



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Guilherme Borba Dantas

**A Contribuição dos Pareceres da Comissão de Assuntos
Econômicos (CAE) na Construção da Argumentação Legislativa
no Senado Federal**

Uma avaliação da qualidade da justificativa legislativa dos pareceres
da CAE no biênio 2023-2024

Brasília
2025



Guilherme Borba Dantas

**A Contribuição dos Pareceres da Comissão de Assuntos
Econômicos (CAE) na Construção da Argumentação Legislativa
no Senado Federal**

Uma avaliação da qualidade da justificativa legislativa dos pareceres
da CAE no biênio 2023-2024

Artigo científico apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito
para a obtenção de certificado de conclusão de
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder
Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador(a): Roberta Simões Nascimento

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Guilherme Borba Dantas

**A Contribuição dos Pareceres da Comissão de Assuntos
Econômicos (CAE) na Construção da Argumentação Legislativa
no Senado Federal**

Uma avaliação da qualidade da justificativa legislativa dos pareceres
da CAE no biênio 2023-2024

Artigo científico apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito
para a obtenção de certificado de conclusão de
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder
Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 29 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento
ILB/Senado Federal

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
ILB/Senado Federal



TÍTULO DO ARTIGO: A Contribuição dos Pareceres da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na Construção da Argumentação Legislativa no Senado Federal

TÍTULO EM OUTRO IDIOMA: The Contribution of the Reports of the Economic Affairs Committee (CAE) to the Construction of Legislative Argumentation in the Federal Senate

Guilherme Borba Dantas

RESUMO

A atividade legislativa é essencial para a consolidação de direitos e o fortalecimento do Estado democrático. No entanto, a complexidade das relações jurídicas exige um aprimoramento da qualidade normativa para evitar distorções sociais e impactos desproporcionais. Nesse contexto, a devida justificação legislativa aliada à análise de impacto legislativo (AIL) surgem como instrumentos de racionalização das decisões parlamentares. Com o objetivo de investigar a qualidade da justificativa no processo legislativo brasileiro, este estudo avalia a qualidade dos pareceres proferidos pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal no biênio 2023-2024. Para tal, cada parecer recebeu uma nota definida em escala de pontos com relação a requisitos elencados na literatura como adequados para a análise de impacto legislativo e para a avaliação de políticas públicas. Os resultados revelaram uma baixa qualidade da justificação legislativa, já que, apesar de os pareceres conterem informações sobre a definição do problema e os objetivos da norma, negligenciam a avaliação de impactos, as alternativas de intervenção e os mecanismos de monitoramento do efeito do ato. Além disso, constatou-se que a qualidade dos pareceres não influenciou significativamente a aprovação das matérias, indicando a predominância do comportamento distributivo e partidário das comissões sobre a sua função informacional.

Palavras-chave: justificativa legislativa, análise de impacto legislativo, comissões permanentes, qualidade legislativa, processo legislativo.

ABSTRACT

Legislative activity is essential for the consolidation of rights and the strengthening of the democratic State. However, the complexity of legal relations necessitates an improvement in normative quality to prevent social distortions and disproportionate impacts. In this context,



proper legislative justification, combined with Legislative Impact Assessment (LIA), emerges as an instrument for rationalizing parliamentary decision-making. Aiming to investigate the quality of justification in the Brazilian legislative process, this study evaluates the quality of reports issued by the Senate's Committee on Economic Affairs (CAE) during the 2023-2024 biennium. For this purpose, each report was assigned a score based on a point scale concerning requirements identified in the literature as appropriate for legislative impact analysis and public policy evaluation. The analysis revealed a low quality of legislative justification, as, despite containing information on problem definition and the objectives of the proposed legislation, the opinions neglect impact assessment, intervention alternatives, and mechanisms for monitoring the effects of the legislative act. Additionally, the study found that the quality of the opinions did not significantly influence the approval of legislative proposals, indicating the predominance of distributive and partisan behavior within the committees over their informational function.

Keywords: legislative justification, legislative impact assessment (LIA), standing committees, legislative quality, legislative process.

Disponibilidade (DOI ou endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)
(Opcional)



1. INTRODUÇÃO

A atividade legislativa desempenhada pelo parlamento é essencial para a consecução de direitos, o progresso social e a manutenção do Estado democrático. As relações jurídicas são múltiplas, complexas e em constante mutação, demandando uma atuação ágil e assertiva dos legisladores. Entretanto, na mesma proporção em que se amplia a dinamicidade da atividade legislativa, torna-se necessário aprimorar a qualidade da legislação produzida. Do contrário, cria-se o risco de ampliar as distorções presentes na sociedade, gerar impactos desproporcionais e consequências imprevistas aos agentes afetados pela norma, sem contar o aumento da judicialização provocado pela legislação de má qualidade.

No cenário global, especialmente a partir dos anos 1970, diversos fatores contribuíram para colocar em destaque temas como análise de impacto e avaliação de políticas públicas: o aperfeiçoamento das relações democráticas, o fortalecimento das instituições de publicidade e controle estatal, as limitações do Estado de bem-estar e a proliferação de instâncias globais de governança e convergência normativa-regulatória (ONU, OCDE, Banco Mundial). No contexto do processo legislativo, este fenômeno consolidou-se em novas disciplinas como qualidade regulatória, jurisprudência, legística material e formal (Machado, 2014).

Portanto, o debate em torno da qualidade legislativa não é tópico novo e suas bases já foram desenhadas pela literatura como será demonstrado ao longo deste trabalho. Todavia, ainda são poucas as pesquisas empíricas voltadas para medir a qualidade legislativa, assim como são escassas na literatura investigações específicas sobre a influência da dinâmica do processo legislativo na qualidade final da legislação e como conciliar o processo político democrático com a tomada de decisão racional baseada em evidências (Almeida, 2022). Ademais, conforme constatado por Paula (2016), o Brasil não possui uma política legislativo-regulatória consistente que permita uma melhor reflexão sobre a produção legislativa, considerando o arranjo executivo-legislativo de formação das leis.

No contexto do poder legislativo brasileiro, as comissões temáticas permanentes desempenham – ao menos em tese – papel fundamental na avaliação e instrução das matérias, já que seriam órgãos especializados que possuem parlamentares dedicados a assuntos específicos (Santos; Canello, 2016). Diz-se que as comissões são o *locus* ideal para o debate técnico. Isso permitiria uma análise mais aprofundada das matérias e seus impactos, uma justificação consistente dos benefícios da norma e, por fim, a qualificação do debate em plenário.



Nesse cenário, embora os pareceres das comissões permanentes não equivalham formalmente a uma verdadeira Análise de Impacto Legislativo (AIL), tais documentos legislativos contêm pontos de coincidência com essa ferramenta de racionalização da decisão legislativa, de forma que os elementos constantes dessa última poderiam ser empregados para examinar a qualidade da justificativa legislativa apresentada no âmbito das comissões permanentes.

Assim, o que se propõe com este trabalho é explorar a qualidade da justificação no processo legislativo federal, com foco no papel das comissões do Senado. Por razões de tempo e espaço, foi necessário fazer um corte de pesquisa, já que não seria possível examinar todos os pareceres de todas as comissões permanentes. Portanto, nesse momento, será realizada uma avaliação da qualidade da justificativa legislativa dos pareceres proferidos na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal no biênio 2023 – 2024. Essa foi a unidade mínima de análise, abarcando os últimos dois anos da atual 57ª Legislatura (2023-2027). Dessa forma, a pergunta de pesquisa a ser respondida é a seguinte: *Qual é a qualidade da justificação dos pareceres da CAE no primeiro biênio da 57ª Legislatura?*

Inicialmente, será feita uma análise da literatura sobre a importância da justificativa legislativa no processo de formação das leis e como componente do chamado devido processo legislativo. Na seção seguinte, explora-se o papel das comissões temáticas no processo legislativo e argumenta-se pela importância do parecer das comissões como documento concretizador da justificativa legislativa. Em seguida, discorre-se sobre as potencialidades e limitações da AIL, utilizando-se de suas práticas para definição do método de avaliação dos pareceres da comissão de assuntos econômicos. Após a aplicação do método definido, será feita a apresentação e discussão dos resultados, buscando compreender os fatores que influenciam a qualidade da justificativa e sugerindo caminhos para novas pesquisas.

2. A JUSTIFICATIVA LEGISLATIVA COMO COMPONENTE DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo possui diferentes definições. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007), seria o “Processo de formação das leis”. Segundo Gilmar Ferreira Mendes (2020), o processo legislativo é conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se tornar uma norma de direito. Já o glossário de termos legislativos do Congresso Nacional define processo legislativo como:



Sequência de atos processuais subordinada a formalidades previstas na Constituição Federal e nos regimentos internos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, com vistas ao exercício das atividades típicas do Poder Legislativo: elaboração de normas jurídicas e fiscalização da administração pública. (PROCESSO LEGISLATIVO, 2025)

Independentemente da definição que se escolha, é possível identificar em comum a obrigatoriedade do respeito a determinadas regras e procedimentos para que a proposição legislativa se concretize em norma jurídica. Tais regras estão sobretudo no texto constitucional, nos regimentos internos de cada Casa Legislativa, no Regimento Comum do Congresso Nacional e na Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Tradicionalmente, inspirado na expressão inglesa “*due process of law*”, cunhou-se o termo “devido processo legislativo” para caracterizar a sequência de ritos e etapas a serem seguidas para a formação das leis. O devido processo legislativo, definido como “um procedimento juridicamente ordenado” (Nagata, 2019, p. 91), deve, durante todo seu trâmite, observar os dispositivos expressamente previstos no texto constitucional.

Entretanto, diante do crescente escrutínio público sobre a qualidade das leis (Oliver-Lalana, 2013), diversos autores passaram a argumentar que o devido processo legislativo envolve não apenas o respeito ao procedimento constitucionalmente definido e a regularidade do processo de formação dos atos, mas também a observância de princípios e regras que assegurem que a tomada de decisão seja feita com um mínimo de reflexão e em um ambiente livre de influências externas indevidas (Pinheiro, 2021).

A questão, entretanto, não é consensual na literatura. As críticas à expressão “devido processo legislativo” residem na sua natureza nebulosa e na falta de clareza da própria literatura e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que a articula a noção de forma atécnica. Segundo Nascimento (2021), essa expressão tem sido instrumentalizada para expandir o controle judicial do processo legislativo para além das previsões constitucionais. Isso acarreta problemas tanto para a segurança jurídica quanto à tramitação das proposições. Sem prejuízo, é conveniente compreender essa categoria.

Para que uma norma respeite o devido processo legislativo, não basta seguir o rito processual, sendo necessário sobretudo que seus efeitos esperados sejam analisados previamente e as obrigações impostas sejam devidamente sopesadas mediante justificativas adequadas dos legisladores. Nesse sentido, lembra Soares (2007) que a qualidade da legislação possui diversas consequências: influencia no PIB, acentua o ativismo judicial e põe em xeque



a credibilidade e confiança das instituições. Além disso, ainda que em teoria, há autores que defendem o direito de justificativa no processo de elaboração normativa como um direito fundamental (Barcellos, 2020). Segundo a autora, a edição da norma exige a apresentação pública de razões do problema a ser enfrentado, do resultado esperado, dos custos e impactos das medidas.

Por tempos, a lei pronta foi tomada como o marco inicial da atividade jurídica, sem maiores indagações sobre o processo de formação das leis. Assim, o direito não deve ser visto apenas como um sistema normativo impositivo, mas uma prática social orientada por fins e valores específicos (Nascimento, 2018). Questões sobre as razões para a edição da norma, os impactos do processo de formação no texto, os componentes de uma boa argumentação legislativa não deveriam ficar à margem da teoria do direito.

Conforme argumenta a autora, não se aprofundar nesses temas seria como refutar a própria concepção do estado de direito e aceitar que a legislação seja fundamentada na mera ação volitiva dos parlamentares, sem responsabilização face à sociedade. É justamente por haver irracionalidades no procedimento legislativo que se torna necessário aprofundar os estudos sobre a argumentação legislativa.

A importância da justificação legislativa dada pela literatura não passou despercebida pelas cortes judiciais ao redor do mundo, as quais ampliaram o sentido dos requisitos formais exigidos para considerar uma norma compatível constitucional. Dessa forma, em adição aos conceitos de controle formal e material, passou-se a adotar o conceito de “controle semiprocedimental”, que destaca a observância a regras de legística para determinar a constitucionalidade dos atos normativos (Bar-Siman-Tov, 2012).

Contudo, ao contrário de países como a Alemanha, a apreciação jurisdicional da qualidade legislativa pela corte constitucional via controle semiprocedimental ainda é pouco adotada pelo STF. Entretanto, já começam a surgir algumas situações em que o controle de qualidade é reivindicado, como na ADI 7222 (Nascimento, 2023, p. 405) e na ADI 7633 (Onze Supremos, 2025). Ou seja, vem aumentando a preocupação e o interesse pela qualidade do processo legislativo interno, regulado pelos regimentos internos das casas legislativas.

Com isso, observa-se a evolução do conceito de devido processo legislativo de mero respeito a requisitos legais e regimentais para incluir, entre outros elementos, a necessidade de justificativa e análise prévia. Entretanto, a pergunta é: como a justificativa deve se concretizar no processo legislativo? Em qual momento devem ser avaliados os efeitos da norma a ser produzida? Quais os responsáveis por levar esta análise a cabo? Essas questões ainda carecem de maior aprofundamento e serão exploradas na próxima seção.



2.1 A justificativa no processo legislativo e a importância dos pareceres das comissões

Conforme expressamente previsto nos artigos 59 a 69 da Constituição, a produção legislativa envolve as seguintes etapas: iniciativa, aprovação, votação, sanção, promulgação e publicação. Tradicionalmente, ao tratar da tramitação de projetos de lei ordinários (ato legislativo típico), a doutrina costuma segregar essas etapas nas seguintes fases: introdutória, composta pela iniciativa; constitutiva, envolvendo a deliberação e a sanção/veto e a complementar, que compreende a promulgação e publicação (Ferreira Filho, 2007).

Naturalmente, no contexto do atual processo legislativo, ao tratar da justificativa legislativa e da apresentação de razões para a elaboração normativa, destacam-se a fase introdutória, na qual cabe ao parlamentar apresentar a justificativa da proposição em questão, e a deliberação, quando a proposição é apreciada pelas comissões às quais foi distribuída e, posteriormente, pelo plenário da Casa.

Em que pese ser levada a cabo em outro poder, a sanção e o veto também acrescentam elementos à construção da razão legislativa, já que cabe ao presidente da república valorar sobre a constitucionalidade, conveniência e oportunidade do texto do proposto. Especialmente quando do exercício do poder de veto, a motivação presidencial incorpora contrarrazões que não prosperaram no debate legislativo, ainda que o projeto em análise admita apenas supressões, sem inovações textuais por parte do executivo.

Já a justificativa legislativa propriamente dita, apresentada na fase introdutória, também referida como justificação da proposição, ou ainda, exposição de motivos (quando proposta pelo poder executivo) é um texto essencial do processo legislativo que deve acompanhar as proposições apresentadas por parlamentares para explicitar a razão de editar uma norma. Todavia, por se tratar de um documento elaborado pelo próprio proponente, naturalmente interessado na aprovação do projeto, a justificativa tende a ser um documento sem muito detalhamento e que não explora os reais impactos do texto.

Por seu turno, o momento da deliberação pelo plenário da Casa também não parece ser o momento mais adequado para a construção de uma lógica de justificação legislativa (apesar de ser potencialmente rico na revelação das razões legislativas através da análise das notas taquigráficas dos debates). Quando as matérias vão ao plenário para deliberação final costumam já estar instruídas com parecer proferido pelas comissões temáticas permanentes. Ademais, o ritmo da sessão legislativa não favorece a análise detida e cautelosa das proposições, já que, por ser a última etapa da tramitação legislativa da matéria, tende a ser uma arena de disputa política mais acirrada que nas comissões.



Resta, portanto, avaliar o momento da deliberação nas comissões temáticas permanentes. As comissões são órgãos temáticos formados por um grupo de parlamentares com funções fiscalizatórias, instrutórias e deliberativas, com campo de atuação temática definido no regimento interno. No que concerne à deliberação, compete às comissões instruir, debater e votar as proposições relacionadas a temas específicos, além de realizar audiências públicas.

Seguindo o processo legislativo ordinário previsto na Constituição e nos regimentos internos da Câmara e do Senado, após a apresentação do projeto de lei, cabe ao presidente da respectiva casa legislativa indicar, no despacho inicial da matéria, as comissões pelas quais a proposição tramitará. Após o encaminhamento da matéria à comissão, caberá ao respectivo presidente designar o relator da proposição, quem deve elaborar relatório, apresentá-lo ao plenário da comissão e, sendo aprovado pela maioria dos membros, passará a constituir parecer da comissão. Se aprovada em todas as comissões, a matéria está pronta para ser incluída em pauta para deliberação final no plenário.

Portanto, é atribuição constitucional e legal das comissões estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame (CF art. 58 e RISF art. 97). Daí, infere-se que o parecer da comissão pode ser considerado o principal documento da etapa instrutória da tramitação das proposições e, portanto, responsável por consolidar a justificação legislativa. Além disso, diferentemente da deliberação em plenário, pela especialização temática, pelo caráter inicial da instrução da matéria e pela maior facilidade no controle do ritmo da agenda legislativa pelo grupo de parlamentares que compõem a comissão, a deliberação desses órgãos incentiva o aprofundamento da análise das proposições e a construção de consensos na arena legislativa.

Tecidas as considerações sobre a tramitação de projetos de lei no Senado Federal e a identificação das comissões temáticas permanentes como *locus* ideal para a construção da justificação legislativa, a seguir será detalhado o papel das comissões temáticas permanentes no processo legislativo e, em especial, sua função informacional.

2.2 O papel das comissões temáticas permanentes no processo legislativo

A organização parlamentar em comissões especializadas foi uma solução encontrada por diversas democracias para permitir a aquisição e o compartilhamento de informação pelos parlamentos diante de um conjunto diverso de assuntos sobre os quais os legislativos precisam se pronunciar e tomar decisões (Curry, 2019). Martin e Mickler (2019) argumentam que um



forte sistema de comissões é essencial para a coordenação dos trabalhos legislativo e o fortalecimento da agenda política.

Atualmente, há 16 comissões permanentes no Senado Federal, cada qual composta por um número de membros definidos no art. 77 do RISF. A Comissão de Assuntos Econômicos - CAE e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ possuem, por exemplo, 27 membros; já a Comissão de Meio Ambiente - CMA possui 17 membros. Conforme disposto no art. 78 do RISF, os membros das comissões são designados pelo respectivo presidente, mediante indicação dos líderes (partidários ou de blocos parlamentares), assegurando-se, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações. Vale ressaltar que para cada titular, é indicado um suplente.

As competências das comissões estão elencadas nas Seções I e II do Capítulo IV do Regimento Interno do Senado Federal – RISF, mais especificamente nos artigos 90 a 96-B, bem como no art. 97. Para os fins deste estudo, destacam-se os incisos I, II e XII do art. 90, respectivamente: discutir e votar projetos de lei, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame, emitindo o respectivo parecer.

A origem, as configurações e o papel desempenhado pelas comissões, especialmente no contexto do parlamento norte-americano, tem sido objeto de estudo há décadas pela literatura. Conforme relatam Martin e Mickler (2019), esses estudos concretizaram três principais teorias que fundamentam a organização legislativa em comissões e definem a lógica de funcionamento de cada uma: a distributiva, a partidária e a informacional. A seguir, será explorada brevemente a literatura sobre as funções das comissões, com destaque para a teoria informacional.

2.3 Modelos de Organização das Comissões

O modelo distributivista fundamenta-se na lógica eleitoral, segundo a qual os parlamentares utilizam-se das comissões para alocar recursos aos seus distritos eleitorais, assegurando benefícios aos seus eleitores, o que aumentariam as chances de reeleição.

Ou seja, ao obter influência na tomada de decisão legislativa no âmbito das comissões de seu interesse, o parlamentar posiciona-se estrategicamente para influenciar determinadas políticas temáticas e assim, melhorar a relação com sua base eleitoral. Segundo Mayhew (2004), essa lógica gera um acordo tácito entre os parlamentares que não se oporiam às decisões das demais comissões, gerando uma falsa representação do plenário nas comissões.



Por sua vez, o modelo partidário, ou de cartéis partidários, estabelece os partidos políticos e respectivas lideranças como atores centrais no processo legislativo. Segundo essa teoria, a relação política entre partido e parlamentar funciona como uma via de mão dupla: de um lado, o partido possui mecanismos para assegurar aprovações políticas e destacar a atuação do parlamentar; do outro, a fidelidade partidária garante que haja uma coordenação entre os membros.

Portanto, ao atuar como um ator coletivo, o parlamentar passa a ocupar comissões e influenciar matérias de acordo com o interesse do partido, assegurando resultados políticos alinhados com os interesses partidários. Esses resultados fortalecem o partido, melhoram sua reputação, resultando em mais membros e maiores chances de reeleição.

Por fim, o modelo informacional proposto por Krehbiel (1991) parte de duas premissas. A primeira é que as políticas sobre as quais o parlamento deve manifestar-se são cercadas de incerteza sobre suas causas e consequências. Já a segunda é consequência natural do processo deliberativo, ou seja, as políticas só podem ser aprovadas e implementadas mediante aprovação de maioria dos membros.

Nesse sentido, como os membros do parlamento não possuem a expertise necessária para tratar da ampla gama de assuntos complexos tratados no âmbito legislativo, são formadas estruturas organizacionais por meio das comissões, as quais são capazes de reduzir a incerteza inerente à decisão política. Para isso, as comissões organizam-se de forma temática com objetivo de produzir, compilar e compartilhar informação, gerando ganhos para o debate parlamentar.

Conforme ensinam Santos e Canello (2016), a literatura predominante sobre o Congresso brasileiro identificou a existência, sobretudo, de elementos distributivos e partidários no comportamento legislativo. Araújo (2017) descreve o sistema brasileiro como um híbrido dos três modelos, com predominância da teoria partidária. Análises recentes, todavia, têm aplicado modelos informacionais a diversos aspectos da dinâmica congressual no Brasil.

Nesse contexto, destaca-se a obra de Santos e Almeida (2011), a qual demonstra como o legislativo brasileiro se utiliza do sistema de comissões para adquirir informação e direcionar a formação das políticas públicas no cenário do presidencialismo de coalizão. Ou seja, o Legislativo, por meio de suas comissões, superaria a assimetria informacional da tomada de decisão pública face ao Executivo, posicionando-se como agentes ativos na construção da política pública. Ademais, devido às suas competências fiscalizatórias, as comissões estão habilitadas a produzir informações próprias para acompanhar as ações do governo.



Conforme já argumentado na seção anterior, os pareceres das comissões permanentes são os principais documentos formais de justificação legislativa no processo legislativo brasileiro e, portanto, instrumentos essenciais para concretização do papel informacional das comissões. Como decorrência desta constatação, pretende-se investigar a capacidade informacional das comissões por meio da análise da qualidade da justificativa oferecida pelos parlamentares às proposições apresentadas em comissão. Para isso, no entanto, é necessário identificar quais fatores interferem na qualidade da justificativa legislativa, o que será tema da próxima seção.

3. INDICADORES DE QUALIDADE DA JUSTIFICAÇÃO LEGISLATIVA

A justificação legislativa consolida a argumentação dos parlamentares para a aprovação de uma proposta legislativa. Conforme destaca Nascimento (2024), a literatura desenhou diversos modelos voltados para examinar a qualidade da legislação, seu processo decisório e a adequação do nível de justificativa. Aqui, serão mencionados três modelos a título exemplificativo: os níveis de racionalidade legislativa de Manuel Atienza, os princípios da jurisprudência de Luc Wintgens e a análise argumentativa de Daniel Oliver-Lalana.

De início, vale destacar os níveis de racionalidade legislativa da teoria de Manuel Atienza. Segundo o autor, há cinco níveis de racionalidade que devem estar presentes na justificação legislativa, a saber: linguística, jurídico-formal, pragmática, teleológica e ética (Atienza, 1997). A racionalidade linguística trata da adequação textual da norma em termos de clareza, precisão, coesão e coerência, evitando contradições, ambiguidades e lacunas. A racionalidade jurídico-formal trata da adequação da nova legislação ao ordenamento jurídico vigente, ou seja, a norma deve integrar-se de forma harmônica e sem contradições às demais que regulam o tema. Por sua vez, a racionalidade pragmática preocupa-se com a eficácia social do ato normativo, ou seja, a sua capacidade de influenciar o comportamento dos destinatários a partir de mecanismos de incentivos e sanções. Em seguida, tem-se a racionalidade teleológica, a qual trata da efetividade da norma, ou seja, da consecução dos seus objetivos finais. Segundo o autor, a razão teleológica é alcançada quando a norma atende aos objetivos a que se propõe conforme explicitados pelo legislador. Por fim, a racionalidade ética reflete a correção e a legitimidade das condutas previstas na norma face aos valores socialmente aceitos.

De maneira similar, Wintgens (2003) define uma estrutura de legitimação e justificativa legislativa com quatro princípios da Legisprudência: alternatividade, densidade normativa, coerência e temporalidade. O princípio da alternatividade requer que o legislador



justifique a escolha pela edição de lei ao invés de priorizar a autorregulação entre os entes privados, visando preservar a liberdade dos indivíduos. Ou seja, legislar deve ser uma alternativa última para solucionar um problema social. Em seguida, o princípio da densidade normativa defende uma proporcionalidade entre o nível de limitação necessário e o impacto na liberdade dos indivíduos. Assim, as sanções previstas na lei devem possuir camadas adicionais de justificativa, já que constituem uma punição caso a conduta prevista em norma não seja seguida. O princípio da coerência pressupõe a compatibilidade entre a proposição e o sistema jurídico em que se insere, de modo que seja consistente com as demais normas que regulamentam o assunto. Por sua vez, o princípio da temporalidade defende que o legislador avalie periodicamente as circunstâncias concretas que serviram como justificativa para a aprovação da lei, pois o que estava justificado no passado pode não estar em um momento futuro.

Mais recentemente, destacam-se os trabalhos de Oliver-Lalana voltados à avaliação da argumentação legislativa nos debates legislativos. O autor defende uma análise conjunta de níveis de racionalidade similares aos de Atienza (linguística, legal-sistemática, social, instrumental e axiológica) com os argumentos utilizados pelos parlamentares. Como exemplo, o autor utiliza os argumentos proferidos no parlamento espanhol nos debates sobre o Ato de Retenção de Dados de 2007 associando-os a cada nível de racionalidade (Oliver-Lalana, 2013). Posteriormente, o autor propôs um esquema argumentativo de justificação legislativa voltado à análise de premissas e subpremissas que sustentam o alcance de objetivos definidos da legislação, considerando também o alcance, a estrutura, a qualidade dialética e a plausibilidade da argumentação legislativa (Oliver-Lalana, 2022)

Conforme demonstrado, a literatura já aponta vários caminhos para avaliar se uma a qualidade da justificativa legislativa. Nascimento (2024) pondera que a combinação de diferentes modelos é benéfica para a análise legislação, uma vez que cada um avalia diferentes aspectos, e propõe um racional extensivo para a análise da argumentação legislativa. Entretanto, há uma dificuldade natural em conciliar tais princípios e diretrizes de justificação em uma prática que permita a avaliação da qualidade legislativa. Nesse contexto, a seguir, sugere-se a utilização dos elementos da Análise de Impacto Legislativo (ou regulatório) como ferramenta para atender aos requisitos de justificação legislativa.



4. DO USO DA AIL COMO FERRAMENTA DE JUSTIFICATIVA LEGISLATIVA

De forma genérica, a AIL advoga pela análise prévia dos impactos das proposições normativas, minimizando o risco de decisões desarrazoadas (Möller, 2018). Barcellos (2023) vai além ao argumentar que a realização de AIL decorre do dever constitucional do legislador de apresentar justificativas para as proposições das quais participa dos debates. Importante ressalva é feita por Radaelli (2005), destacando que a AIR/AIL é um rótulo que se dá a um racional decisório que contempla uma série de práticas que variam e podem ser adaptadas a diferentes contextos e realidades.

A realização sistemática de análises de impacto sobre regulamentos remonta aos anos 1980, especialmente nos EUA e Inglaterra, com o uso de metodologias de análise custo-benefício em um contexto de desregulamentação e redução do estado de bem-estar social (Kirkpatrick, 2001). No Brasil, a AIR difundiu-se no início dos anos 2000, no contexto da reforma administrativa, que desenvolveu a administração indireta, notadamente, a estrutura de agências reguladoras.

Em 2007 houve a primeira tentativa de institucionalizar a realização de AIR com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PROREG) - Decreto nº 6.062/2007. Esse movimento, entretanto, não contou com uma coordenação e supervisão satisfatórias, o que implicou descompassos entre os agentes reguladores na utilização de ferramentas de melhoria da qualidade regulatória (Ragazzo, 2018).

Atualmente, entretanto, tem-se observado uma nova onda, fortemente influenciada pelo processo de acesso à OCDE, na tentativa institucionalizar uma estrutura de governança regulatória mais robusta e assertiva. Entre os destaques desse movimento, pode-se citar a publicação da lei das agências reguladoras, Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; o decreto que regulamenta a realização de AIR no Poder Executivo, Decreto nº 10.411/2020, de 30 de junho de 2020, e a renovação do PRO-REG com a publicação do Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023.

Ainda que não tratem especificamente da realização da AIL, é relevante mencionar a LC nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e seu respectivo regulamento, o Decreto nº 12.002/2024. A LC nº 95/98 define sobretudo regras de legística formal, ou seja, de redação e estruturação das leis. Contudo, como apresentado por Salinas (2013), a lei privilegia dispositivos sobre a estruturação textual e consolidação das normas, deixando um vácuo no nível legal sobre o conteúdo ou a qualidade da legislação.



Por sua vez, no nível infralegal, o Decreto nº 12.002/2024 detalha tais comandos, prevê a possibilidade de realização de consulta pública e contém um anexo com questões (*checklist*) a serem avaliadas previamente à elaboração dos atos normativos, com estrutura bastante similar àquela prevista em uma AIL. O Decreto, porém, não possui efetividade no contexto do Poder Legislativo, já que se aplica apenas aos atos normativos expedidos pelo Presidente da República ou autoridade hierarquicamente inferior.

Segundo o Decreto nº 10.411/2020, a análise de impacto regulatório – AIR (ou ainda, análise de impacto legislativo – AIL, quando aplicada ao contexto deste poder) é o procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

Os benefícios da adoção da AIR/AIL como racional decisório estão fartamente documentados pela literatura (Kirkpatrick; Parker, 2004) e envolvem: a correta identificação do problema, a avaliação das alternativas de decisão, a consulta aos agentes afetados, a antecipação dos efeitos das decisões, a avaliação dos riscos envolvidos, a construção de uma estratégia de implementação, o desenvolvimento de critérios e formas de avaliação do resultado regulatório.

Ao avaliar especificamente as potencialidades do uso da AIL no contexto brasileiro, Laurentiis e Dias (2015) elencam: maior clareza e mensurabilidade dos efeitos das normas; minimização da quantidade de normas desnecessárias e ineficientes; confronto preliminar do conteúdo da proposição com os parâmetros constitucionais, reduzindo a interferência judicial, por exemplo, via ações de inconstitucionalidade; reestabelecimento da autoridade do legislador ao assegurar um rigor técnico na elaboração normativa, contendo o ímpeto da inovação judiciária.

A esses benefícios acrescentam-se ainda, na visão de Lisowski (2023), ganhos de responsabilidade política e legitimidade no processo legislativo. Para a autora, a AIL é uma ferramenta essencial para o fortalecimento do sistema democrático e de estreitamento da relação eleitor/eleito. De um lado, permite que atores sociais se manifestem sobre os objetivos e impactos das proposições, fortalecendo a interação entre os agentes políticos e a sociedade civil. Do outro, ao evidenciar a motivação e os impactos das normas, possibilita ganhos em termos de *accountability* e na capacidade de resposta do parlamento ante problemas sociais emergentes. Ressalta a autora, entretanto, que para desempenhar tais papéis é necessário observar condições mínimas de transparência e participação social, sob o risco de se torna uma mera formalidade procedimental.



Por conseguinte, fica evidente a potencialidade no uso da AIL para melhoria da justificativa legislativa e do ato normativo como um todo. Apesar disso, o procedimento legislativo brasileiro ainda não conta com um modelo de avaliação próprio, contrastando com o observado em países europeus e membros da OCDE (Scalcon, 2017). Pinheiro (2022a), todavia, aponta a utilização da experiência em análise de impacto do Decreto nº 10.411/2020 como um caminho para sistematização da análise das proposições legislativas. No entanto, o autor defende que essa adoção seja parcial, concentrando-se nas proposições de maior impacto e relevância.

Porém, é importante notar que a proposta de integração formal da AIL ao processo legislativo não é recente, seja na literatura (Machado, 2014; Meneguim; Silveira, 2017), seja a partir de proposições legislativas. Neste caso, é possível citar os seguintes exemplos de propostas que buscam institucionalizar a AIR/AIL, em algum nível, no processo legislativo:

- PEC 184/2015 — Câmara dos Deputados, que acresce o § 2º ao artigo 59 e artigo 170-A à Constituição Federal, para determinar a estimativa de impactos financeiros de proposições legislativas sobre os agentes econômicos;
- Projeto de Lei 488/2017, que altera a Lei Complementar 95/1998 e prevê a realização obrigatória de AIL para projetos de leis que instituem políticas públicas;
- Projeto de Resolução do Senado 52/2018, que exige AIR para subsidiar pareceres da Comissão de Infraestrutura do Senado Federal no caso de matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão e parcerias público-privadas;
- Projeto de Resolução do Senado 7/2020, que exige a AIL para propostas de emenda à Constituição relacionadas ao direito financeiro, econômico, tributário e previdenciário que tenham repercussão econômica. Nenhuma dessas proposições, contudo, foi transformada em ato normativo.

Entretanto, nenhuma delas foi aprovada, de modo que inexistente um marco regulatório robusto que institucionalize a AIL, apenas elementos dispersos e sem integração com a prática legislativa. Neste ponto, é natural questionar se a adoção da AIL é consensual na literatura, o que impede sua adoção na prática?



4.1 Das Dificuldades de Implementação da AIL

Pinheiro (2022b) indica três aspectos que dificultam a implementação da AIL: a falta de institucionalização normativa; uma cultura de elaboração de legislação ainda fundada em uma visão voluntarista do exercício do poder político; o receio de apropriação da decisão política por agentes técnicos (tecnocracia). O primeiro ponto foi exposto anteriormente. O segundo traduz a ideia de que a atividade legislativa seria respaldada sobretudo pela vontade da maioria parlamentar eleita. Essa percepção, porém, ignora o fato de que, há disposições principiológicas (publicidade, participação social, motivação, eficiência) e práticas que tornam a busca pela legitimidade um processo contínuo, e não momentâneo do sufrágio. Por fim, sobre o último aspecto, defende o autor que a AIL não define o curso de ação, já que o poder decisório permanece com os parlamentares. Acrescenta-se ainda que o receio de apropriação burocrática parte de uma suposição equivocada de incompatibilidade entre o “técnico” e o “político” e de uma posição apolítica de agentes burocráticos.

De forma complementar, Meneguim e Silva (2018) indicam como desafios para a implementação da AIL: um arcabouço jurídico que incentiva a proliferação de leis, devido à multiplicidade de agentes com poder de iniciativa, e a uma percepção de sucesso parlamentar fundamentada em resultados meramente quantitativos; a suposição equivocada que a realização sistemática de AIL torne a tramitação de proposições mais lentas e o controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo, em especial pela apresentação de medidas provisórias, as quais drenam de forma significativa os esforços parlamentares.

Os autores ponderam sobre os casos em que a AIL seria mandatória, diante das diferentes espécies normativas e da variabilidade dos impactos que cada proposição causa. Concluem, em linha com o que já foi argumentado anteriormente, sugerindo que a realização de AIL fosse incorporada ao conteúdo dos pareceres das comissões e que seja obrigatória a qualquer comissão com competência terminativa.

5. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA JUSTIFICATIVA LEGISLATIVA DOS PARECERES DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS DO SENADO FEDERAL

De acordo com o exposto nas seções anteriores, os pareceres proferidos nas comissões são o documento formal mais próximo à Análise de Impacto no contexto do processo legislativo brasileiro, além de serem ferramentas essenciais para uma adequada justificativa legislativa.



Com o objetivo de responder à questão levantada neste estudo, será realizada uma investigação empírica para a avaliação da qualidade dos pareceres proferidos na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal no biênio 2023 – 2024.

Uma investigação empírica é conduzida a partir de um plano de pesquisa que, a partir de evidências concretas e dados observáveis, permita alcançar conclusões sobre uma teoria (Yin, 1994). A primeira etapa do plano de pesquisa consistiu na construção do método de avaliação, a segunda envolveu a definição do escopo de aplicação, já a terceira ocupou-se da aplicação do método de avaliação e obtenção dos resultados. As seções seguintes deste capítulo tratarão de cada uma dessas etapas.

5.1 Definição do Método de Avaliação

Para a avaliação da qualidade dos pareceres será utilizada o método da escala de pontos, a qual consiste na definição uma escala que representa uma maior ou menor adoção em determinado item avaliado. Assim, o máximo nível da escala indica que o item foi atendido em sua integralidade, os níveis intermediários representam o atendimento parcial daquele item e o menor revela que o quesito avaliado não foi atendido em nenhum grau (Belcore; Ellig, 2008).

A escala de pontos possui duas vantagens principais: é aplicável a um grande volume de documentos objetos de avaliação e permite uma visão não apenas quantitativa, mas também qualitativa sobre os quesitos avaliados. Portanto, como se pretende uma análise qualitativa de diferentes quesitos em uma amostra significativa de pareceres, definiu-se este método como o mais adequado para a investigação, em detrimento de outros instrumentos de avaliação identificados por Saab e Silva (2021), como o *checklist*, o estudo de caso ou a comparação retrospectiva.

Eleito o método de avaliação, é necessário, definir seus dois componentes: os itens de avaliação e a escala de pontos. Para determinar quais os quesitos de avaliação, serão utilizados como base dois estudos, adequando-os a realidade do processo legislativo no Senado Federal: a investigação sobre a qualidade das análises de impacto regulatório das agências reguladoras brasileiras, conduzida por Saab e Silva (2022), que elencou 50 critérios de qualidade, e o *checklist* para análise de políticas públicas contido no Guia Prático de Análise *Ex Ante* publicado pelo governo federal por intermédio da Casa Civil (Brasil, 2018).

A partir deste conjunto de quesitos de avaliação, foram selecionados aqueles que guardam maior relação com a prática legislativa e cuja aplicação seria factível nos pareceres das comissões. Como Saab e Silva (2022) investigam especificamente as análises de impacto



das agências reguladoras federais, há uma série de exigências legais ou metodológicas que não se aplicariam, no todo ou em parte, ao contexto do processo legislativo. Por exemplo, ainda que ideal, seria demasiado otimista esperar que os pareceres das comissões atendessem ao quesito de qualidade “Atualização dos custos (desvantagens) e benefícios (vantagens) por meio de taxa de desconto”, quando nem mesmo as próprias agências reguladoras o fazem consistentemente.

Ponderação similar foi feita com relação ao *checklist* do Guia de Análise *Ex Ante*. Há uma série de itens que não são aplicáveis em uma análise de impacto realizada no Poder Legislativo como: “Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.”, ou ainda, “Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários”. Naturalmente, esses quesitos estão muito mais relacionados com as atribuições do Poder Executivo, o que motiva sua retirada dos itens de avaliação desta pesquisa.

Como resultado dos ajustes mencionados acima, nos quesitos de avaliação, foi produzido o quadro abaixo contendo vinte e quatro quesitos, organizados 5 dimensões de análise, com a indicação da respectiva origem do quesito de avaliação. É importante notar que houve casos de sobreposições entre os critérios de avaliação, ou seja, quando ambos os documentos recomendavam a avaliação do quesito.

Quadro 1 - Dimensões de análise, critérios de avaliação e respectiva origem

Dimensão de Análise	Origem	Critério de Avaliação
1. Análise e Definição do Problema	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	1.1 Evidências da existência do problema na realidade brasileira
	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	1.2 Apresentação da experiência internacional com o problema
	Guia Políticas Públicas	1.3 Apresentação dos motivos para a intervenção do Estado no problema
	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	1.4 Definição explícita do problema
	Saab e Silva (2022)	1.5 Mapeamento das causas
	Saab e Silva (2022)	1.6 Mapeamento de consequências
	Saab e Silva (2022)	1.7 Mapeamento dos atores afetados
	Saab e Silva (2022)	1.8 Base Legal
2. Definição de Objetivos	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	2.1 Definição do objetivo da proposta
	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	2.2 Resultados e impactos esperados para a sociedade
	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	2.3 Apresentação da relação existente entre as causas e os objetivos e resultados esperados



	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	2.4 Mensuração dos objetivos
3. Identificação e Análise das Alternativas	Saab e Silva (2022)	3.1 Identificação das Alternativas
	Saab e Silva (2022)	3.2 Alternativas não normativas
	Saab e Silva (2022)	3.3 Alternativa de não agir
4. Análise dos Impactos	Saab e Silva (2022)	4.1 Impacto sobre os custos regulatórios
	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	4.2 Impacto sobre a economia
	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	4.3 Impacto sobre o orçamento público
	Saab e Silva (2022)	4.4 Outros impactos
5. Comparação de alternativas	Saab e Silva (2022)	5.1 Método de comparação das alternativas
	Saab e Silva (2022)	5.2 Custos ou desvantagens das alternativas
	Saab e Silva (2022)	5.3 Benefícios ou vantagens das alternativas
	Saab e Silva (2022)	5.4 Recomendação da melhor alternativa
	Guia Políticas Públicas Saab e Silva (2022)	5.5 Indicadores para monitoramento e avaliação

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, a escala de pontos foi definida em quatro níveis conforme a tabela abaixo. Essa definição permitiu uma maior assertividade na avaliação dos quesitos em relação a uma escala de cinco ou seis níveis, já que imprime distinções mais significativas entre um grau de avaliação e outro.

Quadro 2 - Escala de pontos utilizada na avaliação

Escala de pontos	Descrição
0	Nenhuma informação apresentada sobre o aspecto avaliado.
1	Pouca informação sobre o aspecto avaliado, ou seja, 1 a 2 argumentos ou informações apresentados.
2	Alguma informação sobre o aspecto avaliado, ou seja, 3 a 4 argumentos ou informações apresentados.
3	Bastante informação apresentada sobre o aspecto avaliado, ou seja, mais de 4 argumentos ou informações apresentados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 Definição do Escopo de Avaliação

Explicitados os componentes do instrumento de avaliação, cabe agora definir o escopo das matérias que serão objeto de análise. Como indicado, entre as comissões permanentes atualmente em funcionamento no Senado, foi escolhida a Comissão de Assuntos Econômicos – CAE como órgão a ser avaliado. Essa opção se justifica pelo volume significativo de matérias que nela tramitam e a sua atribuição específica para opinar sobre os aspectos econômicos e



financeiros das proposições (art. 99 e 393, RISF), o que, ao menos em tese, fornece aos parlamentares subsídios mais precisos ao elaborar seus pareceres e, ao cabo, tomarem suas decisões.

A massa inicial de dados foi obtida por meio de solicitação via sistema de informação ao cidadão, na qual foram requisitados todos os pareceres proferidos pela CAE no biênio 2023-2024. O marco temporal foi selecionado de modo a coincidir com o período para o qual a mesa diretora do Senado, as presidências das comissões, bem como sua composição são definidas. Além disso, trata-se do biênio integral mais recente com relação ao período de realização da pesquisa, o que permite uma análise mais precisa da situação corrente do funcionamento da comissão.

Os dados da base bruta incluíram não apenas pareceres sobre projetos de lei, mas também mensagens presidenciais solicitando autorização para realização de operações financeiras e indicação de autoridades, e ainda sobre projetos de resolução do senado (art. 52, CF/88 e art. 99, RISF). Essas matérias foram excluídas da análise por não estarem adequadas ao propósito da pesquisa: avaliar projetos de lei de impacto geral, cujas características, objetivos e efeitos exijam uma tomada de decisão pública semelhante ao processo de formulação de políticas públicas. Por esse mesmo motivo, não foram avaliados projetos de lei de natureza simbólica ou honorífica, de organização administrativa (criação e extinção de cargos) e que tratavam de prorrogação ou suspensão de prazo.

Também foram excluídos do escopo os projetos de lei que tratam exclusivamente da concessão de direitos a parcelas específicas da população. Nessas matérias, os parlamentares raramente posicionam-se de forma contrária devido ao elevado custo político de rejeitar uma proposta apoiada por um grupo fortemente organizado, que beneficia um grupo específico ou que possui forte apelo popular. Como exemplos dessas matérias, é possível mencionar o PL 2108/2019, que torna obrigatório o fornecimento de uniforme escolar na rede pública de ensino, e o PL 1855/2019, o qual obriga a cobertura de teste sorológico para Zika vírus pelos seguros de saúde).

Por fim, também não foram avaliados pareceres de projetos de lei cuja matéria foi declarada prejudicada e não analisada, bem como pareceres proferidos como mera complementação de voto. A análise preliminar da massa de dados descrita nos parágrafos anteriores resultou nos dados expostos no quadro a seguir.



Quadro 3 - Identificação dos pareceres objeto de análise inicial

Categoria da Análise Preliminar	Contagem	% Total
Mensagem Presidencial	96	31,5%
Pareceres objeto de análise	76	24,9%
Não se refere a problema público geral	70	23,0%
Concessão de benefícios a grupos específicos	41	13,4%
Prorrogação/suspensão de prazo	10	3,3%
Organização administrativa	5	1,6%
Natureza simbólica/honorífica	4	1,3%
Matéria declarada prejudicada	2	0,7%
Complementação de voto	1	0,3%
Total	305	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ou seja, do total de 305 pareceres proferidos pela CAE, 76 (aproximadamente 25%) enquadram-se nos objetivos desta pesquisa. Dos 229 pareceres excluídos da análise, 96 referem-se a mensagens presidenciais, 70 a projetos de lei cujo objeto não se refere a problema público geral e 41 a projetos de lei que concedem benefícios a grupos específicos. Ou seja, essas 3 categorias concentraram 68% do total de pareceres proferidos pela CAE no biênio 2023-2024. As demais categorias (Prorrogação/suspensão de prazo, Organização administrativa, Natureza simbólica/honorífica, Matéria declarada prejudicada e Complementação de voto) totalizaram apenas 22 pareceres, ou seja, 7% do total. Para fins exemplificativos, o quadro abaixo contém uma amostra de projetos de lei que foram excluídos da análise por não se referirem a problema público geral ou por concederem benefícios a grupos específicos.

Quadro 4 - Exemplos de pareceres excluídos da análise por não tratarem de problema público geral

Parecer	Matéria	Descrição da Ementa
P.S 26/2023	PL 4494/2019	Assegura o pagamento de indenização por parte da seguradora diretamente às vítimas de acidente aéreo, em até trinta dias, independente da existência de culpa ou dolo do transportador, pois a responsabilidade pelos danos é objetiva.
P.S 57/2023	PL 789/2023	Altera o art. 25 da Lei 14.133, de 1º de abril, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para permitir que os editais de licitações prevejam percentual mínimo de mão de obra constituído por pessoas retiradas de situação análoga à de escravo.
P.S 27/2024	PL 2/2024	Autoriza a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas.
P.S 50/2024	PL 4314/2023	Destina o valor arrecadado com o pagamento de multas por crimes e infrações ambientais cometidos na Amazônia Legal ao financiamento de ações voltadas à promoção da agricultura familiar na mesma região.
P.S 75/2024	PL 414/2022	Estabelece reajustes anuais nos valores que são repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como estabelece reajuste do teto dos valores dos alimentos da agricultura familiar que são comercializados pelo respectivo programa.

Fonte: Elaborado pelo autor.



Quadro 5 - Exemplos de pareceres excluídas da análise por concederem benefícios a grupos específicos

Parecer	Matéria	Descrição da Ementa
P.S 1/2023	PL 229/2022	Dispõe sobre a licença-maternidade para atletas profissionais.
P.S 59/2023	PL 6040/2019	Confere o direito a atendimento integral às mulheres com até 18 semanas de gestação que possuam plano de saúde hospitalar com cobertura obstetrícia, em caso de necessidade de assistência médica hospitalar de urgência decorrente da condição gestacional.
P.S 111/2023	PL 4804/2019	Determina a reserva de 3% dos assentos de transportes coletivos, como ônibus, trens, metrô, barcos e aviões, para pessoas com deficiência ou obesidade mórbida.
P.S 10/2024	PLC 42/2017	Dispõe que as pessoas acometidas por doenças neuromusculares com paralisia motora receberão os medicamentos e equipamentos essenciais para sua sobrevivência do Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive aqueles necessários às comorbidades a elas relacionadas
P.S 120/2024	PL 2472/2022	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para incluir o lúpus e a epilepsia na lista de doenças que acarretam dispensa do prazo de carência para concessão dos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por incapacidade.

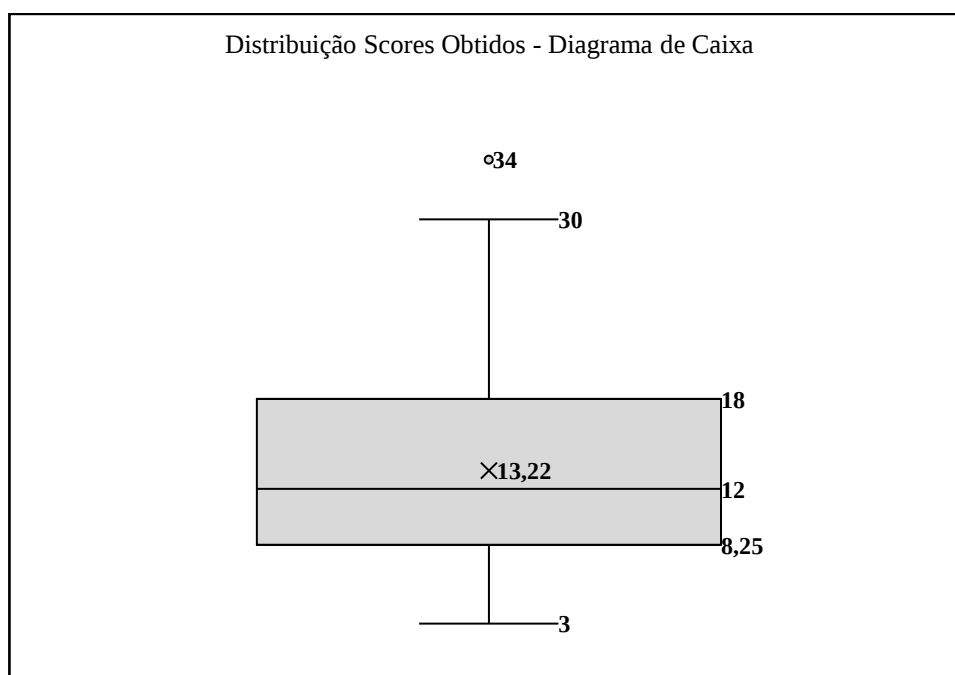
Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3 Aplicação do método de avaliação e apresentação dos resultados

Identificados os pareceres objeto de análise, partiu-se para a aplicação do método de avaliação. Conforme explicitado anteriormente, os 76 pareceres foram avaliados com base nos 24 critérios descritos no Quadro 1, aplicando-se uma escala de 0 a 3 pontos. Ou seja, o escore máximo que um parecer poderia obter é 72 pontos (24 x3).

Para apresentação inicial dos resultados, será utilizado para uma análise exploratória o diagrama de caixa, o qual permite identificar facilmente as medidas de tendência central, dispersão e outliers. O diagrama exibe os valores máximos (30) e mínimos (3), a média (13,22), a mediana (Q2=12), o primeiro quartil – valor abaixo do qual estão 25% dos itens – (Q1=8,25) e o terceiro quartil (Q3=18). Apesar de o escore máximo ter sido 34 (P.S 67/2023), este foi considerado um *outlier*.



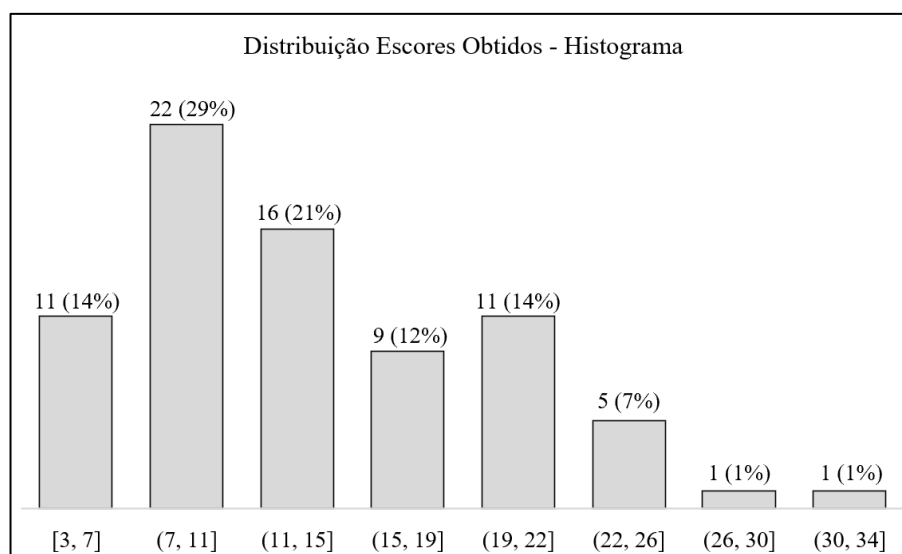
Gráfico 1 - Gráfico de caixa dos escores obtidos

Fonte: Elaborado pelo autor

O diagrama demonstra que 50% (38) da amostra está compreendida entre o escore 8,25 e 18. Considerando o valor máximo de 30, isso indica uma preponderância de pareceres com avaliações abaixo de 18 pontos. De maneira similar, a menor distância entre a mediana (12) e o Q1 (8,25) com relação ao (Q3) revela uma indica tendência de escores inferiores à mediana.

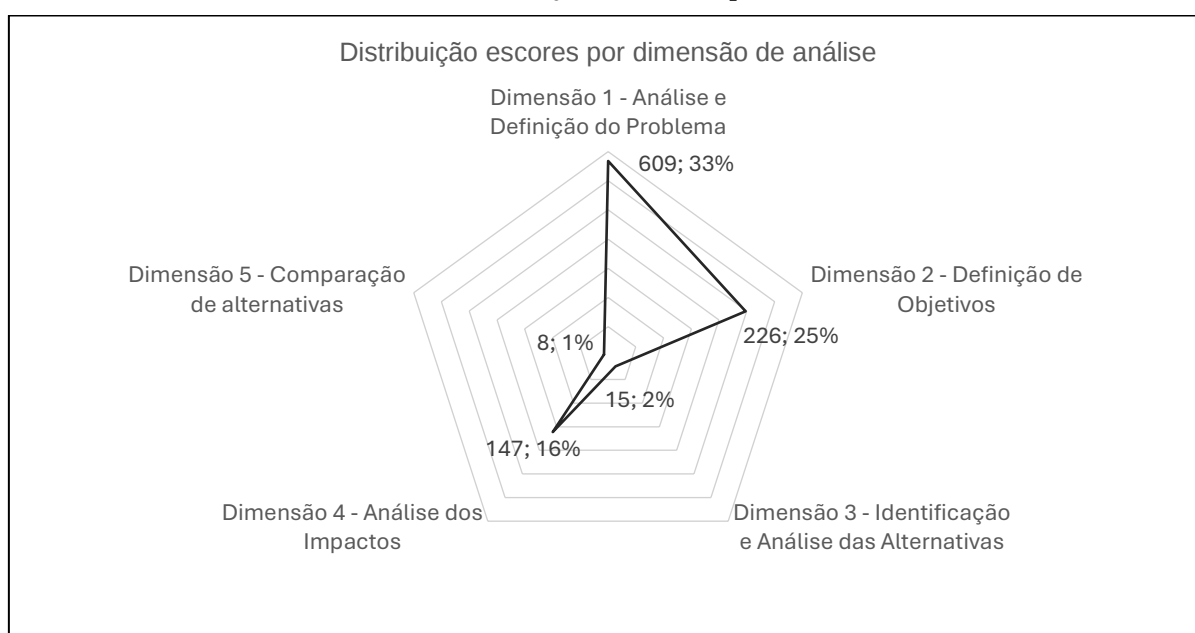
O histograma abaixo complementa a análise anterior. Apenas 7 (9%) pareceres obtiveram escore acima de 22, ou seja, acima de 30,5% da máxima pontuação possível. De maneira oposta, 11 (14%) pareceres obtiveram escores entre 3 e 7, ou seja, abaixo de 10% da pontuação máxima. A grande maioria dos pareceres (58, 76%) obteve escore acima de 7 e abaixo de 22.



Gráfico 2 - Histograma dos escores obtidos

Fonte: Elaborado pelo autor

Avaliando os resultados por dimensão, evidencia-se a Dimensão 1 – Análise e Definição do Problema como a mais bem avaliada, totalizando 609, ou 33% da pontuação máxima. Em seguida, a Dimensão 2 – Definição de Objetivos obteve escore total de 226, 25% do máximo. Já a Dimensão 4 – Análise dos Impactos acumulou 147 pontos ou 16% do máximo. Por fim, a Dimensão 3 – Identificação e Análise das Alternativas e a Dimensão 5 – Comparação de alternativas obtiveram, juntas, um escore de 15 e 8, o que representa 2% e 1% do máximo, respectivamente.

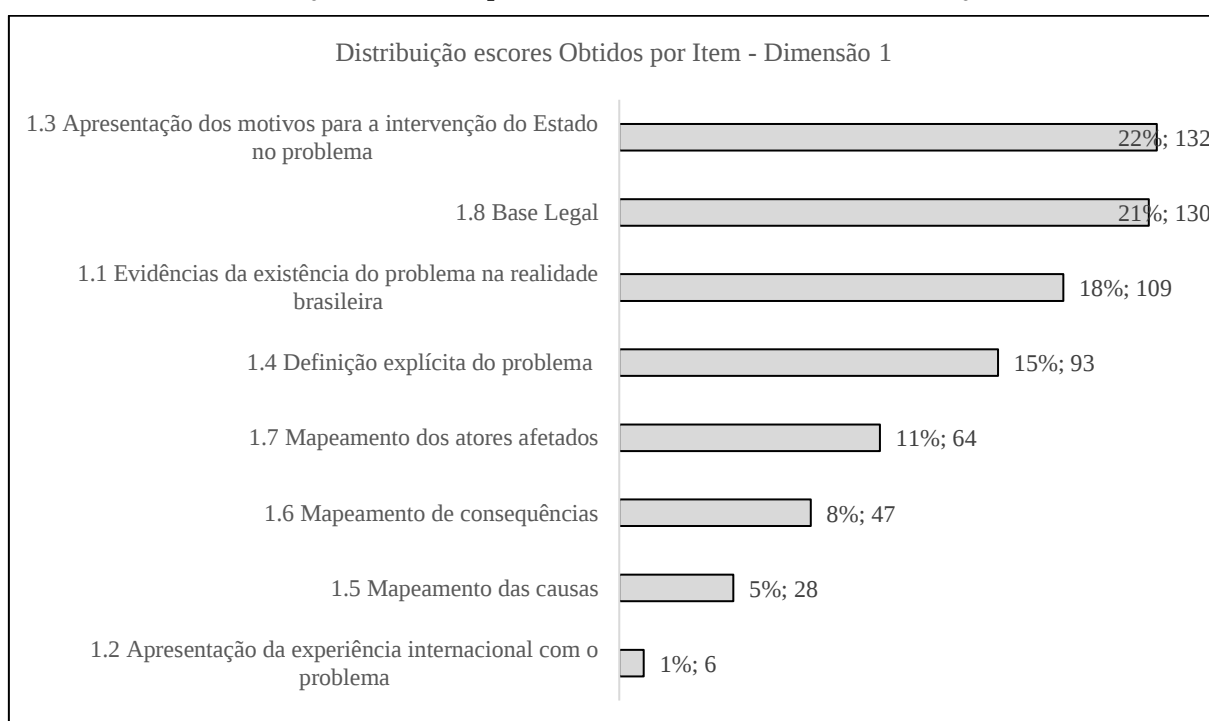
Gráfico 3 - Distribuição dos escores por dimensão de análise

Fonte: Elaborado pelo autor



Ao detalhar as dimensões em itens avaliados, busca-se identificar aqueles que mais contribuem para o escore obtido ou que representam avaliações inferiores no contexto da dimensão em questão. No caso da Dimensão 1 – Análise e Definição do Problema, observa-se que metade dos itens correspondem a 76% (464) dos pontos obtidos (1.3 Apresentação dos motivos para a intervenção do Estado no problema, 1.8 Base Legal, 1.1 Evidências da existência do problema na realidade brasileira e 1.4 Definição explícita do problema). Os outros 4 itens somados foram responsáveis por apenas 24% (145) dos pontos.

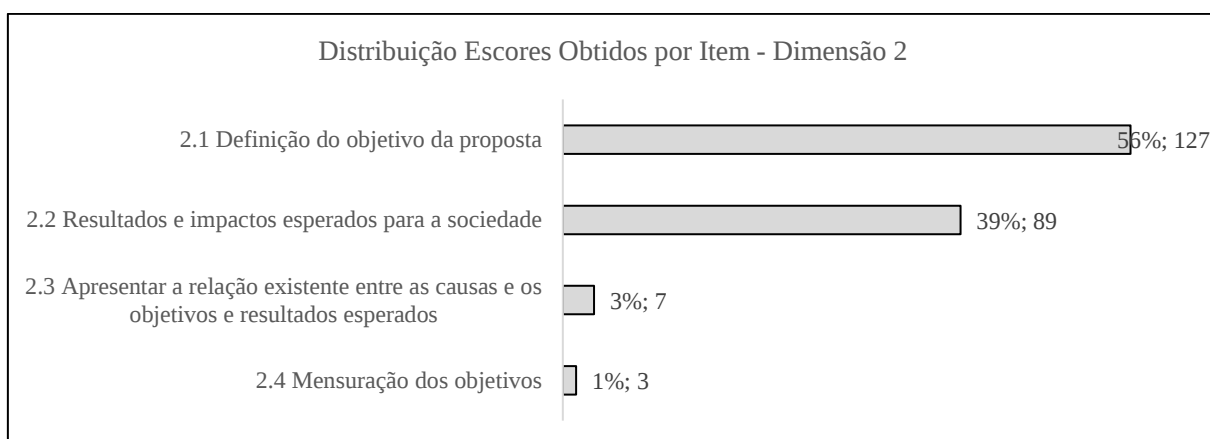
Gráfico 4 - Distribuição dos escores por item da Dimensão 1 - Análise e Definição do Problema



Fonte: Elaborado pelo autor

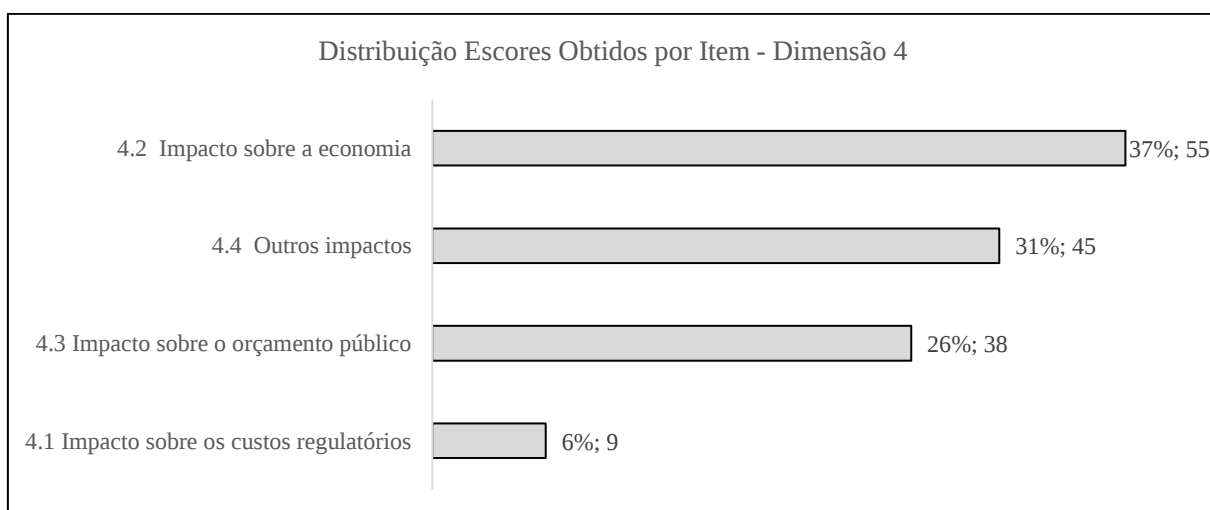
Na Dimensão 2 – Definição dos Objetivos, a concentração é ainda mais acentuada. Os itens “2.1 Definição do objetivo da proposta” e “2.2 Resultados e impactos esperados para a sociedade” correspondem a 96% (216) do total de pontos obtidos. Os demais itens não obtiveram escores significativos.



Gráfico 5 - Distribuição dos escores por item da Dimensão 2 - Definição dos Objetivos

Fonte: Elaborado pelo autor

Por seu turno, a Dimensão 4 – Análise dos Impactos possui uma distribuição de pontos mais homogênea entre três de seus quatro itens de avaliação: 4.2 Impacto sobre a economia, 4.4 Outros impactos, 4.3 Impacto sobre o orçamento público, os quais somados representam 94% (138) dos pontos. Já o item 4.1 Impacto sobre os custos regulatórios computou apenas 6% (9) dos pontos.

Gráfico 6 - Distribuição dos escores por item da Dimensão 4 - Análise dos Impactos

Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação à Dimensão 3 – Identificação e Análise das Alternativas, apenas 9 Pareceres pontuaram no item 3.1 Identificação das Alternativas, 1 parecer no item 3.2 Alternativas não normativas e 2 pareceres no item 3.3 Alternativa de não agir. De forma análoga, na Dimensão 5 - Comparação de alternativas, os resultados apresentaram escores ainda menores com apenas 1 parecer pontuando no item 5.1 Método de comparação das alternativas;



2 nos itens 5.2 Custos ou desvantagens das alternativas, 5.3 Benefícios ou vantagens das alternativas e 5.4 Recomendação da melhor alternativa. Nenhum parecer pontuou no item 5.5 Indicadores para monitoramento e avaliação.

Apesar dos baixos escores obtidos, é importante notar que o padrão de avaliação exigido pelos itens da escala reflete altos níveis de exigências normalmente aplicáveis a proposições elaboradas pelo poder executivo no âmbito da formulação de políticas públicas ou nas agências reguladoras quando da realização de análise de impacto regulatório, para as quais há um marco legal específico que regulamenta a elaboração de proposições normativas.

Sobre as agências reguladoras em específico, vale relembrar os achados de Saab (2023), os quais revelaram fragilidades e inconsistências importantes na elaboração das análises de impacto. Ou seja, nem mesmo instituições com atribuições técnicas, com corpo burocrático especializado e prática de avaliação difundida há décadas os resultados foram satisfatórios.

5.3.1 Avaliação Individual dos Pareceres

Com o objetivo de obter maiores informações sobre os pareceres mais bem avaliados, foi aprofundada a análise dos 7 documentos com o melhor escore sobre os atributos: autoria da matéria, relator na CAE, partido do relator na CAE, posicionamento do partido do relator na CAE com relação ao governo, eventos de participação social, regime de tramitação e a heterogeneidade entre as comissões (posicionamento contrário de outras comissões sobre a matéria). O objetivo não é estabelecer relações de causalidade, mas apenas identificar quais atributos podem influenciar para uma melhor qualidade da justificativa legislativa contida nos pareceres.



Quadro 6 - Detalhamentos dos pareceres mais bem avaliados

Parecer	P.S 67/2023	P.S 14/2023	P.S 54/2024	P.S 38/2023	P.S 130/2023	P.S 101/2023	P.S 86/2023
Matéria	PL 2384/2023	PL 2485/2022	PLC 29/2017	PLP 93/2023	PL 4173/2023	PL 2099/2023	PL 699/2023
Ementa Resumida	Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)	Dispõe sobre a mediação tributária na União e dá outras providências.	Dispõe que a atividade seguradora será exercida de modo que se viabilizem os objetivos da República, os fins da ordem econômica e a plena capacidade do mercado interno, nos termos da Constituição Federal	Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico	Dispõe sobre a tributação de aplicações em fundos de investimento no País e da renda auferida por pessoas físicas residentes no País em aplicações financeiras, entidades controladas e trusts no exterior	Altera o art. 578 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para vedar a exigência de contribuição sindical de membros de categorias econômicas e profissionais não sindicalizados.	Institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes – PROFERT e dá outras providências.
Autoria	Presidência da República	Senador Rodrigo Pacheco	Deputado Federal José Eduardo Cardozo	Presidência da República	Câmara dos Deputados	Senador Styvenson Valentim	Senador Laércio Oliveira
Score	34	30	26	26	25	25	24
Relator na CAE	Senador Otto Alencar	Senador Efraim Filho	Senador Otto Alencar	Senador Omar Aziz	Senador Alessandro Vieira	Senador Rogerio Marinho	Senador Eduardo Gomes
Partido do Relator	PSD - BA	União Brasil - PB	PSD - BA	PSD - AM	MDB - SE	PL - RN	PL - TO
Oposição ou Situação?	Situação	Situação	Situação	Situação	Situação	Oposição	Oposição
Participação social	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Regime de Tramitação	Urgência constitucional	Rito Ordinário	Urgência Regimental	Rito Ordinário	Rito Ordinário	Rito Ordinário	Urgência Regimental
Posicionamento de Outras Comissões Sobre a matéria (Favorável / Contrário)	CAE única comissão	Favorável (Comissão Temporária)	Favorável (CCJ)	CAE única comissão	CAE única comissão	Aguardando parecer da CAS	Favorável (CRA)
Norma Gerada	Lei nº 14.689 de 20/09/2023	Arquivado	Lei nº 15.040 de 09/12/2024	Lei Complementar nº 200 de 30/08/2023	Lei nº 14.754 de 12/12/2023	Em tramitação (aguardando parecer da CAS)	Em tramitação da Câmara dos Deputados

nte: Elaborado pelo autor



Com relação à autoria, não há preponderância de um ator específico, sendo 2 matérias de autoria da Câmara dos Deputados, 3 do Senado Federal e 2 da Presidência da República. Chama atenção, porém, que os dois projetos de autoria da Presidência da República – PLP 93/2023 (novo arcabouço fiscal) e o PL 2384/2023 (voto de qualidade no CARF) – são de suma importância para agenda econômica do governo. Quanto à relatoria e ao posicionamento do partido do relator com relação ao governo, observa-se que 5 relatores formam a base aliada do governo e 2 a oposição.

No tocante à participação social, 4 matérias contaram com algum evento (audiência pública, envio de contribuições ou manifestações formais de setores organizados da sociedade civil) e 3 não.

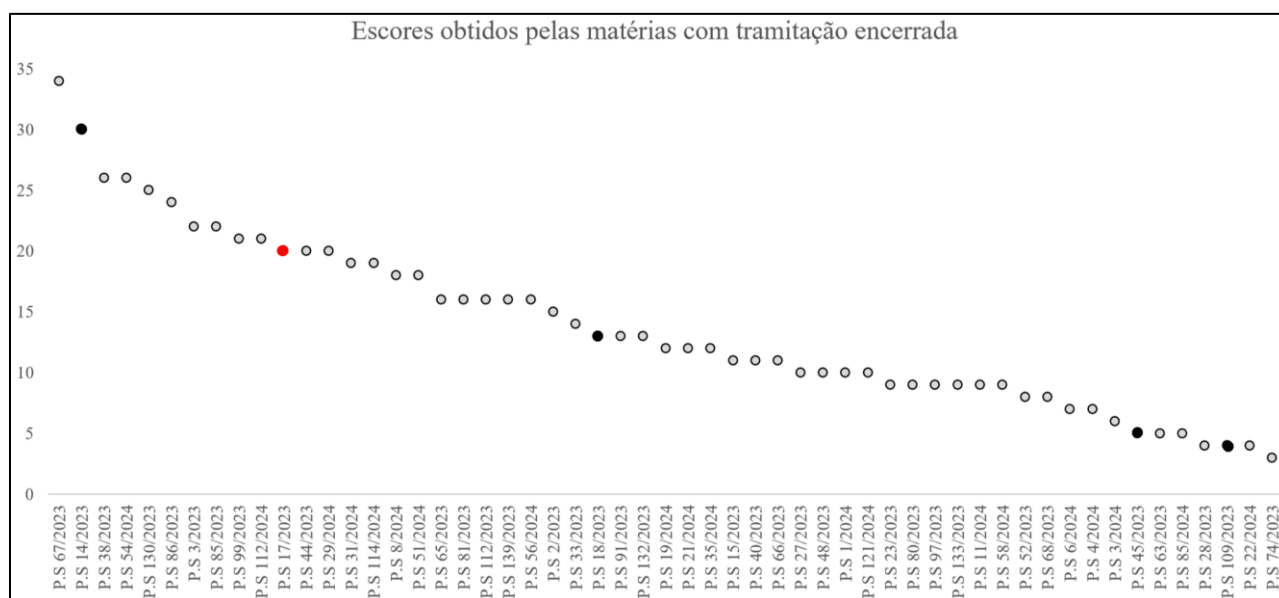
Também não houve preponderância no regime de tramitação sendo 4 matérias apreciadas sob o rito ordinário e 3 com alguma urgência (regimental ou constitucional). Chama atenção o fato de matérias tramitando com os prazos exíguos dos regimes de urgência possuírem peças de justificativa robustas, o que pode indicar uma maior importância da relevância política da matéria que, de fato, a capacidade instrutória da comissão.

Finalmente, a respeito do posicionamento de outras comissões, 3 matérias tiveram a CAE como única comissão, 3 obtiveram parecer favorável nas demais comissões e 1 ainda aguarda parecer da Comissão de Assuntos Sociais.

5.3.3 Avaliação do resultado da tramitação com relação ao escore obtido

Buscando avaliar se a qualidade dos pareceres interfere no resultado da tramitação da matéria, foi elaborado o gráfico abaixo com a nota dos 55 pareceres cuja tramitação havia sido encerrada no Senado até fevereiro de 2025. Deste total, apenas 4 foram arquivadas (P.S 14/2023, P.S 18/2023, P.S 45/2023, P.S 109/2023), apresentadas em preto no gráfico abaixo e 1 vetada pelo presidente da república (P.S 17/2023), destacada em amarelo.



Gráfico 7 - Escores dos pareceres das matérias com tramitação encerrada

Fonte: Elaborado pelo autor

Investigando os motivos do arquivamento, constata-se que o P.S 14/2023 (PL 2485/2022) foi declarado prejudicado pelo P.S 10/2024 da CTIADMTR (Comissão Temporária para exame de projetos de reforma dos Processos Administrativo e Tributário Nacional) por haver sido apresentado projeto de lei (PL 2483/2022) que consolidava matérias similares decorrentes dos anteprojetos da comissão de juristas responsável pela elaboração de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional – CJADMTR.

O P.S 17/2023 (PL 947/2022) foi vetado pelo Presidente da República por vício de inconstitucionalidade (Veto nº 15/2023) por não conter demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro. Os P.S 18/2023 (PL 10/2022) e o P.S 109/2023 (PL 3166/2023) foram declarados prejudicados por já haver sido aprovada legislação de conteúdo similar regulamentando a matéria segundo que consta nos P.S 13/2024 da Comissão de Assuntos Sociais e P.S 103/2024 da Comissão de Educação e Cultura, respectivamente. Por fim, o P.S 45/2023 (PLP 132/2019) foi o único que opinou pela rejeição da matéria por discordância com o mérito da matéria.

5.4 Discussão dos resultados

A análise estatística identificou uma predominância por notas baixas: o escore máximo foi 34 (47% do máximo possível), a média de 13,22 pontos e a mediana 12. De maneira



complementar, o histograma revelou que metade (38) dos pareceres recebeu escores entre 7 e 15 pontos e que mais de 90% (69) dos documentos analisados obtiveram notas menores ou iguais a 22, ou seja, 30% do máximo possível.

Esta baixa distribuição de notas entre os pareceres explica-se pelas baixíssimas pontuações obtidas nas dimensões 3 – Identificação e Análise das Alternativas (apenas 2% do máximo de pontos da dimensão) e 5 – Comparação de alternativas (apenas 1% do máximo de pontos da dimensão). Por outro lado, as Dimensões 1 – Análise e Definição do Problema e 2 – Definição dos Objetivos apresentaram resultados significativamente mais positivos, sendo que a primeira obteve 33% do total de máximo de pontos que poderia ser distribuído na dimensão e a segunda 25%.

Os dados permitem concluir que, apesar de explorarem de forma crítica o problema em questão e indicarem o objetivo da proposta, os pareceres falharam em explorar intervenções estatais alternativas àquelas definidas pelo texto do projeto, em estimar os impactos da intervenção e em estabelecer sistemáticas de acompanhamento. Desta forma, é possível concluir que os pareceres não são utilizados como instrumentos da Análise de Impacto Legislativo em sua integralidade, carecendo de maior detalhamento e robustez para adequar-se a uma avaliação *ex-ante* de política pública.

Concentrando-se nos itens específicos da Dimensão 1 – Análise e Definição do Problema (Gráfico 4), chama atenção a baixa pontuação obtida nos itens 1.7 Mapeamento dos Atores afetados, 1.6 Mapeamento de consequências, 1.5 Mapeamento das causas e 1.2 Apresentação da experiência internacional com o problema. Novamente, os parlamentares concentraram-se muito mais na argumentação pelo mérito do texto apresentado, sem aprofundar-se na análise do problema ou dos agentes afetados e na adequação da solução proposta nas matérias para solucioná-lo.

Sobre os itens da Dimensão 2 – Definição dos Objetivos (Gráfico 5) são praticamente inexistentes os pareceres que apresentaram a relação entre as causas, objetivos e resultados esperados ou que indicassem formas de mensuração dos objetivos. Esses dados corroboram a conclusão anterior de quebra da racionalidade decisória no processo de formulação de políticas públicas e revelam uma baixa preocupação com a forma de mensuração dos objetivos da política.

Já a baixíssima pontuação do item 4.1 Impacto sobre os custos regulatórios da Dimensão 4 – Análise dos Impactos (Gráfico 6) indica o distanciamento dos legisladores com relação o fardo regulatório imposto pelas legislações para outros agentes afetados que não o próprio orçamento público. Por fim, o resultado do item 5.5 Indicadores para monitoramento e



avaliação, que não obteve qualquer pontuação, indica baixa relevância dada pelos legisladores ao momento de avaliação *ex-post* e à concretização dos efeitos dos atos normativos.

Ao avaliar especificamente os 7 pareceres com melhores escores, ainda que não seja possível concluir pela correlação (tampouco pela causalidade) entre os aspectos avaliados e a qualidade dos pareceres, pode-se indicar como fatores que tendem a influenciar positivamente a pontuação a autoria e os eventos de participação social.

No primeiro caso, foi observado que 2 dos 7 projetos foram prioritários para a agenda do governo e a extensa fundamentação dos pareceres, bem como a indicação de relatores da base aliada, pode estar relacionada com a capacidade de influência do governo, o que indica que a CAE atuou como agente informacional do governo nesses casos específicos. Por sua vez, os eventos de participação social estiveram presentes em 4 dos 7 projetos, com destaque para o P.S 14/2023 cujo anteprojeto foi elaborado por comissão de juristas (CJADMTR).

Em relação à heterogeneidade entre as comissões, os projetos com pareceres contrários não estiveram entre as maiores pontuações, o que já foi indicado pela literatura como um elemento positivo para o compartilhamento de informação (Almeida, 2022). Como se observa pelos dados do quadro 6, todos os projetos de lei, com exceção do PL 2099/2023 (P.S 101/2023), ou obtiveram parecer favorável ou contaram apenas com o parecer da CAE.

Finalmente, ao avaliar o resultado da tramitação com relação ao escore obtido, foi possível identificar que a qualidade dos pareceres (é dizer, da justificativa legislativa) não influenciou na aprovação da matéria pelo Senado Federal. Além disso, são pouquíssimos os pareceres proferidos em contrário na amostra, ainda mais com relação ao mérito da matéria.

Esses fatos, aliados à baixa pontuação obtida, indicam um enfraquecimento da função informacional das comissões (ao menos da CAE, no intervalo analisado) como agentes de plenário (Krehbiel, 1991), as quais aparentam funcionar majoritariamente como uma formalização a uma decisão política já tomada. Isso também explicaria o baixo nível de conflito entre comissões e plenário, o qual termina por não demandar informação, e a estrutura coesa e centralizada de poderes regimentais das lideranças partidárias.

Portanto, a baixa qualidade da argumentação legislativa oferecida nos pareceres proferidos pela CAE no primeiro biênio da 57ª Legislatura face aos critérios utilizados na análise aponta para a predominância de elementos distributivos e partidários no comportamento do legislativo brasileiro e indicam que não são utilizados de forma sistemática como ferramentas de Análise de Impacto Legislativo.



6. CONCLUSÃO

A justificativa legislativa é essencial para o aperfeiçoamento do processo democrático. Sem a apresentação pública adequada de razões para a intervenção estatal, fragiliza-se o elo de representatividade entre população e políticos eleitos e aumenta-se o risco de legislações com impactos desproporcionais e sem efeito prático relevante.

No cenário do processo legislativo brasileiro, os pareceres proferidos pelas comissões permanentes são o documento formal que mais se aproxima de uma análise de impacto legislativo, não apenas pela especialidade desses colegiados, mas pelo papel regimental atribuído aos pareceres. A partir dessa premissa, realizou-se uma investigação empírica da qualidade legislativa dos pareceres proferidos pela Comissão de Assuntos Econômicos no biênio 2023-2024 em matérias com características de políticas públicas.

Os resultados revelaram uma baixa qualidade da justificativa legislativa dos pareceres, os quais não seguem, de forma sistemática, a racionalidade do processo decisório de uma análise de impacto legislativa. A análise detida do seu conteúdo indicou que esses documentos enfatizam a análise e definição de problemas e os objetivos da medida legislativa, mas são deficientes na análise dos impactos, praticamente ignoram alternativas de intervenção àquela apresentada na matéria e não apresentam medidas de monitoramento dos efeitos do ato.

Também foi possível identificar que a participação social e a importância da matéria para a agenda do governo são elementos que potencialmente contribuem para a qualidade da justificativa legislativa. Outro achado empírico importante foi o de que a qualidade dos pareceres não influenciou no resultado da aprovação da matéria no Senado Federal. Esses achados demonstram uma preponderância das funções partidárias e distributivas das comissões em detrimento de sua função informacional.

Futuras pesquisas podem aprofundar as análises e conclusões apresentadas neste trabalho. De início, seria relevante pesquisa similar em outras comissões permanentes ou utilizando outros critérios de avaliação. De forma complementar, um exame conjunto dos pareceres proferidos em todas as comissões pela qual tramita a matéria auxiliaria a compreender como os colegiados atuam em conjunto e quais influências o parecer de uma comissão possui sobre o outro. O maior lapso temporal e a segmentação conforme as fases do ciclo eleitoral também podem revelar mais aspectos dessa função legislativa.

Por fim, ainda carece de investigação quais elementos influenciam para a construção de um bom parecer. A heterogeneidade entre comissões e o posicionamento dos relatores com



relação à projetos de interesse do governo já foram fatores de incentivo ao compartilhamento de informações (Almeida, 2022), mas não foi possível testar esta hipótese no presente estudo. Por exemplo, uma pesquisa que avalie pareceres proferidos por relatores opositoristas em projetos do governo e coteje-os com aqueles de relatores alinhados ao governo traria resultados relevantes para a literatura.

Como sugestão para o aperfeiçoamento do processo legislativo, o passo inicial seria estabelecer no Regimento Interno do Senado Federal um conteúdo mínimo que deva constar nos pareceres. Essa proposta poderia ser efetivada com uma nova redação ao art. 134 do RISF, especificando que o parecer deve conter a análise e definição do problema, a definição de objetivos, a identificação das alternativas, a análise dos impactos e a comparação das alternativas. Ainda que essa iniciativa não seja garantia de uma argumentação legislativa de qualidade, ao menos forçaria os parlamentares a debruçarem sobre assuntos desprezados nos pareceres atuais, ampliando a perspectiva sobre o papel dos pareceres.

Outra proposta seria a divulgação de um parecer consolidado das comissões, que unificasse os argumentos trazidos pelo conjunto de colegiados, evidenciando as diferentes perspectivas temáticas da Casa e trazendo maior clareza sobre as divergências ou convergências sobre o assunto.

Também merece atenção a adequação de mecanismos de participação social como a consulta pública, a qual funciona atualmente como simples enquete, mas que pode ser reformulada para alinhar-se à prática das agências reguladoras, ou seja, a coleta de contribuições sobre a minuta dos atos normativos. Essa mudança traria contribuições mais concretas às matérias e subsidiaria às comissões com evidências e sugestões textuais que melhor se adequassem ao interesse do conjunto de agentes afetados.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir. Heterogeneidade de preferências e o uso de evidências na Câmara dos Deputados. In: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (orgs.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 407-426.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 19, n. 32, p. 97-138, 2017.

ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997.

BAR-SIMAN-TOV, Ittai. Semiprocedural Judicial Review. *Legisprudence*, v. 6, n. 3, p. 271-300, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. Avaliação de impacto legislativo, constituição e direitos fundamentais. *Análise de Impacto Legislativo*. *Revista do ILP (Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo)*, v. 4, n. 5, p. 19-39, 2023. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista.

BELCORE, Jamie L.; ELLIG, Jerry. Homeland security and regulatory analysis: are we safe yet? *Rutgers Law Journal*, v. 40, n. 1, 2008.

BRASIL. CASA CIVIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de políticas públicas – guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

CURRY, James M. Knowledge, expertise, and committee power in the contemporary Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 44, n. 2, p. 203-237, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 206.

KIRKPATRICK, Colin. *Regulatory impact assessment in developing countries: research issues*. 2001.

KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David. Regulatory impact assessment—an overview. *Public Money & Management*, v. 24, n. 5, p. 267-270, 2004.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

LAURENTIIS, Lucas de; DIAS, Roberto. A qualidade legislativa no direito brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 52, n. 208, p. 167-



187, out./dez. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p167. Acesso em: 15 fev. 2025.

LISOWSKI, Telma Rocha. Análise de impacto legislativo como instrumento de responsabilidade política e legitimidade do processo legislativo. *Análise de Impacto Legislativo. Revista do ILP (Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo)*, v. 4, n. 5, p. 317-331, 2023. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista.

MACHADO, Luís Fernando Pires. Legística para re(construir) as leis: modernizar e sistematizar o conteúdo das normas. *Revista Periódica de Ensino Ensinagem*, v. 3, n. 1, p. 89-127, jan./jun. 2014. Belém.

MARTIN, Shane; MICKLER, Tim A. Committee assignments: theories, causes and consequences. *Parliamentary Affairs*, v. 72, n. 1, p. 77-98, 2019.

MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVEIRA, Rafael. *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, R. S. Análise de impacto legislativo: balizas conceituais e desafios de implementação no Brasil. In: *Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 2004.

MENDES, Gilmar. Questões fundamentais de técnica legislativa. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set./out./nov. 2007. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 13 dez. 2024.

MÖLLER, Kai. Justifying the culture of justification. *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, n. 19/2018, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3288704. Acesso em: 07 jan. 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Devido Processo Legislativo e Qualidade da Deliberação Legislativa. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*, v. 2, p. 141-170, 2021.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Teoria da legislação e argumentação legislativa na Espanha e no Brasil: análise dos cenários das leis sobre a violência contra a mulher. 208. Tese. (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Estudos de direito constitucional parlamentar*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Modelos de análise da argumentação legislativa e justificação do PL das Fake News. *Revista Eletrônica De Estudos Integrados Em Discurso E Argumentação*, v. 24, n. 1, 1-27, 2024. DOI: <https://doi.org/10.47369/eidea-24-1-4058>.



NAGATA, Bruno M. Questões atuais do devido processo legislativo. In: CUNHA, A. J. C. et al. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

ONZE SUPREMOS: #225 Controle Judicial Semiprocedimental. Entrevistada: Roberta Simões Nascimento. Entrevistador: David Sobreira, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/1CUHqulRhHRzxEq7Ix8LnV?si=dTCdnA6WSKSsQahoTUh1lw>. Acesso em: 29 mar. 2025.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Rational lawmaking and legislative reasoning in parliamentary debates. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. (eds.). *The rationality and justification of legislation: essays in jurisprudence*. Cham: Springer, 2013. p. 135-184.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Los debates legislativos en el parlamento como fuente de justificación de la ley: un enfoque de análisis y evaluación. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *Debatiendo leyes: estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación*. Madrid: Dykinson, 2022. p. 21-77.

PAULA, Felipe de. Does Brazil have a legislative policy? *The Theory and Practice of Legislation*, v. 4, n. 3, p. 329-353, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2016.1242244>.

PINHEIRO, Victor Marcel. 3 sentidos do devido processo legislativo e o julgamento do RE 1.297.884 pelo STF. *Consultor Jurídico*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-28/observatorio-constitucional-sentidos-devido-processo-legislativo-julgamento-re-1297884/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PINHEIRO, Victor Marcel. A institucionalização da análise de impacto legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia. *Análise de Impacto Legislativo*. Revista do ILP (Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo), v. 4, n. 5, p. 185-203, 2022a. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista.

PINHEIRO, Victor Marcel. Por que a análise de impacto legislativo ainda não é realidade no Brasil? *Consultor Jurídico*, 2022b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-18/fabrica-leis-analise-impacto-legislativo-nao-realidade-pais/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

PROCESSO LEGISLATIVO. In: *Glossário de Termos Legislativos do Congresso Nacional*. Brasil, 2025. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/processo_legislativo. Acesso em: 17 fev. 2025.

RADAELLI, Claudio M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, p. 924-943, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500161621>.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Coordenação efetiva e sistematização: novas tendências da melhora da qualidade regulatória no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 2, p. 513-536, 2018.

SAAB, Flávio.; SILVA, Suylan de A. e. Evaluating the quality of regulatory impact analysis: a literature review. *Revista do Serviço Público*, v. 72, p. 34-57, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.ib.5875>.



SAAB, Flávio.; SILVA, Suylan de A. e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 4, p. 529-549, 2022.

SAAB, Flavio. A qualidade da análise de impacto regulatório em agências reguladoras federais do Brasil. 2023. 103 f. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

SALINAS, Natasha S. C. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 228-249, 2013.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. Curitiba: Appris, 2011.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007. Belo Horizonte.

WINTGENS, Luc J. Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación. *Doxa*, n. 26, p. 261-287, 2003.

YIN, Robert K. Pesquisa estudo de caso: desenho e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1994.

