atividade essencial para a vida urbana, porquanto é a responsável pela manutenção do espaço público, garantindo sua higiene e conservação. Pela ótica administrativa, a Lei Municipal nº 13.478/2002 estabelece que a prestação do serviço poderá ser realizada de modo direto ou indireto, por meio de empresas contratadas em regime de empreitada ou locação de equipamentos e serviços, e que a contratação deverá ser realizada por cada subprefeitura. Nas grandes avenidas, não atendidas pelas subprefeituras, o encargo da prestação é do Departamento de Zeladoria Urbana (DZU), na estrutura interna da Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB), conforme o Decreto nº 59.775/2020. Por fim, tem-se que as empresas contratadas são geridas, reguladas e fiscalizadas pela Secretaria Executiva de Limpeza Urbana (SELIMP), órgão da SMSUB cujas atribuições estão definidas no Decreto Municipal nº 61.036/2022.

Paralelamente à organização da limpeza urbana propriamente dita, a ZU exibe um aspecto altamente conflitivo que demanda especial atenção. Isso porque rotineiramente há o encontro das equipes de ZU com pessoas em situação de rua que ocupam os logradouros escolhidos como alvo da limpeza. Nesses momentos, é comum que hajam confrontos entre os presentes, pois, de um lado, as equipes de limpeza devem realizar a varredura e coleta de entulhos no local e, de outro, as pessoas que lá se encontram pela ausência de moradia não têm para onde ir e temem que seus bens sejam tomados por lixo e recolhidos. Vale ressaltar que, via de regra, as equipes de ZU são acompanhadas pela Guarda Civil Metropolitana (GCM) sob a justificativa de resguardar a segurança dos profissionais envolvidos na execução do trabalho e os direitos das pessoas afetadas, como permite o artigo 9º da Portaria Intersecretarial nº 04/SMUSB/SMDHC/2020, discutida adiante.

A presença das forças de segurança pública nesse cenário complexifica ainda mais as tensões durante a limpeza urbana. A partir desses fatores, diuturnamente registram-se casos de deslocamento forçado de pessoas em situação de rua, retirada arbitrária de bens, extravio de documentos, medicamentos e receitas ou mesmo violência moral ou física.

De um ponto de vista histórico, essas incidências são significativas tanto na execução da política quanto nos resultados gerados à população em situação de rua. Costa (2009, p. 69) aponta que a primeira ação sistemática do Estado frente a esse público se deu na forma de perseguição a catadores de materiais recicláveis, sob o fundamento de "limpeza estética das ruas", durante a Prefeitura de Jânio Quadros, entre 1985 e 1988. No entendimento do então prefeito, o grupo profissional ocasionaria a sujeira das vias ao buscar os materiais que seriam posteriormente comercializados. Ribas (2019), por sua vez, afirma que a política de limpeza das vias e praças constitui a maior entre as interações do Estado com a população de rua no município, podendo ser considerada a principal forma de tratamento dada pelo poder público ao grupo.

A mesma autora (RIBAS 2019) destaca dois eventos centrais na trajetória dessa política. Primeiramente, em meados de 2015, uma grande operação da GCM no bairro da Luz, no território da "Cracolândia", apreendeu um grande número de carroças utilizadas por catadores de materiais recicláveis sob a justificativa de que estariam sendo utilizadas para o transporte de drogas ilícitas. A apreensão

massiva dos bens gerou repercussão social, e prontamente a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) interveio. Desse modo, pôde-se garantir a restituição das carroças e a indenização dos seus proprietários pelo Município, visto que muitos deles não tinham qualquer vínculo comprovado com o trânsito de entorpecentes na região.

Em razão desse ocorrido, fomentou-se no interior da DPESP a discussão sobre a retirada arbitrária de bens da população em situação de rua. A partir desse momento, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH) da DPESP realizou reuniões com diversas Secretarias Municipais, dentre elas as Pastas de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Saúde (SMS), Segurança Urbana (SMSU) e a então Secretaria de Coordenação das Subprefeituras (SMSP), a fim de negociar e criar diretrizes mínimas para o trato das pessoas em situação de rua pelos servidores municipais.

Outro evento marcante ocorreu em junho de 2016, quando o início de um inverno rigoroso com temperaturas que chegaram a 1,3ºC na Capital Paulista (PEGORIM 2016) levou à morte por hipotermia algumas pessoas em situação de rua (RIBAS 2019). Esse fato gerou grande comoção pública e, por conseguinte, houve a mobilização de movimentos sociais, da imprensa e da sociedade civil para demandar um posicionamento oficial do poder público quanto a essas violações.

Esses fatos, de modo conjunto, levaram o então prefeito Fernando Haddad a publicar o Decreto Municipal nº 57.069/2016 (RIBAS 2019), que consolidou o primeiro regulamento municipal dos procedimentos e tratamento da população em situação de rua nas ações de zeladoria urbana. Tal decreto, no entanto, foi alterado no primeiro mês da gestão seguinte, de João Doria, por meio da publicação do Decreto Municipal nº 57.581/2017, que flexibilizou algumas das normas e diminuiu a proteção garantida às pessoas em situação de rua.

Ainda assim, o regime jurídico criado representou ganhos ao público porquanto estabeleceu como princípios orientadores da ZU a preservação de direitos e bens das pessoas em situação de rua e o diálogo como forma de resolução de conflitos, afirmando-se que, nas ações de limpeza, não seria empregada a violência física ou moral.

É especialmente relevante, ainda, a criação do Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana (GMPAZU), na estrutura da SMDHC. Esse grupo era composto por 20 membros, de provimento paritário entre representantes de governo e

representantes da sociedade civil, e tinha como suas competências monitorar e avaliar as ações de ZU e o cumprimento dos decretos.

A execução desses decretos foi regulada pela Portaria Intersecretarial SMPR; SMDHC; SMADS nº 1/2017. Esse instrumento normativo destaca-se na medida em que criou um procedimento específico que deveria ser adotado previamente às ações de ZU. A saber, dispunha-se que, na primeira etapa, caberia às prefeituras regionais informar à supervisão territorial da SMADS com 48 horas de antecedência a agenda de ZU, destacando os espaços com presença de população em situação de rua. Então, seria dever da SMADS, por meio de suas equipes especializadas, realizar a abordagem social padrão dos indivíduos em situação de rua nas localidades informadas para a criação de vínculos. Na segunda etapa, em momento posterior, mas ainda antes da ação de ZU, a SMADS devia intensificar as abordagens sociais para orientar os presentes sobre os procedimentos que seriam realizados e as suas datas, quais itens poderiam ser recolhidos e como os bens apreendidos poderiam ser reavidos. As equipes da SMADS deveriam, finalmente, informar as prefeituras regionais sobre a realização dessa segunda etapa. A terceira etapa seria a realização propriamente dita da ZU.

A execução desses diplomas, contudo, deixa a desejar. Entre 2017 e 2018, as atas das reuniões ordinárias do GMPAZU tornam-se registros oficiais das violações deflagradas durante a limpeza urbana. De fato, denúncias de irregularidades nos procedimentos, truculência e violações de direitos são documentadas em 27 das 31 atas do grupo.

Por essa razão, os arranjos institucionais voltam a ser alterados na gestão municipal seguinte, de Bruno Covas, quando foi publicada a Lei nº 17.252/2019, que consolidou a Política Municipal para a População em Situação de Rua (PMPSR). Como inovação, esse instrumento legal trouxe em seu artigo 6º, inciso VII, a previsão de instituição de um subcomitê permanente na estrutura do Comitê Intersetorial da Política Municipal da População em Situação de Rua (Comitê PopRua) para o acompanhamento e fiscalização das ações de ZU. Esse subcomitê foi melhor descrito no Decreto Municipal nº 59.246/2020, que revogou os Decretos nº 57.069/2016 e nº 57.581/2017 e alterou os procedimentos de tratamento da população em situação de rua na ZU.

Nesse novo regime, o Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana substituiu o GMPAZU criado pela gestão Haddad; no entanto, os contornos institucionais do novo grupo refletem os mesmos do grupo

antigo. De modo claro, a composição é a mesma: são 20 representantes, sendo 1 titular e 1 suplente da SMDHC, da SMADS, da SMSU, da SMS e da SMSUB e 5 titulares e 5 suplentes representando a sociedade civil, os quais necessariamente serão indicados dentre os conselheiros eleitos do Comitê PopRua. As mesmas competências também são herdadas, quais sejam as de sugerir normas complementares e detalhar regras sobre a retirada de bens; monitorar, avaliar e fiscalizar as ações de ZU e o cumprimento do decreto; elaborar relatórios periódicos; receber e encaminhar denúncias, dentre outras.

É relevante ressaltar que, como característica principal, o novo decreto promulgado por Covas flexibiliza ainda mais os procedimentos e igualmente atenua os deveres de cuidado com os bens e com a integridade das pessoas em situação de rua, seguindo a tendência iniciada com o decreto publicado por Doria. Esse fenômeno pode ser melhor observado por meio da Portaria Intersecretarial nº 04/SMUSB/SMDHC/2020, que detalhou os novos procedimentos do Decreto nº 59.246/2020. Nesse diploma, a abordagem social antecedente à ZU em duas etapas distintas e de propósitos diferentes é extinta. É criado, então, um novo modelo de abordagem social realizada uma única vez, nos termos do art. 7º da Portaria Intersecretarial:

> Art. 7º Os procedimentos e ações de zeladoria urbana serão precedidos pela realização de abordagem social à população em situação de rua.
> § 1º A abordagem social será realizada pela SMADS após comunicação da SMSUB ou da Subprefeitura sobre ações de zeladoria urbana nos pontos de maior concentração de pessoas em situação de rua.
> § 2º A SMADS informará a SMSUB sobre os territórios cobertos pelas equipes do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS).
> § 3º A comunicação sobre a realização de ações de zeladoria urbana em locais com concentração de pessoas em situação de rua deverá ocorrer com antecedência mínima de 72 horas e será feita à Supervisão de Assistência Social (SAS) do território.
> § 4º Na abordagem social, as equipes da SMADS devem informar a população em situação de rua quanto à realização da ação de zeladoria urbana, aos procedimentos que deverão ser seguidos pela Subprefeitura, aos itens que podem ser recolhidos e como recuperá-los.
> § 5º As equipes da SMADS do território informarão a respectiva Subprefeitura quanto à realização da abordagem social.

> I – A SMADS deve apresentar, mensalmente, nas reuniões do Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana, um relatório sobre os principais pontos de abordagem social relacionados à zeladoria urbana, com o objetivo de subsidiar o desenvolvimento de soluções efetivas a eventuais problemas identificados pelo Subcomitê.

Essas novas disposições, por outro lado, trazem uma grande e relevante inovação no § 5º, inciso I, do artigo supracitado, pois, pela primeira vez, fica criado o dever da SMADS de elaborar e apresentar relatórios sobre a abordagem social que deve ser realizada antes das ações de ZU. Cria-se, assim, um mecanismo de monitoramento da implementação da política pública que permite ao Subcomitê Permanente de ZU acompanhar o cumprimento do Decreto nº 59.246/2020 de fato. Além disso, torna-se possível utilizar as informações acumuladas nos registros das equipes de abordagem social para subsidiar a criação de novas diretrizes e soluções para a política de limpeza urbana. Por outras palavras, o novo arranjo cria um fluxo claro para a incorporação de evidências internas (neste caso, os relatórios da SMADS) no processo da política pública, fortalecendo as possibilidades de aprimoramento da política a partir da análise dos registros da sua própria implementação.

5.2. A incorporação dos relatórios de abordagem social no monitoramento da Política de Zeladoria Urbana

A incorporação das evidências consolidadas pela SMADS no processo de avaliação e proposição de novas diretrizes pelo Subcomitê Permanente de ZU apresenta uma trajetória tortuosa. Analisar como se dá a concretização desse fluxo de informações empiricamente revela potencialidades e limites do arranjo institucional criado pela Portaria Intersecretarial nº 04/SMUSB/SMDHC/2020.

De pronto, a publicação da nova portaria não foi o suficiente para garantir sua implementação. Nesse sentido, ao longo de 2020 e de 2021, a SMADS não elabora qualquer relatório de abordagem social, e esse tema sequer é pautado nas reuniões do Subcomitê, quer seja pelo governo, quer seja pela sociedade civil. A primeira menção desse arranjo registrada em uma ata oficial do conselho apenas se dá em julho de 2021, quando a SMADS substitui sua representação no grupo. Nesta

ocasião, a representante da SMDHC sugere que a nova participante passe a trazer os relatórios. Ainda assim, não há qualquer efeito prático.

A partir de uma substituição de assessores dentro da SMADS que ocorreu em setembro de 2021, em janeiro de 2022 o paradigma altera-se. Isso porque, nesse mês, a nova equipe reúne-se com alguns dos representantes do Subcomitê e como encaminhamento fica estabelecido que o primeiro relatório seria apresentado ao conselho em março de 2022, tendo por referência o mês anterior, o que se efetiva na data acordada. A partir de então, os relatórios passam a ser enviados em frequência quase mensal ao Subcomitê e, até dezembro daquele ano, são enviados nove documentos descrevendo as ações dos meses de fevereiro, março, abril, junho, agosto, setembro e outubro.

Infelizmente, em março de 2023, a SMADS anuncia o desligamento do assessor responsável pela apresentação dos relatórios. Nesse momento, inicia-se outro longo período sem a apresentação de nenhum novo registro pela Pasta de Assistência Social. Em maio, torna-se pauta no conselho o desenho de um documento padrão que deveria ser preenchido mensalmente pela SMADS a fim de otimizar a produção dos relatórios e qualificar seus dados, e, na mesma reunião, a Secretaria informa que concluiria a contratação de um novo profissional responsável por essa tarefa. Não obstante, um novo documento só é apresentado novamente em fevereiro de 2024, tendo por referência os dois meses anteriores. No mês seguinte, outra descrição das abordagens sociais é apresentada, referindo-se a fevereiro, sendo este o último documento produzido até a conclusão deste artigo.

Uma questão pontuada logo no primeiro relatório pela SMADS foi a dificuldade em se reunir de modo centralizado as informações sobre as abordagens sociais, visto que estas são executadas de modo descentralizado por 30 equipes de Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), as quais são vinculadas regionalmente a Centros de Referência de Assistência Social (CREAS) ou a Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop). Além disso, a diversidade no modo de trabalho das equipes de SEAS e das subprefeituras (responsáveis por comunicar o planejamento de ações de ZU) constituía outro obstáculo para a coleta dos dados. Desse modo, constatou-se que, enquanto algumas das equipes enviavam as informações registradas para a SMADS, algumas outras não tinham o mesmo esforço e outras mais sequer recebiam das subprefeituras os calendários de ZU e, assim, não realizavam

abordagem social antecedente e tampouco produziam os relatos necessários.

Ressalta-se, também, que algumas das equipes de SEAS manifestaram-se sobrecarregadas, de modo que não dispunham de recursos ou tempo hábil para a realização dos procedimentos legais, independentemente de receberem ou não os calendários. Nesses casos, como via de regra, a estratégia adotada era comunicar sobre a ZU nas abordagens de rotina, ainda que de modo geral, sem especificar datas ou horários de realização das ações. Dessa forma, não havia a produção de dados específicos sobre abordagens relacionadas à ZU, o que igualmente complexificou a produção de relatórios.

Tendo em vista esses fatores, a solução encontrada pela SMADS consistiu na integração dos registros advindos de duas fontes distintas de informação. Primeiramente, os documentos apresentados traziam informações repassadas pelas equipes de SEAS, os quais costumavam trazer descrições dos fluxos estabelecidos entre as equipes, os CREAS e as Subprefeituras. Dessa forma, antes de trazer descrições qualitativas das abordagens sociais realizadas, os textos preocupavam-se em delinear os modos como os procedimentos da Portaria estavam sendo implementados nos territórios, o que incluía, por exemplo, esclarecer se as abordagens estavam sendo realizadas com antecedência em relação às ações de ZU, se o planejamento destas era encaminhado aos SEAS, etc. Esses relatos, contudo, não eram trazidos todos os meses e, quando o eram, não diziam respeito a todos os territórios da cidade, mas sim a um número diminuto destes.

Nessa linha, a maior parte de cada relatório ocupava-se com a apresentação de dados quantitativos de todas as abordagens sociais realizadas no mês correspondente em todo o município, mesmo que sem qualquer relação com a ZU. Tais dados provinham do Sistema de Atendimento do Cidadão em Situação de Rua (SISRUA), um sistema informatizado municipal que gere e armazena dados de pessoas em situação de rua que utilizam de políticas específicas para esse público e cuja alimentação é obrigatória para as equipes de assistência social, inclusive para as equipes de SEAS, que devem nele registrar os atendimentos realizados.

O acesso a essa base de dados, portanto, podia ser feito de modo simplificado pela Secretaria, o que otimizava a produção do relatório e permitia o acesso a dados de toda a rede municipal. Ainda assim, os dados levantados variam a cada documento. Algumas informações eram apresentadas em quase todos os relatórios, como o

número total de abordagens realizadas, o número de pessoas abordadas, seu gênero e faixa etária e o número de abordagens realizadas em cada distrito. Já informações mais específicas, como quais e quantos foram os encaminhamentos prestados ou quantos dos atendidos eram egressos do sistema prisional, apareciam com frequência muito menor.

É também relevante notar que, muitas das vezes, os dados apresentados não eram consistentes entre os relatórios. A título exemplificativo, pode-se mencionar o número total de abordagens realizadas pelas equipes de SEAS no mês de abril de 2022. Segundo o relatório do mês em questão, o número foi de 41.538 abordagens. No entanto, esse número é posteriormente alterado para 41.150 no relatório referente ao mês de junho, o qual trouxe a série histórica do número de abordagens em todos os meses do primeiro semestre de 2022. Em todo caso, os dados levados pela SMADS ao Subcomitê eram pouco tematizados pelos conselheiros nos encontros, o que pode estar associado às dinâmicas internas de funcionamento do próprio colegiado.

De início, é relevante notar que, embora a composição do órgão seja paritária entre conselheiros do governo e da sociedade civil, na prática, as reuniões são abertas para o público e, portanto, contam com a participação de um número muito maior de integrantes da sociedade civil. Além disso, na maioria das reuniões há ausência de secretarias que o compõem oficialmente, em especial a SMSU e a SMSUB, que possuem pouca assiduidade no conselho. Desta feita, a despeito da coordenação da SMDHC e da pauta por ela elaborada para guiar os encontros, na maioria das reuniões as discussões são tomadas pelas demandas da própria sociedade civil.

Vale ressaltar que, como característica geral, os presentes são pessoas em situação ou com trajetória de rua ou representantes de organizações que trabalham com este público na ponta. Assim, tem-se que rotineiramente são trazidas às reuniões inúmeras denúncias de violações nas ações de limpeza urbana, o que gera a necessidade de se coletar relatos e pensar em encaminhamentos. Esse esforço, somado à discussão de informes trazidos pelos conselheiros e às falas abertas dos presentes, costuma gerar debates amplos e alongados, o que dificulta o diálogo sobre outras pautas tendo em vista o limite temporal de duas horas para a realização das atividades do Subcomitê. Assim, mesmo nas reuniões em que a pauta oficial inclui a apresentação e o debate sobre os dados de abordagem social, não é incomum que esse tema seja

suprimido ou adiado para a reunião seguinte por falta de tempo hábil para a discussão.

Como resultado, o conteúdo dos relatórios não é discutido de modo amplo no Subcomitê. Não obstante, desde 2022 eles são tematizados de modo constante na maioria das reuniões. Isso se dá ainda que de modo breve e formal, seja pela SMADS, a fim de justificar o não envio em determinado mês ou de avisar os demais conselheiros de que o documento já foi encaminhado, seja pela sociedade civil, que costuma questionar as lacunas na apresentação dos relatos.

Por outro lado, percebe-se que, nas ocasiões em que a pauta dos relatórios é efetivamente abrangida com maior profundidade pelo debate do Subcomitê, há uma marcada contraposição entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil. Isso porque os fluxos de compartilhamento de informações e dos procedimentos antecedentes às ações de ZU, tal como descritos nos instrumentos jurídicos de referência, apresentam grande complexidade, o que representa uma barreira à compreensão de muitos dos conselheiros da sociedade civil. Por essa razão, quando o tema é levantado, torna-se necessária a exposição dos procedimentos e dos órgãos envolvidos nas abordagens sociais pelos representantes da SMADS e da SMDHC, o que, novamente, afasta as discussões de conteúdo dos relatórios.

Diante desses fatores, constata-se que as discussões do Subcomitê Permanente de ZU focalizam, na maioria das vezes, temas diversos à abordagem social, com enfoque especial em demandas e denúncias trazidas pela sociedade civil. Os relatos trazidos por esses atores, somados às experiências administrativas oralmente compartilhadas pelos conselheiros de governo, por conseguinte, acabam por se tornar as maiores referências nos debates, subsidiando de modo concreto a atuação e a elaboração das diretrizes do conselho. As evidências administrativas assumem um caráter secundário nesse panorama, vistas as limitações internas do órgão para interpretá-las e as limitações da própria SMADS para consolidá-las.

6. Considerações sobre os arranjos institucionais na produção e no uso de evidências em políticas públicas

A análise do caso da política de ZU no município de São Paulo permite a propositura de algumas inferências acerca das potencialidades

e limitações de uma modelagem institucional alinhada à ótica da produção e do uso de evidências na administração pública. Não obstante, as hipóteses aqui levantadas são meramente exploratórias e não generalizáveis, visto que derivam do estudo de apenas um caso representativo dentre o universo do fenômeno objeto de investigação. Ainda assim, espera-se que este esforço seja capaz de iluminar novos aspectos da abordagem de PPBEs a partir do neoinstitucionalismo histórico.

Inicialmente, ao analisar a trajetória da política em uma perspectiva processual (BUCCI e COUTINHO 2017), é possível notar como as adaptações realizadas ao longo do percurso de implementação vinculam-se de modo claro com alterações nos seus desenhos institucionais. Em concreto, os novos arranjos criados pela PMPSR, pelos Decretos nº 57.069/2016, nº 57.581/2017, nº 59.246/2020 e pelas Portarias Intersecretariais SMPR; SMDHC; SMADS nº 1/2017 e nº 04/SMUSB/SMDHC/2020 foram centrais na operacionalização da política pública na ponta, definindo os atores envolvidos, suas competências e os modos de cooperação entre eles. Além disso, a sucessão dos arranjos demonstra o seu manejo de acordo com os gargalos de implementação identificados e com as novas diretrizes de cada gestão municipal.

Nesse sentido, a criação de novos arranjos institucionais pela Portaria nº 04/SMUSB/SMDHC/2020 foi determinante para o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento da implementação dos procedimentos de ZU e para a definição de fluxos administrativos destinados a produzir evidências que subsidiariam a atuação do Subcomitê Permanente de ZU. Para tanto, foram prescritas competências ao Subcomitê e deveres para a SMADS dentro de um quadro que impunha o compartilhamento entre órgãos de dados administrativos consolidados na forma de relatório.

Em certa medida, pode-se afirmar que o elemento institucional da ação pública foi central na construção de uma perspectiva preocupada com a criação de registros de implementação e a utilização desses dados na própria avaliação e no aprimoramento da política pública. Essa hipótese é especialmente relevante tendo em vista o histórico político-institucional da ZU, marcado por conflitos constantes e pouco diálogo entre as subprefeituras e a SMADS, o que acarreta pouca transparência das ações realizadas.

Tem-se, portanto, que a modelagem de arranjos institucionais específicos pode ser um instrumento relevante para a construção de

uma política pública baseada em evidências de modo concreto. Pelo ponto de vista das evidências internas ao Estado, parece ser determinante a definição de fluxos de trabalho para que haja, de fato, o compartilhamento de dados administrativos e a consideração destes como uma fonte de informação no processo de elaboração de normativas e de monitoramento de implementação de políticas públicas.

Por outro lado, o caso estudado também permite constatar alguns desafios já apontados pela literatura quanto ao uso de registros administrativos como evidências em políticas públicas, sobretudo no que diz respeito ao caráter fragmentado e desconexo desses dados (PENNER e DODGE 2019). Isso pode ser percebido a partir da constatação de que as informações sobre o que realmente acontece nas abordagens sociais que precedem as ações de ZU estão dispersas sob a posse das 30 equipes de SEAS de todo o município. Como forma de contornar esse entrave, a definição de um dever que impunha à SMADS a elaboração de um relatório com todas essas informações foi uma tentativa de reunir e qualificar esses dados dispersos para que pudessem se transformar em evidências válidas para a ação pública.

No entanto, pôde-se notar que esse desenho institucional não foi o suficiente para garantir o objetivo almejado, tendo por base a interferência de outros elementos organizacionais e contextuais, como o perfil de cada equipe de SEAS e as circunstâncias de trabalho dessas equipes que impediam o registro efetivo das informações. Como alternativa, a Pasta de Assistência Social teve de recorrer à consolidação de dados do SISRUA, que não dispunha exatamente sobre abordagens sociais relacionadas à ZU, mas que permitia o cumprimento do dever legal criado pela Portaria.

Outro gargalo de implementação identificado no arranjo institucional e que interferiu diretamente na possibilidade de produção das evidências surgiu a partir da burocracia da SMADS. Como se observou, o esforço de consolidação dos registros administrativos em relatórios esteve diretamente ligado à existência ou não de uma organização do pessoal da Pasta para essa atividade. Essa organização, contudo, ocorre de maneira pouco formalizada, haja vista que a Portaria Intersecretarial nº 04/SMUSB/SMDHC/2020 limitou-se a atribuir tarefas a órgãos e não a cargos burocráticos definidos. Assim, os momentos nos quais a Secretaria passou por alterações em seu quadro de servidores afetaram diretamente a efetivação do regime normativo. Nesse sentido, observou-se que foi necessária a constituição de uma

nova equipe para dar concretude à normativa em 2022, mas, em 2023, a exclusão de um desses burocratas paralisou a produção dos relatórios por meses.

A partir dessas considerações, nota-se que, se por um lado os arranjos institucionais parecem exercer papel fundamental na criação e no uso de evidências na ação pública, por outro lado, não são capazes de mediar todos os elementos políticos e organizacionais envolvidos nesse processo. Dessa forma, a mera existência de um arranjo institucional pode não ser suficiente para efetivar a produção de evidências pela administração pública, já que esta é transpassada por inúmeros processos e contingências (como a ausência de uma burocracia especializada e características de funcionamento de órgãos e disponibilidade de recursos) que podem limitar a efetivação dos arranjos. Em políticas públicas de implementação descentralizada, como é o caso da ZU em São Paulo, essa hipótese parece mais evidenciada, já que nesses contextos há a atuação de um maior número de atores, com características próprias e capacidades de ação diferenciadas.

Outra limitação do arranjo institucional criado pela Portaria Intersecretarial nº 04/SMUSB/SMDHC/2020 deu-se no momento de consideração das evidências produzidas pelo Subcomitê Permanente de ZU. Embora o arranjo tivesse definido a competência do conselho para receber os relatórios de abordagem social e, a partir deles, elaborar diretrizes e propor regras complementares para os procedimentos de ZU, o caso descrito demonstra que, na maioria das vezes, essa competência é deixada em segundo plano no funcionamento do órgão. Isso porque denúncias e demandas trazidas pela sociedade civil acabam por ocupar a centralidade do debate, e, desta feita, o fluxo estabelecido para a produção de evidências internas não é suficiente para que elas sejam realmente tomadas como um elemento informativo. No mesmo sentido, notou-se que evidências experienciais, isto é, advindas das experiências dos conselheiros do Subcomitê, eram mais frequentemente referidas nos debates, subsidiando a ação pública de modo diverso do pretendido pelo desenho institucional da política.

Nestes termos, no contexto de promoção do uso de evidências internas, arranjos institucionais com esse fim parecem ser afetados por fatores como área de política pública e o órgão governamental, os quais são descritos por Macedo *et al.* (2019) como determinantes na escolha do tipo de evidência a ser mobilizado em cada programa estatal. Como o caso permite inferir, a mera existência de um arranjo para que

registros administrativos sejam incorporados na ação pública parece não ser suficiente para que isso de fato ocorra na prática, pois esses fatores podem intervir de modo a privilegiar a utilização de outros tipos de evidência, que não aqueles originalmente pretendidos pelo formulador. No caso, isso se manifestou na medida em que a alta conflituosidade da ZU e a estrutura colegiada do Subcomitê Permanente de ZU ocasionaram que evidências experienciais fossem mais tomadas em consideração do que evidências internas.

Ante essas considerações, de modo amplo supõe-se que a conformação institucional de políticas públicas é fundamental para a produção de evidências internas e a utilização destas na ação pública, uma vez que estabelece planos de trabalho, deveres e competências acertados a esse fim. Ainda assim, elementos contextuais, políticos, organizacionais e campos de política pública parecem ser igualmente relevantes nesse campo, posto que podem garantir a efetividade dos arranjos institucionais ou constituir obstáculos para tal, seja no momento de produção dos dados, seja no momento de sua consideração.

7. Conclusão

Este artigo buscou explorar as intersecções entre a análise de arranjos institucionais e a abordagem de políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), buscando compreender de que modo as normas estruturantes de uma política pública e os dados nela gerados influenciam-se mutuamente.

Metodologicamente, optou-se pelo estudo de caso da política pública municipal de zeladoria urbana (ZU), considerada um caso típico e logo representativo (SEAWRIGHT e GUERRING 2008) da produção e da utilização de evidências internas na gestão pública.

Teoricamente, a abordagem das PPBEs contribui ao estudo realizado pois permite compreender as evidências como uma das fontes informacionais disponíveis para os gestores públicos e que se destacam dentre as demais por terem maior responsividade e validade democrática (MELLO 2022, PINHEIRO 2020). Dessa forma, são entendidas dentro dos contextos institucionais em que são mobilizadas como um conjunto de dados que adquirem diferentes formas e cuja seleção depende de diversos fatores empíricos, como o campo de política pública em disputa (MACEDO *et al*. 2019, MELLO 2022).

Essas noções embasam a percepção de que os registros administrativos da implementação de programas estatais podem ser evidências relevantes para a ação pública porquanto trazem dados que dialogam diretamente com a realidade da política pública, são abundantes no interior da gestão pública e costumam ter grande cobertura sobre o público relevante para o programa (PENNER e DODGE 2019). Por outro lado, esse esforço requer procedimentos claramente definidos dentro de um quadro formal, tanto para efetivar a incorporação dos dados gerados pelo Estado nos processos de formulação e avaliação da política pública quanto para evitar gargalos como a fragmentação de informações e imprecisões metodológicas (MELLO 2022, PENNER e DODGE 2019).

Diante desse panorama, a análise de arranjos institucionais é central para compreender a implementação da ação estatal, dando luz ao conjunto de regras e procedimentos que a definem e que, por conseguinte, influem nas capacidades estatais (GOMIDE e PIRES 2014), inclusive para a construção e para a interpretação de evidências. Essa percepção permite compreender o funcionamento das políticas públicas desde suas normas interiores (VALENTE 2019), o que, por sua vez, implica que essas normas possam ser manipuladas de modo crítico para criar arranjos institucionais mais eficientes (COUTINHO 2018).

O papel desempenhado de fato pelos arranjos institucionais na implementação da produção de evidências da ação estatal e do uso destas em políticas públicas pôde ser melhor compreendido a partir do caso da zeladoria urbana em São Paulo. De início, o estudo revelou a importância da criação desses arranjos para fomentar a coleta e o compartilhamento de dados entre diferentes órgãos em um quadro definido de competências e deveres.

No entanto, aspectos contextuais, organizacionais e políticos da política pública permitem inferir que apenas a formalização de um arranjo institucional pode não ser o suficiente para garantir que a produção e a consideração de evidências ocorram empiricamente. No caso, a estrutura interna de uma das secretarias envolvidas na execução da ZU e as características de funcionamento do Subcomitê Permanente de ZU foram obstáculos para que o monitoramento da política pública fosse pautado pelas evidências de sua implementação.

Finalmente, sugere-se a produção de novos estudos que possam investigar em maior detalhe as hipóteses preliminares e não generalizáveis aqui levantadas.

8. Referências

BUCCI, Maria P. D.; SOUZA, Matheus S. (2022). A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência* 43 (90): 1–28. https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500.

BUCCI, Maria P. D.; COUTINHO, Diogo R. (2017) Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, p.313-340.

COSTA, Daniel L. R. (2007). A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. DOI 10.11606/D.8.2007.tde-20122007-140625.

COUTINHO, Diogo R (2018). O Direito Nas Políticas Públicas. *In*: Marques, E.; Faria, C. A. P. (orgs.), *A política pública como campo multidisciplinar.* 2 ed. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (2014). Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. *In*: Gomide, A. A.; Pires, R. R. C. (orgs.), *Capacidades estatais e democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea.

KOGA, Natália M; PALOTTI, Pedro L. M; COUTO, Bruno G. *et al*. (2020). **O que informa as políticas públicas federais**: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Rio de Janeiro: Ipea.

KOGA, Natália M.; PALOTTI, Pedro L. M.; LINS, Rafael S.; COUTO, Bruno G.; LOUREIRO, Miguel; LIMA, Shana N. (2022). Como os burocratas federais se informam? Uma radiografia das fontes de evidências utilizadas no trabalho das políticas públicas. *In*: KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. M.; MELLO, J.; PINHEIRO, M. M. S. *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil*: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea.
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Politicas_publicas_e_usos.pdf.

LOTTA, Gabriela S. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: Lotta, G. S. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, p.11-38.
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf.

MACEDO, Alex S.; VIANA, Rafael; NASCIMENTO, Maricilene I. B. (2019). Capacidades analíticas no processo de produção de políticas públicas: quais fontes de evidências usam os burocratas do serviço civil da Administração Pública Federal? *Administração Pública e Gestão Social* 11 (4). https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525007.

MELLO, Janine. (2022). Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. *In*: *Políticas públicas e usos de*

evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: IPEA, p.457–493.
PEGORIM, Josélia. (2016). Especial SP - 13/6/2016 Um Dia Histórico. Climatempo. https://www.climatempo.com.br/noticia/2016/06/13/especial-sp-13-6-2016-um-dia-historico-4302.
PENNER, Andrew A.; DODGE, Keneth A. (2019). Using Administrative Data for Social Science and Policy. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 5(2). https://doi.org/10.7758/rsf.2019.5.2.01.
PINHEIRO, Maurício M. S. (2020). Políticas públicas baseadas em evidências (PPBE): delimitando o problema conceitual. *Texto para Discussão* 2554. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td_2554.pdf.
RIBAS, Luciana M. (2019). A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública. (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo). https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-29072022-101629/pt-br.php.
RIBEIRO, Marina; CORRÊA, Victor (2021). Uso das evidências nas políticas públicas: em busca de consolidação. *Síntese de Evidências CLEAR* 10. https://fgvclear.org/website/wp-content/uploads/10-sintese-lapop-ok.pdf.
SANDERSON, Ian (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration* 80(1): 1–22. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00292.
SÁTYRO, Natália G. D.; D'ALBUQUERQUE, Raquel W. (2020). O que é um estudo de caso e quais as suas potencialidades. *Sociedade e Cultura* 23. https://doi.org/10.5216/sec.v23i.55631.
SEAWRIGHT, Jason; GUERRING, John. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly* 61(2). https://www.academia.edu/2753939/Case_selec-%20tion_techniques_in_case_study_research.
UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. (2016). Using Administrative and Survey Data to Build Evidence. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/mgmt-gpra/using_administrative_and_survey_data_to_build_evidence_0.pdf.
VALENTE, Sergio R. D. P. (2019). Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. *REI - Revista Estudos Institucionais* 5(3): 1064–92. https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.440.

José Vicente Kaspreski

Advogado, membro do Fórum da Cidade de São Paulo em Defesa da População em Situação de Rua e assistente de pesquisa do Colaboratório Nacional de População em Situação de Rua da FioCruz-Brasília. Atualmente exerce cargo de Auxiliar Parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.



AMPLIAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS PARA DISPOR SOBRE BENS PÚBLICOS

EXPANSION OF THE LEGISLATIVE INICIATIVE OF MUNICIPAL COUNCILS TO REGULATE PUBLIC ASSETS

Carlos Eduardo de Araujo
Lilian Vargas Pereira Poças

Resumo

O artigo aborda a ampliação da competência legislativa do parlamento municipal para dispor sobre bens municipais, a partir dos avanços jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O exame do tema analisa, especificamente, o impacto da aplicação do Tema de Repercussão Geral n. 917, que estabeleceu a necessidade de uma interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa, nos julgados sobre bens públicos extraídos da Corte estadual paulista, em especial, os casos relacionados à instalação de Parklets, de instalação de sistema de drenagem pluvial e da implementação de hortas comunitárias em espaços públicos. Como contribuição à pesquisa destaca a ampliação da competência legislativa parlamentar para tratar do tema atinente a bens públicos e os contornos legais para o seu legítimo exercício.

Palavras-chave: Bens públicos. Competência. Vereadores. Legitimidade.

Abstract

This article addresses the expansion of the legislative competence of municipal councils to regulate public assets, due to new jurisprudence of the Federal Supreme Court and

the Court of Justice of the State of São Paulo. The analysis focuses specifically on the impact of General Repercussion Theme n. 917, which established the need for a restrictive interpretation of the initiative reservation clause, as applied in decisions involving public assets by the São Paulo state court, particularly in cases concerning the installation of Parklets, storm drainage system and the implementation of community gardens in public spaces. As a contribution, the research highlights the expansion of municipal legislative powers to address matters related to public assets and outlines the legal parameters for their legitimate exercise.

***Keywords**: Public assets. Legislative competence. City councils. Legitimacy*.

Sumário: **1**. Introdução. **2**. Bens municipais e competência privativa do Poder Executivo. **3**. Evolução jurisprudencial e competência parlamentar para tratar de bens municipais. **4**. Conclusão. **5**. Referências.

1.Introdução

A propósito da classificação dos bens públicos, o Código Civil, em seu artigo 99, diferencia os bens de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças, dos de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias, e os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

No Município de São Paulo, consoante o previsto nos artigos 37, § 2º, V, 70, VI, e 111, todos da Lei Orgânica do Município, compete ao Prefeito a gestão da utilização, conservação e destinação do patrimônio local, bem como a iniciativa privativa para a propositura de leis que tratem de afetação, desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

Segundo as lições de José dos Santos Carvalho Filho (2010, p.1248), "o tema da afetação e da desafetação diz respeito aos fins para os quais está sendo utilizado o bem público. Se um bem está sendo utilizado para determinado fim público, seja diretamente do Estado,

seja pelo uso dos indivíduos em geral, diz-se que está afetado a determinado fim público."

Assim, percebe-se, da letra fria da Lei Orgânica paulistana, que a afetação dos bens municipais para o exercício de certa atividade de interesse público é de competência do Executivo, não podendo, portanto, o Legislativo dispor livremente sobre referidos bens, ainda que necessários para o exercício de uma atividade de interesse público.

Todavia, desde que o Supremo Tribunal Federal (STF) reiterou, em sede de repercussão geral, a necessidade de interpretação restritiva acerca da cláusula de reserva de iniciativa, reconhecendo a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias (Tema de Repercussão Geral nº 917), tem havido uma tendência de ampliação da competência legislativa parlamentar para iniciar projetos que versem sobre bens públicos, permitindo-se que o Poder Legislativo apresente proposituras sobre o tema.

2. Bens municipais e competência privativa do Poder Executivo

Bens públicos são todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, como União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme estabelecido pelo artigo 98 do Código Civil brasileiro. Esses bens existem para servir ao atendimento do interesse público, sendo regidos por normas especiais que os distinguem dos bens privados.

A destinação dos bens públicos deve estar sempre voltada para satisfazer direta ou indiretamente o interesse coletivo, sendo sua afetação — ou seja, a atribuição de uma finalidade pública específica — elemento essencial para sua caracterização.

A gestão eficiente desses bens é essencial para garantir o uso adequado dos recursos e promover a eficiência administrativa, a transparência e a boa governança no setor público. Uma administração patrimonial eficiente assegura o uso racional, a conservação e a melhoria contínua dos ativos públicos, contribuindo para a prestação de serviços de qualidade à sociedade.

A questão que se pretende tratar neste estudo tange à competência parlamentar para dispor sobre bens públicos no âmbito municipal, vale dizer, se se trata de caso de competência privativa do Poder Executivo ou se o Poder Legislativo também pode legislar concorrentemente sobre a matéria.

No âmbito do Poder Legislativo municipal, é comum que os parlamentares busquem apresentar projetos diversos, com o objetivo de melhor atender às necessidades da sociedade.

Entre os temas que interessam ao município, bens municipais ganham relevo, à medida que a implementação de diversas ações pressupõe a sua gestão e utilização. O presente artigo busca responder à pergunta se a competência para tratar da matéria é privativa do prefeito ou se os vereadores também podem legislar sobre o tema, tendo por base as recentes decisões judiciais acerca da matéria. Para tanto, esta análise tomará como parâmetro legislativo básico as disposições constantes da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a fim de contextualizar a temática.

O art. 111 da Lei Orgânica do Município de São Paulo é objetivo sobre o tema da gestão dos bens públicos, dispondo que: "Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços."

Com efeito, da simples leitura do dispositivo citado, conclui-se que a administração dos bens públicos, na qual se insere a afetação de bem público já existente, a aquisição para destinação específica ou a alteração de finalidade, é da competência exclusiva do Poder Executivo.

Com base no entendimento de que seria competência privativa do prefeito tratar legislativamente sobre o tema dos bens públicos, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), em sede de controle concentrado de constitucionalidade e em mais de uma oportunidade, julgou formalmente inconstitucionais atos normativos provenientes do exercício da competência legislativa dos parlamentares municipais, que tinham como tema de fundo a disposição e gestão de bens municipais, em razão do vício de iniciativa.

Os casos que melhor destacam este entendimento jurisprudencial da Corte estadual paulista tratam de temas atinentes à reserva de vagas de veículos nas vias públicas de zona azul para idosos, gestantes e portadores de necessidades especiais. A legislação que tratava destes casos foi julgada inconstitucional, por haver vício de iniciativa e, consequentemente, violação da separação de poderes.

A justificativa para tanto residia na argumentação de que a administração dos bens públicos, na qual se insere a sua afetação, a aquisição de bem para destinação específica ou a alteração de finalidade de bem público, seria da competência exclusiva do Poder

Executivo, sendo cediço que incumbe ao Prefeito, no âmbito dos municípios, a administração dos bens municipais, bem como a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação.

Não obstante, a dinamicidade da sociedade moderna demanda amparo do Poder Público. Dentro desta realidade, sobretudo no âmbito do município, a Câmara dos Vereadores tem papel essencial. Não apenas como agentes fiscalizadores, mas também legisladores, os parlamentares buscam propor medidas para o debate a fim de apresentar alternativas e soluções para situações-problema identificadas na realidade dos munícipes.

Ocorre que muitos destes temas passam por um crivo duplo de análise de competência: o primeiro seria verificar se a matéria pode ou não ser tratada no âmbito municipal; o segundo, se ela pode ser proposta apenas pelo Poder Executivo ou se existe competência concorrente entre Executivo e Legislativo.

Dentro deste duplo controle de competência legislativa, a tratativa da temática atinente aos bens municipais ganha relevo à medida que houve evolução na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca do entendimento de quem e como medidas legislativas sobre a matéria poderiam ser propostas.

3. Evolução jurisprudencial e competência parlamentar para tratar de bens municipais

Ao tratarmos de competência para legislar no âmbito municipal, a Lei Orgânica de São Paulo traz parâmetros importantes para fixar a competência privativa dos Poderes Executivo e Legislativo, e, por exclusão, os casos em que existe competência legislativa concorrente.

Conforme citado anteriormente, era conclusiva, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que seria competência privativa do Poder Executivo tratar legislativamente de temas que envolvessem a gestão de bens públicos municipais.

Ocorre que a fluidez atualmente existente nas relações sociais, econômicas e culturais demandam respostas rápidas e precisas do Poder Público. Este contexto implicou a necessidade de análises judiciais sobre temas cada vez mais complexos, o que demandou a releitura de

posições anteriormente fixadas, inclusive sobre a competência legislativa para tratar de bens públicos.

Mais do que simplesmente verificar um vício de iniciativa objetivo entre competência legislativa parlamentar e o tema bens públicos, a jurisprudência do TJSP e o próprio STF passaram a analisar os contornos exatos que a matéria deveria ter em termos de competência legislativa, levando-se em consideração os limites que a separação de poderes demanda entre eles.

Dois casos em especial merecem destaque no estudo aqui proposto: a legislação sobre *parklets* e drenagem pluvial. Os *parklets* consistem em extensões temporárias das calçadas, que promovem o uso do espaço público a partir da conversão de um espaço de estacionamento de automóveis na via pública em um espaço para permanência das pessoas.

Comum nos centros comerciais de diversas cidades do mundo, verificou-se o interesse de implementação desta medida em diversas municipalidades do Brasil. Propor uma lei que tratasse da matéria passou a ser questão de tempo para os municípios brasileiros que desejassem regulamentar a atividade. Por tratar de organização de bem público, à luz do quanto já aqui exposto, a competência para tratar legislativamente da matéria seria do Poder Executivo.

No entanto, ao analisar a matéria, o TJSP apresentou entendimento com novos contornos. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2287533-76.2023.8.26.0000, o TJSP entendeu ser constitucional a Lei n. 6.428, de 23 de agosto de 2023, de iniciativa parlamentar, do município de Catanduva, que dispôs sobre a permissão de extensão temporária do passeio público sobre leitos carroçáveis para instalação e uso de *parklets*.

Segundo a Corte estadual paulista, inexiste inconstitucionalidade formal e material, por não haver usurpação de competência legislativa privativa do chefe do Poder Executivo local, lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Decidiu que, à luz do Tema de Repercussão Geral n. 917 do STF, a lei que regulamenta a instalação de *parklets* nos passeios públicos não configura ingerência na Administração Pública por possuir caráter normativo revestida de abstração e generalidade, que se limita a disciplinar a administração do município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.

Além disso, considerou em sua decisão que a medida privilegia o interesse da comunidade local em conferir melhor aproveitamento aos espaços públicos, traçando apenas os requisitos regulatórios mínimos para requerimento do uso do bem público junto aos órgãos municipais competentes.

Dois pontos merecem destaque neste avanço jurisprudencial do Tribunal de Justiça paulista. O primeiro deles, o advento do Tema de Repercussão Geral n. 917 do STF, e o segundo, a consideração da matéria de fundo, qual seja, a aferição real da opção que privilegie o melhor interesse e bem-estar da comunidade local.

O Tema de Repercussão Geral n. 917 do STF trouxe como parâmetro interpretativo o fato de que quando uma legislação for oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar e ela se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Foi exatamente sobre este entendimento, interpretação restritiva da reserva de iniciativa, que o STF reiterou, ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário n. 878.911/RJ, no qual se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, oportunidade em que firmou a seguinte tese (Tema n. 917): "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, *a*, *c* e *e*, da Constituição Federal). Somente nessas hipóteses, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Trata-se de avanço significativo na ampliação da competência legislativa parlamentar para tratar de diversos temas essenciais ao interesse social, estando entre eles a questão da gestão de bens públicos.

O segundo ponto levantado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2287533-76.2023.8.26.0000 por parte do TJSP diz respeito à garantia do melhor interesse e bem-estar da comunidade local.

A questão dos *parklets* envolveu uma análise objetiva do fato de que, enquanto um veículo passa a maior parte do dia estacionado, no

mesmo período, o espaço por ele ocupado poderia ser utilizado por grande número de pessoas.

Neste caso, a Corte Estadual levou em consideração o fato de que a legislação, ainda que de iniciativa de um parlamentar, e dentro de parâmetros estabelecidos pelo Tema de Repercussão Geral n. 917 do STF, teve por objetivo a criação de espaços de socialização, integração e lazer para os munícipes.

Os novos contornos da matéria conferidos pela jurisprudência do STF e do TJSP ampliam a possibilidade da competência do parlamentar em tratar de tema afeto aos bens públicos, desde que observados os parâmetros fixados aqui citados.

Seguindo este mesmo entendimento, outro julgado relevante diz respeito à legislação do município de Andradina, que tratou do tema atinente à drenagem pluvial. Conforme julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça na ADI n. 2362491-96.2024.8.26.0000, lei de iniciativa parlamentar que institui a obrigatoriedade de se dotar os logradouros públicos com drenagem pluvial, rede coletora de esgoto e rede de distribuição de água, antes de sua pavimentação asfáltica, não possui vício de iniciativa, com base no disposto pela tese fixada no Tema n. 917 de repercussão geral do STF e pelo fato de a medida significar uma mera criação de política pública em benefício dos munícipes e do próprio erário.

Com base neste novo paradigma, percebe-se que o parlamentar municipal possui competência legislativa para propor medidas que tratem do tema dos bens públicos, desde que observados os parâmetros impostos pelo Tema n. 917 de repercussão geral do STF, vale dizer, quando se limite a dispor de conteúdo de forma geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais.

Em um contexto em que se buscam novas formas de regulação de serviços e interesses da sociedade, a interpretação judicial que amplia a competência legislativa do parlamentar sobre a matéria aqui em destaque propicia que novas alternativas sejam pensadas e debatidas legitimamente no âmbito do Poder Legislativo.

A dinamicidade da sociedade aliada à proximidade do parlamentar municipal com os problemas da cidade propicia um ambiente de identificação real de problemas práticos e a busca por soluções. Busca esta que nem sempre é simples, visto demandar estudos e debates a fim de encontrar a melhor alternativa possível.

Neste contexto, novos desafios se colocam. Temas como a disciplina do uso da calçada e meio fio e a instituição de "vagas verdes" nos municípios passam a ganhar a perspectiva de disciplina legal oriunda de iniciativa parlamentar.

Aliada aos parâmetros para o exercício da competência legislativa parlamentar aqui tratada, a questão do bem-estar da comunidade local também é aspecto a ser sopesado quando na disciplina da gestão de bens públicos, no formato aqui descrito.

Assim, dispor, por exemplo, sobre a regulamentação de vagas verdes no município, a exemplo dos *parklets*, é possível, por lei de iniciativa parlamentar, desde que possua conteúdo programático e geral. Como questão de fundo, a matéria relaciona-se com a proteção do meio ambiente e encontra-se inserida na competência legislativa suplementar dos municípios, nos termos dos arts. 24, VI c/c art. 30, II da Constituição Federal.

Cumpre mencionar, por fim, outro avanço que se nota do estudo dos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, este no que tange aos projetos de lei que tratam de hortas comunitárias em espaços públicos.

Há alguns anos, era unânime a declaração de inconstitucionalidade de leis com semelhante teor, por violação do princípio da Separação de Poderes, por competir ao Executivo a iniciativa legislativa para versar sobre a utilização de bens públicos. Entretanto, tendo em vista que tais proposituras intentam valer-se de terrenos públicos municipais para incentivar práticas sustentáveis, ocupar produtivamente áreas ociosas e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, já há decisões destacando a ausência de qualquer invasão da seara do Executivo, desde que não sejam impostas obrigações à Administração, visto que tais proposituras não versam sobre organização e funcionamento de órgãos da administração municipal.

A esse respeito, destacam-se alguns julgados do TJSP sobre hortas comunitárias em espaços públicos, os quais reconhecem a iniciativa legislativa para tratar do tema, ainda que disponham sobre bens públicos, reconhecendo, porém, a inconstitucionalidade de determinados artigos que versam sobre a atribuição de funções a órgãos municipais.

Com efeito, o objeto da declaração de inconstitucionalidade das normas não tem sido o fato de dispor de espaço público para a instalação das hortas comunitárias. As ações de inconstitucionalidade são julgadas procedentes em parte com o intuito de expurgar artigos

que invadam o âmbito da reserva da administração e imponham dever à Prefeitura Municipal, sem questionar o fato de se dispor sobre a gestão e o uso de bem público.

Dessa forma, embora não haja o reconhecimento integral da constitucionalidade das normas municipais de iniciativa legislativa parlamentar que dispõem sobre a instalação de hortas comunitárias em bens públicos, é certo dizer que o que se discute não é mais o fato de quem administra os bens públicos, mas sim se discute a validade de determinados dispositivos das leis em análise, os quais afrontam a competência do Executivo ao impor obrigações ao órgão municipal ou dispor sobre a realização de convênios ou, ainda, cuidar da estrutura e esmiuçar como se dará o programa de hortas.

Vê-se que as proposituras legislativas efetuadas em formato que respeite os limites acima mencionados tendem a ser consideradas constitucionais, de acordo com a tendência jurisprudencial aqui referida, ainda que tratem da gestão de bens públicos.

4. Conclusão

A presente análise explorou a ampliação da competência legislativa parlamentar concernente à disposição sobre bens públicos, contrastando o entendimento clássico com as recentes inflexões jurisprudenciais.

Inicialmente, percebia-se que a gestão da utilização, conservação e destinação do patrimônio local era de competência privativa do Prefeito, conforme previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo (artigos 37, § 2º, V, 70, VI, e 111), a título de exemplo. Este entendimento, corroborado pela doutrina e pela jurisprudência do TJSP, resultava na declaração de inconstitucionalidade de atos normativos de iniciativa parlamentar sobre o tema, devido a vício de iniciativa e à violação da separação de poderes.

Contudo, observou-se uma significativa mudança de paradigma impulsionada pela reiteração do Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema de Repercussão Geral n. 917, que estabeleceu a necessidade de interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa.

Este entendimento ampliou substancialmente a competência legislativa parlamentar para propor projetos que versem sobre bens públicos, desde que as proposituras se limitem à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou que estabeleçam disciplina sobre

matéria já inserida na competência de órgãos municipais de forma harmônica com a legislação de regência.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo alinhou-se a essa nova ótica, validando leis de iniciativa parlamentar sobre temas como a instalação de *parklets* e a obrigatoriedade de drenagem pluvial em logradouros públicos.

Ademais, no que concerne às hortas comunitárias, em que pesem as conclusões pela declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos legais, tais como os que imputavam obrigações específicas a órgãos da Administração Municipal (por exemplo, a realização de ampla publicidade, o incentivo ao trabalho cooperativo e a obrigação de apoiar tecnicamente a instalação das hortas), é relevante notar que não está em debate o fato de os projetos de lei que tratam da instalação das hortas comunitárias disporem sobre a utilização do espaço público, fato este que, há alguns anos, era suficiente para fadar à inconstitucionalidade a pretensão de iniciativa do Legislativo.

O que tais decisões têm em comum é que a Corte estadual considerou que tais leis possuíam caráter normativo abstrato e geral, disciplinando a administração municipal e a conduta dos munícipes em relação a interesses locais, além de privilegiar o melhor interesse e bem-estar da comunidade. O que não se admite, portanto, é a imposição de atribuições ao Poder Executivo, sendo certo afirmar, assim, que as decisões estão sendo balizadas pelo disposto no Tema n. 917 do STF.

Em síntese, a análise revela uma reconfiguração do equilíbrio de competências legislativas no âmbito municipal, permitindo ao Poder Legislativo desempenhar um papel mais ativo na proposição de medidas que afetam bens públicos.

Essa dinamicidade possibilita que os parlamentares passem a legitimamente exercer sua competência para tratar da temática, a qual tem ganhado cada vez mais complexidade conforme as atividades econômicas e as relações sociais evoluam. Neste ambiente, de alta fluidez e de mudanças sociais e econômicas difusas, as Câmaras Municipais e os vereadores têm um papel essencial a exercer, o qual vem sendo ampliado e resguardado pelas mais recentes decisões jurisdicionais.

5. Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. (2001) A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista Diálogo Jurídico* I(4). www.direitopublico.com.br.
BAUMAN, Zygmunt (2001). **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar.
CARVALHO, José S. (F.) (2010). **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
MEIRELLES, Hely L. (2006). **Direito Municipal Brasileiro**. 15.ed. São Paulo: Malheiros.
NOHARA, Irene P. (2014). Burocracia reflexiva. In: Marrara, T. (org.). *Direito Administrativo*: tendências e transformações. São Paulo: Almedina.

Carlos Eduardo de Araujo

Graduado em Direito e mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Especialista em Direito Administrativo e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo. Membro do Conselho Editorial do Centro de Estudos Legislativos da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo.

Lilian Vargas Pereira Poças

Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura. Mestranda em Gestão e Políticas Públicas na Fundação Getúlio Vargas (SP). Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo.

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E A ATUAÇÃO DA ALESP NA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL PAULISTA

THE CONSTRUCTION OF THE CONCEPT AND THE ROLE OF ALESP IN THE PROTECTION AND PROMOTION OF SÃO PAULO'S INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE

Mônica Cristina Araujo Lima Horta

Resumo

Este artigo pretende compreender a elaboração do conceito de patrimônio cultural imaterial no Brasil e sua aplicação social, especialmente no Estado de São Paulo. Busca, ainda, analisar os papéis desempenhados pelos Poderes Executivo e Legislativo nesse processo, bem como as relações e contradições entre as áreas técnicas governamentais e a participação da sociedade civil na preservação da memória. A UNESCO teve papel importante na consolidação e na proteção internacional desse conceito. No Brasil, Mário de Andrade foi pioneiro na defesa das manifestações populares e das tradições culturais. A Constituição Federal de 1988 reconheceu os patrimônios material e imaterial como referências da identidade e da memória dos diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira. O Decreto nº 3.551/2000 estabeleceu mecanismos para o registro e a preservação do patrimônio cultural imaterial. O reconhecimento das culturas afro-brasileiras representa um avanço social, após um longo período de invisibilização e marginalização. Os projetos apresentados e a legislação aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo demonstram as disputas ideológicas e políticas entre diferentes setores da sociedade, além da diversidade de manifestações culturais reconhecidas no Estado. Conclui-se

que a preservação do patrimônio imaterial deve ser construída a partir da participação das comunidades envolvidas, em diálogo com os setores técnicos competentes, de modo a promover efetiva participação social, representatividade e valorização da diversidade cultural.

Palavras-chave: Patrimônio cultural imaterial. Alesp.

Abstract

This paper aims to understand the development of the concept of intangible cultural heritage in Brazil and its social application, especially in the State of São Paulo. It also seeks to analyze the roles played by the Executive and Legislative Powers in this process, as well as the relationships and contradictions between government technical areas and civil society participation in preserving memory. UNESCO played an important role in consolidating and protecting this concept internationally. In Brazil, Mário de Andrade was a pioneer in defending popular manifestations and cultural traditions. The 1988 Federal Constitution recognized both tangible and intangible heritage as references of the identity and memory of the different groups that make up Brazilian society. Decree 3,551/2000 established mechanisms for the registration and preservation of intangible cultural heritage. The recognition of Afro-Brazilian cultures represents a social advance after a long period of invisibility and marginalization. The projects presented and the legislation approved by the Legislative Assembly of the State of São Paulo show the ideological and political disputes among different sectors of society, as well as the diversity of cultural expressions recognized in the State. It is concluded that the preservation of intangible heritage should be built through the participation of the communities involved, in dialogue with the relevant technical sectors, in order to promote effective social participation, representativeness, and appreciation of cultural diversity.

Keywords*: Intangible cultural heritage. Alesp.*

Sumário: 1. O surgimento do conceito de patrimônio imaterial: o papel da UNESCO. **2**. O Brasil e a construção do pensamento e da legislação para a preservação. ***2.1****. Mário de Andrade e o anteprojeto pioneiro.* ***2.2****. Aloísio Magalhães e o Centro Nacional de Referência Cultural.* ***2.3****. A constituição de*

1988 e o Decreto nº 3.551/2000. **3**. Diferentes perspectivas sobre a designação de patrimônio cultural imaterial. ***3.1***. *Patrimônio como espaço de disputas simbólicas.* ***3.2***. *Comunidades como sujeitos da definição de patrimônio.* ***3.3***. *A perspectiva legislativa*. **4**. Avanços no campo: a questão racial e os patrimônios de matriz africana. **5**. Projetos de lei na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: análise a partir dos pareceres. ***5.1***. *Patrimônios de identidade comunitária e resistência histórica.* ***5.2***. *Patrimônios de tradição artística, popular e turística.* ***5.3***. *Patrimônios de tradição religiosa: entre o consenso e a seletividade.* ***5.4***. *Patrimônios de devoção popular e memória negra.* ***5.5***. *Marcos legislativos transversais*. **6**. Conclusão. **7**. Referências.

1. O surgimento do conceito de patrimônio imaterial: o papel da UNESCO

Embora, no Brasil, intelectuais como Mário de Andrade já reconhecessem o valor cultural e social do patrimônio imaterial, a construção teórica desse conceito, de suas características e de suas formas de preservação consolidou-se apenas recentemente, assim como a elaboração de um arcabouço jurídico destinado à atuação dos órgãos responsáveis por sua proteção. Em contrapartida, o patrimônio material conta, desde 1937, com reconhecimento como bem cultural e com instrumentos estatais voltados à sua preservação. Enquanto a primeira legislação federal acerca do patrimônio material data de 1937 — o Decreto-Lei n.º 25 —, o patrimônio imaterial somente passou a ser objeto de regulamentação com o Decreto n.º 3.551, de 4 de agosto de 2000.

No plano internacional, foi a UNESCO quem conferiu ao tema uma dimensão normativa global. Ao conceituar o patrimônio imaterial como objeto de um instrumento multilateral no campo da cultura — entendido como tema, bem ou prática cultural específica que diversos países, por meio de um acordo, se comprometem a proteger, promover, salvaguardar ou gerir conjuntamente —, em 2003, a UNESCO projetou esse reconhecimento em um cenário marcado por profundas mudanças sociais, relacionadas ao agravamento da desigualdade econômica e da intolerância étnico-religiosa. Já a Convenção da UNESCO de 2005 colocou em evidência as questões relativas à proteção e à promoção da diversidade das expressões culturais, com o objetivo de suscitar o diálogo entre culturas e fomentar a interculturalidade. Assim, reconhece

a cultura como um motor fundamental do desenvolvimento sustentável e afirma a igual dignidade de todas as culturas.

A adoção dos princípios contidos na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, já ratificada por mais de uma centena de países, vem colaborando para a implementação de políticas públicas voltadas ao fomento do diálogo intercultural e da criatividade humana. Tais estratégias podem contribuir, sobretudo, para a superação das desigualdades e para o reconhecimento da diversidade cultural como um dos alicerces da sustentabilidade do desenvolvimento nos planos internacional, regional e local.

A adoção dos princípios contidos na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, já ratificada por mais de uma centena de países, vem colaborando para a implementação de políticas públicas de fomento ao diálogo intercultural e à criatividade humana. Tais estratégias, sobretudo, podem intervir em prol da superação das desigualdades e da validação da diversidade cultural como um alicerce a mais para a sustentabilidade do desenvolvimento nos planos internacional, regional e local. (CASTRO e FONSECA 2008, p.7)

A afinidade entre as diretrizes da UNESCO e a política brasileira de preservação do patrimônio imaterial mostrou-se tão significativa que a experiência nacional passou a ser destacada durante o processo de elaboração da Convenção, influenciando a incorporação de diversos de seus princípios fundamentais. O Brasil consolidou-se, assim, como uma referência internacional na formulação e na implementação dessa política pública, embora persistam obstáculos relevantes à sua efetivação nos âmbitos estadual e municipal.

A dimensão territorial do país, a complexidade das articulações burocráticas e jurídicas e o ainda incipiente investimento da gestão pública constituem obstáculos à consolidação de políticas voltadas à salvaguarda dos conhecimentos tradicionais, da oralidade, dos saberes e das manifestações artísticas que compõem o patrimônio cultural imaterial da população brasileira.

2. O Brasil e a Construção do Pensamento e da Legislação para a Preservação

2.1. Mário de Andrade e o anteprojeto pioneiro

As discussões sobre a preservação do patrimônio cultural no Brasil tiveram seus primeiros marcos na década de 1930, destacando-se a

atuação de Mário de Andrade como um dos principais idealizadores desse campo. Em 1936, a convite do então Ministério da Educação e Saúde, o escritor elaborou o anteprojeto destinado à criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional. Esse documento serviu de fundamento para a instituição do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), criado pelo Decreto-Lei n.º 25, de 1937.

O anteprojeto de Mário de Andrade apresentava uma concepção de patrimônio significativamente inovadora para o contexto da época, rompendo com a visão restrita que predominava nas políticas de preservação. Em primeiro lugar, ampliava o entendimento de monumento ao reconhecer o valor das manifestações da cultura popular, incluindo, além das grandes igrejas, fortalezas e palácios, construções de caráter popular, como casas e pequenas capelas. Em segundo lugar, propunha que o patrimônio nacional não se limitasse aos bens materiais, incorporando também manifestações de natureza imaterial, como lendas, músicas, danças, provérbios e demais expressões da tradição oral, denominadas pelo autor de "tradições móveis" (FRAGELLI 2020, p.149).

Embora essas ideias fossem bastante avançadas para o período, sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro ocorreu apenas cerca de cinco décadas depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou uma concepção ampliada de patrimônio cultural.

2.2. Aloísio Magalhães e o Centro Nacional de Referência Cultural

Outro momento decisivo para a consolidação da política de preservação cultural ocorreu em 1975, com a criação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), coordenado por Aloísio Magalhães. O Centro tinha como principal finalidade desenvolver um sistema de referências capaz de descrever e analisar a dinâmica da cultura brasileira, respeitando as especificidades do contexto nacional, garantindo flexibilidade metodológica e evidenciando as relações entre a base cultural do País e as diversas manifestações das artes, das ciências e das tecnologias.

A atuação do CNRC caracterizou-se por uma perspectiva interdisciplinar, reunindo profissionais de diferentes áreas do conhecimento, como matemática, física, museologia, antropologia e ciências sociais. Essa diversidade favoreceu a formulação de novos conceitos e metodologias para a compreensão do patrimônio cultural

brasileiro, ampliando os referenciais de análise e contribuindo para a construção das bases conceituais que orientariam as mudanças institucionais implementadas nas décadas seguintes.

2.3. A Constituição de 1988 e o Decreto n.º 3.551/2000

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na história das políticas de preservação cultural no Brasil. Conhecida como Constituição Cidadã, a Carta Magna estabeleceu, nos artigos 215 e 216, os fundamentos da proteção ao patrimônio cultural brasileiro. Em especial, o artigo 216 consolidou uma concepção abrangente de patrimônio, reconhecendo como bens culturais tanto os de natureza material quanto os de natureza imaterial, desde que constituam referências à identidade, à memória e à ação dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Nos termos do artigo 216 da Constituição Federal:

> Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I — as formas de expressão; II — os modos de criar, fazer e viver; III — as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV — as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V — os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Apesar do reconhecimento constitucional, a efetiva proteção do patrimônio cultural imaterial somente foi regulamentada com a edição do Decreto n.º 3.551, de 4 de agosto de 2000. O decreto instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), estabelecendo instrumentos específicos para o reconhecimento, a valorização e a salvaguarda dessas manifestações culturais pelo Estado brasileiro.

Em 2004, foi criado o Departamento do Patrimônio Imaterial (DPI) no âmbito do IPHAN, fortalecendo as ações voltadas à salvaguarda desses bens por meio de políticas mais sistemáticas e estruturadas. Atualmente, o Departamento desenvolve atividades relacionadas aos instrumentos de salvaguarda, ao inventário e ao

registro de bens culturais, ao acompanhamento de processos de reconhecimento, à produção de estatísticas e indicadores culturais, à gestão do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, à promoção da diversidade linguística, à proteção do patrimônio genético associado às manifestações culturais e ao acompanhamento dos bens culturais registrados. Nesse contexto, o patrimônio cultural imaterial passou a compreender saberes, ofícios, celebrações, rituais, formas de expressão e práticas artísticas e lúdicas que, incorporadas ao cotidiano das comunidades, constituem importantes referências de identidade cultural.

Posteriormente, a Resolução n.º 1, de 3 de agosto de 2006, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), complementou essa definição ao caracterizar os bens culturais imateriais como criações culturais dinâmicas e processuais, fundamentadas na tradição e continuamente recriadas por indivíduos e grupos sociais.

3. Diferentes perspectivas sobre a designação de patrimônio cultural imaterial

No campo dos estudos sobre patrimônio cultural, existe a defesa por parte de alguns especialistas de que os processos de reconhecimento, registro e proteção dos bens culturais devem fundamentar-se, prioritariamente, em critérios técnicos e científicos, preservando-se de interferências político-partidárias ou de interesses conjunturais. Sob essa perspectiva, a identificação dos bens passíveis de proteção deve ser conduzida por instituições especializadas, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat), cujas decisões são subsidiadas por equipes multidisciplinares compostas por historiadores, antropólogos, arqueólogos, arquitetos e outros especialistas.

O principal argumento dessa abordagem reside na necessidade de assegurar a objetividade e a legitimidade dos processos de patrimonialização. Defende-se que a excessiva influência de interesses políticos pode comprometer os critérios de seleção, favorecendo manifestações culturais de maior visibilidade pública ou relevância eleitoral, em detrimento de bens que, embora menos conhecidos, possuam elevado valor histórico, social ou cultural. Nesse sentido, a constituição de uma burocracia técnica qualificada é compreendida

como mecanismo institucional capaz de reduzir a instrumentalização política do patrimônio e garantir maior estabilidade às políticas de preservação.

3.1. Patrimônio como espaço de disputas simbólicas

Em contraposição à defesa da autonomia técnica, outra vertente sustenta que o patrimônio cultural constitui, por natureza, um campo de disputas políticas e simbólicas. Segundo essa perspectiva, a atribuição de valor patrimonial a determinadas manifestações culturais nunca é um procedimento estritamente técnico ou neutro, mas resulta de processos históricos permeados por relações de poder, disputas de memória e diferentes projetos de construção da identidade nacional, regional e local.

Sob esse enfoque, a atuação de órgãos especializados não elimina os condicionamentos políticos presentes nos processos de patrimonialização. A própria história das políticas de preservação evidencia que determinados grupos sociais permaneceram, durante décadas, sub-representados nos registros oficiais. Um exemplo frequentemente citado refere-se ao estado de São Paulo, onde os bens associados à cultura afropaulista passaram a integrar as listas de tombamento do Condephaat apenas a partir da década de 1970, de maneira ainda limitada. Além disso, mesmo quando reconhecidas institucionalmente, essas manifestações culturais foram, em muitos casos, interpretadas a partir de narrativas elaboradas por agentes externos, sem incorporar de forma significativa as perspectivas e experiências de seus próprios produtores e detentores.

Dessa forma, essa corrente argumenta que as decisões relativas ao patrimônio cultural são inevitavelmente políticas. A questão central, portanto, não consiste em eliminar a dimensão política dos processos de reconhecimento, mas em compreender quais grupos sociais são contemplados pelas políticas de preservação, quais narrativas são legitimadas e quais memórias permanecem marginalizadas ou silenciadas.

3.3 Comunidades como sujeitos da definição de patrimônio

Uma terceira perspectiva, de matriz antropológica, coloca as comunidades detentoras no centro dos processos de patrimonialização. Nessa abordagem, o patrimônio cultural imaterial somente existe e se

mantém na medida em que é socialmente reconhecido pelos grupos que o produzem, reproduzem e transmitem às gerações seguintes. Assim, o papel do Estado não seria o de definir, de forma exclusiva, quais bens merecem proteção, mas de atuar como facilitador dos processos de reconhecimento, valorização e salvaguarda conduzidos pelas próprias comunidades.

Como destaca o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional:

> Referências são edificações e são paisagens naturais. São também as artes, os ofícios, as formas de expressão e os modos de fazer. São as festas e os lugares a que a memória e a vida social atribuem sentido diferenciado. Em suma, referências são objetos, práticas e lugares apropriados pela cultura na construção de sentidos de identidades, são o que popularmente se chama de "raiz" de uma cultura (IPHAN 2000, p.22).

Nessa perspectiva, a educação patrimonial assume papel estratégico ao promover aquilo que Horta *et al.* (1999, p.4) denominam de "alfabetização cultural", possibilitando que os indivíduos compreendam o universo sociocultural em que estão inseridos, bem como sua trajetória histórica e temporal. A valorização dos bens culturais, portanto, não depende apenas de instrumentos jurídicos de proteção, mas também da construção de vínculos entre as comunidades e seus referenciais culturais.

Entretanto, estudos têm demonstrado que a educação patrimonial frequentemente ocupa posição secundária nas políticas de preservação. Thompson e Souza (2015, p.154) observam que ela tem sido "secundarizada ou marginalizada nos procedimentos de patrimonialização", uma vez que as ações governamentais privilegiam mecanismos formais, como tombamentos, registros e inventários, em detrimento de processos contínuos de mobilização social e participação comunitária. Tal cenário evidencia que a efetividade das políticas de preservação depende não apenas do reconhecimento oficial dos bens culturais, mas também do fortalecimento das comunidades que lhes atribuem significado.

3.4 A perspectiva legislativa

Sob a perspectiva jurídica, é possível distinguir, ao menos, duas formas de reconhecimento do patrimônio cultural imaterial. A primeira

corresponde às leis de caráter declaratório, por meio das quais o Poder Legislativo reconhece determinado bem como patrimônio cultural imaterial. A segunda consiste no registro, instrumento administrativo de competência do Poder Executivo, regulamentado por procedimentos técnicos destinados à identificação, documentação e definição das medidas de salvaguarda.

As principais críticas dirigidas às leis declaratórias concentram-se na ausência de critérios técnicos para a delimitação dos bens reconhecidos. Em geral, essas normas não definem com precisão a composição do bem cultural, não identificam os grupos sociais diretamente envolvidos nem estabelecem as ações de salvaguarda necessárias à sua preservação, produzindo incertezas quanto aos efeitos concretos do reconhecimento jurídico.

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 57.439/2011 instituiu o registro de bens culturais de natureza imaterial como instrumento oficial de reconhecimento do Patrimônio Cultural Paulista, conferindo ao Poder Executivo competência para desenvolver os procedimentos administrativos necessários à proteção desses bens.

Paralelamente, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo passou, a partir de 2013, a apreciar projetos de lei destinados a declarar bens culturais, manifestações artísticas, instituições e outras expressões como patrimônio cultural imaterial. Desde então, consolidou-se um debate acerca da competência dos Poderes Legislativo e Executivo para realizar esse reconhecimento.

No âmbito estadual, tanto a Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH) quanto o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT) sustentam que o reconhecimento formal do patrimônio cultural imaterial deve ocorrer por meio do registro, procedimento administrativo de competência do Poder Executivo. Todavia, há entendimento diverso no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconheceu a possibilidade de o Poder Legislativo também declarar bens como patrimônio cultural imaterial.

A controvérsia revela uma questão institucional mais ampla relacionada aos limites da atuação de cada Poder na formulação das políticas de patrimônio cultural. Sustenta-se, frequentemente, que o Poder Executivo possuiria maior legitimidade para realizar esse reconhecimento em razão de sua estrutura técnica especializada. Contudo, esse argumento não é absoluto. A Assembleia Legislativa também dispõe de corpo técnico permanente responsável pela

elaboração de estudos, pareceres e pesquisas que subsidiam a atuação parlamentar e a fundamentação dos projetos de lei. Além da possibilidade da contratação de técnicos especializados para a obtenção de pareceres quando se julgar necessário.

Outra crítica frequentemente dirigida às iniciativas legislativas refere-se à suposta ausência de participação das comunidades detentoras dos bens culturais. Na prática, entretanto, muitos projetos de lei têm origem em demandas formuladas pelas próprias comunidades interessadas. Além disso, é comum a realização de reuniões, consultas e audiências públicas destinadas a discutir o mérito das propostas e a ouvir os diferentes atores sociais envolvidos.

Por essa razão, não parece adequado pressupor que a adoção exclusiva de procedimentos técnicos conduzidos pelo Poder Executivo seja suficiente para assegurar a participação comunitária ou garantir maior democratização das políticas de preservação. Da mesma forma, a simples atribuição de competência ao Executivo não elimina os desafios relacionados à representação da diversidade cultural, territorial e racial nas políticas de reconhecimento do patrimônio imaterial, aspectos que serão examinados na seção seguinte.

4. Avanços no campo: a questão racial e os patrimônios de matriz africana

Um dos avanços mais relevantes no campo das políticas de patrimônio cultural — e, simultaneamente, um dos aspectos que evidencia as limitações históricas das instituições responsáveis pela preservação — refere-se ao reconhecimento dos bens culturais de matriz africana e afro-brasileira. No Estado de São Paulo, que concentra a maior população preta e parda em números absolutos do País, a incorporação dessas referências culturais pelas políticas oficiais de preservação ocorreu de forma tardia e limitada. Embora as manifestações culturais afropaulistas constituam elementos fundamentais da formação histórica e social do Estado, seu reconhecimento institucional pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT) permaneceu restrito durante décadas, tendo início apenas a partir dos anos 1970.

O primeiro tombamento relacionado a esse universo cultural ocorreu em 1974, com a proteção da Capela Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, localizada no Quilombo de Ivaporunduva, no Vale

do Ribeira, construída no século XVIII por africanos escravizados. Entretanto, a análise do processo de tombamento revela uma contradição significativa: embora o bem estivesse diretamente relacionado à história, à religiosidade e à resistência das populações negras paulistas, os fundamentos utilizados para sua preservação privilegiaram aspectos arquitetônicos, históricos e construtivos, vinculados ao ciclo econômico do período colonial.

Conforme apontam Silva e Silva (2024, p.9):

A história de resistência social, econômica, política e religiosa das populações negras que a Capela representa está ausente nos autos de tombamento, que a valoriza apenas por ser uma "construção intacta pertencente ao Ciclo do Ouro paulista".

Nesse sentido, o reconhecimento institucional da Capela ocorreu dissociado dos sujeitos históricos responsáveis por sua construção e permanência. Os africanos escravizados e seus descendentes, bem como suas práticas religiosas, formas de organização comunitária e estratégias de resistência territorial, permaneceram invisibilizados no processo de patrimonialização. O bem foi valorizado principalmente como testemunho material de um determinado período econômico, e não como expressão da trajetória histórica e cultural da população negra paulista.

As mudanças observadas posteriormente nesse campo decorreram da convergência de diferentes fatores políticos, sociais e institucionais. O processo de redemocratização brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliou a compreensão do patrimônio cultural ao reconhecer sua dimensão plural, dinâmica e vinculada aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. No âmbito paulista, o CONDEPHAAT também passou por transformações que contribuíram para uma concepção mais abrangente das práticas de preservação.

Entre os elementos que impulsionaram essa mudança destacam-se as mobilizações e reivindicações dos movimentos negros por reconhecimento e valorização de seus referenciais culturais; a aproximação do órgão com as universidades públicas paulistas; a participação crescente de pesquisadores das áreas de ciências humanas, especialmente da geografia e da antropologia, em suas instâncias de decisão; e a renovação de seu corpo técnico com a incorporação de profissionais de diferentes áreas, como historiadores e arquitetos.

Outro marco importante ocorreu em 2011, com a publicação do Decreto nº 57.439/11, que regulamentou os procedimentos de registro

dos bens culturais de natureza imaterial no Estado de São Paulo. O instrumento ampliou as possibilidades de reconhecimento de práticas culturais coletivas, incluindo rituais, festas, manifestações religiosas e espaços destinados à reprodução de saberes e modos de vida compartilhados.

Nesse contexto, a criação de um Grupo de Trabalho (GT) voltado aos terreiros de matriz africana no Estado de São Paulo representou um avanço significativo. A iniciativa possibilitou a aproximação entre órgãos públicos de preservação, representantes da sociedade civil e lideranças tradicionais de religiões de matriz africana, criando condições para a construção de estratégias de reconhecimento e salvaguarda desses territórios culturais.

A experiência evidencia uma transformação fundamental na concepção de patrimônio: a passagem de uma perspectiva centrada predominantemente nos valores materiais e arquitetônicos dos bens para uma abordagem que reconhece os sujeitos, as memórias coletivas, as práticas sociais e os territórios como elementos constitutivos do patrimônio cultural.

5. Projetos e leis na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP): análise a partir dos pareceres

A análise dos projetos de lei e dos respectivos pareceres produzidos no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) evidencia a diversidade de concepções que orientam o reconhecimento legislativo de bens culturais de natureza imaterial. As proposições examinadas revelam não apenas diferentes formas de compreender o patrimônio cultural, mas também as tensões e contradições presentes na atuação parlamentar, especialmente no que se refere aos critérios utilizados para definir quais manifestações, práticas e referências culturais são consideradas merecedoras de reconhecimento oficial.

Observa-se que os projetos de lei abrangem diferentes dimensões da vida social, incluindo manifestações vinculadas à identidade comunitária, tradições populares, práticas religiosas, memórias coletivas e processos históricos de resistência. Essa diversidade demonstra que a patrimonialização legislativa opera em um campo marcado por disputas simbólicas, no qual diferentes grupos sociais buscam inserir suas referências culturais na narrativa oficial do patrimônio paulista.

5.1 Patrimônios de identidade comunitária e resistência histórica

O Projeto de Lei nº 867/2024, que propõe o reconhecimento da Sociedade Recreativa Beneficente Esportiva e Escola de Samba Lavapés Pirata Negro como patrimônio cultural imaterial do Estado de São Paulo, constitui exemplo de proposição fundamentada em elementos de identidade coletiva, memória social e resistência cultural.

O parecer elaborado pela Comissão de Educação e Cultura destaca a relevância histórica da instituição ao afirmar:

> A Sociedade Recreativa Beneficente Esportiva e Escola de Samba Lavapés Pirata Negro, a mais antiga escola de samba em atividade na capital paulista, merece reconhecimento por sua relevância histórica, social e simbólica para a formação da identidade cultural paulistana. Dessa forma, o projeto revela-se pertinente e adequado. (Parecer ao PL nº 867/2024)

A justificativa evidencia uma concepção de patrimônio associada à trajetória de grupos sociais específicos, reconhecendo a escola de samba não apenas como manifestação artística, mas como espaço de sociabilidade, construção identitária e preservação de memórias coletivas vinculadas à cultura popular paulistana.

5.2. Patrimônios de tradição artística, popular e turística

O Projeto de Lei nº 918/2016, referente à Feira de Artes e Artesanato de Embu das Artes, apresenta outra dimensão presente na patrimonialização legislativa: a articulação entre tradição cultural, permanência histórica e valorização econômica e turística. A partir do 1º Salão de Artes Plásticas de Embu em 1964, que reunia trabalhos de diversos artistas renomados, a arte produzida no município passou a ser reconhecida nacional e internacionalmente.

> Em 31 de janeiro de 1969 foi criada a Feira de Artes e Artesanato na frente da Igreja Matriz, hoje Museu de Arte Sacra. No decorrer de seus quarenta anos de existência a Feira foi ocupando todas as ruas do Centro Histórico - agora Passeio das Artes. Paralelo ao desenvolvimento da Feira, foram surgindo as diversas lojas de artesanato, galerias de arte, antiquários e lojas de móveis rústicos artesanais, tornando a cidade conhecida por

> Embu das Artes.[...] A Feira de Artes e Artesanato de Embu das Artes merece ser reconhecida, pela sua antiguidade, importância e qualidade, como patrimônio cultural imaterial do Estado. (Parecer ao PL nº 918/2016)

O parecer favorável ao reconhecimento destaca a relevância da feira enquanto espaço de circulação de bens artísticos, culturais e atração turística, ressaltando sua expressiva participação de artesãos e visitantes. Nesse sentido, a manifestação legislativa fundamenta-se tanto na continuidade histórica da prática artística, quanto em sua capacidade de dinamizar a cultural local, a valorização territorial e desenvolvimento local.

5.3. Patrimônios de tradição religiosa: entre o consenso e a seletividade

Os pareceres relativos ao Encontro Nacional de Folia de Reis em Ribeirão Preto (Parecer nº 832/2017) e à Escola Bíblica Dominical (Parecer nº 913/2024) evidenciam a presença significativa de manifestações religiosas de tradição cristã entre as proposições de reconhecimento patrimonial.

> A Folia de Santos Reis, Reisado, Companhia de Reis, ou simplesmente Folia de Reis, são cortejos de caráter religioso que se realizam em vários estados do Brasil. Ocorre entre o Natal, 25 de dezembro, e a Festa de Reis, 6 de janeiro. É uma festa católica ligada à comemoração do Natal, onde os foliões celebram os Três Reis Magos. A origem do evento está na Espanha, que difundiu as celebrações pela Europa. De acordo com os registros, no Brasil os festejos foram trazidos pelos colonos portugueses. A festa ganhou força por volta do século XIX, e acontece em diversas regiões do país, como Mato Grosso, Rio de Janeiro, Bahia, Goiás, Minas Gerais e São Paulo. A Folia de Reis é um auto popular, um teatro do povo. É religioso, sagrado e ao mesmo tempo folclórico: conta a história oficial da Igreja Católica à luz da cultura popular tradicional. Por isso é tão rico e cheio de nuances. Trata-se da manifestação popular mais difundida do Brasil e rica em ritos e crenças próprias, caracterizada pela representação da história da viagem dos três Reis Magos à gruta de Belém. (Parecer nº 832/2017)

> Fundada em 1780, a Escola Dominical é o maior ensino gratuito realizado até hoje, com mais de 243 anos de existência, a escola permanece até hoje, em sua originalidade, ensinando a fé cristã para toda a sociedade. (Parecer nº 913/2024)

No caso da Escola Bíblica Dominical, a justificativa para sua valorização destaca sua longa trajetória histórica, fundada em 1780, como elemento central para legitimar o reconhecimento. Já o parecer referente à Folia de Reis associa a manifestação à preservação das tradições regionais e à construção de uma identidade vinculada ao imaginário paulista.

5.4 Patrimônios de devoção popular e memória negra

O Projeto de Lei nº 41/2017, relacionado à Capela de Nossa Senhora dos Aflitos e à devoção a Chaguinhas — soldado negro cultuado como beato popular no bairro da Liberdade, em São Paulo —, evidencia a relação entre memória negra, religiosidade popular e disputas por reconhecimento patrimonial. "No exato local onde foi enforcado, populares ergueram uma cruz em memória de sua execução e da indiferença das autoridades em face dos clamores do povo. Enterrado no primeiro cemitério público de São Paulo, a capela do local terminou por abrigar o culto à Chaguinhas: "(...) Inicialmente, acendiam velas na capela de Nossa Senhora dos Aflitos do lado de fora, junto à parede; com o tempo criou-se um pequeno recinto onde o culto popular a Chaguinhas continua a ser praticado".

O Cemitério dos Aflitos, local associado à trajetória de Chaguinhas, possuía historicamente a função de sepultar grupos socialmente marginalizados, incluindo indigentes, pessoas escravizadas que não pertenciam à Irmandade do Rosário e condenados à morte. Nesse contexto, a devoção construída em torno de sua figura passou a representar, para determinados grupos, uma memória de resistência e uma referência identitária da população negra.

A iniciativa de reconhecimento de Chaguinhas como patrimônio cultural imaterial demonstra como práticas de devoção popular podem constituir espaços de preservação de memórias historicamente silenciadas. Em 2023, a ALESP promoveu audiências públicas para discutir o reconhecimento dessa manifestação, reforçando a presença do tema racial nos debates contemporâneos sobre patrimônio

cultural. As reuniões debateram a criação do Memorial dos Aflitos e a necessidade urgente de restauro e preservação histórica do templo.

5.5 Marcos legislativos transversais

Além das proposições voltadas ao reconhecimento de bens culturais específicos, a ALESP também aprovou iniciativas de caráter mais amplo relacionadas à valorização do patrimônio cultural. Um exemplo é a lei originada do Projeto de Lei nº 1141/2017, que instituiu o "Dia Estadual de Preservação, Proteção e Valorização do Patrimônio Histórico e Cultural, Material e Imaterial", celebrado anualmente em 17 de agosto.

Embora possua caráter predominantemente simbólico, a criação da data representa uma iniciativa voltada à divulgação e valorização das ações desenvolvidas por instituições, pesquisadores e profissionais envolvidos com a preservação e salvaguarda do patrimônio cultural.

A análise conjunta dessas proposições permite observar que a atuação legislativa paulista no campo do patrimônio imaterial apresenta múltiplas perspectivas: ao mesmo tempo em que amplia o reconhecimento de diferentes manifestações culturais, também revela permanências históricas relacionadas à seleção de memórias, grupos e tradições considerados representativos da identidade paulista.

6. Conclusão

A trajetória do patrimônio cultural imaterial no Brasil e, particularmente, no Estado de São Paulo, evidencia um campo em permanente construção, atravessado por tensões entre diferentes formas de legitimação e reconhecimento. Os critérios técnicos e institucionais que orientam os processos formais de patrimonialização; as disputas sociais e políticas que revelam desigualdades históricas na definição de quais memórias, práticas e grupos são incorporados à narrativa oficial do patrimônio cultural.

Nesse contexto, a atuação legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo apresenta caráter legítimo e heterogêneo, refletindo diferentes compreensões sobre o significado e a função do patrimônio imaterial. As proposições analisadas demonstram que o reconhecimento legislativo pode contribuir para a valorização de referências culturais vinculadas a identidades comunitárias, trajetórias históricas e formas coletivas de expressão. Ao mesmo tempo, a

ampliação do reconhecimento dos patrimônios de matriz africana nas últimas décadas evidencia que a transformação das políticas de preservação não decorreu exclusivamente da criação de novos instrumentos normativos. Esse processo esteve relacionado, sobretudo, à atuação organizada dos movimentos sociais, às reivindicações das comunidades detentoras, à renovação dos quadros técnicos dos órgãos de preservação e à incorporação de novos sujeitos e perspectivas no debate institucional sobre patrimônio cultural.

Essa experiência demonstra que a efetividade das políticas de salvaguarda do patrimônio imaterial depende não apenas da existência de mecanismos legais de reconhecimento, mas também da capacidade desses instrumentos de promover participação social, representatividade e diálogo com os grupos responsáveis pela produção e continuidade das manifestações culturais.

Analisar a atuação da ALESP nesse campo significa, portanto, ir além do levantamento de projetos de lei e normas aprovadas. Implica compreender os processos de seleção, visibilidade e legitimação que definem quais referências culturais são reconhecidas como patrimônio e quais permanecem marginalizadas ou ausentes das políticas públicas de preservação. O patrimônio imaterial, nesse sentido, constitui também um espaço de disputa de memórias, identidades e projetos de sociedade, revelando os valores e escolhas coletivas envolvidos na decisão sobre aquilo que uma sociedade deseja preservar e transmitir às futuras gerações.

7. Referências

CASTRO, Maria L.V.; FONSECA, Maria C.L. (2008). **Patrimônio imaterial no Brasil**: legislação e políticas estaduais. Brasília: UNESCO; Educarte.

DEMARCHI, João L. (2016). Educação patrimonial e políticas públicas. In: IPHAN (org.). *Patrimônio cultural e educação*: artigos e resultados. Brasília: IPHAN.

FONSECA, Maria C.L. (2009). **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ; MinC/IPHAN, 2009.

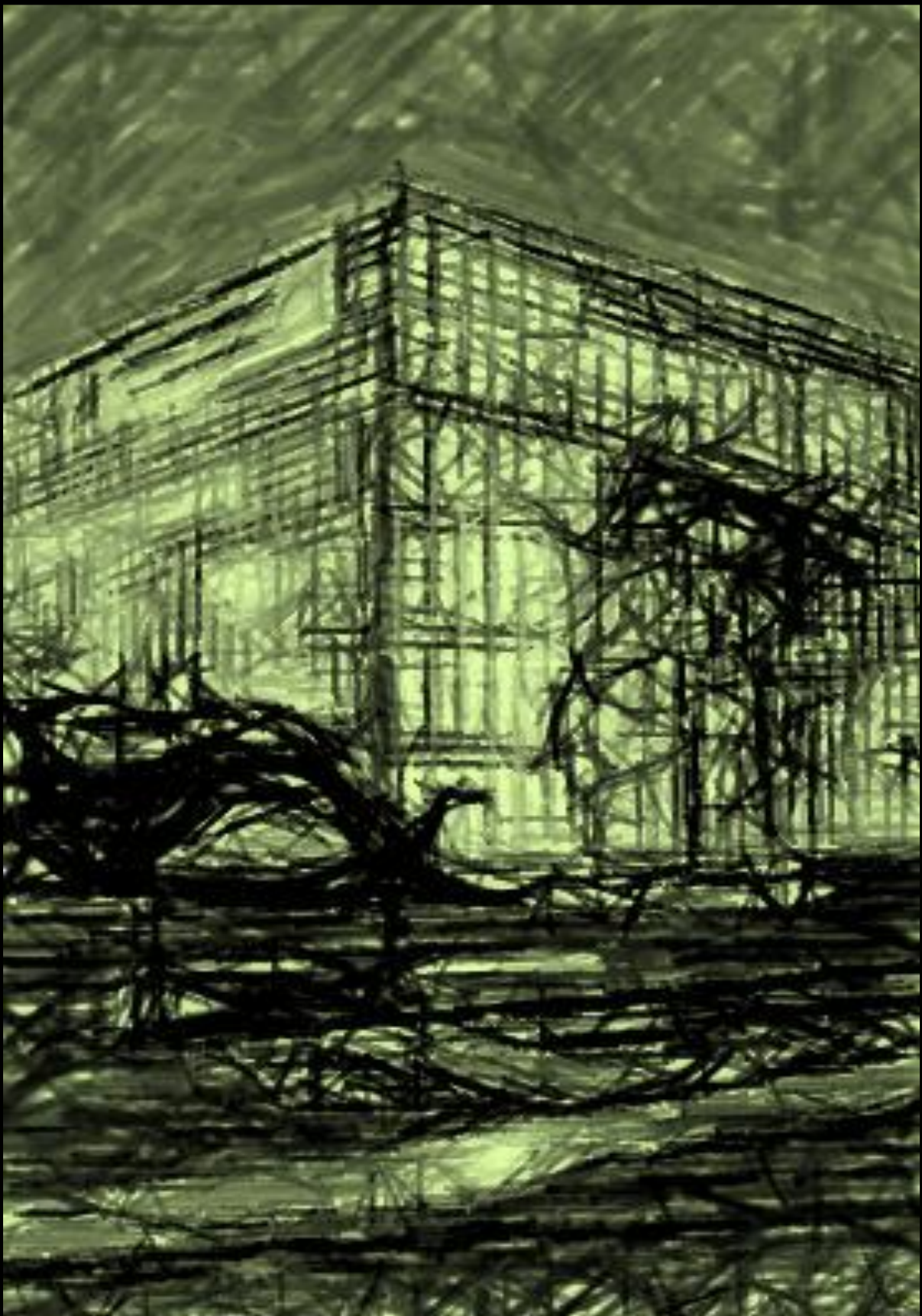
FRAGELLI, Pedro (2020). Tradição e revolução: Mário de Andrade e o patrimônio histórico e artístico nacional. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, 75: 144-161.

HORTA, Maria L.P.; GRUNBERG, Evelina; MONTEIRO, Adriane Q. (1999). **Guia básico de educação patrimonial**. Brasília: IPHAN; Museu Imperial.

IPHAN (2000). **Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais**. Brasília: IPHAN, 2000.
SILVA, Vagner G.; SILVA, José P. (Neto) (2024). Reflexões sobre os processos de tombamento de terreiros em São Paulo. *Revista Desenvolvimento Social*, 30(1): 7-32.
THOMPSON, Analucia; SOUZA, Marise C. (2015). Educação patrimonial: reflexões sobre o uso de inventários culturais. In: IPHAN (org.). *Patrimônio cultural e educação*. Brasília: IPHAN.
WATANABE, Elisabete M.; CRUZ, Heloisa F. (2019). **Patrimônio afro-paulista**: tombamentos e invisibilidades. São Paulo: Condephaat, 2019.

Mônica Cristina Araujo Lima Horta

Doutora em Integração da América Latina, na área de Comunicação e Cultura, pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Pós-doutora em História pelo Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Atuou como Gestora do Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP).



Memória
Revista do ILP

Revista do ILP n.1
Outubro de 2015

ARTIGOS

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação
Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?
Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012 e suas variáveis condicionantes
Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas Públicas, globalização e estado democrático
Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

DADOS SOCIAIS

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)
Maria Paula Ferreira e Silvia Mancini

ESTUDOS NOVOS

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo; um estudo comparativo entre parlamentos brasileiros
Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec
Mariana Estevam

APARTE

Apresentação
Airton Paschoa

Evolução
Machado de Assis

DOSSIÊ

Breve balança da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo "Rubens Paiva"
Assessoria da Comissão da Verdade do estado de São Paulo "Rubens Paiva"

O ILP e a Comissão Estadual da Verdade: uma colaboração histórica
Marcos Couto Gonçalves

Workshop "A Comissão da Verdade – desafios e possibilidades" (2012)
Eduardo Gonzáles Cueva

Seminário "O direito à verdade: informação, memória e cidadania" (2012)
Paulo Abrão

Seminário "Psicanálise, política e memória em tempos sombrios: Brasil e Argentina" (2012)
Fabiana Rousseaux e Maria Rita Kehl

Seminário "Verdade e infância roubada" (2013)
Eliana Paiva

RESENHAS

O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo (2001-2004). Confrontos e enfrentamentos no Circuito do Poder, de João Marcus Pires Dias.
Isabel Frontana Caldas e Francelino Grando

Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na politica brasileira, de Leôncio Martins Rodrigues
Tiago Alexandre Leme Barbosa

Revista do ILP n.2 (especial)

Dezembro de 2021

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24728

DOSSIÊ ILP VINTE ANOS

A importância do ILP para a sociedade brasileira
Carlão Pignatari

A sociedade moderna e digital, e o conhecimento sobre processos políticos
Karina do Carmo

Educação e Boas Práticas, um legado do ILP e da ALESP
Julio Ramos

Depoimento
Walter Feldman

O pioneirismo educacional do ILP no raiar do século XXI
Florian Madruga

ILP: uma história de excelência
Roberto Lamari

A história do Instituto do Legislativo Paulista: momentos significativos
Silmara Lauar e Any Ortega

A evolução do trabalho do ILP em seus vinte anos
Silmara Lauar, Any Ortega, Taís Santaguita e Victoria Miotto

O projeto pedagógico do ILP: princípios e fundamentos
Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauar

O ensino de pós-graduação no Instituto do Legislativo Paulista: uma síntese
Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauar

Revista do ILP n.3

Dezembro de 2021

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24768

Editorial
Any Ortega e Silmara Lauar

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Letramento político: a experiência da Câmara Municipal de Itapevi
Marcelo Damasceno e Luiz Farias

Homenagem ao padre Ticão: um líder dos movimentos sociais
Marta Assumpção-Rodrigues, Júlia Rossi e Julia Santos

A importância do projeto político pedagógico para as escolas do legislativo
Roberto Lamari

ILP CIÊNCIA E CULTURA
ATAS DO SEMINÁRIO "O DIA DA TERRA"

Apresentação
Alex Peloggia

O Antropoceno: uma introdução aos conceitos e significados
Alex Peloggia

A proposição de um novo intervalo do tempo geológico: o Antropoceno
Paulo César Boggiani

O Antropoceno no Oeste Paulista
Antonio Manoel dos Santos Oliveira

As transformações da paisagem do Oeste Paulista
João Osvaldo Rodrigues Nunes, Érika Cristina Nesta Silva,
Dener Toledo Mathias e Marcel Bordin Galvão Dias

Erosão rural e urbana
Antonio José Teixeira Guerra

(Resumos e Sumários do Número 1)

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação
Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?
Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012
Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas públicas, globalização e estado democrático
Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)
Maria Paula Ferreira e Silvia Mancini

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo
Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec
Mariana Estevam

Dossiê Comissão da Verdade
Any Ortega, editora

Revista do ILP n.4 (especial)

Dezembro de 2022

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25049

Editorial
Any Ortega e Silmara Lauar

Apresentação
Karina do Carmo

I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO LEGISLATIVO

Caminhos para o Direito Legislativo
Murillo de Aragão

Apresentação
Alexandre Issa Kimura

Apresentação
Rodrigo Del Nero

Processo Legislativo: principais desafios, atuação do Poder Legislativo e Judicialização.
Jaquelini de Godeis e Júlio Ramos

Solenidade de Abertura
Carlão Pignatari, Karina do Carmo, Murillo Aragão, Michel Temer, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Fernando José da Costa

Palestra Magna de Abertura:
O advogado e o Processo Legislativo
Michel Temer

Painel 1.
Desafios do Processo Legislativo Contemporâneo
Murillo Aragão, Gustavo Saboia, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Pierpaolo Bottini

Painel 2
Defesa de Interesse no Poder Legislativo
Luciana Lóssio, Murillo Aragão, Marco Antonio Hatem Beneton e Marcelo Bechara

Palestra Magna: Política, Justiça e Direito
Luis Roberto Barroso

Painel 3
O papel das consultorias jurídicas no Poder Legislativo
Angela Cignachi, Alexandre Issa Kimura, Leandro Vinícius da Conceição, Luciana de Fátima da Silva e Luciana Lóssio

Painel 4
Dinâmica do processo decisório no Parlamento
Alexandre Tostes, Rodrigo Del Nero, Breno Gandelman, Julio Cesar Forte Ramos e Beto Vasconcelos

Painel 5
Comissões Parlamentares de Inquérito e o advogado no Estado de Direito
Miguel Cançado, Miguel Mattos, Celso Villardi, Pierpaolo Bottini, João Batista Rodrigues

Painel 6
Direitos e prerrogativas dos advogados no Poder Legislativo
Miguel Mattos, Angela Cignachi, Alexandre Tostes e João Batista Rodrigues.

Painel 7
O decoro parlamentar e a imunidade parlamentar: evolução ou involução na jurisprudência do STF?
Marco Antonio Hatem Beneton, Carmen Silvia lima de Arruda, Carlos Eduardo de Araujo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha e Carlos Roberto de Alckmin Dutra

Palestra Final: O Futuro da Advocacia no Processo Legislativo
Murillo de Aragão

Revista do ILP n.5 (especial)

Fevereiro de 2023

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25068

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: A NOVA FRONTEIRA NO PROCESSO PARA A PRODUÇÃO DE LEIS

Editorial.
Any Ortega e Silmara Lauar

Prefácio
Karina do Carmo

Análise de Impacto Legislativo: alguns passos de uma agenda inadiável
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia L. de Arruda e Renata Rocha Villela

Avaliação de Impacto Legislativo, constituição e direitos fundamentais
Ana Paula de Barcellos

Desarmar conflitos: reflexões sobre o possível papel da análise de impacto legislativo no contexto da disputa política
Carlos Otávio Bandeira Lins

Os superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América
Carina Barbosa Gouvêa e Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco

Propostas para uma legislação de melhor qualidade
Carmen Silvia Lima de Arruda

O papel do Congresso Nacional na apreciação dos vetos presidenciais: impactos no processo legislativo a partir de 1988
Michel Kurdoglian Lutaif e Luís Gustavo Faria Guimarães

Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo: vetos integrais a projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo (SP) de 2016 a 2020
Felipe Oliveira Marçon Belchior e Maria Nazaré Lins Barbosa

A importância da advocacia pública na qualificação da produção legislativa
Yuri Carajelescov

Impulso Legislativo: a avaliação do impacto financeiro e orçamentário
Bruno Mitsuo Nagata

Análise de Impacto Legislativo *ex ante* e *ex post*: a atividade legislativa sob as premissas do Constructivismo Lógico-Semântico
Ronaldo José de Andrade

A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia
Victor Marcel Pinheiro

Governança pública multinível: um efeito legislativo felizmente inferido, mas à deriva? Análise a partir da legislação brasileira sobre o saneamento básico
Ciro di Benatti Galvão

Técnica legislativa e a Lei dos Crimes Hediondos
Lucas Catib de Laurentiis, Fernanda Carolina de Araújo Ifanger e Strauss Vidrich de Souza

Reforma da Lei de Improbidade e devido processo legislativo
Laura M. Amando de Barros e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Revista do ILP n.6 (especial)

Setembro de 2023

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25288

Editorial
Any Ortega

CONGRESSO DE ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO
Parte I – 6 de março de 2023

Debate de Abertura
A Importância da Advocacia Pública no Poder Legislativo
Nelson Flávio Brito Bandeira, Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Paulo Augusto Baccarin, Fernando Cunha e Alexandre Issa Kinura

Mesa 1
O papel do Advogado Público Legislativo na elaboração legislativa: Técnica Legislativa
Carlos Roberto de Alckmin Dutra, Derly Barreto e Silva Filho, Elival da Silva Ramos, Desirée Sepe de Marco e Lilian Vargas Pereira Poças

Mesa 2
Características e peculiaridades da Advocacia Pública do Poder Legislativo: estruturação da carreira
Rita de Kassia de França Teodoro, Ricardo Teixeira da Silva, Yuri Carajelescov e Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli

Lançamento da Revista do ILP n.5: Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis.
Karina do Carmo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia Lima de Arruda e Renata Villela

Revista do ILP n.7

Dezembro de 2023

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25349

Editorial
Any Ortega

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Entre aprendizados mútuos e corrupção sistêmica: a tênue linha entre Direito e Política
Felipe Rodrigues Monteiro, Nelson Flávio Brito Bandeira, Roberto Chibiak Junior e Rodrigo Vitoriano

Plano anticorrupção do Estado de São Paulo: uma análise crítica
Alexandre Peres Rodrigues

Policiamento escolar no Estado de São Paulo: legislação, desafios e perspectivas
Flávia March e Vilmar Duarte Maciel

Direitos humanos e o Brasil: o Tribunal Penal Internacional e seus reflexos
Érika Rigotti Furtado

O parágrafo único e a alteração de leis
Márcio Cardosos de Sena

Reflexões sobre o papel do Direito Econômico na interrelação entre o indivíduo e o mercado capitalista
Claudio de Albuquerque Grandmaison

O Direito Internacional Humanitário: a perspectiva do passado em busca da paz
Helen Barbosa Raiz e Thiago dos Santos Dias

Partidos políticos e representatividade de gênero no Brasil
Najara Soares Ramires

Revista do ILP n.8 (especial)

Junho de 2024

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25508

Editorial
Any Ortega

ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E SEUS DESAFIOS SETORIAIS: CINCO ANOS DA LGPD
7 e 8 de novembro de 2023

Mesa de Abertura
Agnes Sacilotto, Florisvaldo Fiorentino, Leila Rocha Sponton, Carlos Isa e Marco Loschiavo

Mesa 1
A LGPD e seu legado: rumo à mudança cultural em relação aos dados pessoais.
Marco Loschiavo, Miriam Wimmer, Celso Campilongo, Raquel Gatto e Orlando Silva

Mesa 2
Balanço das experiências de adequação à LGPD no setor público
Marina Zago, Ana Rita Nery e Rafael Pitanga

Mesa 3
Balanço das experiências de adequação à LGPD no setor privado
Rafael Ferreira, Tomaz Miranda, Leonardo Melo Lins,
Paulo Vinícius de Carvalho Soares e Henrique Rocha

Revista do ILP n.9 (especial)

Setembro de 2024

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25708

Editorial
Any Ortega

ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA
ELEIÇÕES 2024: A DEMOCRACIA EM TEMPOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
04, 11, 18 e 25 de abril de 2024

Mesa de Abertura
Alexandre Kimura, Carlos Roberto Isa, Encinas Manfré, Florisvaldo Fiorentino, Guilherme Piccina e Natacha Souza Jones

Primeiro Debate
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROPAGANDA ELEITORAL: PANORAMA E PERSPECTIVAS.
Heloísa Massaro, Paulo Taubemblatt e Regis de Castilho Barbosa Filho

Segundo Debate
DIVERSIDADE NA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E VIOLÊNCIA POLÍTICA
Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli, Edilene Lobo e Maíra Recchia

Terceiro Debate
FEDERAÇÕES, PARTIDOS, COLIGAÇÕES E FINANCIAMENTO ELEITORAL
Maria Claudia Bedotti, Michel Bertoni e Ricardo Vita Porto

Quarto Debate
DEMOCRACIA, PROPAGANDA ELEITORAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Carlos Isa, Flávio Brito, Maria Virgínia Mesquita Nasser, Ricardo Penteado e Roberto Maia Filho

Revista do ILP n.10

Dezembro de 2024

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25728

Editorial
Any Ortega e Caroline Gomes

ATAS DO SEMINÁRIO
INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO
28 de maio de 2024

Painel 1: A Análise de Impacto Orçamentário como requisito adicional para a validade formal de leis criadoras de despesas: discussões à luz da ADI 7633
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Renata Rocha Villela e Carmen Sílvia Lima de Arruda

Painel 2: Iniciativa no Processo Legislativo: aspectos da federação e questões polêmicas
Alexandre Issa Kimura, Fábio Santana, Roberta Clemente e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

IMPACTO DA INTELIGÊNCIA GENERATIVA NA POLÍCIA JUDICIÁRIA E DISCIPLINA
Vilmar Duarte Maciel

EMPRESAS TRANSNACIONAIS: *compliance* baseado nos princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU e estruturas institucionais de regulação e autorregulação
Maurício Fiorito e Rubem Aloysio Moreira Neto

REELEIÇÃO DAS MESAS DIRETORAS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS: evolução jurisprudencial (ADI nº 6524)
Ronaldo Quintanha da Silva e Gustavo Machado Pires

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS
Claudio de Albuquerque Grandmaison

Revista do ILP n.11 (especial)

Junho de 2025

www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25948

Apresentação
Daniel Santos Garroux

Editorial
Any Ortega e Caroline Gomes

ATAS DO SEMINÁRIO
IMPACTOS DO ENVELHECIMENTO NO BRASIL: O QUE ESPERAR PARA OS PRÓXIMOS ANOS?
12 de novembro de 2024

Mesa de Abertura
Emiliana Herrmann, Agnes Sacilotto, Andréa Werner, Priscila Beltrame, Eudes de Oliveira, Walter Feldman e Alexandre Kalache
16-33

Debate
João Iotti, Monize Marques, Deusiania Falcão, Luiz Fernando Baby Miranda e Jorge Felix

ATAS DO SEMINÁRIO
JOGOS E APOSTAS: PROTEÇÃO E SAÚDE DO CONSUMIDOR
26 de novembro de 2024

Debate
Hermano Tavares, Luiz Fernando Baby Miranda, Luiz Orsatti Filho e Robson Santos Campos

Revista do ILP n.12

Dezembro de 2025

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25068

Apresentação
Daniel Garroux

Editorial
Any Ortega e Caroline Gomes

PATRIMÔNIOS E LEGADOS CULTURAIS IMATERIAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO

Educar desde y en los patrimonios: cultura e identidad
Laura Isabel Romero

Educar a partir dos e nos patrimônios: cultura e identidade
Laura Isabel Romero / Tradução de Eric Cyon Rodrigues e Any Ortega

Patrimônio urbano e rural do Vale do Paraíba:
entre os traços coloniais e imperiais — o ausente e o presente
Pedro de Alcântara Bittencourt César

Memória, território e política: auto-organização nas comunidades de Caiumba / Tambu / Batuque de Umbigada paulista
Elisabete de Fátima Farias Silva e Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro

As múltiplas dimensões do patrimônio cultural, do material ao imaterial: a tradição do Corpus Christi de Matão (SP) como forma de expressão artística e festividade
Luis Gustavo Lucatelli e Maísa Fonseca de Almeida

A importância das políticas municipais de c onservação do patrimônio cultural
Luci Mendes de Melo Bonini

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Geopolítica contemporânea e a grande estratégia nacional: articulando clássico e aeroespacial
Guilherme Sandoval Góes e Thiago dos Santos Dias

A importância da Biblioteca na preservação e disseminação do conhecimento tecnológico e científico: o caso da GITEB no IPT
Brenda de Melo Silva e Maria Solange de Oliveira Pereira Fierro

A potencialidade da Inteligência Artificial para o Ensino Fundamental, anos finais
Carlos Rodrigues Pimentel e Walefe Lopes da Cruz

O Projeto Geoparque Corumbataí como uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável: um breve dossiê
José Alexandre de J. Perinotto, José Eduardo Zaine, Matheus Lisboa Nobre da Silva, Miguel Borduque, Maria Vitória Baptista, Fábio Augusto Gomes Vieira Reis e Mariselma Ferreira Zaine

Saúde como estratégia econômica: uma abordagem contemporânea e transversal
Tacyra O. Valois

Revista do ILP n.13 (1)

Março de 2026

www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=26128

Apresentação
Marlon Damasceno Cabral

Editorial
Any Marise Ortega
Laura Mendes Amando de Barros
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

ESTUDOS LEGISLATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (PARTE 1)

Um ensaio jurídico sobre os jabutis
Carlos Roberto de Alckmin Dutra

Processo de reforma constitucional
Ricardo Marcondes Martins

A competência das câmaras municipais e dos tribunais de contas no julgamento das contas de prefeitos: uma análise à luz dos Temas de Repercussão Geral 157, 835, 1.287 e da ADPF 982/PR
Jéssica Vishnevsky Cosimo

Aprovação de planos urbanísticos por decreto legislativo
Victor Carvalho Pinto

A técnica legislativa como importante instrumento de segurança jurídica
Lauro Valetta Facundo de Souza

Do devido processo legislativo: uma agenda em construção
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo
Tassiane de Fátima Moraes e Fabio Paulo Reis Santana

A lógica do respeito no devido processo legislativo: reconhecimento como fundamento da legitimidade democrática na produção normativa
Laura Elizandra Machado Carneiro e Marcilene dos Santos Andrade

As hipóteses de *quorum* qualificado no processo legislativo estadual
Fernando Dias Menezes de Almeida, Telma de Freitas Fontes e
Fernanda Noia da Costa Lino
167-184

Revista do ILP n.13 (2)

Junho de 2026
https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=26208

Editorial
Any Marise Ortega
Laura Mendes Amando de Barros
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

ESTUDOS LEGISLATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (PARTE 2)

Estimativa de impacto orçamentário: um requisito de transparência das leis orçamentárias
Carmen Silvia Lima Arruda
11-29

O controle de constitucionalidade e legalidade na prática legislativa estadual: análise empírica da atuação da Comissão de Constituição e Justiça da Alesc (2023–2024)
Adelcio Machado Santos
Fabiano Henrique da Silva Souza
31-63

Iniciativa popular no processo de emenda às constituições dos Estados-membros
Yuri Carajelescov
65-84

A insuficiência da lei para a ordenação social: uma perspectiva filosófica
Maria Nazaré Lins Barbosa
85-100

Marco regulatório da IA no Brasil: transparência e compras públicas
Juliane Erthal de Carvalho
101-119

Dois modelos de controle preventivo de constitucionalidade pelas comissões: "difuso" e "concentrado"
João Trindade Cavalcante Filho
121-142

Representação de interesses no processo legislativo: um panorama da regulamentação do lobby no Brasil
Telma Rocha Lisowski
143-160

A transparência e a publicidade no processo legislativo podem ser equiparadas à cama de procusto?
Roberto Tadao Magami Junior
161-178

Política
Editorial

A Revista do ILP (ISSN 2446-600X) é um periódico acadêmico (técnico-científico) de livre acesso e distribuição, publicado pelo Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP). É editada em formato impresso com arquivo disponibilizado em meio eletrônico (publicação hospedada na Biblioteca Digital da ALESP com acesso direto pela página do ILP):

https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/
https://www.al.sp.gov.br/ilp/publicacoes/.

Com o objetivo é contribuir para a consecução das atribuições de pesquisa e extensão científica do Instituto do Legislativo Paulista, a Revista do ILP publica trabalhos originais e inéditos de pesquisa ou discussão teórica e revisão, relatos de debates e informações acadêmicas institucionais, nos campos de Estudos Legislativos, Ciência Política, Políticas Públicas, Governo e Gestão Pública, assim como temas técnico-científicos de relevante interesse social contemporâneo.

Informações sobre a submissão de artigos e o processo editorial podem ser acessadas na página de publicações do ILP:
https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/periodicos/submissao_de_artigos.pdf

Editoria:
Dainis Karepovs (editor), 2015
Airton Paschoa (editor assistente), 2015
Silmara Lauar (editora associada), 2021-2023
Any Ortega (editora), 2021- atual
Caroline Gomes (editora assistente), 2024 - atual

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