

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

FELIPE LUCIANO PIRES

**ADVOGADOS PÚBLICOS NA FORMULAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS SOBRE
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: QUEM SÃO E COMO ATUAM?**

SÃO PAULO

2021

FELIPE LUCIANO PIRES

**ADVOGADOS PÚBLICOS NA FORMULAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS SOBRE
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: QUEM SÃO E COMO ATUAM?**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento

Área de concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito

Orientadoras: Prof.^a Dra. Luciana Gross Cunha e Prof.^a Dra. Gabriela Spanghero Lotta

SÃO PAULO

2021

Pires, Felipe Luciano.

Advogados públicos na formulação de atos normativos sobre Ciência, Tecnologia e Inovação : quem são e como atuam? / Felipe Luciano Pires. - 2021.
213 f.

Orientador: Luciana Gross Cunha.

Co-orientador: Gabriela Spanghero Lotta.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Direito e desenvolvimento econômico. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Burocracia. 4. Tecnologia e Estado - Brasil. 5. Ciência e tecnologia. 6. Poder legislativo. I. Cunha, Luciana Gross. II. Lotta, Gabriela Spanghero. III. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 34(81)

FELIPE LUCIANO PIRES

ADVOGADOS PÚBLICOS NA FORMULAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS SOBRE
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: QUEM SÃO E COMO ATUAM?

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento

Área de concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito

Data de aprovação: 10/06/2021

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Luciana Gross Cunha (orientadora)
FGV Direito SP

Prof.^a Dra. Gabriela Spanghero Lotta (coorientadora)
FGV-EAESP

Prof.^a Dra. Vanessa Elias de Oliveira
UFABC

Prof.^a Dra. Raquel de Mattos Pimenta
FGV Direito SP

O presente trabalho contou com o apoio da Fundação Getulio Vargas – FGV, por meio da bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

This work was carried out with support from the Getulio Vargas Foundation – FGV, through the Mário Henrique Simonsen scholarship for Teaching and Research.

À Sueli Luciano Pires e ao Sidney Antonio Pires

AGRADECIMENTOS

Considerando que a pandemia da Covid-19 se iniciou na metade do curso de Mestrado que resultou nessa dissertação, aproveito esse espaço para agradecer a todas as pessoas que, presencial ou virtualmente, contribuíram e me ajudaram no desenvolvimento da pesquisa.

À Fundação Getulio Vargas, pela concessão da bolsa Mário Henrique Simonsen e pela disponibilização de espaços físicos e bibliotecas que foram companheiros de estudos durante o primeiro ano do Mestrado.

Às Professoras Luciana Gross Cunha e Gabriela Lotta, pelas reuniões, conversas e contribuições feitas ao longo do trabalho. Ser orientando e aluno em disciplinas ministradas por elas foram oportunidades únicas que trouxeram enorme contribuição para meu amadurecimento acadêmico. As discussões sobre metodologia e textos do Guillermo O'Donnell, assim como as aulas e os trabalhos de campo sobre burocratas de nível de rua durante a Escola de Inverno da EAESP, foram experiências que, por si só, valeram à pena todo o Mestrado.

À Turma 2019 do Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento, pelas discussões sempre ricas durante as aulas e pelas críticas e sugestões feitas ao trabalho, principalmente durante a elaboração do projeto de pesquisa.

Aos participantes do Grupo de Trabalho “Produção Legislativa do Poder Executivo e Órgãos Reguladores, do IX Encontro de Pesquisa Empírica em Direito (EPED), cujas sugestões sobre a maneira de formular pedidos de acesso à informação foram imprescindíveis para a continuidade da pesquisa.

Às professoras Vanessa Elias de Oliveira e Raquel de Mattos Pimenta pelas críticas, comentários e sugestões realizados na banca de qualificação, que trouxeram contribuições essenciais à continuidade do trabalho.

Aos advogados e advogadas públicos que, mesmo diante das dificuldades impostas pela pandemia, se dispuseram a participar voluntariamente da pesquisa e conceder entrevistas por meio de videochamadas ou chamada telefônica.

À Nara Merlotto, ao Victor Pessoa, à Mariana Moschiar e ao Rogério Ceron pela confiança e apoio para conciliar o curso de Mestrado com a jornada de trabalho na SP Parcerias. Trabalhar na Administração Pública Municipal durante o desenvolvimento de pesquisa sobre burocracia estatal proporcionou a vivência de situações que trouxeram contribuições ímpares à pesquisa e ao meu amadurecimento profissional e acadêmico.

Às pessoas com as quais pouco conversei sobre a pesquisa do mestrado mas que contribuíram igualmente, já que foram ótimas companhias em momentos que trouxeram tranquilidade para as angústias que costumam acompanhar as pesquisas acadêmicas: Filippo D'Angelo, Felipe Chatah, Pietro Falsetta, Natalia Paiva, Mariana Beda, José Pedro Malfate, Guilherme Giacomini, Gabriel Bere, Lucas Moreno, André Britto, Márcio Boscaro, André Castilho, Bruno Souza, Felipe Barbosa, João Felipe Caldeira, Rodrigo Lages, Paulo Azevedo, Matheus Catanzaro, Wagner D'Angelo e Stella Coimbra.

Aos meus pais, Sueli e Sidney, por todo apoio, carinho e confiança depositados em mais uma etapa desafiadora. Conversar e ouvir relatos diários de dois Burocratas de Nível de Rua da área da saúde é um privilégio e um aprendizado constante. Não à toa, a faísca para essa pesquisa surgiu em um dos nossos jantares, durante discussão sobre a importância das pessoas que trabalham na Administração Pública.

À minha irmã e companheira de isolamento na pandemia, Marina, pela presença sempre leve, principalmente nas conversas durante os almoços e nos passeios com a Meguinha. À Bá pelo carinho e animação contagiante de todas as manhãs.

Por fim, à Stephanie, companheira de primeira hora de todas as conquistas, vitórias, incertezas, angústias e tristezas. Apesar das distâncias físicas entre São Paulo e Brasília ou Campinas, não faltaram ligações com discussões infundáveis sobre ideias para a pesquisa, revisões de textos na reta final de prazos e uma boa cerveja na sexta-feira à noite para trazer leveza e paz.

“O tempo é o maior tesouro de que um homem pode dispor; embora inconsumível, o tempo é o nosso melhor alimento; sem medida que o conheça, o tempo é o nosso melhor alimento; sem medida que o conheça, o tempo é contudo nosso bem de maior grandeza: não tem começo, não tem fim; é um ponto exótico que não pode ser repartido, podendo entretanto prover igualmente a todo mundo; onipresente, o tempo está em tudo; (...) rico só é o homem que aprendeu, piedoso e humilde, a conviver com o tempo, aproximando-se dele com ternura, não contrariando suas disposições, não se rebelando contra seu curso, não irritando sua corrente, estando atento para o seu fluxo, brindando-o antes com sabedoria para receber dele favores e não sua ira; o equilíbrio da vida depende essencialmente deste bem supremo, e quem souber com acerto a quantidade de vagar, ou a de espera, que se deve pôr nas coisas, não corre nunca o risco, ao buscar por elas, de defrontar-se com o que não é;”

Raduan Nassar (Lavoura Arcaica, 1975)

RESUMO

Este trabalho busca compreender quem são os advogados e advogadas públicos federais e como eles participam de processos legislativos. Parte-se da premissa de que o direito é elemento constitutivo e estruturante das políticas públicas, sendo necessário observar como atuam burocratas responsáveis pelas atividades de assessoria e consultoria jurídica a entes estatais, o que ainda é poucas vezes feito por estudos empíricos. Trata-se, assim, de trabalho que busca enfrentar lacunas existentes nas literaturas sobre Direito e Políticas Públicas, e, ao mesmo tempo, enfrentar um dos desafios atuais do campo de Direito & Desenvolvimento, que é a ausência de diálogo entre atores que possuem diferentes competências dentro da gestão pública. Diante dos processos legislativos que trataram de proposições sobre Ciência, Tecnologia e Inovações (CT&I) apresentadas entre 31/08/2011 e 31/12/2018, o escopo da pesquisa é a realização de estudo acerca da participação, nesses processos, dos burocratas jurídicos integrantes da Consultoria Jurídica do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (CONJUR/MCTI) e do Departamento de Análise de Atos Normativos (DENOR), órgão interno da Advocacia-Geral da União (AGU). Em outras palavras, objetiva-se responder a duas principais perguntas: Quais as características desses grupos de burocratas jurídicos e em que medida elas se aproximam e/ou se distanciam dos grupos burocratas já estudados por pesquisas anteriores? Como esses burocratas jurídicos participaram dos processos legislativos sobre CT&I? Por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas, a pesquisa identifica as fases do processo legislativo em que houve a atuação desses atores, buscando entender como eles construíram suas ações em cada uma dessas fases e de que forma o sistema de regras e as formas de interação com outros atores envolvidos moldaram e constrangeram essas ações.

PALAVRAS CHAVE: Direito e Desenvolvimento, Direito e Políticas Públicas, Burocracia, Processo Legislativo, Ciência, Tecnologia e Inovação

ABSTRACT

This dissertation aims to comprehend who are the federal government lawyers and how they participate in legislative processes. It is assumed that law is a constitutive and structuring element of public policies and, therefore, it is necessary to analyze the action of bureaucrats who are responsible for legal advisory and consultancy for state entities, which has been rarely done yet by empirical researches. Thus, this work intends to manage the current gaps identified in the Law and Public Policies' literature and to deal with one of the Law and Development's challenges: the lack of dialogue between different actors inside the government structure. Through the analysis of the Brazilian legislative process of proposals regarding Science, Technology and Innovation (STI) presented to the Legislative Branch between 08/31/2011 and 12/31/2018, the research's scope is the study of the participation of the legal bureaucrats allocated in two federal public agencies: the Legal Consultancy of the Science, Technology and Innovation Ministry, and the Department of Analysis of Normative Acts, assistant branch of the Federal General Attorney. In other words, the main goal is to answer two questions: Which are the main characteristics of this group of bureaucrats, and how are they different or similar to bureaucratic groups previously studied by other researches? How did these legal bureaucrats participate in legislative processes about STI? Through documental analysis and qualitative interviews, the legislative processes' phases are reviewed in order to understand how the bureaucrats acted in each of them and how their participation was shaped by interactions with other players.

KEY WORDS: Law and Development, Law and Public Policies, Bureaucracy, Legislative Process, Science, Technology and Innovation

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Advocacia Pública Federal na Ditadura Civil-Militar (1964-1985)	64
Figura 2 – Organograma da Advocacia Consultiva da União	65
Figura 3 – Organograma da AGU após a promulgação da Lei Complementar nº 73/1993	69
Figura 4 – Organograma da AGU após mudanças legislativas de 2001 e 2002	71
Figura 5 – Estrutura da CONJUR/MCTI sob a vigência do Decreto nº 5.886/2006.....	85
Figura 6 – Estrutura da CONJUR/MCTI sob a vigência do Decreto nº 8.877/2016 e do Decreto nº 9.677/2019.....	86

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Filtros aplicados na busca realizada no portal eletrônico da Câmara dos Deputados	49
Tabela 2 – Critérios para análise diplomática de manifestações jurídicas sobre proposições legislativas	56
Tabela 3 – Critérios para análise diplomática de pareceres de comissões parlamentares	57
Tabela 4 – Critérios para análise diplomática de textos de proposições legislativas, exposições de motivos e mensagens de veto	57
Tabela 5 - Características e variáveis dos três níveis hierárquicos da burocracia	76
Tabela 6 - Níveis hierárquicos e funções da burocracia de médio escalão em cargos DAS ...	81
Tabela 7 – Comparativo de competências entre CONJUR/MCTI e DENOR.....	84
Tabela 8 – Cargos da CONJUR/MCTI sob a vigência do Decreto nº 8.877/2016.....	99
Tabela 9 – Características e variáveis da burocracia de médio escalão e das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR	102
Tabela 10 – Participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR nas fases dos processos legislativos de CT&I.....	113
Tabela 11 – Redações do Enunciado nº 7 nas quatro edições do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
APJ	Anteprojeto
Bacen	Banco Central
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPH/FGV	Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas
CGAJ	Coordenação-Geral de Assuntos Judiciais
CGAU	Corregedoria-Geral da Advocacia da União
CGCI	Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos de Ciência, Tecnologia e Inovações
CGJC	Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos de Comunicações
CGLC	Coordenação-Geral de Licitações, Contrato e Atos Correlatos
CGTP	Coordenação-Geral de Telecomunicações, Supervisão e Pessoal
CGU	Controladoria-Geral da União
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONCEA	Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal
CONJUR/MCTI	Consultoria Jurídica do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações
CSAGU	Conselho Superior da Advocacia-Geral da União
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DENOR	Departamento de Análise de Atos Normativos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública

e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
ICT	Institutos de Ciência e Tecnologia
INOVAR-AUTO	Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores
LAI	Lei de Acesso à Informação
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações
MCTIC	Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ME	Ministério da Economia
MPV	Medida Provisória
NUP	Número Único do Processo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDC	Projeto de Decreto Legislativo – Câmara dos Deputados
PDN	Projeto de Decreto Legislativo – Congresso Nacional
PDS	Projeto de Decreto Legislativo – Senado Federal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGBC	Procuradoria-Geral do Banco Central
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGFN	Procuradoria-Geral Federal
PGU	Procuradoria-Geral da União
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLN	Projeto de Lei – Congresso Nacional

PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado Federal
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PT	Partido dos Trabalhadores
SAJ	Subchefia para Assuntos Jurídicos
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEPED	Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações
SNI	Sistema Nacional de Inovação
STF	Supremo Tribunal Federal
UF	Unidade da Federação
UNAFE	União dos Advogados Públicos Federais do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 DIREITO, DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS e BUROCRACIA.....	26
1.1 Tecocratas e juristas: conceitos genéricos para atores complexos	29
1.2 A formação da Administração Pública brasileira e os “momentos” do Direito & Desenvolvimento	32
1.2.1 A Primeira República e o modelo daspiano	33
1.2.2 O “primeiro momento” de Direito & Desenvolvimento e o Decreto-Lei nº 200/1967 ...	35
1.2.3 O “segundo momento” de Direito & Desenvolvimento, a Constituição Federal de 1988 e a Reforma Bresser	38
1.3 Possíveis caminhos para abordagem jurídica da burocracia estatal: entendendo os dois lados da lacuna de diálogo para construir pontes.....	41
1.4 Delimitação do objeto da pesquisa	45
2 METODOLOGIA.....	49
2.1 Levantamento de dados	49
2.2 Levantamento de documentos do Poder Executivo.....	50
2.3 Levantamento de documentos do Poder Legislativo	54
2.4 Método de análise documental	55
2.5 Entrevistas	58
3 BREVE HISTÓRICO INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO ..	61
3.1 Ditadura Civil-Militar (1964-1985) e início da transição democrática (1985-1988)	62
3.2 Constituição Federal de 1988 e Sexta República (1988 em diante)	66
3.3 Conclusões do capítulo	72
4 QUE TIPO DE BUROCRACIA É A BUROCRACIA JURÍDICA?	74
4.1 Definindo a burocracia de médio escalão.....	76
4.1.1 Aspectos gerais do cotidiano de trabalho: local de atuação, manejo recursos públicos, atividades desempenhadas e sugestão de diretrizes.....	77
4.1.2 Relacionamento com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	79
4.1.3 Contato com o público-alvo da política pública.....	80
4.1.4 Cargo formal, forma de recrutamento e rotatividade	81
4.2 Arranjos institucionais da CONJUR/MCTI e do DENOR.....	83
4.3 As burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR podem ser conceituadas como burocracias de médio escalão?	87

4.3.1 Aspectos gerais do cotidiano de trabalho: local de atuação, manejo recursos públicos, atividades desempenhadas e sugestão de diretrizes.....	88
4.3.2 Relacionamento com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	93
4.3.3 Contato com o público-alvo da política pública.....	96
4.3.4 Cargo formal, forma de recrutamento e rotatividade	98
4.4 Conclusões do capítulo.....	101
5 BUROCRATAS JURÍDICOS EM PROCESSOS LEGISLATIVOS DE CT&I.....	105
5.1 Fases dos processos legislativos com participação das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR.....	109
5.2 A CONJUR/MCTI e a formulação de proposições legislativas no âmbito interno do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação	114
5.2.1 Fatores institucionais	115
5.2.2 Fatores relacionais	128
5.3 A burocracia jurídica da CONJUR/MCTI na tramitação parlamentar do PL 2.177/2011.....	132
5.4 As burocracias jurídicas de CONJUR/MCTI e DENOR nas discussões sobre sanção e veto de proposições legislativas	138
5.4.1 Fatores institucionais	138
5.4.2 Fatores relacionais	141
CONCLUSÃO.....	147
REFERÊNCIAS	153
NOTA METODOLÓGICA	166
APÊNDICE A – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DESCARTADAS.....	177
APÊNDICE B – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NÃO PROMULGADAS ATÉ 20 DE ABRIL DE 2019.....	184
APÊNDICE C – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NO ESCOPO DA PESQUISA ...	191
APÊNDICE D – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ABORDADAS EM MANIFESTAÇÕES DA CONJUR/MCTI E/OU DA AGU	201
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	202
APÊNDICE F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	207
APÊNDICE G – PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO RESPONDIDOS COM BASE NO SIGILO PROFISSIONAL DA ADVOCACIA E/OU CONSEQUÊNCIAS DA PUBLICIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS.....	209

INTRODUÇÃO

Dentre os motores do desenvolvimento econômico de um país, as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) ocupam posição de destaque. Isso porque o aumento da produtividade e da competitividade empresarial está cada vez mais atrelado à diferenciação de processos e produtos, bem como à capacidade de inovar (COUTINHO; MOUALLEM, 2016).

Entretanto, não se trata de uma tarefa simples nem de baixos riscos. O investimento em inovação tecnológica traz consigo um substancial grau de incerteza, além de um prazo longo de maturação para obter retornos e resultados. Assim, nos países desenvolvidos em termos de política de inovação, o Estado, em articulação com o setor privado, sempre esteve presente com atuação robusta, não dispensando a sua importância como motor da produtividade e emulador do crescimento econômico (ARBIX, 2017).

Inovações tecnológicas não são produto de geração espontânea ou despropositada. Pelo contrário, elas dependem de múltiplos fatores e requisitos intencionalmente relacionados. A escolha dos caminhos e arranjos a serem adotados para a consecução de objetivos definidos politicamente não é algo neutro ou indiferente. Trata-se de um esforço consciente em que, conforme afirmam Coutinho e Dallari Bucci (2017, p. 325), “normas, processos, atores e instituições jurídicas desempenham um papel mais relevante do que, à primeira vista, pode parecer”. Assim, dentre os fatores centrais para o sucesso ou fracasso de políticas de inovação tecnológica estão as dimensões regulatória e jurídico-institucional.

No caso brasileiro, é possível notar, a partir de 2004, progressos organizacionais relevantes para o desenvolvimento das políticas de CT&I.¹ Porém, isso ocorreu sem que houvesse uma formulação legal que lhe desse base e sustentação jurídica para a implementação de alguns instrumentos previstos na legislação. Dessa forma, a inovação tecnológica é um relevante caso para pesquisas jurídicas aplicadas, a partir da noção de arranjos institucionais, tendo em vista que se trata de um tipo de política pública que necessariamente resulta da ação deliberada do Estado (COUTINHO; DALLARI BUCCI, 2017).

¹ Esse marco temporal deve-se à edição da Lei de Inovação (Lei Federal nº 10.973/2004) (BRASIL, 2004), que, conforme seu artigo 1º, “*estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País*”. Junto a isso, no mesmo ano, iniciou-se a implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que, ao representar a retomada das políticas industriais ativas no Brasil, escolheu a inovação como seu objetivo central (ARBIX *et al*, 2017, p. 18).

Essa ação deliberada do Estado na construção de políticas de CT&I pode ocorrer em diversos contextos institucionais e tipos de procedimentos, sendo que um deles é o processo legislativo. Trata-se de procedimento destinado à produção de emendas constitucionais e leis em sentido estrito, no qual o Poder Legislativo, em regra, é a instituição onde ocorre a apresentação, a discussão, a tramitação e a deliberação de proposições legislativas formuladas pelo Poder Executivo, Poder Judiciário, parlamentares ou entidades da sociedade civil. Portanto, é no âmbito do processo legislativo em que são gestados, do ponto do direito positivo, o arranjo jurídico-institucional que delineará as políticas públicas de diferentes temas.

No contexto da última década, nota-se que houve a promulgação de relevantes atos normativos relevantes para a consolidação jurídica de políticas no setor de CT&I. A título de exemplo, vale citar a Emenda Constitucional nº 85/2015 (BRASIL, 2015), que alterou os dispositivos da Constituição Federal que tratam de Ciência, Tecnologia e Inovação, a fim de conferir o suporte normativo necessário para as mudanças introduzidas pelo Novo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016) (BRASIL, 2016a). As modificações instituídas por esse ato normativo, por sua vez, objetivam “uma interação menos rígida e estanque entre governo, Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT) e empresas no desenvolvimento de atividades de inovação e buscam conferir maior previsibilidade para atuação de órgãos de controle”, nas palavras de Mouallem e Coutinho (2016, p. 202).

Dito isso, ressalta-se que os referidos elementos jurídicos estabelecidos em atos normativos que tratam de políticas públicas podem ser segmentados em quatro principais grupos (COUTINHO, 2013): (i) os objetivos da política pública; (ii) as ferramentas que poderão ser empregadas na gestão das políticas públicas, ou seja, a seleção dos meios possíveis de serem aplicados para alcançar os objetivos estabelecidos; (iii) o arranjo institucional da política pública, aqui entendido 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”, conforme Gomide e Pires (2014, pp. 19 e 20); e (iv) conceber condições de participação social, permitindo a vocalização de demandas.

Essas quatro funções do direito nas políticas públicas não necessariamente são detalhadas nos atos normativos originários do processo legislativo. Tal fato dependerá das decisões tomadas pelos atores envolvidos nesse processo, que, dentre outros fatores, é diretamente influenciado pelo contexto do sistema jurídico no qual a proposição legislativa será inserida após sua promulgação. No caso do Brasil, a Constituição Federal incorporou dispositivos que possuem características de políticas públicas (COUTO; ARANTES, 2006), o

que faz com que o processo legislativo se centre principalmente em dispositivos constitucionais, seja para propor modificações a eles, seja para analisar em que medida as proposições legislativas infraconstitucionais estão vinculadas a eles e aos princípios constitucionais.

Outra característica do processo legislativo brasileiro é a de que o Poder Executivo Federal, representado pela Presidência da República, possui significativos poderes legislativos. Isso pode ser verificado nas suas competências para vetar, integral ou parcialmente, proposições aprovadas pelo Legislativo, editar medidas provisórias e apresentar proposições legislativas, sendo que em alguns temas o Chefe de Poder Executivo tem iniciativa legislativa exclusiva, conforme previsto no art. 61 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Além disso, o Presidente da República possui a prerrogativa de, a qualquer momento, invocar unilateralmente regime de urgência para qualquer proposição legislativa de sua autoria.

Tais fatores determinam o poder de agenda do Chefe do Poder Executivo, que pode ser entendido como a capacidade de estabelecer quais proposições serão analisadas pelo Poder Legislativo, bem como quando isso ocorrerá. O uso mais intensivo desse poder implica na influência direta do Executivo nos trabalhos legislativos, minorando os efeitos da separação de poderes (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Diante desse fato, torna-se relevante o estudo de atores do Poder Executivo que participam do processo legislativo, visto que eles integram instituições (Ministérios, Secretarias e demais órgãos) que podem influenciar diretamente na forma pela qual esse poder de agenda do Presidente da República é exercido na prática. Além disso, quando se fala em processo legislativo, refere-se à atividade de formulação de atos normativos, que é caracterizada por ser diluída em vários entes públicos, sejam eles do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Em outras palavras, não se trata de uma atividade concentrada em poucas instâncias decisórias, mas sim que envolve diferentes instâncias decisórias e atores. Assim, ao estudar o processo legislativo, um dos possíveis recortes é o estudo da burocracia estatal de órgãos do Poder Executivo, observando como eles atuam nesse procedimento, a partir da maneira pela qual se utilizam das competências legais a eles atribuídas para atuar ou deixar de atuar nessas ocasiões.²

Aqui cabe a ressalva de que, ao defender a importância do estudo de burocratas do Executivo em processos legislativos, parte-se do entendimento de que burocratas, em sistemas de governo contemporâneos, administram os entes estatais e, ao mesmo tempo, participam dos processos de tomada de decisão em conjunto com os políticos. Diferente do modelo weberiano,

² Não é o escopo do trabalho tratar do termo “burocracia” no sentido pejorativo de estrutura ineficiente, inoperante, morosa na solução de questões e indiferente às necessidades das pessoas.

entende-se que não há a dicotomia estanque entre a classe política e a burocracia, considerando existir uma relação híbrida nesses dois “lados”. De um lado, observa-se que decisões levam políticos a compreender aspectos técnicos das suas decisões. De outro lado, a burocracia acaba por articular interesses e buscar consensos em suas decisões (LOTTA, 2010 *apud* ABERBACH; ROCKMAN; PUTMAN, 1981).

Um segmento da burocracia cuja presença nos processos legislativos pode ser verificada empiricamente é a de advogadas e advogados públicos. São servidores públicos que possuem bacharelado em Direito e ocupam cargos de consultoria e assessoramento jurídico a entes da Administração Pública, principalmente os pertencentes ao Poder Executivo. No âmbito federal, tal função é exercida pela Advocacia-Geral da União (AGU), instituída pela Constituição Federal de 1988, sendo regida pela Lei Complementar nº 73/1993 (BRASIL, 1988, 1993).

Apesar de se tratar de um segmento de órgão com atuação em diversos entes da Administração Pública Federal, nota-se que os estudos sobre a burocracia estatal realizados no âmbito da Ciência Política e/ou da Administração Pública, em regra, não realizam uma abordagem ou estudo separado da burocracia jurídica da AGU, que acaba por ser tratada em conjunto com outros tipos de burocratas. Com isso, atualmente não se tem compreensão exata da atuação desse grupo desses atores em específico na gestão pública.

De outro lado, há considerável literatura que aborda o papel de juristas em sentido amplo no âmbito interno do Estado e os efeitos da presença desses profissionais na governança estatal, conforme demonstram Cunha *et al* (2018, p. 2):

A number of studies showed that from the beginning of the Brazilian state, lawyers played roles other than that of professionals serving clients. The first lawyers trained after independence were supposed to serve as statesmen. People with law training dominated the state at least until the 1930s and maintained some influence until the 1960s (ADORNO, 1988; VENANCIO FILHO, 1979). Further, while the military regime that took over in 1964 displaced lawyers from the peaks of state power, a mass of lawyers were trained to serve the lower-level bureaucracy (ADORNO, 1988; VENANCIO FILHO, 1979; FAORO 2001, p. 221). During this period, in spite of some efforts at reform (TRUBEK, 2012; FALCÃO; LACERDA e RANGEL, 2012) the formalist and generalist tradition that was imported from Portuguese universities in the 19th century was deepened (VENANCIO FILHO, 1979; TRUBEK, 2012; WARAT, 2002; LYRA FILHO, 1980; FARIA, 1987). So when the military regime ended and democracy was reestablished, lawyers within and beyond the state were

not up to the needs of a society growing in complexity and diversity of interests (FARIA, 1987; WARAT, 2002; ARRUDA JR., 1989; FALCÃO, 1984; LYRA FILHO, 1980; SOUSA JR., 1997).

Além disso, Cunha *et al* (2018) afirmam que, a partir da década de 1990, pesquisadoras e pesquisadores começaram a observar diretamente advogados e advogadas, bem como as tensões estruturais existentes entre as profissões jurídicas e as mudanças decorrentes do processo de desenvolvimento do Brasil. Os referidos autores citam trabalhos sobre os papéis dos gêneros em escritórios de advocacia (BONELLI *et al*, 2008), o ensino jurídico (JUNQUEIRA 1999; SÁ E SILVA, 2007) e o papel de juristas na reforma do Poder Judiciário (ALMEIDA, 2006) e no acesso à justiça (ALMEIDA, 2010; SÁ E SILVA, 2011; SANTOS; CARLET, 2010).

Porém, observa-se que a advocacia pública, mais especificamente a Advocacia-Geral da União, não recebe a mesma atenção dos pesquisadores que estudam a atuação de juristas no âmbito do Estado e/ou profissões jurídicas. A despeito de existirem as referidas pesquisas sobre atuação de advogados junto ao Estado, nota-se que pesquisas empíricas que centram a lente de análise especificamente nos integrantes da advocacia pública ainda são escassas,³ sendo que a maior parte dos trabalhos que abordam esse tema são de cunho dogmático e estritamente teórico, sem a utilização de métodos empíricos de pesquisa, priorizando uma perspectiva estática e formal do objeto (PEDRA; FARO; VIEIRA, 2014; MOURÃO; HIROSE, 2019; MADUREIRA, 2016).

Observa-se que há pouco conhecimento empírico sobre advogadas e advogados públicos e sua atuação no cotidiano da Administração Pública. Mais especificamente, há poucos dados e discussões sobre quem são esses atores, quais são as suas características em comparação a outros agentes estatais, como advogadas e advogados públicos exercem suas funções e atividades, e em que medida o trabalho deles é levado em consideração nos processos decisórios de políticas públicas (YONG, 2013).

Isso acaba por deixar por incompletas as discussões que buscam tratar do direito nas políticas públicas. Ao discutir as funções em que o direito exerce na estruturação das políticas públicas, faz-se necessário adicionar os agentes humanos envolvidos e as interações que eles constroem nas práticas cotidianas. Isso porque é através dessas interações entre agentes

³ A título de exemplo, cita-se a pesquisa realizada Costa Filho (2019), que estudou como a Advocacia-Geral da União influenciou na formulação do Programa Mais Médicos em relação à sua segurança jurídica.

que as instituições, aqui incluídas as normas jurídicas, são interpretadas, modificadas e disseminadas no Estado. A regulamentação forma-legal e sua implementação prática não existem de maneira independente das relações sociais que elas auxiliam a compor e nas quais estão inseridas (PIRES, 2015).

Nessa toada, o estudo empírico de advogados e advogadas públicos apresenta potencial de incrementar dois principais aspectos das discussões envolvendo atores estatais, direito e políticas públicas. De um lado, compreender quem são esses advogados e advogadas permite levantar as suas características delineadoras e compará-las aos demais atores estatais já estudados por pesquisas anteriores, verificando em que medida eles se enquadram nas categorias de análise estabelecidas pelos estudos sobre burocracia estatal. De outro lado, entender e discutir a atuação de integrantes da advocacia pública pode trazer novos elementos que auxiliam a discussão e a compreensão dos processos decisórios no âmbito interno do Estado. Em outras palavras, é possível ter maior clareza sobre como os agentes responsáveis por assessorar juridicamente entes públicos operacionalizam o direito e se utilizam das suas competências na nos processos decisórios da Administração Pública.

Observa-se, portanto, que há um espaço a ser preenchido por estudos empíricos que partam da perspectiva de *law in action* para tentar compreender a atuação da burocracia jurídica junto a processos legislativos sobre determinado setor de políticas públicas, como o de Ciência, Tecnologia e Inovação, cujos recentes processos de alteração do arcabouço jurídico-institucional despertam interesse devido à sua importância para o setor, conforme dito acima.

Um dos caminhos possíveis para suprir essa lacuna é o que adota como ponto de partida a literatura de Direito & Desenvolvimento. Trata-se de campo de estudo que se insere dentro da teoria social do direito e objetiva o estudo do direito dentro do contexto de países em desenvolvimento. Essa vertente teórica parte da premissa de que o direito, ao invés de ser arbitrariamente criado por um legislador, pode surgir em qualquer lugar, por meio de poderes internos operando silenciosamente na sociedade, conforme defendido por Tamanaha (2015). Assim, considera-se que as outras duas vertentes contemporâneas (direito natural e positivismo jurídico) não cuidam nem possuem ferramental analítico para abordar a atuação dinâmica do direito na sociedade.

Por isso, o próximo capítulo objetiva situar a presente pesquisa no âmbito do Direito & Desenvolvimento, justificando como ela busca enfrentar um dos desafios que ainda não foram enfrentados pela literatura do campo. Argumenta-se em prol da aderência aos estudos sobre burocracia desenvolvidos nas áreas da Ciência Política e da Administração Pública, bem

como é traçado um panorama histórico da formação da estrutura burocrática no Brasil, identificando convergências e divergências entre as reformas da gestão administrativa e os diferentes “momentos” dos estudos de Direito & Desenvolvimento.

Ao final desse Capítulo, será detalhado o objeto da presente pesquisa, que pretende estudar: (i) quais são as características de advogados e advogadas públicos integrantes de dois órgãos vinculados à AGU, o Departamento de Análise de Atos Normativos (DENOR) e a Consultoria Jurídica do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (CONJUR/MCTI), verificando como essas características convergem e/ou divergem das características dos demais grupos burocráticos estudados nas áreas da Ciência Política e da Administração Pública; e (ii) como é a atuação desses atores do DENOR e da CONJUR/MCTI, em processos legislativos acerca de proposições que abordaram o tema CT&I e foram propostas entre 31/08/2011 e 31/12/2018. Nessa oportunidade também será apresentada a justificativa para a escolha desses órgãos e para a delimitação desse marco temporal.

DENOR e CONJUR/MCTI são órgãos que estão vinculados à Consultoria-Geral da União, órgão de direção da AGU, que é responsável pelo exercício das atividades de assessoria e consultoria jurídica à Administração Pública Federal. De um lado, a Consultoria Jurídica está voltada principalmente para o cotidiano do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, principal órgão público na formulação e implementação das políticas públicas de CT&I. Os advogados e advogadas públicos que integram a CONJUR/MCTI atuam na consultoria e assessoria sobre as questões jurídicas que envolvem às diferentes competências e atividades do referido Ministério. De outro lado, o DENOR está alocado dentro da estrutura interna da Consultoria-Geral da União, sendo responsável pela análise de proposições legislativas a fim de subsidiar, principalmente, o trabalho do Advogado-Geral da União na consultoria e assessoria jurídica ao Presidente da República.

Apesar de ambos os órgãos, CONJUR/MCTI e DENOR, atuarem em processos legislativos e serem compostos por advogadas e advogados públicos pertencentes às carreiras da AGU, nota-se que eles se diferenciam quanto às competências e às posições institucionais de cada um, que serão detalhadas ao longo do trabalho. Por ora, cabe dizer que o estudo dos agentes integrantes desses dois órgãos permite identificar se há convergências e divergências sobre a maneira pela qual advogados e advogadas públicas participam de processos legislativos, comparando os diferentes aspectos que cada grupo de atores apresenta no cotidiano da Administração Pública.

Dito isso, o capítulo 2 possui um viés mais descritivo em razão da apresentação da metodologia empregada para a coleta de dados e informações necessários para lidar com os objetivos da pesquisa. Desde já, adianta-se que a parte metodológica se pauta por dois principais pilares. O primeiro é a análise documental de manifestações jurídicas do DENOR e da CONJUR/MCTI, bem como razões de veto e pareceres de comissões parlamentares sobre as proposições legislativas. Já o segundo pilar se refere às entrevistas semiestruturadas com burocratas jurídicos que ocuparam cargos no DENOR ou na CONJUR/MCTI e que participaram dos processos legislativos aqui estudados.

Os dois capítulos seguintes tratarão principalmente do referido objetivo (i) da pesquisa, ou seja, eles buscarão apresentar o arranjo institucional da AGU, do DENOR e da CONJUR/MCTI, bem como caracterizar as advogadas e advogados públicos estudados a partir das categorias de análise formuladas por pesquisas anteriores sobre burocracia estatal. Mais especificamente, o capítulo 3 aborda a evolução institucional da advocacia pública no âmbito federal, apresentando panorama geral sobre como foi o processo de constituição do arranjo institucional da AGU a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) até termo final do marco temporal adotado pela pesquisa.

Já o capítulo 4 objetiva entender em que medida as advogadas e advogados públicos do DENOR e da CONJUR/MCTI podem ser enquadrados em uma das três principais categorias analíticas dos estudos sobre burocracia estatal: (i) burocracia de nível de rua; (ii) burocracia de médio escalão; (iii) burocracia de alto escalão. Por se tratar da categoria que, à primeira vista, mais se aproxima desses advogados e advogadas, o capítulo focará sua lente de estudo na burocracia de médio escalão, analisando proximidades e divergências existentes entre o referido grupo de agentes estatais e essa categoria de análise comumente utilizado nas áreas da Ciência Política e da Administração Pública.

O capítulo 5 entrará com maior profundidade no tema da participação dos burocratas jurídicos da AGU e da CONJUR/MCTI em processos legislativos que tratam de CT&I. Inicialmente, serão apresentadas as fases nas quais burocratas do DENOR e/ou da CONJUR/MCTI participaram, sendo que as três seções seguintes abordarão os aspectos que mais se mostraram relevantes nos processos legislativos analisados. Primeiro, será abordada a atuação dos atores da CONJUR/MCTI na elaboração de proposições legislativas no âmbito interno do MCTI (Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações). A seção seguinte continua olhando para os agentes da CONJUR/MCTI, mas foco será na participação deles na tramitação, no Poder Legislativo, do Projeto de Lei nº 2.177/2011, que deu origem ao mencionado Novo

Marco Legal de CT&I (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Já a terceira seção traz o olhar para a atuação, tanto dos atores do DENOR, quanto da CONJUR/MCTI, na etapa de sanção e veto presidencial das proposições legislativas que estão no escopo da pesquisa. Por fim, são trazidas as considerações finais do trabalho.

1 DIREITO, DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E BUROCRACIA

Passados 40 anos do fim do período que marcou a fundação dos estudos em Direito & Desenvolvimento, alguns desafios encontrados nas décadas de 1960 e 1970 foram incorporados e, de certa forma, superados pelos acadêmicos aderentes a esse campo. Nesse sentido, pode-se citar o aumento da importância que os pesquisadores conferem ao contexto jurídico, social e econômico do local estudado. Do mesmo modo, nota-se que há maior clareza sobre o fato de que a importação do modelo do “legalismo liberal” para países em desenvolvimento não necessariamente gerará resultados positivos.⁴

A partir dos anos 2000, três principais ideias delinearam o campo de Direito & Desenvolvimento, conforme explica Trubek (2016): (i) o entendimento de que o desenvolvimento não segue um roteiro pré-estabelecido, o que requer constante uso de experimentos; (ii) o reconhecimento de que o capitalismo pode apresentar diferentes variedades, sendo que o direito variará conforme a forma dominante no sistema de mercado; e (iii) o reconhecimento de direitos é um dos objetivos do desenvolvimento, não um meio para o alcance de outro fim.

Por outro lado, a superação desses desafios trouxe uma nova problemática para essa área de estudo. Em razão da extrema preocupação em estudar o contexto e se aprofundar em pesquisas empíricas, o campo de Direito & Desenvolvimento passou a abarcar uma ampla gama temática de pesquisas, que adotam diferentes referenciais metodológicos e, num primeiro olhar, não parecem possuir um denominador comum. Atualmente, pode-se dizer que o campo encontra-se fragmentado em diversos segmentos, uma vez que nenhuma abordagem teórica é dominante e não há consenso sobre políticas públicas (TRUBEK, 2016).

Essa questão dá origem, sob uma certa perspectiva, a questionamentos sobre a relevância de abarcar essas pesquisas sob um mesmo “guarda-chuva”. Em outras palavras, questiona-se: ainda faz sentido continuar considerando Direito & Desenvolvimento como um campo de estudo? Para Trubek (2016, p. 30), caso a intenção seja responder essa questão

⁴ O modelo do “legalismo liberal” dentro da literatura de Direito & Desenvolvimento será detalhado na seção 1.2.i. Porém, adianta-se desde já que Trubek e Galanter (2007, p. 268) definem tal conceito por meio de cinco elementos: (i) “a sociedade é formada por indivíduos, grupos intermediários organizados voluntariamente pelos indivíduos, e o Estado, o centro primário de controle supra-individual e (...) suas atividades envolvem a coerção dos indivíduos”; (ii) “o Estado exerce seu controle sobre os indivíduos por meio do direito”. (iii) “as normas são elaboradas deliberadamente para que determinados objetivos sejam realizados ou para que princípios sociais básicos sejam efetivados”; (iv) “quando as normas elaboradas por este processo são aplicadas, referem-se igualmente a todos os cidadãos”; e (v) “as instituições que compõem o sistema jurídico aplicam, interpretam e modificam as normas universais”.

afirmativamente, buscando um denominador comum aos estudos de Direito & Desenvolvimento no século XXI, há três perguntas que podem servir de mote:

“What is the best way to get the benefits of specialization while recognizing the interdependence of knowledge about law’s role in development?
 “How do we develop more general forms of knowledge while recognizing the contextuality of all useful knowledge about law and policy?
 “How can we ensure that scholars in the North and South collaborate as equal partners in a common enterprise?”

Especificando mais esses desafios, Prado, Coutinho e Schapiro (2016, p. 224) entendem que um dos principais desafios atuais para pesquisadores em Direito & Desenvolvimento refere-se à ausência de diálogo entre atores centrais para o campo. Os autores vão além do diálogo entre membros da academia – também externada por Trubek (2016) na última pergunta transcrita acima – e identificam lacunas de diálogos em outras três esferas:

“1) technocrats (who tend to adopt an instrumental view of the law) and jurists (who tend of adopt a principled view of the law);
 “2) technocrats who are in charge of implementing and managing legal reforms and policymakers who design these reforms (often politicians, scholars and/or consultants); and
 “3) technocrats (who are focused on concrete goals and palpable outcomes) and politicians and political actors (who are either more focused on legitimacy broadly defined, or short-term political gains, such as those captured by the results of the electoral process).”

Dito isso, chama-se a atenção para o diagnóstico feito por García (2016), que dialoga diretamente com essa esfera. A autora, ao estudar os entendimentos sobre propriedade na Colômbia, demonstra o descompasso que há entre economistas e acadêmicos do direito. Ela afirma que os profissionais da economia possuem uma forte visão instrumentalista do direito que não leva em conta a indeterminação jurídica, ou seja, o fato de que o direito pode ser interpretado de diferentes formas a depender das premissas teóricas adotadas. Assim, García considera necessário adotar uma visão mais dinâmica do direito, a fim de favorecer maior diálogo entre juristas e tecnocratas.

A esfera de diálogo que aborda a lacuna existente entre juristas e tecnocratas expõe um conflito substancial entre duas visões sobre o direito. A visão principiológica, baseada principalmente em disposições constitucionais, não é facilmente alinhável à visão instrumental e administrativa do direito, que, em regra, é adotada por aqueles responsáveis pela formulação

e implementação de políticas públicas. Com isso, a reflexão sobre possíveis instrumentos que podem viabilizar o diálogo entre essas diferentes concepções do direito é um desafio que ainda está por ser enfrentado pelos pesquisadores do campo de Direito & Desenvolvimento.

O presente trabalho parte do entendimento de que o primeiro passo para estabelecer o diálogo entre juristas e tecnocratas é entender melhor quem são e como atuam os representantes de cada um desses lados. Considera-se que é papel dos pesquisadores mapear as características de cada um desses grupos e entender como eles aplicam e interpretam o direito no cotidiano dos entes públicos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

Ademais, faz-se necessário identificar o contexto institucional em que estão inseridos tanto os juristas quanto os tecnocratas. Isso é um fator relevante na medida em que se entende que a atuação de atores que participam do processo decisório de políticas públicas está intrinsecamente ligada à estrutura hierárquica em que eles estão inseridos, bem como à atuação dos demais atores que com eles interagem (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

Inserido nesse cenário, a presente pesquisa tem como escopo enfrentar o desafio sobre o estabelecimento do diálogo entre os “tecnocratas” e os “juristas” dentro do contexto da Administração Pública brasileira. Reconhece-se que a ausência de diálogo nessa esfera também pode ser observável em organizações não-governamentais e em órgãos multilaterais que possuem atuação internacional. Porém, em razão da necessidade de estabelecer um recorte no escopo do trabalho, optou-se por focar no desafio de traçar possíveis caminhos que podem ser seguidos pelos acadêmicos que busquem propor ferramentas estimuladoras do diálogo entre agentes governamentais que apresentam visões conflitivas do direito.

Esse capítulo é voltado a responder às seguintes questões:

(a) Quais são os possíveis caminhos a serem adotados num estudo de Direito & Desenvolvimento que vise apresentar soluções para dificuldades encontradas atualmente na relação entre juristas e tecnocratas no âmbito da Administração Pública?

(b) De que forma a pesquisa sobre quem são os advogados e advogadas públicos federais e como é sua participação em processos legislativos se enquadra no debate aqui apresentado?

Tendo isso em vista, faz-se necessário discutir se os conceitos de “tecnocrata” e de “jurista”, empregados principalmente por Prado, Coutinho e Schapiro (2016), são úteis para o debate sobre a ausência de diálogo entre agentes estatais que possuem competências distintas na gestão pública. Nessa discussão, que será levantada na seção 1.1 do capítulo, demonstra-se

que as áreas de estudos da Ciência Política e da Administração Pública sobre burocracia apresentam referenciais analíticos que podem oferecer importantes suportes para o entendimento dessa questão. Entendeu-se que, com a adoção desses pressupostos, as discussões sobre o direito de países em desenvolvimento ganharão maior concretude e base fática, bem como os pesquisadores poderão formular prescrições sobre o tema com maior credibilidade, abandonando argumentos de autoridade e formulações feitas com base em situações anedóticas.

Considerando que a pesquisa também busca apresentar contribuições à literatura em Direito & Desenvolvimento a partir de reflexões sobre a atuação de agentes responsáveis pelo processo decisório de políticas públicas do Estado brasileiro, a seção 1.2 traça um paralelo entre os “momentos” dos estudos em Direito & Desenvolvimento, conforme descrito por Trubek (2016), e os marcos de formação da Administração Pública brasileira.

Já a seção 1.3 vai ao cerne da pergunta (a) apresentada acima e busca traçar possíveis caminhos para pesquisadores entenderem o funcionamento da Administração Pública, principalmente dos atores que estão inseridos dentro da sua estrutura burocrática. Objetiva-se apresentar possíveis caminhos a ser seguido por pesquisas que também procurem enfrentar o desafio de pensar ferramentas que facilitem o diálogo entre atores com visões conflitantes do direito, sendo que um desses caminhos se refere ao que é adotado por este trabalho.

Por fim, a seção 1.4 detalha o objeto de estudo, apresentando as perguntas de pesquisa, bem como a estrutura e competência dos órgãos nos quais estão alocados os burocratas cuja participação em processo legislativo está no cerne do trabalho, ou seja, o DENOR e a CONJUR/MCTI, ambos vinculados à Advocacia-Geral da União.

1.1 Tecnochratas e juristas: conceitos genéricos para atores complexos

Considerando os objetivos do presente Capítulo, essa seção identifica que os conceitos de “tecnocrata” e “jurista” trazidos por Prado, Coutinho e Schapiro (2016) são insuficientes para entender como agentes estatais que, em regra, possuem formações acadêmicas e competências distintas podem estabelecer canais de diálogo na gestão de políticas públicas, principalmente no que se refere a questões jurídicas. Isso pode ser observado através da dificuldade em aprofundar o significado de ambas as definições.

Em sentido amplo, o termo “jurista” é utilizado para referências a especialistas da área jurídica que são reconhecidos por terem escrito manuais ou livros teóricos utilizados por estudantes de graduação em direito e profissionais na construção de argumentações jurídicas.

Por outro lado, “jurista” também pode se referir a qualquer pessoa que tenha bacharelado em direito, independente da área de atuação profissional e da sua profissão (advogado, defensor público, promotor de justiça, juiz, entre outros). O conceito em questão não fornece contornos nítidos sobre quem são as pessoas por ele englobadas. Não se sabe, no caso do texto de Prado, Coutinho e Schapiro (2016), se os “juristas” seriam apenas os bacharéis em direito que trabalham na Administração Pública, ou se também estariam incluídos os autores de trabalhos jurídicos doutrinários.

O mesmo pode ser dito em relação ao conceito de “tecnocratas”. Considerando que são pessoas envolvidas diretamente na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, nota-se que tal denominação pode fazer referência a uma ampla gama de agentes estatais heterogêneos entre si. É possível usar o termo “tecnocratas” para fazer menção tanto a ocupantes de cargos de alto escalão em entes públicos voltados a funções reconhecidas pela tecnicidade, quanto a agentes estatais que estão na linha de frente em constante contato com cidadãos, como fiscais tributários, passando por agentes de médio escalão, a exemplo de analistas em gestão governamental. Além disso, esse conceito também pode ser utilizado para denominar bacharéis em direito que ocupam funções “técnicas” na Administração Pública, causando, de certa forma, confusão com o conceito de “juristas” discutido no parágrafo anterior.

A denominação dos dois lados do diálogo entre “juristas” e “tecnocratas” demanda uma nomenclatura diversa da utilizada por Prado, Coutinho e Schapiro (2016). Faz-se necessário, então, buscar termos que tragam maior clareza conceitual e, ao mesmo tempo, ofereçam referencial analítico capaz de ser articulado em estudos sobre agentes estatais que estão envolvidos no cotidiano das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento.

Para os objetivos da presente pesquisa, entendeu-se que uma nomenclatura mais precisa é “burocratas jurídicos” e “burocratas não-jurídicos”. O primeiro grupo, que substitui o termo “jurista”, é composto por advogados e advogadas públicos que são servidores integrantes de carreira de órgão público responsável pelas atividades de representação judicial, consultoria e assessoria jurídica na gestão pública (por exemplo, a Advocacia-Geral da União). Já o segundo grupo, referente aos “tecnocratas”, se refere aos demais atores estatais que, apesar de integrarem a estrutura burocrática da Administração Pública e, eventualmente, possuírem bacharelado em direito, ocupam cargos e/ou integram carreiras que não possuem a competência para representação judicial, consultoria e assessoria jurídica.

A base para essa nomenclatura, burocratas jurídicos e burocratas não-jurídicos, pode ser encontrada nos estudos sobre burocracia, desenvolvidos nas áreas da Ciência Política

e da Administração Pública. Em primeiro lugar, observa-se que burocracia é uma maneira ampla e aberta de se referir a atores que trabalham dentro da estrutura hierárquica do Estado e, essencialmente, são heterogêneos, o que torna factível dizer que há diversas “burocracias” dentro da estrutura da Administração.

Assim, as “burocracias” podem ser classificadas em dois principais eixos, temático e hierárquico. Ambos os fatores terão influência preponderante na identificação da maneira pela qual cada uma das referidas visões do direito atua nas políticas públicas, permitindo a observação de quais são os motivos que geram a falta de diálogo e como esse problema pode ser superado.

Enquanto o critério temático apresenta segmentação conforme o assunto de política pública tratado, como saúde e segurança pública, o segundo critério, hierárquico, traz três principais denominações, quais sejam burocracia de alto escalão, burocracia de médio escalão e burocracia de nível de rua.

O primeiro grupo, de acordo com Ferreira e Lotta (2016, p. 6 e 7), “está diretamente associado com a ideia de relação entre Estado e sociedade via ocupação dos altos cargos comissionados por representantes dos políticos eleitos pela população”. Os burocratas de alto escalão são quem concretiza as decisões de ocupações política dos altos cargos e, consequentemente, da ocupação do mandato eletivo sobre os cargos do Estado.

Já a atuação da burocracia de nível de rua é a faceta mais visível e materializada da relação entre Estado e sociedade, uma vez que realiza interações cotidianas com a população para a concretização das políticas públicas, moldando suas decisões em função das relações com os usuários dos serviços públicos (FERREIRA; LOTTA, 2016).

Os burocratas de médio escalão, segundo Cavalcante, Lotta e Yamada (2018, p. 15), se diferenciam das duas categorias referidas acima na medida em que “são responsáveis por conectar diferentes fases das políticas, principalmente formulação e implementação, e desempenha um papel importante, muitas vezes invisível, na obtenção de resultados”. Além disso, para fins de operacionalização do conceito, a burocracia de médio escalão pode ser identificada como os funcionários situados em posições intermediárias da organização hierárquica. É possível identificá-los através da eliminação dos cargos e funções associados aos estratos superiores (burocracia de alto escalão) e inferiores (burocracia de nível de rua) (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

É importante pontuar que, dentro dessas três categorias hierárquicas, é possível realizar novas divisões com base nas carreiras dos burocratas. A relevância dessa categorização

está baseada no fato de que a carreira à qual o burocrata está vinculado faz com que ele internalize determinado *ethos* que, em regra, é determinante para visões sobre o direito e opiniões acerca de políticas públicas.

Entretanto, nota-se que não há clareza se os burocratas jurídicos, principalmente os da AGU que pertencem aos órgãos aqui estudados (CONJUR/MCTI e DENOR), podem ser enquadrados em algumas dessas três categorias hierárquicas da burocracia estatal. Tendo em vista que elas foram formuladas a partir de estudos que abordaram principalmente burocratas não-jurídicos, ainda persiste certa dúvida acerca da possibilidade de denominar os referidos burocratas jurídicos como burocratas de médio escalão, por exemplo. Não se sabe, até o momento, em que medida as características desses atores se enquadram ou se diferenciam das características tradicionalmente delineadoras das três categorias hierárquicas (burocracia de alto escalão, burocracia de médio escalão e burocracia de nível de rua). Isso acaba por ser um entrave na realização de estudos comparativos entre as burocracias jurídica e não-jurídica, dificultando a identificação de vias que viabilizem o diálogo entre esses dois grupos e enfrente os desafios trazidos por Prado, Coutinho e Schapiro (2016).

Por isso, junto à investigação sobre como os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR atuam em processos legislativos de CT&I, mostra-se relevante estudar quais são as características dessas burocracias jurídicas. Conforme será debatido no capítulo 4 do trabalho, será analisado em que medida elas se constituem em convergência e contraposição às características da burocracia de alto escalão, da burocracia de médio escalão e da burocracia de nível de rua.

No entanto, vale dar um passo atrás nas discussões apresentadas até aqui, a fim de observar em que medida o campo do Direito & Desenvolvimento apresentou, desde sua fundação, convergências e/ou divergências com os desafios e debates que foram tratados pela Administração Pública brasileira, principalmente em relação a sua estrutura burocrática. Tal questão será o foco principal da seção seguinte.

1.2 A formação da Administração Pública brasileira e os “momentos” do Direito & Desenvolvimento

Uma vez demonstrado que o referencial teórico dos estudos sobre burocracia apresenta relevantes conceitos que permitem maior clareza conceitual e explicativa nos desafios atuais do campo de Direito & Desenvolvimento, vale traçar um breve panorama histórico entre

a formação da estrutura burocrática no Brasil e os “momentos” da referida área de estudo, conforme definidos por Trubek (2016). Isso porque alguns marcos temporais das principais reformas administrativas no Brasil coincidem com as etapas vividas pelo campo de Direito & Desenvolvimento, o que permite traçar paralelos entre as características das pesquisas desenvolvidas em cada uma dessas etapas e a maneira como a burocracia estava estruturada no momento.

A partir do que foi adotado por Abrucio, Pedroti e Pó (2010), a formação da estrutura burocrática no Brasil divide-se em quatro principais fases: (i) Primeira República (1889-1930); (ii) criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) durante o Estado Novo (1937-1945); (iii) a reforma administrativa estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 no período da Ditadura Civil-Militar (1964-1984); e (iv) a Constituição Federal de 1988 e a reforma gerencial instituída no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002).

1.2.1 A Primeira República e o modelo daspiano

Nas duas primeiras fases da formação da estrutura burocrática brasileira, a despeito de não ser possível falar da existência de estudos no campo de Direito & Desenvolvimento, vale ressaltar que o período da Primeira República (1889-1930) se destaca principalmente por representar a formação de duas burocracias de vital importância: as Forças Armadas e o Itamaraty. Em período caracterizado pelo aumento da autonomia administrativa dos estados brasileiros, bem como pelo enfraquecimento do Estado brasileiro e pela perda de capacidades estatais no plano federal do governo, ambas as organizações se destacaram na medida em que se modernizaram ao formar uma burocracia profissional com base no modelo meritocrático de seleção (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Tanto as Forças Armadas quanto o Itamaraty tiveram papel central na construção do paradigma de administração pública instituído na década de 1930, durante a Era Vargas (1930-1945). De um lado, os diplomatas, com o modelo de meritocracia para o serviço civil, serviram de paradigma para a criação do DASP. De outro lado, as Forças Armadas tiveram papel central na pressão política por um Estado nacional mais forte e centralizador, e por esse prisma que foi construída a reforma administrativa do governo varguista (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O modelo daspiano objetivou completar o processo de construção nacional e criar uma Administração Pública competente, bem como capaz de implementar e conduzir as diretrizes de desenvolvimento e modernização econômica almejadas. Nesse sentido, pode-se caracterizar essa reforma por sua dupla face. Ao mesmo tempo em que sua matriz política era caracterizada por um Estado autoritário e centralizador, que não alterou profundamente o *status quo* da concentração de poder em alguns determinados grupos de interesse, objetivou-se tornar a gestão pública mais moderna, conforme os princípios burocráticos weberianos predominantes à época⁵ (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

As alterações modernizadoras dessa reforma podem ser notadas em quatro principais frentes: (i) orçamento público; (ii) compras públicas; (iii) gestão de pessoal; e (iv) procedimentos gerais. Dentre elas, vale destacar o próprio DASP, que ocupou função central dentro do sistema de controle da administração pública brasileira e foi peça-chave para a implementação de uma burocracia profissional institucionalizada, aos moldes weberianos, durante o período do Estado Novo (1937-1945) (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Conforme estabelecido pelo artigo 2º do Decreto-Lei nº 579/1938 (BRASIL, 1938),⁶ o DASP tinha competência para supervisionar os processos de gestão de pessoal e selecionar, mediante concurso público, os candidatos a cargos públicos federais,⁷ excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados, do Conselho Federal, os do magistério e da magistratura.

Tendo em vista a perspectiva jurídica da presente pesquisa, nota-se que, com a reforma daspiana, o modelo burocrático relacionado à ênfase em normas e procedimentos ganhou ampla adesão da Administração Pública, quando comparado à menor ênfase aos

⁵ Weber (2014) entende que a administração burocrática, que é fortalecida através da posição privilegiada de poder que ocupa, é a dominação em virtude de conhecimento dos fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via “documentação”. Além disso, ele aborda os burocratas como engrenagens de um mecanismo, considerando a sua atuação predefinida dentro de uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

⁶ “Art. 2º Compete ao D.A.S.P.: a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.”

⁷ Vale destacar que a Constituição de 1934, em seu artigo 169, *caput*, foi o primeiro texto constitucional brasileiro a prever o concurso público como regra geral de acesso a cargos públicos. Essa previsão também foi adotada pelo artigo 156 da Constituição de 1937 (BRASIL, 1934, 1937).

princípios do mérito e do universalismo. Consequentemente, houve uma maior valorização dos meios em detrimento dos fins relacionados à burocracia weberiana.⁸ Junto a isso, observou-se o fortalecimento do formalismo na gestão pública brasileira, o que, segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 43), “não só atrapalha a eficiência do Estado como também permite que formas patrimoniais sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio da utilização das normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista”.

A presente discussão sobre reformas administrativas possui intrínseca relação com objeto de estudo da literatura em Direito & Desenvolvimento, visto que pensar modelos de Administração Pública passa necessariamente por debates sobre reformas jurídicas e o estabelecimento de regras jurídicas. Entretanto, nota-se que, ao analisar as pesquisas jurídicas das décadas de 1930 e 1940, não é possível falar em estudos no referido campo. Assim, a correlação entre Direito & Desenvolvimento e reformas na gestão pública brasileira torna-se visível somente a partir da década de 1960, quando houve o “primeiro momento” dos estudos em Direito & Desenvolvimento (1965-1980), bem como ocorreu a reforma instituída pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que apresenta dispositivos que continuam em vigor atualmente (BRASIL, 1967b).

1.2.2 O “primeiro momento” de Direito & Desenvolvimento e o Decreto-Lei nº 200/1967

Segundo Trubek (2016), o “primeiro momento” de Direito & Desenvolvimento deu início a um novo campo de estudo e foi apoiado por agências de desenvolvimento norte-americanas durante a década de 1960. Suas ideias dominantes partiam da premissa de que o direito pode ser um instrumento de mudanças sociais e econômicas em países em desenvolvimento. O ponto chave para a implementação dessas mudanças seria a realização de reformas no ensino jurídico, que teria impacto direto nas profissões jurídicas responsáveis pela elaboração e aplicação de atos normativos. Regras jurídicas poderiam aumentar capacidades estatais, bem como criar desincentivos para opositores às mudanças e oferecer incentivos para que pessoas e instituições promovessem crescimento econômico. Por outro lado, já se

⁸ As diferentes formas de enxergar a burocracia será abordada no capítulo 5, mas por ora cabe dizer que se entende por burocracia weberiana é a visão que parte do entendimento de que burocracia é um sistema de dominação impessoal. Consequentemente, os agentes estatais estão inseridos em cadeias hierárquicas de comando e suas condutas são estabelecidas pela observância a regras formais, não existindo influência outros aspectos subjetivos, como características pessoais dos agentes (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

reconhecia que o direito local, então considerado “primitivo”, poderia ser uma barreira para o desenvolvimento econômico. Assim, a solução para essa barreira “jurídica” seria importar o modelo liberal do direito dos países desenvolvidos.

Entretanto, logo no início da década de 1970, o “primeiro momento” do Direito & Desenvolvimento sofreu críticas contundentes formuladas pelos próprios fundadores do campo, David Trubek e Marc Galanter (2007). Em suma, os autores afirmaram que as ideias apresentadas acima estavam em crise, principalmente as relacionadas à centralidade da reforma do ensino jurídico e à defesa da importação do modelo de direito do “legalismo liberal”, adotado pelos países desenvolvidos. Eles colocaram em dúvida as premissas do modelo do legalismo liberal, pois concluíram que nem sempre reformas jurídicas com exportação de modelos para o “Terceiro Mundo” são efetivas e boas. Isso foi reforçado pelos resultados das pesquisas empíricas nos países em desenvolvimento, que se opuseram às primeiras suposições sobre a relação entre direito e desenvolvimento.

O ceticismo dos autores em relação à sociedade norte-americana da época também reforçou essa crítica, uma vez que se constataram que os motivos reais da assistência das agências dos Estados Unidos da América (EUA) eram segurança militar e preservação dos interesses econômicos. Assim, Trubek e Galanter (2007, p. 287) afirmaram que “o apoio a programas de desenvolvimento é, na melhor das hipóteses, uma atividade periférica e, na pior das hipóteses, parte de uma máscara humanitária que esconde a *real-politik* norte-americana.”

Concomitante a esse debate acadêmico, a Ditadura Civil-Militar brasileira (1964-1985) instituiu o segundo marco da formação da Administração Pública brasileira do século XX, principalmente através da edição do Decreto-Lei nº 200/1967, que foi baseado em cinco princípios: planejamento, descentralização, delegação de competência, coordenação e controle (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Assim, essa reforma pode ser descrita a partir de três principais características. Em primeiro lugar, nota-se a desconcentração administrativa por ele instituída, o que conferiu maior poder decisório e flexibilidade gerencial à Administração Pública Indireta, composta por entes como autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. O referido Decreto-Lei também previu formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas, o que fortaleceu os órgãos de planejamento, bem como criou e remodelou as agências responsáveis pelo orçamento, compras, auditorias e informações estatísticas. Por fim, a terceira característica é o estímulo à reprodução, nos estados e municípios, da estrutura então vigente no âmbito federal, através de incentivos previstos em programas nacionais e nas formas de

financiamento aos governos subnacionais. O resultado é que se instituiu um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizador e que foi justificado com base na necessidade de modernizar o país de “cima para baixo” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Porém, vale destacar quatro problemas identificados nessa tentativa modernizadora da Ditadura Civil-Militar, baseada principalmente na edição de um ato normativo. Primeiro, a exemplo do modelo daspiiano do Estado Novo, trata-se de reforma administrativa de caráter autoritário, permeado pela ideia da superioridade da técnica em relação à política. Além disso, a fragmentação da Administração Pública gerada pelo Decreto-Lei nº 200/1967 fracassou em seu objetivo de criar mecanismos de coordenação, gerando descontroles fiscais e gerenciais. Conjuntamente, esse modelo administrativo acabou por deixar de lado o fortalecimento da Administração Pública Direta, que permaneceu com plano de carreiras desarticulado com os entes da Administração Pública Indireta. Por fim, não houve a criação de incentivos para que os demais entes federativos aprimorassem a seleção e desenvolvimento da burocracia, o que manteve em voga relações de patronagem (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Diante disso, nota-se que as discussões promovidas pelo primeiro momento do Direito & Desenvolvimento não abarcaram a questão sobre a reforma administrativa do Estado, nem sobre a formação da burocracia. Isso pode ser observado através da ausência de um modelo estrangeiro adotado como ideal pela reforma instituída pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que não teve suas disposições primariamente baseadas em algum tipo de importação legal. Ademais, observa-se que os principais autores desse “momento” não focaram as linhas de pesquisa nesse tema nem na relação entre profissionais jurídicos e outros tipos de profissionais. A título de exemplo, é possível citar o caso de Trubek, que, durante a década de 1960, publicou trabalho que aborda questões envolvendo mercados de capitais (TRUBEK; VIEIRA; SÁ, 2011).

Por outro lado, nota-se que há um ponto em comum entre a reforma administrativa instituída pela Ditadura Civil-Militar brasileira e a literatura do “primeiro momento” do Direito & Desenvolvimento. Ambos acreditavam no potencial do direito como instrumento de aumento das capacidades do Estado e de transformações na sociedade e na economia. Entretanto, essa crença mostrou-se limitada para os objetivos que governo e acadêmicos pretendiam alcançar. Nos dois casos, observou-se que o direito possui limitações devido ao seu escopo e ao potencial de efetivar as mudanças previstas nos textos positivos. Evidenciou-se que o direito isoladamente é insuficiente para pensar e formular mudanças na sociedade, o que demanda políticas e reflexões que abordem estruturas de poderes político e econômico, por exemplo.

1.2.3 O “segundo momento” de Direito & Desenvolvimento, a Constituição Federal de 1988 e a Reforma Bresser

As perspectivas apresentadas na seção anterior mudaram em alguns aspectos com o “segundo momento” de Direito & Desenvolvimento (1980-2000), caracterizado pela maior interação entre os acadêmicos do direito e os pesquisadores em economia interessados em desenvolvimento, que redescobriram a importância das instituições e passaram a prestar maior atenção ao direito quando comparados aos economistas das décadas de 1950 e 1960. Instituições jurídicas começaram a ser vistas como necessárias para facilitar transações de mercado e evitar atuações indesejáveis do Estado em atividades econômicas (TRUBEK, 2016). Nota-se uma mudança em relação ao papel do direito no desenvolvimento, que passou a ser visto como uma moldura que estabeleceria a margem de liberdade para atuação dos agentes privados e como um instrumento de contenção da intervenção do Estado na economia.

Trubek (2016) afirma que o “segundo momento” de Direito & Desenvolvimento foi impulsionado pelo substancial apoio financeiro de agências em estudos sobre reformas legais nos países em desenvolvimento, principalmente na década de 1990. Isso foi resultado do aumento do interesse dos alunos do “Norte Global” pelos estudos sobre países em desenvolvimento, bem como da sofisticação dos acadêmicos do “Sul Global”. Os projetos desse período abarcavam uma ampla gama de aspectos dos sistemas jurídicos, de tribunais até legislaturas, passando pela Ordem dos Advogados e o ensino jurídico, sendo que a reforma do Poder Judiciário foi o tema de maior prioridade.

O “segundo momento” do Direito & Desenvolvimento procurou não repetir os erros do passado, trazendo maior complexidade ao debate que, anteriormente, era baseado na análise jurídica doutrinária e na receita de “*one-size-fits-all*”. Isso foi possível devido à expansão dos estudos sociojurídicos que buscam entender a história, o significado e o impacto do direito na sociedade, trazendo consigo a ideia de que o direito deve ser estudado em seu contexto a partir de ferramentas metodológicas das outras ciências sociais.

Durante o período relativo ao “segundo momento” do Direito & Desenvolvimento, o Estado brasileiro passou pelas primeiras experiências de reformas administrativas realizadas em contexto democrático. A primeira teve como base a Constituição Federal de 1988, que trouxe um capítulo específico sobre Administração Pública, algo inédito na história constitucional do país, e promoveu maior descentralização de poderes, o que foi de encontro às

reformas anteriores e permitiu que Estados e Municípios trouxessem inovações e participação social nas políticas públicas. Houve também a previsão de medidas voltadas à profissionalização meritocrática do serviço civil, como a previsão de planos de carreiras e o estabelecimento da regra do concurso público como via universal de acesso a cargos ou empregos públicos, ressalvadas as nomeações para cargos de livre nomeação e exoneração (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Entretanto, alguns problemas surgiram no momento de concretização das normas constitucionais. O alto número de municípios criados e a baixa articulação oferecida pelo federalismo compartimentalizado⁹ foram significativas barreiras à implementação das políticas municipais, bem como permitiram a manutenção do patrimonialismo local em algumas localidades. Algumas disposições constitucionais também resultaram no aumento do corporativismo estatal, na medida em que foram criadas falsas isonomias (como a incorporação de benefícios e gratificações) e um modelo de previdência substancialmente díspar quando comparado ao oferecido a empregados do setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesse contexto, o governo FHC, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), chefiado por Luiz Carlos Bresser Pereira, foi substancialmente ativo no debate sobre a situação da Administração Pública brasileira. A chamada “Reforma Bresser” estava alinhada ao postulado defendido pelos acadêmicos do Direito & Desenvolvimento sobre o papel do Estado, conforme se observa no trecho abaixo, extraído de trabalho escrito pelo referido Ministro de Estado (1996, p. 6):

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais para a realização de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiados, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a competitividade internacional das indústrias locais.

De outro lado, faz-se necessário ressaltar que, a despeito de Bresser Pereira (1998) falar em “reduzir o Estado”, a “Reforma Bresser” não se coaduna com os postulados neoliberais

⁹ Segundo Abrucio (2005), no “federalismo compartimentalizado”, cada nível de governo procura encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Isso acaba sendo perverso no caso das políticas públicas, uma vez que o autor considera que o entrelaçamento dos níveis de governo é regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos.

do Consenso de Washington.¹⁰ Pelo contrário, a “Reforma Bresser” não aderiu à agenda da *New Public Management*,¹¹ uma vez que um dos seus principais objetivos era construir arranjos institucionais para a concretização do Estado de Bem-Estar Social previsto na Constituição Federal de 1988.

A “Reforma Bresser”, cuja base legislativa foi a Emenda Constitucional nº 19/1998, promoveu a introdução do modelo gerencial que estabeleceu uma administração voltada a objetivos, mensurando o desempenho dos órgãos públicos através dos resultados e trazendo ênfase ao usuário dos serviços públicos (BRASIL, 1998). Isso vai de encontro ao formalismo que restou fortalecido com o modelo daspiano, que se centrava mais nos meios do que nos fins da gestão pública.

Essa reforma proporcionou a reorganização administrativa do governo federal por meio da melhoria na divulgação das informações da administração pública e no fortalecimento das carreiras de Estado. Foram realizadas quantidades consideráveis de concursos na década de 1990 e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi revitalizada como centro de capacitação dos burocratas. Assim, buscava-se aperfeiçoar o ideal meritocrático do modelo weberiano almejado pelo modelo daspiano do Estado Novo (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

A despeito disso, a “Reforma Bresser”, além de ter enfrentado condições políticas que a prejudicaram, apresentou problemas de diagnóstico que não colaboraram para a sua implementação. Um deles foi delimitar as chamadas “carreiras estratégicas de Estado” à diplomacia, finanças públicas, área jurídica e carreiras de gestores governamentais, deixando de lado setores essenciais para que a União atuasse como reguladora, avaliadora e indutora das relações intergovernamentais. Ademais, o Mare não foi capaz de coordenar o conjunto do processo da “Reforma Bresser”, como identificado no caso das agências reguladoras (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Tanto o governo FHC, quanto o “segundo momento” do Direito & Desenvolvimento tiveram, no centro das suas preocupações, o debate sobre o reposicionamento do Estado na sociedade e na economia. Ambos compartilharam a premissa de que, diante das restrições fiscais do governo, fazia-se necessário abrir espaço para maior atuação de entes

¹⁰ Para aprofundamento dos postulados do conjunto de medidas que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, ver Williamson (1990).

¹¹ Trata-se de modelo de gestão pública que adota como pressupostos a teoria da escolha racional e a teoria de economia organizacional, a fim de fundamentar um conjunto de ideias sobre as deficiências do modelo burocrático clássico dominante nos governos ocidentais e basear reformas baseadas nas doutrinas de cunho neoliberais, no âmbito das ciências econômicas (CAVALCANTE, 2017).

privados em determinadas atividades econômicas e no provimento de serviços públicos. Assim, o direito foi visto como uma ferramenta que permitiria a concretização desses objetivos por meio de alterações legislativas e celebração de novas modalidades contratuais.

Por outro lado, o tema das carreiras públicas, objeto central das mudanças promovidas pela “Reforma Bresser”, não foi tema dos estudos do “segundo momento” do Direito & Desenvolvimento, que estavam mais focados em questões jurídicas voltadas aos direitos de propriedade e relações contratuais entre privados. Um dos possíveis motivos para esse descasamento de agendas pode ser a referida não adoção, pela “Reforma Bresser”, das medidas propostas pelo *New Public Management*, que iam ao encontro da linha de pesquisa do “segundo momento” do Direito & Desenvolvimento. Como resultado, essa ausência de alinhamento deixou espaço que poderia ter sido preenchido com pesquisas que buscassem realizar análises jurídicas das carreiras dos burocratas dos países em desenvolvimento, o que enriqueceria o debate.

Essa situação ainda pode ser observada no momento atual dos estudos em Direito & Desenvolvimento, em que se nota a ausência de pesquisas que, dentro do contexto da administração pública, estudem as carreiras de Estado e as pessoas que as ocupam. Observa-se que ainda não há conhecimento solidificado sobre os burocratas responsáveis pelas atividades de consultoria e assessoria jurídica nos entes da Administração Pública, por exemplo. Em linha com o que foi apresentado na seção 1.1 (Tecnocratas e juristas: conceitos genéricos para atores complexos), a incorporação da agenda de pesquisa sobre burocracia pela literatura de Direito & Desenvolvimento mostra-se como um dos possíveis caminhos para a resposta ao desafio de pensar em ferramentas que possibilitem o diálogo entre burocratas jurídicos e burocratas não-jurídicos.

1.3 Possíveis caminhos para abordagem jurídica da burocracia estatal: entendendo os dois lados da lacuna de diálogo para construir pontes

Diante do panorama traçado na seção anterior, nota-se que os estudos em Direito & Desenvolvimento e as discussões sobre reformas administrativas apresentam convergências em alguns pontos e premissas. Porém, ambos não chegaram a estar diretamente envolvidos em diálogos acerca das vias possíveis para o Estado estruturar a burocracia de modo a viabilizar o aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Apesar disso, nota-se que há potencial de simbiose entre os objetivos atuais do Direito & Desenvolvimento, que enfocam

na relação entre o direito e seu contexto de aplicação, e os estudos da estruturação jurídica das carreiras de Estado, da maneira como as pessoas que as ocupam (burocratas) enxergam e aplicam normas jurídicas e das características que delineadoras dos burocratas jurídicos.

Essa possível agenda de pesquisa apresenta potencial para oferecer respostas aos desafios atuais da literatura de Direito & Desenvolvimento, conforme levantado por Prado, Coutinho e Schapiro (2016). Em outras palavras, um dos possíveis caminhos para pensar instrumentos que estimulem o diálogo entre diferentes grupos de burocratas é estudar esses atores a fundo sob a perspectiva jurídica. Dessa forma, a presente seção busca traçar possíveis caminhos que podem ser percorridos por pesquisas de Direito & Desenvolvimento que adotem o referido desafio e que partam do contexto da gestão pública brasileira, cujas características foram delineadas na seção anterior.

Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de entender como são estruturados juridicamente os processos de tomada de decisão no interior dos órgãos públicos e das entidades da Administração Pública. Nessa esteira, buscar-se-ia entender em que medida as regras que os disciplinam favorecem ou impedem a interação entre os diferentes agentes estatais, bem como compreender quais são os tipos de interações entre burocratas proporcionadas pelos atos normativos que estabelecem esses regulamentos.¹²

Na linha de estudar arranjos institucionais, outra possível frente de estudos seria pesquisar a maneira pela qual estão estruturadas as carreiras de Estado e os concursos públicos que são as vias de acesso a elas. Isso não significa realizar apenas um estudo formal e descritivo das suas regras, a exemplo do que é feito pela doutrina tradicional de Direito Administrativo.¹³ Pelo contrário, trata-se de ir além desse objetivo e entender, na prática quais são os resultados dessas regras jurídicas.¹⁴

Outra linha de pesquisa seria estudar o ensino do direito nos cursos de graduação que não de bacharelado em direito, bem como nas escolas de governos mantidas pela União, Estados ou Municípios. O ensino jurídico nas faculdades de direito é tema que foi e continua sendo objeto de reflexões de acadêmicos de Direito & Desenvolvimento (TRUBEK, 1985; FARIA, 1987). Porém, observa-se que ainda é pouco explorado o tema sobre como o direito é ensinado, por exemplo, nos cursos de graduação em Economia e Administração, que costumam

¹² A título de exemplo, cita-se a pesquisa realizada por Pimenta (2020) sobre acordos de leniência celebrados entre autoridades e pessoas jurídicas no Brasil entre 2014 e 2018, examinando como autoridades interagiram, disputaram e se compuseram nos processos de celebração desses acordos.

¹³ Nesse sentido, ver Bandeira de Mello (2015).

¹⁴ Em relação a pesquisas sobre concursos públicos de carreiras jurídicas, ver pesquisa desenvolvida por Tulio (2020).

formar parte substancial dos burocratas não-jurídicos. Em regra, o direito, nessas faculdades, é objeto de algumas disciplinas obrigatórias, mas pouco se sabe acerca de como elas são estruturadas e quem são os docentes responsáveis por ministrá-las.

O mesmo pode ser dito em relação às escolas de governo onde os aprovados em concursos públicos para determinadas carreiras de Estado passam por cursos de formação antes de adentrarem na estrutura burocrática de órgãos públicos e entes administrativos. Essas instituições, como a ENAP no âmbito federal e a Fundação João Pinheiro no Estado de Minas Gerais, oferecem cursos de aperfeiçoamento e de pós-graduação a burocratas, em temas que passam por discussões sobre direito e políticas públicas.

Por fim, mas igualmente importante, destaca-se a linha pesquisa que é adotada por este trabalho. Trata-se do estudo sobre os burocratas que atuam na Administração Pública com competência para exercer atividades de representação judicial, assessoria e consultoria jurídica, ou seja, os Advogados da União, Procuradores Federais e Procuradores da Fazenda Nacional, bem como os Procuradores dos Estados e dos Municípios.

As pesquisas sobre esses burocratas jurídicos buscariam compreender quem são esses atores e como eles podem ser caracterizados, a partir de comparação com outros burocratas jurídicos e não-jurídicos já estudados anteriormente. Ademais, observar-se-ia para a atuação que eles possuem no processo decisório de políticas públicas e como eles interagem com os demais tipos de burocratas. Assim, seria possível identificar em que medida esses profissionais do direito e as próprias regras jurídicas são levadas em consideração pelos atores responsáveis por outros aspectos técnicos e políticos do cotidiano da administração pública.

Além de procurar preencher estudar com maior profundidade um dos lados do diálogo entre burocratas jurídicos e burocratas não-jurídicos, esse recorte de pesquisa também permite abordar uma lacuna na literatura de Direito e Políticas Públicas, que dialoga e parte de pressupostos teóricos formulados pelo campo do Direito & Desenvolvimento. Os autores adeptos do Direito e Políticas Públicas defendem o direito como elemento constitutivo das políticas públicas, sendo essencial para sua contribuição, avaliação e aperfeiçoamento.

Tal campo de estudo procura investigar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas a partir de uma perspectiva jurídica. Isso fica evidente diante do próprio conceito de política pública formulado por Dallari Bucci (2013, p.39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo,

processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridade, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Ademais, Annenberg (2014), a partir de estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família, identifica o descompasso que há entre a doutrina tradicional de Direito Administrativo, caracterizada por uma visão estanque do seu objeto de análise, e a realidade das políticas públicas brasileiras, que envolve processos de contínua e rápida transformação. Assim, tendo em vista as visões apresentadas por esses textos, categorias jurídicas tradicionais, como ato administrativo e discricionariedade, são insuficientes para embasar e explicar a atuação de burocratas no cotidiano da Administração Pública.

Com isso, nota-se que as citadas autoras adeptas do “método” do Direito e Políticas Públicas, explícita ou implicitamente, se baseiam nos pressupostos teóricos formulados pelo campo do Direito & Desenvolvimento. Isso fica explícito diante de dois principais postulados do Direito e Políticas Públicas: (i) as críticas aos manuais de direito público baseados em análises abstratas e formais do direito, que nem sempre correspondem à realidade da Administração Pública; e (ii) a necessidade de adentrar em pesquisas empíricas, a fim de captar o aspecto jurídico das políticas públicas.

Entretanto, algumas lacunas permanecem, principalmente no que concerne ao estudo das pessoas alocadas no interior da estrutura da Administração Pública, cujas funções são de consultoria e assessoramento jurídicos a órgãos públicos. A relevância desses atores, aqui denominados de burocratas jurídicos, é reconhecida por Coutinho (2013, p. 182) que, ao tratar dos referidos papéis do direito nas políticas públicas, afirma:

Um sem-número de procedimentos mediados por códigos, leis, decretos, regulamentos, portarias, circulares e outras espécies de normas é diariamente movimentado no dia a dia das políticas públicas. Os juristas, por isso, são a todo o tempo solicitados a opinar e decidir sobre problemas que surgem nas diferentes fases de tais políticas, defende-las ou questioná-las judicialmente, responder consultas e dirimir dúvidas sobre os mais diversos expedientes e providências que as envolvem.

Mostra-se, assim, de substancial relevância estudar tanto as funções do direito nas políticas públicas, quanto os atores que são responsáveis por criar e operacionalizar o direito no âmbito do processo decisório de políticas públicas. Em linha com o que foi dito na introdução do trabalho, é necessário observar para as pessoas que habitam as instituições, uma

vez que as ações e interações delas no cotidiano da Administração Pública modificam, interpretam e disseminam as instituições, como é o caso das normas jurídicas. Nas palavras de Pires (2015, p. 180), “uma adequada análise de uma instituição do Estado ou programa governamental requer, fundamentalmente, compreender como burocratas interpretam e agem em nome de tal instituição ou programa.”

Dessa forma, uma pergunta que ainda permanece em aberto é: de que(ais) maneira(s) os burocratas jurídicos participam do processo decisório das políticas públicas? Ela também está no cerne dos debates envolvendo o campo do Direito & Desenvolvimento, cujo enfoque, conforme apresentado anteriormente, está no estudo das condicionantes jurídicas envolvidas no desenvolvimento em países em desenvolvimento, observando o direito em seu contexto.

Entretanto, nota-se que tal pergunta é por demais genérica para ser enfrentada numa dissertação de mestrado, exigindo a realização de alguns recortes. Nesse sentido, a referida questão serviu de base para a elaboração das perguntas de pesquisa que são enfrentadas pelo trabalho, cujos detalhes são apresentados na próxima seção.

1.4 Delimitação do objeto da pesquisa

Tendo em vista os possíveis caminhos apresentados para enfrentar o desafio de construir o diálogo entre burocratas jurídicos e não-jurídicos (PRADO; COUTINHO; SCHAPIRO, 2016), este trabalho investiga quem são os advogados e advogadas públicas integrantes da Consultoria do MCTI ou do DENOR, ambos órgãos da AGU, e como foi a atuação desses dois grupos de burocratas jurídicos nos processos legislativos sobre proposições que estruturam as políticas públicas de CT&I e foram apresentadas entre 31 de agosto de 2011 e 31 de dezembro de 2018.

A presente pesquisa está voltada para a realização de um estudo comparativo entre os integrantes dos dois órgãos, identificando convergências e divergências nas características, bem como nas formas e momentos de participação deles nos processos legislativos do setor de CT&I. Dessa forma, o objeto do trabalho pode ser dividido em duas frentes.

De um lado, buscou-se mapear quais são as características delineadoras das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR. O enfoque dado a esse mapeamento é a maneira pela qual esses dois grupos se constituem e se aproximam ou se distanciam das características dos demais grupos burocráticos já estudados em pesquisas anteriores,

principalmente a burocracia de alto escalão, a burocracia de médio escalão e a burocracia de nível de rua.

De outro lado, analiso a maneira pela qual os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR participam dos referidos processos legislativos, observando quais são os aspectos institucionais que moldam essa participação, como eles interagiram com outros atores, disputam opiniões sobre as proposições legislativas e mobilizaram o direito no decorrer desses processos.

A data de início do marco temporal se refere ao dia em que foi apresentado, por um grupo de dez Deputados Federais,¹⁵ o Projeto de Lei nº 2.177/2011, que deu origem à Lei nº 13.243/2016, conhecida como o Novo Marco Regulatório de CT&I (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011; BRASIL, 2016a). Conforme mencionado na introdução do trabalho, a apresentação dessa proposição legislativa deu início a uma série de discussões sobre outras alterações legislativas que foram propostas posteriormente e trouxeram relevantes alterações para as políticas públicas de CT&I, como é o caso da Emenda Constitucional nº 85/2015, que, dentre outros pontos relevantes, deu maior segurança jurídica sobre as competências das três esferas federativas (União, Estados e Municípios) atuarem em questões relacionadas à ciência, tecnologia e inovação (BRASIL, 2015). Já o fim do marco temporal coincide com o encerramento da 55ª (quincuagésima quinta) legislatura na Câmara dos Deputados (2015-2018).

Dessa forma, pretendeu-se responder às seguintes perguntas de pesquisa:

I. Quais são as características das burocracias jurídicas da Consultoria Jurídica do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, e/ou do Departamento de Análise de Atos Normativos, ambos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União, em comparação com os demais grupos burocráticos já estudados (burocracia de nível de rua, burocracia de médio escalão e burocracia de alto escalão)?

I.1. Como as burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR se constituem em contraposição aos demais tipos de burocracias já estudados pelos campos da Ciência

¹⁵ Esse grupo foi composto pelos seguintes Deputados Federais: Bruno Araújo (PSDB-PE), Antonio Imbassahy (PSDB-BA), Ariosto Holanda (PSB-CE), Carlinhos Almeida (PT-SP), Izalci Lucas (PR-DF), José Rocha (PR-BA), Miro Teixeira (PDT-RJ), Paulo Piau (PMDB-MG), Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC) e Sandro Alex (PPS-PR).

Política e da Administração Pública, principalmente burocracia de nível de rua, burocracia de médio escalão e burocracia de alto escalão?

I.2. No que as burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR se assemelham e/ou se diferenciam dos demais tipos de burocracias já estudados pelos campos da Ciência Política e da Administração Pública?

II. Como foi a participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR nos processos legislativos acerca de políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação, cuja apresentação ocorreu entre 31/08/2011 e 31/12/2018?

II.1. Como as características dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR, identificadas nas respostas às perguntas acima, ajudam a explicar a participação desses atores nos processos legislativos mencionados?

II.2. Em quais fases dos processos legislativos essa participação ocorreu?

II.3. O que influenciou e constrangeu a participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR nesses processos legislativos?

II.4. Como a interação com os burocratas não-jurídicos influenciou a interação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR?

O próximo capítulo detalha a metodologia da pesquisa, que envolve tanto a análise de documentos relacionados aos processos legislativos inseridos no escopo da pesquisa, quanto a realização de entrevistas semiestruturadas com advogados e advogadas públicos que integraram os órgãos em estudo e participaram dos processos legislativos de CT&I que estão dentro do marco temporal estabelecido. Os documentos analisados envolvem pareceres das comissões parlamentares sobre as proposições legislativas de CT&I, a versão final do ato normativo que foi promulgada e as manifestações de burocratas jurídicos analisando essas proposições. Além disso, também foram analisados os documentos expedidos pela AGU e pela

CONJUR/MCTI no âmbito de processos administrativos de acesso às referidas manifestações jurídicas.

2 METODOLOGIA

Esse capítulo visa descrever a metodologia adotada, que apresenta duas estratégias. A análise de documentos, a ser descrita em maior detalhe na seção 2.4, e as entrevistas semiestruturadas realizadas com advogados e advogadas públicos que estiveram envolvidos nos processos legislativos inseridos no escopo do trabalho. O método de seleção dos participantes, bem como os assuntos tratados nas entrevistas, são descritos na seção 2.5. As seções, 2.1, 2.2 e 2.3 apresentam quais foram as estratégias adotadas e os caminhos percorridos para o levantamento das proposições legislativas que se enquadram no recorte temático e temporal da pesquisa, bem como para a colheita dos documentos de interesse, principalmente manifestações jurídicas de advogados públicos e pareceres de comissões parlamentares expedidos nos processos legislativos.

2.1 Levantamento de dados

O primeiro passo para o levantamento dos dados foi a identificação de quais são as proposições legislativas sobre CT&I que foram apresentadas ao Poder Legislativo dentro do marco temporal estabelecido, de 31 de agosto de 2011 até 31 de dezembro de 2018. Com isso, em 20 de abril de 2019, foi realizada busca na seção “Pesquisa Avançada” do portal eletrônico da Câmara dos Deputados.¹⁶ A tabela abaixo apresenta como os filtros disponibilizados pelo referido *site* foram empregados:

Tabela 1 – Filtros aplicados na busca realizada no portal eletrônico da Câmara dos Deputados

Filtro	Termo selecionado
Tipos de proposição legislativa	PEC (Proposta de Emenda à Constituição)
	PLP (Projeto de Lei Complementar)
	PL (Projeto de Lei)
	MPV (Medida Provisória)
	PLV (Projeto de Lei de Conversão)
	PDC (Projeto de Decreto Legislativo – Câmara dos Deputados)
	APJ (Anteprojeto)
	PDN (Projeto de Decreto Legislativo – Congresso Nacional)
	PDS (Projeto de Decreto Legislativo – Senado Federal)
	PLC (Projeto de Lei da Câmara dos Deputados)
	PLN (Projeto de Lei – Congresso Nacional)
	PLS (Projeto de Lei do Senado Federal)
Data de apresentação	Data inicial: 31/08/2011

¹⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>.

Filtro	Termo selecionado
	Data final: 31/12/2018
Situação	Todas (em tramitação e não tramitando)
Assunto	Campo “todas as palavras”: ciência tecnologia inovação Campo “onde procurar?”: ementa; inteiro teor; e indexação
Fonte: Elaboração própria	

Esse filtro gerou o resultado de 137 (cento e trinta e sete) proposições legislativas, sendo que houve duas proposições cujos resultados estavam duplicados (MPV nº 810/2017 e MPV nº 843/2018). De um universo de 135 (cento e trinta e cinco) proposições, 91 (noventa e uma) foram consideradas de interesse para a presente pesquisa. Conforme tabela no Apêndice A, os motivos para o descarte de 44 (quarenta e quatro) proposições foram: (i) o assunto tratado era mais abrangente do que as políticas de CT&I, como o PL nº 11.092/2018, que buscava alterar a Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018a); (ii) o objeto da proposição correspondia a setor alheio ao âmbito de competência do MCTI; (iii) a proposição tratava do tema de telecomunicações, que, apesar de ter sido de competência do MCTI após a fusão com o Ministério das Comunicações, não está no cerne das políticas públicas de CT&I; (iv) a proposição traz regras gerais sobre organização interna da Administração Pública Direta; (v) a proposição tratava de carreiras de servidores públicos que não estão vinculadas ao MCTI, como o PL nº 4.253/2015, cujo objeto eram carreiras de militares das Forças Armadas, órgãos vinculados ao Ministério da Defesa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015); e (vi) a proposição tratava de abertura de crédito extraordinário a outros Ministérios.

Além disso, o levantamento procurou separar as proposições legislativas que, até 20/04/2019, tinham sido aprovadas pelo Poder Legislativo e promulgadas. Dentro do universo de 91 (noventa e uma) proposições consideradas de interesse para a pesquisa (Apêndice B), 30 (trinta) foram transformados em atos normativos vigentes (Apêndice C).

2.2 Levantamento de documentos do Poder Executivo

Uma vez reunidas essas informações sobre as proposições legislativas, optou-se por individualizar os pedidos de acesso à informação e focar somente nas proposições legislativas que foram promulgadas até 20 de abril de 2019, pelos motivos que estão expostos na Nota

Metodológica, que traz as dificuldades enfrentadas em outras estratégias.¹⁷ Em outras palavras, foi adotada a estratégia de enviar um pedido para cada uma das proposições legislativas que se tonaram atos normativos vigentes na referida data, já que não se obteve sucesso com o envio de um pedido único e abrangente, nem com a consulta a sistemas de processos eletrônicos da AGU e do então Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).¹⁸

Esses pedidos individualizados foram encaminhados para Advocacia-Geral da União e o então MCTIC, bem como para os Ministérios, cujos Ministros de Estado foram signatários do texto normativo disponibilizado pelo portal eletrônico do Palácio do Planalto.¹⁹ Cada proposição normativa, então, foi objeto de, no mínimo, dois pedidos, um para o então MCTIC e outro para a AGU.

A escolha por enviar para outros Ministérios se deveu à pretensão de utilizar o deferimento dos pedidos de acesso como argumento em prol da disponibilização das manifestações da CONJUR/MCTI e da AGU. Isso porque, conforme será discutido no capítulo 3, esses órgãos apresentaram resistência à publicidade dos documentos requeridos, o que demandou a apresentação de recursos administrativos às instâncias previstas na LAI (BRASIL, 2011a). Nos casos em que houvesse a negativa de acesso a algum documento requerido, foram protocolados recursos administrativos até a instância da Controladoria-Geral da União (CGU), cujo cabimento está previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012,²¹ que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 2012b).

Cada um dos pedidos de acesso à informação tratou de “manifestações” de maneira genérica, pois conforme disposto no artigo 2º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, a AGU e seus órgãos vinculados, dentre eles consultorias jurídicas ministeriais, podem formalizar as manifestações jurídicas por meio de cinco documentos diferentes (BRASIL, 2009a):

¹⁷ Todos os pedidos de acesso à informação mencionados no presente artigo foram realizados no portal eletrônico disponibilizado pela Controladoria-Geral da União, denominado “Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão” (e-SIC). Acesso disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>>.

¹⁸ À época da realização dos pedidos de acesso à informação, era vigente o Ministério resultante da fusão entre o MCTI e o Ministério das Comunicações. Por isso, utiliza-se aqui a referência ao MCTIC.

¹⁹ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20/02/2020.

²⁰ No caso de Ministérios que tenham sido extintos, os pedidos foram enviados para os órgãos que receberam suas competências. Por exemplo, para casos em que a então Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão foi uma das signatárias das Leis, os pedidos foram encaminhados para o atual Ministério da Economia.

²¹ “Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso. § 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos. § 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.”

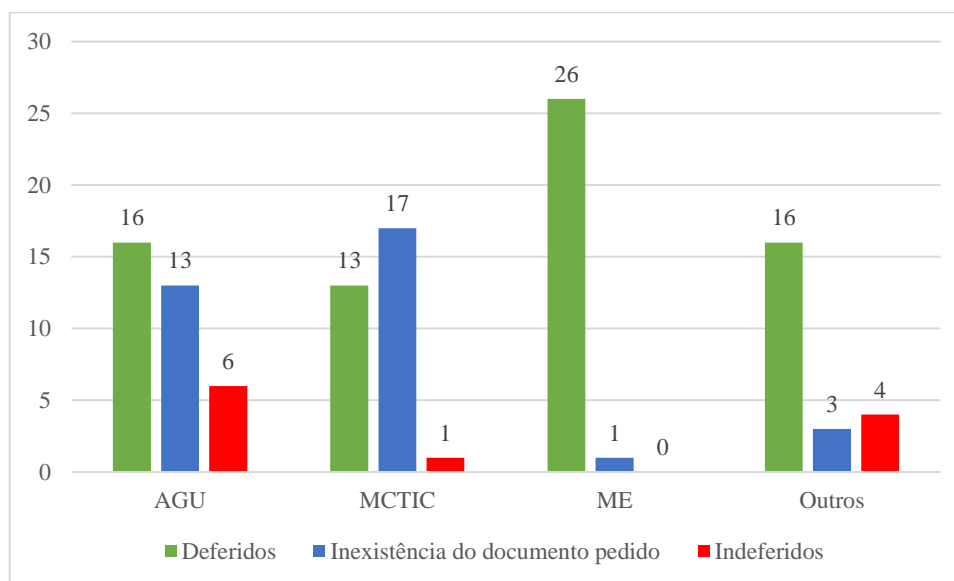
- (i) **Parecer**, elaborado como resultado e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento;
- (ii) **Nota**, formulada quando a manifestação abordar anteriormente examinada e nos casos de menor complexidade jurídica, admitindo pronunciamento simplificado;
- (iii) **Informação**, produzida quando se tratar da prestação de subsídios solicitados para a defesa judicial da União ou de autoridades públicas;
- (iv) **Cota**, cabível resposta a diligência ou a requisição, que não exija fundamentação jurídica expressa, ou de complementação da instrução de processo;
- (v) **Despacho**, documento lançado sequencialmente à emissão de parecer, nota ou informação, em que o superior hierárquico do emissor da manifestação jurídica decide pela sua aprovação, aprovação parcial ou rejeição.

Ao total, foram realizados 116 (cento e dezesseis) pedidos de acesso à informação.²² Desse universo total, 35 (trinta e cinco) pedidos foram enviados para a AGU, 31 (trinta e um) tiveram o então MCTIC como destinatário, 27 (vinte e sete) foram encaminhados ao Ministério da Economia (ME) e outros 21 (vinte e um) foram enviados para 11 (onze) órgãos diferentes.²³

Em relação à análise desses 116 (cento e dezesseis) pedidos na “fase inicial” do processo de acesso à informação, observou-se que em 71 (setenta e um) houve o deferimento e o envio das manifestações jurídicas acerca das proposições normativas indicadas. Já em 34 (trinta e quatro) pedidos, os órgãos destinatários enviaram a informação de que não houve manifestação jurídica sobre a proposição legislativa indicada no pedido. Por fim, foram indeferidos 11 (onze) pedidos. A divisão de pedidos deferidos e indeferidos por órgãos está no gráfico abaixo:

²² A relação de todos os pedidos de acesso à informação realizados está compilada em planilha que pode ser acessada no seguinte link: https://drive.google.com/file/d/1qE-X4K_QyzOXoWWl423Fwuq5MgbahEiS/view?usp=sharing.

²³ Tratam-se do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cidadania, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Educação, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde e Secretaria da Cultura.

Gráfico 1 – Decisão de cada órgão público na "fase inicial" do processo de acesso à informação

Fonte: Elaboração própria

Foram apresentados recursos em face dos 11 (onze) pedidos indeferidos, sendo que seis deles também foram indeferidos na 1ª instância recursal, o que resultou na interposição do recurso perante a 2ª instância recursal. Ao final, somente dois pedidos, ambos direcionados a AGU, demandaram a apresentação de recurso na 3ª instância recursal, que é analisado pela Controladoria-Geral da União, conforme previsto no artigo 23 do Decreto Federal nº 7.724/2012.²⁴ No primeiro caso, que tratava do Projeto de Lei nº 2.177/2011,²⁵ o pedido de acesso foi deferido, enquanto o segundo pedido recorrido, que tratou de manifestações sobre a Medida Provisória nº 843/2018,²⁶ foi indeferido pela Controladoria.

Das 30 (trinta) proposições normativas sobre CT&I que foram objeto dos pedidos de acesso à informação, 21 (vinte e uma) delas foram objeto de análise pela Consultoria Jurídica do MCTI e/ou pela AGU em manifestações formais (Apêndice D). Nesse sentido, o conjunto de manifestações de burocratas jurídicos a serem analisados na pesquisa é composto por 36

²⁴ “Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso. § 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos. § 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.”

²⁵ Transformado na Lei nº 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Tal ato normativo também é conhecido como “Novo Marco Regulatório da Ciência, Tecnologia E Inovação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

²⁶ Convertida na Lei nº 13.755/2018, estabeleceu requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no Brasil e instituiu o Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística (BRASIL, 2018).

(trinta e seis) documentos, 19 (dezenove) são da AGU, sendo 17 (dezessete) Pareceres do DENOR, uma Nota e um Despacho de Aprovação, e 17 (dezessete) da CONJUR/MCTI, divididos em 15 (quinze) Pareceres e duas Notas.²⁷

Como a pesquisa objetiva verificar o possível impacto concreto dessas manifestações na redação final da proposição legislativa, foram analisados os textos das 21 (vinte e uma) proposições legislativas publicados no Diário Oficial da União, no momento da sua promulgação, bem como eventual mensagem de veto, se existente.²⁸

No caso das manifestações jurídicas sobre a formulação de proposições legislativas que foram apresentadas pelo Poder Executivo, também foram analisados os textos originários das proposições e as exposições dos motivos, conforme consta no portal da Câmara dos Deputados.²⁹ Nesse caso também estão incluídas as manifestações expedidas no processo de elaboração de medidas provisórias.

2.3 Levantamento de documentos do Poder Legislativo

A despeito dos pedidos de acesso à informação terem resultado em manifestações jurídicas da Consultoria Jurídica do MCTI e/ou do DENOR sobre 21 (vinte e uma) proposições legislativas, a busca dos documentos do Poder Legislativo abrangeu as 30 (trinta) proposições legislativas sobre CT&I que foram apresentadas e promulgadas dentro dos marcos temporais estabelecidos na pesquisa. Essa opção se deve ao fato de que a inexistência de manifestação jurídica formal pelos burocratas dessas instituições não significa que eles não poderiam ter atuado nos processos legislativos de outra maneira, por exemplo, na figura de participantes de audiências públicas promovidas por comissões parlamentares. Assim, a busca por documentos das referidas 30 (trinta) proposições evita que seja deixada de fora eventual participação que não fora registrada por meio de documentos expedidos pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, focou-se principalmente no levantamento dos pareceres das Comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional que analisaram cada proposição. A busca por documentos foi realizada nos portais eletrônicos das duas casas legislativas, mais especificamente nas seções que permitem a busca pelas páginas

²⁷ Esses documentos, assim como os as respostas dos órgãos aos pedidos de acesso à informação, estão disponíveis para consulta em pasta do Google Drive: <https://drive.google.com/drive/folders/1biToufGBf4LPLnYfiENmIDtnP-uZZNKn?usp=sharing>.

²⁸ A fonte desses documentos é o portal de legislação do Palácio do Planalto: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>.

²⁹ Ver nota 16.

das proposições legislativas, onde há o histórico de tramitação, bem como os documentos produzidos ao longo do processo.³⁰ No total, foram levantados 85 (oitenta e cinco) documentos, sendo 42 (quarenta e dois) da Câmara dos Deputados, 26 (vinte e seis) do Senado Federal e 17 (dezessete) do Congresso Nacional.³¹

2.4 Método de análise documental

Como já indicado, analisou-se nessa pesquisa proposições legislativas, textos de leis positivadas, pareceres legislativos e manifestações jurídicas. Para tanto, levou-se em conta não somente o texto analisado, mas também o contexto jurídico, administrativo e processual em que os documentos foram criados. Os atores que aparecem nos documentos o meio utilizado, a linguagem, os sinais especiais, os selos e as anotações, assim como a relação entre o documento e o procedimento ou a fase específica na qual o documento se insere.³²

Tendo em vista que essa pesquisa envolve a análise de documentos que possuem naturezas, conteúdos e finalidades diferentes, optou-se por segmentar os documentos em três grupos diferentes, sendo que cada um deles terá um “critério” próprio de análise: (i) manifestações jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR sobre proposições legislativas; (ii) pareceres de Comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional; e (iii) textos normativos de proposições legislativas, exposições de motivos e mensagens de veto pela Presidência da República.

Dessa forma, garantiu-se que em cada tipo de documento fossem identificados e analisados os elementos que estão em linha com os objetivos e as perguntas de pesquisa apresentados na introdução deste trabalho e no capítulo anterior. Ao mesmo tempo, evita-se o gasto de tempo e energia com a busca por elementos que não teriam importância para a realização da discussão pretendida pelo trabalho.

Ressalta-se que, em relação ao grupo (i), foram observados os seguintes elementos:

³⁰ Câmara dos Deputados: <<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>>. Senado Federal: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade>>.

³¹ Esses documentos estão disponíveis para consulta em: <https://drive.google.com/drive/folders/1biToufGBf4LPLnYfiENmIDtnP-uZZNKn?usp=sharing>.

³² A técnica adotada nessa pesquisa teve como inspiração a análise diplomática apresentada por Reginato (2017).

Tabela 2 – Critérios para análise de manifestações jurídicas sobre proposições legislativas

Elemento observado	Quesito
Texto	<ul style="list-style-type: none"> • Como o documento está estruturado?
Protocolo	<ul style="list-style-type: none"> • Qual é o título do documento? • Qual é a data de emissão do documento? • Quem é o destinatário do documento? • Qual é o assunto do documento? • Quem é(são) o(s) subscritor(es) do documento? • Qual(is) é(são) a(s) qualificação(ões) e cargo(s) dele(s)?
Texto (Relatório do documento)	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme consta no Relatório do documento, quais foram as circunstâncias que deram origem ao documento? • O autor do documento faz alguma ressalva antes de iniciar a análise da proposição legislativa?
Texto (Disposição do documento)	<ul style="list-style-type: none"> • Como é feita a análise da proposição legislativa? • Há a sugestão de alguma modificação na proposição legislativa modificada? Quais são os argumentos apresentados para embasar essa posição? • Qual é o fundamento dos argumentos apresentados no documento? • Há citação de dispositivos da Constituição Federal e/ou de atos normativos infraconstitucionais? Se sim, quais são citados? • Há a referência a precedentes judiciais? Se sim, quais são referenciados? • Há a menção a alguma doutrina jurídica? Se sim, quais são mencionados? • Há a menção a manifestações de outros órgãos públicos sobre a mesma proposição legislativa analisada? Se sim, quais são os órgãos mencionados?
Texto (Conclusão do documento)	<ul style="list-style-type: none"> • Qual é a conclusão do documento? • É sugerida a manifestação de outro órgão público? Se sim, quais são eles? • É sugerida alguma modificação na proposição legislativa analisada que não foi mencionada na “Disposição” do documento?

Fonte: Elaboração própria

Quanto ao grupo (ii), composto pelos Pareceres das Comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, os elementos verificados são os seguintes:

Tabela 3 – Critérios para diplomática de pareceres de comissões parlamentares

Elemento observado	Quesito
Texto	<ul style="list-style-type: none"> • Como o documento está estruturado?
Anotações	<ul style="list-style-type: none"> • Há alguma anotação escrita à mão no documento? Se sim, alguma faz referência à Consultoria Jurídica da MCTIC ou à Advocacia-Geral da União?
Protocolo	<ul style="list-style-type: none"> • Qual é o título do documento? • Qual é a data de emissão do documento? • O documento trata de qual proposição legislativa? • O documento foi emitido no âmbito de qual comissão parlamentar?
Texto	<ul style="list-style-type: none"> • O parecer menciona a participação da Consultoria Jurídica do MCTI e/ou da AGU? • Em caso positivo, como é feita a menção à participação Consultoria Jurídica do MCTI e/ou da AGU? • A posição da Consultoria Jurídica do MCTIC e/ou da AGU apresentou algum impacto no texto da proposição legislativa aprovado pela Comissão parlamentar?

Fonte: Elaboração própria

Os documentos do grupo (iii), relativos aos textos das proposições legislativas, às exposições de motivos e às mensagens de veto, os elementos serão:

Tabela 4 – Critérios para análise diplomática de textos de proposições legislativas, exposições de motivos e mensagens de veto

Elemento observado	Quesito
Protocolo	<ul style="list-style-type: none"> • Qual é o título do documento? • Qual é a data de emissão do documento? • Qual é a proposição legislativa ou ato normativo apresentado pelo documento? • Quem é(são) o(s) subscritor(es) do documento? • Qual(is) é(são) a(s) qualificação(ões) e cargo(s) dele(s)?
Texto	<ul style="list-style-type: none"> • O documento menciona a participação da Consultoria Jurídica do MCTI e/ou da AGU? [exposições de motivos e mensagens de veto] • Em caso positivo, como é feita a menção à participação Consultoria Jurídica do MCTI e/ou da AGU? [exposições de motivos e mensagens de veto] • Há manifestação da Consultoria Jurídica do MCTI e/ou da AGU sobre essa proposição legislativa ou ato normativo? • Em caso positivo, a manifestação faz alguma sugestão de mudança no texto normativo? Se sim, qual(is)? • A(s) sugestão(ões) realizada(s) é(são) identificada(s) no texto da proposição legislativa ou ato normativo?

Fonte: Elaboração própria

Os critérios apresentados acima permitem observar os documentos administrativos de forma cuidadosa e reconstruir a relação entre a ação que representam e seu processo de criação, a fim de que se possa identificar, avaliar e comunicar sua verdadeira natureza.

O estudo da burocracia estatal, como a pesquisa se propõe, não se esgota na análise em profundidade dos documentos aqui indicados, já que elementos importantes ainda permanecem invisibilizados. Isso é válido principalmente em relação ao cotidiano de trabalho dos burocratas jurídicos e ao processo interno de tomada de decisão que, em regra, antecede a emissão dos documentos cuja análise foi descrita acima. Com o intuito de colher dados e informações adicionais que permitissem responder às perguntas de pesquisas apresentadas na seção 1.4 do capítulo anterior, foram realizadas entrevistas com burocratas jurídicos que integraram a CONJUR/MCTI e/ou o DENOR, conforme será detalhado na próxima seção.

2.5 Entrevistas

Conforme dito no início deste capítulo, o segundo pilar da metodologia da pesquisa se refere a entrevistas semiestruturadas com burocratas jurídicos que integraram a CONJUR/MCTI e/ou o DENOR, bem como participaram dos processos legislativos que trataram das proposições legislativas que estão no escopo da presente pesquisa, conforme tabela no Apêndice C.³³ No primeiro momento, o espaço amostral de potenciais entrevistados foi composto pelos burocratas jurídicos que foram os signatários das manifestações jurídicas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação e analisadas com base no protocolo presente na Tabela 2, apresentada na seção anterior. Essa estratégia resultou na identificação de 15 (quinze) potenciais participantes para os quais foram encaminhados convites de entrevista, na medida em que os contatos foram identificados.

Foi utilizada a estratégia da bola de neve para levantar outros burocratas jurídicos que tiveram participação nos processos legislativos estudados, mas não foram signatários das manifestações jurídicas analisadas. Ao final de cada entrevista realizada, solicitou-se aos participantes que indicassem novas pessoas que poderiam ser entrevistadas para a pesquisa. Essa estratégia se mostrou útil para os objetivos do trabalho, devido à dificuldade de precisar

³³ A realização das entrevistas no âmbito desta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH/FGV), conforme Parecer nº 092/2020, emitido em 29 de junho de 2020.

todos os burocratas jurídicos da Consultoria Jurídica do MCTI ou da AGU que participaram dos processos legislativos abarcados pelo escopo da pesquisa (VINUTO, 2014).

Ao total, foram entrevistadas oito pessoas que foram identificadas a partir de algum desses critérios, sendo duas mulheres e seis homens.³⁴ Não se estabeleceu um número máximo de entrevistas, já que a finalização dessa etapa ocorreu quando se identificou a saturação de novas informações trazidas pelas entrevistas (PIRES, 2014).³⁵

Em todas as oito entrevistas realizadas, a interação com os participantes ocorreu por meio de plataforma digital de videoconferência (*Zoom*) ou chamada telefônica, em razão das restrições de deslocamento e encontros físicos impostas pela pandemia da Covid-19. Tendo em vista o caráter semiestruturado, as entrevistas se basearam em roteiro presente no Apêndice E, que contém oito tópicos gerais de perguntas: (i) perfil da entrevistada ou entrevistado; (ii) visão geral sobre processo legislativo; (iii) elaboração de manifestações jurídicas sobre proposições legislativas; (iv) impacto das manifestações jurídicas no texto das proposições legislativas; (v) elaboração de proposições legislativas de iniciativa do Poder Executivo; (vi) tramitação das proposições no Poder Legislativo; (vii) acesso às manifestações jurídicas sobre proposições legislativas; e (viii) perguntas finais.

A despeito das entrevistas serem fontes relevantes para esclarecer dúvidas originárias da análise documental das manifestações jurídicas e colher informações sobre pontos críticos dos processos legislativos, vale ressaltar que a capacidade das informações extraídas por meio de entrevistas se transmudarem em afirmações sobre a realidade deve ser vista de maneira crítica. Pode haver uma discrepância entre o que os atores dizem em entrevistas e a maneira como eles realmente atuam na prática, o que não é algo de fácil captação por meio de entrevistas, ainda mais quando elas são realizadas virtualmente através de plataformas de videoconferências.

³⁴ Ressalta-se que um dos homens entrevistados se tratava de burocrata jurídico que não havia ocupado cargo na CONJUR/MCTI nem no DENOR, apesar de estar vinculado a ente da Administração Pública Indireta que apresenta alta relevância nas políticas públicas de CT&I, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Como o nome dele foi sugerido por quatro entrevistados diferentes, optou-se por realizar a entrevista.

³⁵ Em relação à identidade das pessoas entrevistadas, optou-se pela confidencialidade dessas informações, conforme estabelecido expressamente no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice F), que foi anuído pelos entrevistados e pelas entrevistadas. Tal opção objetivou viabilizar as condições necessárias para que as entrevistas fossem instrumentos de colheita de detalhes e informações úteis aos objetivos do trabalho, que não necessariamente seriam ditas pelos entrevistados ou pelas entrevistadas no caso de a confidencialidade não ser garantida. A não divulgação da identidade dos advogados e advogadas públicos entrevistados também objetivou evitar que a participação dessas pessoas na pesquisa lhes trouxesse algum risco, principalmente os relacionados ao contexto profissional deles.

A certeza externada pelo entrevistado é distinta da certeza buscada pelo pesquisador, na medida em que aquela deve ser vista como uma forma de crença. Ou seja, o fato de o informante estar certo sobre um fato não significa automaticamente que as coisas são efetivamente assim, significa apenas que ele está certo disso. Por outro lado, faz-se necessário dosar essa dúvida, uma vez que, segundo Pires (2014, p. 195), “não se pode fazer pesquisa com base nos fatos, apenas duvidando. Efetivamente, deve-se, de um lado, estar atento, e mesmo desconfiado, em relação às representações, e, de outro lado, garantir certos conhecimentos, sob pena de renunciar à pesquisa de um ‘conhecimento aproximado’, segundo a fórmula de Bachelard”.³⁶ Assim, buscou-se utilizar as informações das informações sempre de maneira complementar aos argumentos e análises desenvolvidos, tomando o cuidado para, na medida do possível, não utilizar dados das entrevistas como fonte primária das reflexões, afirmações e questionamentos a serem levantados a seguir.

³⁶ Ao utilizar informações colhidas nas entrevistas realizadas uso denominações genéricas, como “burocrata jurídico entrevistado”.

3 BREVE HISTÓRICO INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Uma vez apresentados o objeto e a metodologia da pesquisa, o presente capítulo objetiva apresentar uma visão panorâmica sobre o arranjo institucional da Advocacia-Geral da União, descrevendo as suas principais instâncias internas e situando a CONJUR/MCTI e o DENOR dentro desse arranjo. Entretanto, com o intuito de entender o arranjo institucional da AGU no marco temporal adotado, faz-se necessário discutir, mesmo que brevemente, a evolução histórica da advocacia pública federal, que, do início da Ditadura Civil-Militar (1964-1985) até os anos 2010, apresentou diferentes arranjos que modificaram as instituições responsáveis por essa atividade.

Com base em estudos sobre mudanças institucionais, serão apresentados os diferentes arranjos institucionais observados na advocacia pública federal a partir dos anos 1960. Para isso, considero instituições os sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam as interações sociais. Instituições restringem comportamentos de agentes, mas, ao mesmo tempo, conferem a eles capacidades de ações que não existiriam no caso de inexistência das instituições (HODGSON, 2006).

Ao me referir aos diferentes entes da Administração Pública Federal que atuam ou atuaram nas atividades da advocacia pública, estarei tratando de organizações, já que é uma espécie de instituição que apresenta três principais características delineadoras: (i) critério para estabelecer limites e distinguir seus membros de não-membros; (ii) princípios de soberania acerca de quem toma as decisões dentro da organização; e (iii) canais de comando delineando as responsabilidades na organização (HODGSON, 2006).

O termo “arranjo institucional” é utilizado a partir do direito, ou seja, é entendido como a estrutura composta por normas jurídicas que estruturam o funcionamento das organizações. Em linha com o que foi dito no capítulo 1, considero que o direito é um dos componentes do arranjo institucional, que ajuda a evitar sobreposições, lacunas, rivalidades e/ou disputas na organização. Conforme afirma Coutinho (2013, p. 196), “o direito pode ser visto como uma espécie de ‘mapa’ de responsabilidade e tarefas”.

Como o capítulo objetiva trazer uma visão panorâmica sobre a estruturação da AGU e a sua evolução institucional a partir dos atos normativos positivados. Isso não significa que esse histórico também não tenha sido estruturado por regras informais e convenções sociais da Administração Pública Federal. Entretanto, a identificação desses elementos demandaria um escopo de pesquisa e métodos mais amplos dos que foram adotados na pesquisa. As discussões

trazidas pelo presente capítulo podem ser aprofundadas em trabalhos posteriores cujo escopo principal seja realizar a análise histórica da advocacia pública federal, verificando as causas e efeitos das mudanças institucionais realizadas.³⁷ Junto a isso, destaca-se que o enfoque adotado não impede a identificação de elementos que influenciaram e de padrões nas mudanças institucionais na advocacia pública federal a partir da Ditadura Civil-Militar (1960-1985).

Apesar desse período compreender ao menos uma conjuntura crítica, a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, a mudança institucional na advocacia pública federal se deve muito mais a mudanças que ocorreram de maneira gradual no longo prazo, do que a choques abruptos num curto período. Isso não significa que essas conjunturas críticas³⁸ não tiveram importância na evolução institucional dos órgãos da advocacia pública federal, mas sim que eles tiveram uma determinação mais tênue para as mudanças posteriores. Em outras palavras, essas conjunturas, no limite, definiram os caminhos possíveis de serem seguidos nas mudanças institucionais graduais, deixando ampla margem de atuação para a maneira pela qual o arranjo institucional seria estabelecido (TAYLOR, 2009).

3.1 Ditadura Civil-Militar (1964-1985) e início da transição democrática (1985-1988)

A despeito da atividade da advocacia pública no Estado brasileiro ser anterior à Primeira República (1889-1930) (GUEDES, 2009), a AGU é uma instituição relativamente nova, quando comparada aos órgãos públicos que abrigam as carreiras jurídicas tradicionais, por exemplo, Tribunais de Justiça, Ministério Público e Polícias Cíveis.

Criada pela Constituição Federal de 1988, a Advocacia-Geral da União surgiu a partir da necessidade de reunir, numa única instituição, a representação judicial e extrajudicial da União, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal. Isso foi diretamente influenciado pela reformulação do Ministério Público, que, após 1988, passou a ter autonomia funcional e administrativa para exercer a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, conforme previsto no art. 127 da referida Constituição (BRASIL, 1988).

³⁷ Em relação à história da AGU, vale citar os trabalhos de Guedes (2009), Valente (2009) e Brasil (2009).

³⁸ Segundo Taylor (2009), conjunturas críticas são momentos de desequilíbrio na estabilidade institucional, causados por choques exógenos às instituições, que geram mudanças em uma ampla gama de institucionais, ou seja, no “atacado”. Em outras palavras, conjunturas críticas seriam momentos em que há espaço para mudanças institucionais profundas, em contraste aos momentos de “normalidade”, quando haveria maiores limitações para reformas de grande porte, sendo viável somente reformas graduais de menor escopo (PRADO; TREBILCOCK, 2009).

Anteriormente, no período da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), as atividades da advocacia pública federal estavam segmentadas em diferentes organizações autônomas, sendo que não havia uma organização que as unificasse em termos de carreiras e regimento jurídico. O então Ministério Público da União, chefiado pelo Procurador da República, estava a cargo da representação judicial da União, enquanto as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos estavam dispersas pelos diferentes órgãos públicos, sem que existisse uma instituição que os unisse.

O Presidente da República era assessorado, do ponto de vista jurídico, pela Consultoria-Geral da República, composta pelo Consultor-Geral da República e por três assistentes jurídicos, conforme Quadro de Pessoal previsto na Lei nº 4.463/1964 (BRASIL, 1964).

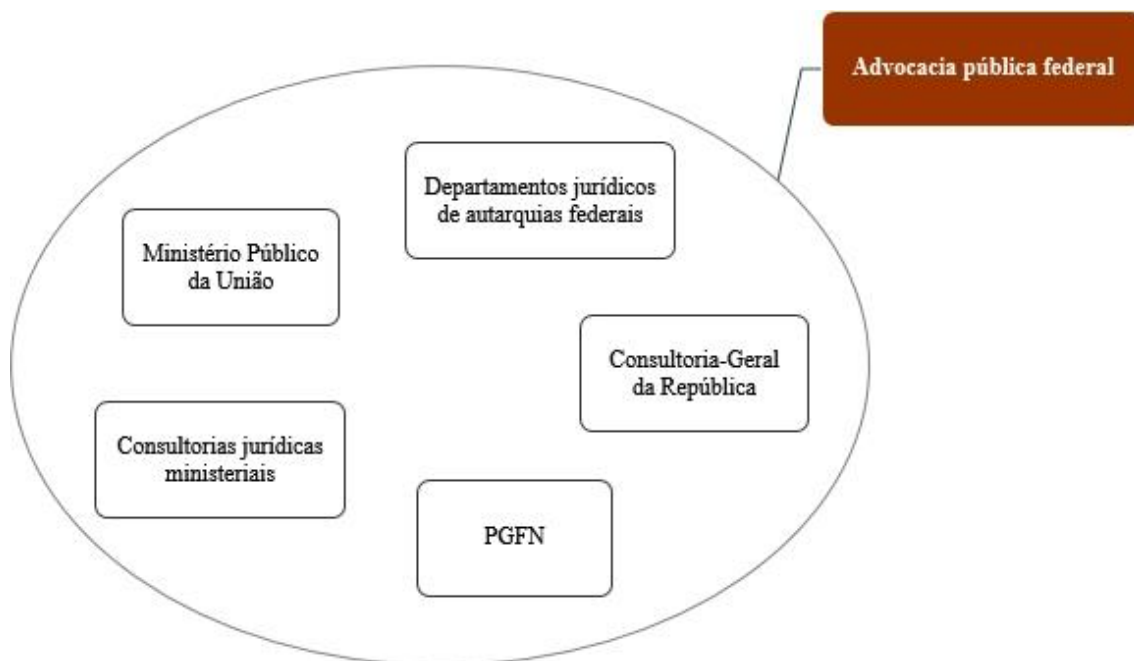
A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), então regulamentada por lei orgânica própria (Decreto-Lei nº 147/1967), tinha sua atuação restrita ao Ministério da Fazenda. Entretanto, ela não se limitava à atividade consultiva, sendo também responsável por cooperar com o Ministério Público da União nas ações judiciais de matéria relativa à Fazenda Nacional ou a ato do Ministério da Fazenda (BRASIL, 1967a). Já as consultorias jurídicas dos outros Ministérios eram estruturadas de maneira casuística, conforme o contexto de cada órgão. Assim, nenhuma delas possuía o nível de institucionalização da PGFN, nem estavam vinculadas a um mesmo órgão.

No mais, ressalta-se que o contexto institucional na Administração Pública Indireta era semelhante ao da Administração Pública Direta, na medida em que cada entidade, fundação, autarquia e empresa estatal tinha os seus próprios “setores jurídicos”, onde estavam alocados os procuradores, consultores jurídicos, advogados e/ou assistentes jurídicos.

De todo modo, observa-se que havia uma relativa unificação desses cargos que estavam “dispersos” nos entes da Administração Pública Indireta, conforme é possível observar na Lei nº 2.123/1953, que, para fins de atribuições, prerrogativas e remuneração, equiparou esses burocratas jurídicos aos membros do então Ministério Público da União. Ademais, essa lei estabelecia que esses burocratas receberiam a denominação de “procuradores” e seriam providos do cargo mediante concurso público (BRASIL, 1953).

Feito esse sobrevoo sobre a estrutura da advocacia pública federal no período da Ditadura Civil-Militar, apresenta-se abaixo organograma que sintetiza os diversos órgãos que atuavam nas atividades jurídicas contenciosas ou consultivas junto às entidades da Administração Pública da época:

Figura 1 – Advocacia Pública Federal na Ditadura Civil-Militar (1964-1985)



Fonte: elaboração própria

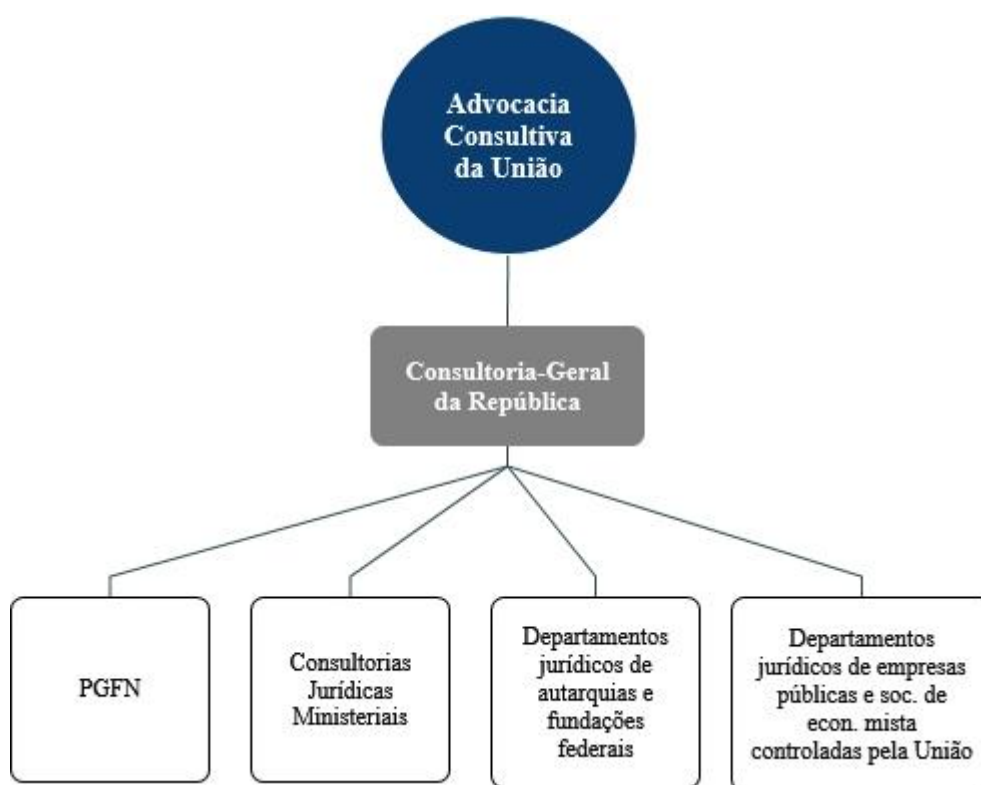
Já no início da transição democrática (1985-1988), é possível observar que ocorreram mudanças no âmbito da atividade de consultoria jurídica que podem ser caracterizadas como *layering*, na medida em que não houve a substituição das competências dos referidos órgãos, mas somente a adição de novas “camadas” institucionais que podem ser vistas como uma transição para o que viria a ser a Advocacia-Geral da União após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Ao delinearem os tipos possíveis de mudança institucional, Mahoney e Thelen (2009) afirmam que *layering* é observado nos casos em que novas regras são anexadas às pré-existentes, alterando a maneira pela qual as regras originais estruturavam as condutas. *Layering* não introduz novas instituições ou regras, mas apenas insere emendas, revisões e novos elementos nas que já existem. Entretanto, é possível que ocorram mudanças substanciais nas instituições a partir dessas novas “camadas” institucionais.

À primeira vista, poder-se-ia contra-argumentar dizendo que o período inicial da transição democrática (1985-1988) trouxe uma nova organização para Administração Pública Federal, visto que foi instituída a Advocacia Consultiva da União. Porém, nota-se que essa nova organização se utilizou da estrutura que fora estabelecida na Ditadura Civil-Militar e apenas

adicionou novas regras ao arranjo institucional pré-existente. Conforme estabelecido pelo Decreto nº 93.237/1986, a Advocacia Consultiva da União compreendia: (i) a Consultoria Geral da República, que, além de órgão de assessoramento jurídico do Presidente da República, passou a ser responsável pela uniformização de entendimentos sobre a aplicação de atos normativos na Administração Pública Federal, que deveria ser observada pelos demais órgãos públicos; (ii) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; (iii) as Consultorias Jurídicas dos Ministérios; (iv) as Procuradorias-Gerais ou departamentos jurídicos das autarquias e fundações federais; e (v) os órgãos jurídicos das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (BRASIL, 1986).

A chefia e coordenação dessa nova organização cabia à Consultoria-Geral da República, que permanecia com a atribuição de assessoria jurídica ao Presidente da República. Isso também é válido para os outros citados órgãos. Não houve substituição de competências, atribuições ou regras, mas somente à inclusão de novos dispositivos que os vincularam às interpretações jurídicas que fossem fixadas pela Consultoria-Geral da República, conforme ilustra o organograma abaixo:



Fonte: elaboração própria

Já em relação à representação judicial da União, observa-se que ela continuou estável durante o período inicial da transição democrática (1985-1988), ou seja, o Ministério Público da União permaneceu responsável por essa atividade. Tal atribuição começaria a ser alterada somente após a promulgação da Constituição de 1988, que será tema do próximo tópico.

3.2 Constituição Federal de 1988 e Sexta República (1988 em diante)

A partir de 1988, a estrutura apresentada acima começa a ser alterada paulatinamente, diante das inovações trazidas pela Constituição Federal. Apesar da Advocacia-Geral da União ter sido criada numa conjuntura crítica, sua estruturação institucional ocorreu de maneira incremental. O texto constitucional pouco especificou a organização dessa nova instituição da advocacia pública federal. Por isso, o art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou que, em até 120 dias da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Presidente da República apresentaria ao Congresso Nacional projeto de lei complementar sobre a organização e funcionamento da AGU (BRASIL, 1988). Entretanto, a apresentação dessa proposição legislativa pelo Poder Executivo ocorreu somente 1120 dias após a promulgação da Constituição Federal, ou seja, em 30/10/1991, sendo promulgada em fevereiro de 1993 sob o registro de Lei Complementar nº 73/1993 (BRASIL, 1993).³⁹

Consequentemente, durante quase cinco anos, a Advocacia Consultiva da União e o Ministério Público da União continuaram atuando na advocacia pública federal com a Constituição Federal de 1988 em vigor. Em linha com o que foi dito anteriormente, a Advocacia-Geral da União abarcaria as atividades de representar a União judicial e extrajudicialmente, e de prestar consultoria e assessoria jurídica ao Poder Executivo. Para isso, além de englobar os órgãos e as atividades que antes estavam sob o “guarda-chuva” da Advocacia Consultiva da União, houve a absorção de competências que antes estavam alocadas ao então Ministério Público da União, o que exigiu a criação de novos órgãos.

³⁹ Trata-se do PLP nº 73/1991, que deu origem à Lei Complementar nº 73/1993. As informações mencionadas podem ser acessadas na seção do portal eletrônico da Câmara dos Deputados sobre esse projeto de lei complementar. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233670>>. Acesso em: 03/02/2021.

O art. 2º da Lei Orgânica (Lei Complementar nº 73/1993) estabelece que a AGU compreende: (i) órgãos de direção superior, Advogado-Geral da União, Procuradoria-Geral da União (PGU), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Consultoria-Geral da União, Conselho Superior da AGU (CSAGU) e Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU); (ii) órgãos de execução, Procuradorias Regionais e Estaduais da União e da Fazenda Nacional, e consultorias jurídicas ministeriais; e (iii) o gabinete do Advogado-Geral da União (BRASIL, 1993).

Essas mudanças institucionais na advocacia pública federal podem ser consideradas um exemplo de *displacement*. Trata-se de outro tipo de alteração institucional identificado por Mahoney e Thelen (2009), que é utilizado para classificar as situações em que as regras existentes são substituídas por outras que foram editadas recentemente. Além disso, há uma substituição das instituições existentes por outras novas., apesar da velocidade dessa substituição variar conforme o caso.

No contexto de criação da AGU, há um certo encaixe entre o conceito de *displacement* e a situação da institucionalização da AGU, já que se trata de uma organização nova com novas competências, que veio substituir outras duas organizações na área da advocacia pública federal, a Advocacia Consultiva da União e o Ministério Público da União. A primeira foi extinta, enquanto a segunda foi substancialmente reformulada em relação ao seu arranjo institucional e às suas competências.

De todo modo, é possível identificar certa equivalência entre as estruturas da Advocacia Consultiva da União e da AGU. O Advogado-Geral da União, cargo de livre nomeação pela Presidência da República entre pessoas maiores de trinta e cinco anos com notável saber jurídico e reputação ilibada, englobou as competências do antigo Consultor-Geral da República. Na posição de chefe da AGU, ele é o responsável por assessorar diretamente o Presidente da República em questões jurídicas e uniformizar a interpretação de atos normativos na Administração Pública Federal. Por outro lado, observa-se que o Advogado-Geral da União também adquiriu competências que antes eram afetas ao Procurador da República, chefe do Ministério Público da União, por exemplo, representar a União no Supremo Tribunal Federal.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional permaneceu com suas competências atreladas à atuação do Ministério da Fazenda, sendo que houve o acréscimo de que ela passou a ser o órgão responsável por representar a União em causas de natureza fiscal. Quanto à sua posição institucional, observa-se que a PGFN está jurídica e tecnicamente vinculada à AGU, e administrativamente vinculada ao Ministério da Fazenda. Isso significa que ela é um órgão da

AGU, possui autonomia técnica em relação aos órgãos assessorados do Ministério da Fazenda e deve observar os atos normativos expedidos pelo Advogado-Geral da União, principalmente no que se refere à uniformização de entendimentos jurídicos na Administração Pública Federal. Por outro lado, o cotidiano de trabalho da PGFN está sujeito às determinações do Ministro da Fazenda no que se refere ao cumprimento de horários e à determinação de elaboração de manifestações jurídicas, por exemplo.⁴⁰

No que se refere às outras mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 73/1993, destaca-se a criação da Procuradoria-Geral da União, órgão que englobou as competências para representar judicialmente a União, que antes estavam na esfera de atuação do Ministério Público da União. Além disso, a Corregedoria-Geral da União foi criada com o intuito de fiscalizar as atividades funcionais dos membros da AGU, enquanto o Conselho Superior da AGU passou a ser a entidade responsável pela organização das carreiras e dos concursos de ingresso na AGU, o que adquire relevância a partir de 1988 em razão da determinação da realização de concursos público para contratação de servidores públicos (BRASIL, 1993).

Também foi instituída a Consultoria-Geral da União, que está na posição de coordenação das instâncias da AGU que atuam nas atividades de assessoramento e consultoria jurídica do Poder Executivo Federal, auxiliando o Advogado-Geral da União na assessoria à Presidência da República. Consequentemente, a Consultoria-Geral da União engloba os dois órgãos cujos burocratas jurídicos são o objeto da presente pesquisa, o DENOR e a CONJUR/MCTI, cujas estruturas institucionais serão tratadas em maior detalhe no próximo capítulo.

Por ora, vale destacar que a CONJUR/MCTI, semelhante ao que foi dito acima sobre a PGFN, também é um órgão jurídica e tecnicamente vinculado à AGU, e administrativamente vinculado ao MCTI. De outro lado, o DENOR é órgão que não possui essa vinculação “ambivalente”. Está integralmente subordinado à AGU, visto que suas atividades objetivam principalmente auxiliar as atividades do Advogado-Geral da União relacionadas ao assessoramento jurídico da Presidência da República em processos legislativos.

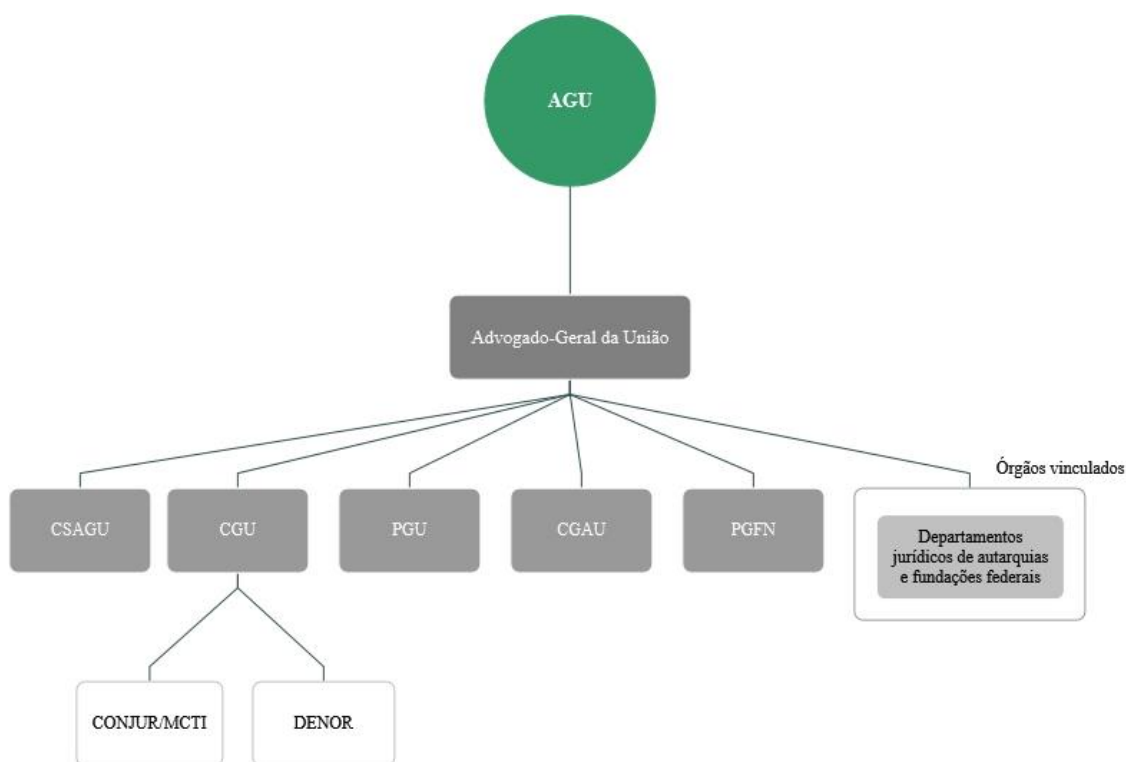
Já no caso da Administração Pública Indireta, observa-se que a Lei Complementar nº 73/1993 não trouxe inovações substanciais que pudessem se enquadrar no conceito de

⁴⁰ A União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (UNAFE) apresentou, em 2009, Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos arts. 11 e 12 da Lei Complementar nº 73/1993, que estabelecem a vinculação jurídica e técnica da PGFN e das Consultorias Jurídicas ministeriais à AGU, e a vinculação administrativa desses órgãos ao Ministério da Fazenda e ao Ministério assessorado, respectivamente. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.29, que, até 31 de janeiro de 2021, ainda aguardava julgamento do Plenário do STF.

displacement. Apesar dessa Lei Orgânica prever, em seu art. 2º, § 3º, que as procuradorias e departamentos jurídicos das autarquias e fundações federais são órgãos vinculados à AGU, não houve o estabelecimento de uma instituição que coordenasse e unificasse a atuação desses departamentos e procuradorias, que continuaram com relativa autonomia organizacional (BRASIL, 1993). Diferente da Advocacia Consultiva da União, a AGU não abrange os departamentos jurídicos de empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União, cabendo a cada uma dessas empresas estatais organizar as instâncias responsáveis por atividades jurídicas.⁴¹

Feito esse comparativo e descritas as principais mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 73/1993, apresenta-se o fluxograma abaixo que sintetiza a estrutura da AGU logo após a promulgação do citado ato normativo:

Figura 3 – Organograma da AGU após a promulgação da Lei Complementar nº 73/1993



Fonte: elaboração própria

⁴¹ No âmbito da Administração Pública Indireta, o Banco Central (Bacen) é outra entidade cujo departamento jurídico, denominado Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), não é um órgão pertencente à estrutura institucional da AGU, estando administrativa e juridicamente vinculado ao Bacen. Nesse sentido, a carreira de Procurador do Bacen compõe o quadro de pessoal dessa autarquia federal. De todo modo, observa-se que há uma vinculação técnica da PGBC em relação à AGU, na medida em que Procurador do Banco Central está proibido de contrariar parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Procurador-Geral do Bacen ou pelo Advogado-Geral da União, conforme estabelece o art. 17-A da Lei nº 9.650/1998 (BRASIL, 1998a).

Os membros efetivos da Advocacia-Geral da União à época eram os integrantes das carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União e Assistente Jurídico, cujas atribuições eram segmentadas conforme suas atribuições. Os Procuradores da Fazenda seriam alocados à PGFN, os Assistentes Jurídicos ficariam a cargo das atividades de consultoria e assessoramento aos Ministérios e outras entidades da Administração Pública Direta, enquanto os Advogados da União seriam aqueles que representariam judicialmente a União.

No início da implementação da Lei Complementar nº 73/1993, um dos principais desafios enfrentados foi a falta de pessoal para os quadros dos órgãos da AGU, já que as carreiras de Advogado da União e Assistente Jurídico eram recém-criadas e ainda não tinha sido objeto de concursos públicos para a contratação de servidores. Por isso, lançou-se mão de burocratas originados da PGFN e de outros órgãos da Administração Pública, que ocuparam cargos em comissão criados para essa finalidade temporária até que fosse empossado o quadro próprio de Advogados da União e Assessores Jurídicos (BRASIL, 2009b).

Apesar do primeiro concurso público para Advogado da União ter sido realizado em 1996, observa-se que essa situação temporária e emergencial viria a se alterar somente a partir dos anos 2000 com a realização de mais concursos públicos às carreiras de Advogado da União e Assessor Jurídico (BRASIL, 2009b). De outro lado, ressalta-se os quadros de Procuradores Federais foi sendo complementado paulatinamente através de nove concursos públicos realizados entre 1992 e 2015.⁴²

Em conjunto ao recrutamento de burocratas jurídicos, observa-se que houve alterações no arranjo institucional da AGU apresentado acima com a promulgação de novos atos normativos legais em 2001 e 2002. Nesse caso, observa-se mais uma situação de *layering*, já que foram adicionadas, ao arranjo institucional estabelecido pela Lei Complementar nº 73/1993, novas regras e “camadas institucionais”. Não houve a substituição de instituições por outras novas, mas sim a institucionalização e a unificação da atuação da AGU na Administração Pública Direta e Indireta. A Lei nº 10.954/2002 estabeleceu que a carreira de Assistente Jurídico seria incorporada pela de Advogado da União (BRASIL, 2002c). Além disso, houve as criações da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da carreira de Procurador Federal, pela Lei nº 10.480/2002 e Medida Provisória nº 2.229-43/2001, respectivamente (BRASIL, 2002a, 2001).

⁴² Informações enviadas pelo Ministério da Economia por meio de pedido de acesso à informação realizado em 03/02/2021. A íntegra da resposta está disponível no mesmo link onde estão os demais documentos levantados para a pesquisa: <https://drive.google.com/drive/folders/1biToufGBf4LPnYfiENmIDtnP-uZZNKn?usp=sharing>.

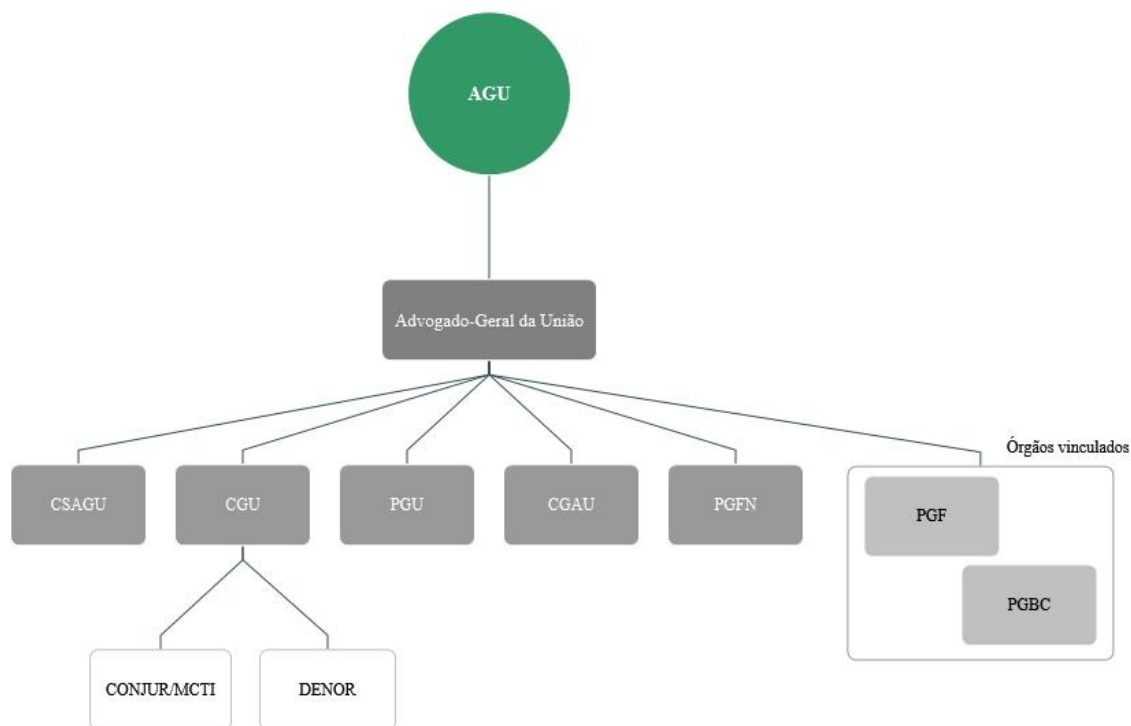
A PGF foi instituída como órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, sendo responsável, no âmbito das autarquias, agências reguladoras e fundações federais pelas atividades de representação judicial e extrajudicial, bem como consultoria e assessoramento jurídicos, e apuração de créditos das autarquias e fundações públicas federais. A PGF reúne, para o caso de autarquias, agências reguladoras e fundações federais, funções que, para a Administração Pública Direta, estão segmentadas em três órgãos distintos da AGU. São eles: PGFN (apuração, certeza e cobrança de créditos de qualquer natureza), Consultoria-Geral da União (consultoria e assessoramento jurídico) e Procuradoria-Geral da União (representação judicial).

Cabe ressaltar que, no caso da PGF, não se observou o mesmo desafio de implementação em relação à falta de servidores para os seus quadros de pessoal. Isso porque os primeiros dois concursos públicos para Procurador Federal foram realizados em 2002, sendo que, até 2013, seriam realizados outros cinco concursos para essa carreira.⁴³

Por fim, a exemplo do que foi feito em relação às outras mudanças institucionais na advocacia pública federal que são objeto do capítulo, apresenta-se abaixo o organograma da AGU após as modificações legislativas de 2001 e 2002, que representa a estrutura institucional do órgão durante o período do marco temporal da pesquisa:

Figura 4 – Organograma da AGU após mudanças legislativas de 2001 e 2002

⁴³ Informações enviadas pela Advocacia-Geral da União por meio de pedido de acesso à informação realizado em 02/02/2021. A íntegra da resposta está disponível no mesmo link onde estão os demais documentos levantados para a pesquisa: <https://drive.google.com/drive/folders/1biToufGBf4LPLnYfiENmIDtnP-uZZNKn?usp=sharing>.



Fonte: elaboração própria

De maneira semelhante ao que é observado nas autarquias, agências reguladoras e fundações em relação à União, observa-se a PGF possui autonomia administrativa e financeira em relação à AGU. Ela é composta por membros da carreira de Procurador Federal, que possui quadro próprio, com promoções independentes das demais carreiras da AGU. Por outro lado, ressalta-se que a vinculação da PGF à AGU é observável em dois principais aspectos. Primeiro, os membros da carreira de Procurador Federal são lotados e distribuídos na Administração Pública pelo Advogado-Geral da União, que também é o responsável por indicar o Procurador-Geral Federal a ser nomeado pelo Presidente da República. Segundo, compete ao Advogado-Geral da União disciplinar, promover e homologar os concursos públicos de ingresso na carreira de Procurador Federal.

3.3 Conclusões do capítulo

Assim como outros casos analisados pela literatura de mudança institucional, as alterações legislativas que resultaram no atual arranjo institucional da Advocacia-Geral da União apresentaram significativa influência da dependência de trajetória. Em outras palavras,

nota-se que a estrutura atual da AGU reflete, de certa forma, os arranjos institucionais que a precederam nos períodos da Ditadura Civil-Militar (1964-1985) e do início da transição democrática (1985-1988). Isso quer dizer que, por mais que as atividades da advocacia pública federal estejam hoje concentradas na AGU, as atividades finalísticas desse órgão público estão segmentadas em organizações internas que possuem relativa autonomia.

Desde a Ditadura Civil-Militar (1964-1985), as mudanças institucionais na advocacia pública federal aconteceram de maneira gradual, principalmente as que ocorreram após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Verifica-se que mudanças institucionais diferidas no tempo podem ser de substancial importância e trazer importantes resultados na construção de arranjos institucionais e no direcionamento das condutas dos agentes afetados (MAHONEY; THELEN, 2009).

Entretanto, considerando que o presente capítulo possui como objetivo apenas a apresentação de uma visão panorâmica do histórico institucional da AGU, não é possível determinar em que medida os arranjos institucionais verificados nesses dois períodos influenciaram a Lei Complementar nº 73/1993 e os atos normativos posteriores que a complementaram. Nesse sentido, há espaço para futuras pesquisas que objetivem analisar os processos de mudanças institucionais na advocacia pública federal, a fim de identificar as discussões que ocorreram durante os processos legislativos e a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, bem como verificar quais foram os fatores que influenciaram o resultado atual do arranjo institucional da AGU.

De todo modo, faz-se necessário dizer que, apesar de ser um único órgão à primeira vista, observa-se que a estrutura da AGU é pulverizada em diversas instâncias que estão distribuídas pela Administração Pública Federal. Isso permite a conclusão de que não existe uma única burocracia jurídica na AGU, mas sim diversas burocracias jurídicas, cujas características e atuação variará conforme aspectos já mapeados pela literatura, como o arranjo institucional e o tema de políticas públicas que lidam.

Tal questão traz à tona a importância do estudo sobre a maneira pela qual essas burocracias jurídicas da AGU atuam no cotidiano do processo decisório de políticas públicas e em que medida essa atuação se assemelha ou se diferencia das características de outras burocracias que foram objetos de estudos anteriores, principalmente a burocracia de nível de rua, a burocracia de médio escalão e a burocracia de alto escalão. No próximo capítulo, as possíveis respostas a essas questões serão discutidas a partir da observação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI ou do DENOR.

4 QUE TIPO DE BUROCACIA É A BUROCRACIA JURÍDICA?

Um dos objetivos principais do presente trabalho é entender como a burocracia jurídica da CONJUR/MCTI e do DENOR atua nos processos legislativos de CT&I. Todavia, antes de adentrar nessa seara, faz-se necessário situar esse grupo de atores em relação às classificações teóricas dos tipos de burocracia estatal. Em outras palavras, para entender como essas burocracias jurídicas atuam no cotidiano de processos decisórios, mostra-se importante compreender em que medida elas se aproximam ou se afastam das classificações hierárquicas da burocracia estatal, consolidadas pelos estudos da Administração Pública e da Ciência Política sobre o tema (burocracia de nível de rua, burocracia de médio escalão e burocracia de alto escalão), em linha com as perguntas de pesquisa I, I.1 e I.2 apresentadas na seção 1.4 do capítulo 1.

A partir da identificação de convergências e divergências entre as características comumente estabelecidas para os tipos de burocracia e as características dos burocratas jurídicos estudado, é possível estabelecer com maior facilidade unidades comparativas desses atores com os burocratas não-jurídicos. Nessa toada, facilita-se o trabalho de investigação acerca do diálogo entre esses dois tipos de burocratas, que, conforme dito no capítulo 1, mostra-se como um dos desafios atuais da pesquisa em Direito & Desenvolvimento.

No que concerne aos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR, pode-se dizer que eles não se enquadram na categoria de burocracia de nível de rua, nem na de burocracia de alto escalão. Eles não estão cotidianamente na linha de frente da prestação de serviços públicos, nem são, em regra, responsáveis pela implementação de políticas públicas, pois o trabalho deles é predominantemente voltado para assessoramento e consultoria jurídicos a órgãos da Administração Pública Federal. Além disso, não são agentes públicos que ocupam cargos eletivos por prazo determinado, nem são escolhidos a partir de processos eleitorais ou deliberações de parlamentares.

Pelo critério de eliminação, poder-se-ia classificar esses burocratas jurídicos como um segmento da burocracia de médio escalão. Entretanto, não há estudos que indiquem que isso necessariamente seria correto, pois os trabalhos com escopo em burocratas de médio escalão focam o seu olhar para burocratas não-jurídicos que atuam principalmente na implementação e/ou formulação de políticas públicas.

Nos casos em que há a inclusão dos burocratas jurídicos no espaço amostral, isso se deve muito mais ao recorte metodológico que optou por abarcar todos os burocratas que

ocupassem determinados cargos na estrutura administrativa, do que à intenção de focar a lente de análise na burocracia jurídica. No caso da pesquisa realizada por Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), por exemplo, foram levados em conta os burocratas da Administração Pública Federal que ocupavam cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 1 a 5, com o intuito de investigar os determinantes do desempenho dos burocratas de médio escalão. Consequentemente, a pesquisa acabou por incluir burocratas que atuam nas atividades de assessoramento jurídico.

Esse critério hierárquico-formal pode ser um indicativo de que os burocratas jurídicos estudados no presente trabalho são um segmento da burocracia de médio escalão. Porém, ele não confere fundamento suficiente para sustentar essa afirmação. Ainda permanecem dúvidas sobre a eventual convergência entre a burocracia de médio escalão e os burocratas jurídicos do DENOR e da CONJUR/MCTI, o que torna necessário identificar as características do primeiro grupo e analisar em que medida elas convergem ou divergem das características observadas empiricamente no segundo grupo.

Considerando a heterogeneidade de atores que ocupam essa posição intermediária na gestão pública, a realização de exercícios comparativos, como é o caso deste capítulo, podem contribuir para a caracterização empírica de perfis burocráticos, de modo a viabilizar conceitos mais precisos que compreendam suas generalidades e especificidades (LOTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015). Objetiva-se trazer elementos adicionais a fim de contribuir para a caracterização da burocracia de médio escalão, a partir da discussão acerca da possibilidade ou não de enquadrar a burocracia jurídica da CONJUR/MCTI e do DENOR dentro desse conceito. Por isso, a próxima seção (4.1) apresentará as características que são comumente designadas para definir a burocracia de médio escalão.

No caso da Administração Pública Federal, a referida dúvida sobre a classificação da burocracia jurídica é reforçada diante da constatação de que as consultorias jurídicas ministeriais e os demais órgãos de assessoramento jurídico são vinculados à Advocacia-Geral da União. Apesar da CONJUR/MCTI auxiliar as instâncias do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações em questões jurídicas, ela é técnica e juridicamente vinculada à AGU. Isso também é válido para as demais instâncias da Administração Direta e Indireta. Essa autonomia em relação à entidade pública assessorada acaba por levantar dúvidas sobre a possibilidade de classificar os burocratas jurídicos como burocratas de médio escalão.

Assim, a seção seguinte (4.2) irá tratar dos arranjos institucionais da CONJUR/MCTI e do DENOR, a partir da estrutura apresentada no capítulo anterior, que tratou

do histórico institucional da AGU. Tal contextualização auxiliará o entendimento de quem é a burocracia aqui estudada, permitindo comparação a ser realizada na seção 4.3 entre as características identificadas nas entrevistas com burocratas jurídicos e na análise documental de manifestações jurídicas, e as características tradicionais da burocracia de médio escalão. Por fim, são trazidas as conclusões parciais referentes ao presente capítulo (seção 4.4)

4.1 Definindo a burocracia de médio escalão

De uma maneira ampla, a burocracia de médio de escalão pode ser delineada a partir da eliminação dos atores que essencialmente pertencem às outras duas categorias burocráticas, burocracia de alto escalão e burocracia de nível de rua. De um lado, ela não abarca os atores políticos que ocupam cargos eletivos (parlamentares e chefe do Poder Executivo, por exemplo) ou de chefia de órgãos estratégicos (por exemplo, Ministros de Estado). De outro lado, a burocracia de médio escalão, em regra, não é a face mais visível do Estado para os usuários de serviços público, nem atua diretamente na ponta do processo de implementação de políticas públicas. Assim, os burocratas de médio escalão seriam todos os outros atores que estão no estrato intermediário da gestão pública e não se encaixam na burocracia de alto escalão ou na burocracia de nível de rua, que estão nas extremidades da Administração Pública.

De todo modo, a caracterização da burocracia de médio escalão vai além do critério da eliminação. Isso fica evidente no trabalho de Oliveira e Abrucio (2018), que estabelece oito variáveis cuja presença ou ausência nos três referidos grupos burocráticos acaba por caracterizá-los, conforme é possível identificar na tabela abaixo:

Tabela 5 - Características e variáveis dos três níveis hierárquicos da burocracia

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Burocracia de alto escalão	Burocracia de médio escalão	Burocracia de nível de rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/Unidade da Federação – UF)	Não

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Burocracia de alto escalão	Burocracia de médio escalão	Burocracia de nível de rua
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contrato direto com o público-alvo	Não	Sim ou não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programas)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Fonte: Oliveira e Abrucio (2018)

Além dessas características da burocracia de médio escalão, os trabalhos sobre o tema trazem outras três características para caracterizar esse grupo: (i) rotina de trabalho híbrida, que envolve tarefas administrativas e tarefas relacionadas a políticas públicas (PIRES, 2018; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018); (ii) o nível hierárquico do cargo que ocupam na Administração Pública (PIRES, 2018; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018); e (iii) tempo de permanência nos cargos (PIRES, 2018). Todas essas características serão delineadas nos tópicos a seguir, sendo que algumas delas serão tratadas de maneira conjunta em razão da existência de sinergia e/ou sobreposição nas definições.

4.1.1 Aspectos gerais do cotidiano de trabalho: local de atuação, manejo recursos públicos, atividades desempenhadas e sugestão de diretrizes

Ao sistematizar as características dos cotidianos de trabalhos da burocracia de médio escalão, um grupo essencialmente heterogêneo, objetiva-se estabelecer aspectos comuns que são utilizados por estudos anteriores para estabelecer uma tipologia que agregue esses atores situados em estratos intermediários da hierarquia administrativa do Estado. Esta subseção aborda quatro das características que foram citadas acima: (i) o local de atuação dos burocratas de médio escalão; (ii) como eles lidam com os recursos públicos disponíveis; (iii) as atividades desempenhadas na rotina de trabalho; e (iv) a competência deles para sugerir ou estabelecer diretrizes gerais para as atividades que desempenham na Administração Pública.

Com o intuito de entender de quem se está falando, são de central importância as características do equipamento ou programa de política pública ao qual está vinculado o trabalho da burocracia de médio de escalão. Isso porque é possível caracterizar os diferentes agentes integrantes dessa categoria a partir do locus de atuação organizacional, bem como das áreas de gestão ou formulação de políticas (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018). Além disso, as lógicas e culturas organizacionais variam conforme a temática de política pública e o local de trabalho, sendo que ambos os fatores impactam diretamente a atuação dos burocratas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

A burocracia de médio escalão, em regra, é caracterizada pelos coordenadores, gestores e gerentes de um determinado programa de política pública ou equipamento de atendimento ao cidadão, como escolas e hospitais. Eles possuem sua atuação focada exclusivamente no locus organizacional onde estão alocados, não exercendo o papel de coordenação de diferentes programas de políticas públicas ou equipamentos (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018).

No cotidiano dessa atuação, os burocratas de médio escalão são responsáveis pela gestão autônoma de recursos públicos disponíveis para a realização das ações no programa ou equipamento ao qual estão vinculados, podendo interferir em fluxos de informações e na definição dos atores mais adequados ou legítimos para atuar nos processos de execução das ações governamentais (PIRES, 2018). De um lado, essa característica os diferencia da burocracia de nível de rua, que não lida diretamente com recursos públicos. De outro lado, ela também se diferencia dos burocratas de alto escalão, que gerem recursos voltados a um conjunto de serviços e/ou programas governamentais (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018).

Diante desses fatores, nota-se que há “hibridez” nas atividades cotidianas realizadas pela burocracia de médio escalão. Ao mesmo tempo em que ela gerencia recursos públicos que envolve questões administrativas, ela desempenha tarefas ligadas à política pública ou ao equipamento ao qual está vinculada (PIRES, 2018). Em outras palavras, observa-se que o exercício das chamadas “atividades-meio” (por exemplo, gestão de contratos administrativos, orçamentos e recursos humanos) caminha ao lado do exercício de “atividades-fim”. Essas atividades rotineiras, conforme identificado por Pires (2018), são desempenhadas por meio de conversas (telefone e e-mail), participação em reuniões (dentro da própria organização ou em outra organização federal) e elaboração de documentos (relatórios, notas técnicas, apresentações e minutas de portaria ou resoluções).

Apesar dessa “rotina híbrida” e da referida autonomia no manejo dos recursos públicos, os burocratas de médio escalão não possuem competência para definir as diretrizes gerais do equipamento ou programa sob sua direção. Eles podem até sugerir determinadas diretrizes. Porém, é a alta burocracia quem, em regra, possui competência para a decisão sobre as diretrizes a serem seguidas, cabendo ao estrato intermediário da hierarquia a “tradução” dessas diretrizes em ações práticas que serão realizadas pelos burocratas de nível de rua (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018 e LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015). A definição das “linhas mestras” vai além das competências da burocracia de médio escalão, que possui o papel de interligação entre as pontas da estrutura administrativa, conforme será detalhado na subseção a seguir.

4.1.2 Relacionamento com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática

Por se situarem no estrato intermediário da hierárquica administrativa, os burocratas de médio escalão acabam por promover o diálogo entre as necessidades do público-alvo da política pública e as prioridades estabelecidas pelo alto escalão, comportando-se como o elo entre os estratos mais altos da Administração Pública e os executores das políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Consequentemente, observa-se que é a única categoria que lida diretamente com as extremidades da burocracia (alto escalão e nível de rua), apresentando autonomia em relação a ambas (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018).

Ela exerce um “papel duplo”, ora atua como burocracia de alto escalão e ora como burocracia de nível de rua. Participa tanto da elaboração de estratégias de atuação da organização e/ou arranjo institucional da política pública, quanto da implementação dessas estratégias (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

No que se refere ao primeiro papel mencionado, a burocracia de médio escalão assessora o alto escalão no processo de tomada de decisões, sendo responsável pela articulação dos processos de trabalhos internos às organizações governamentais (FREIRE; VIANA; PALOTTI, 2015). Nesse sentido, uma das formas de diferenciação dos tipos de burocracia de médio escalão é o grau de exposição a decisões políticas, ou seja, a proximidade ou distância em relação aos burocratas que estão nos níveis mais altos (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

Já em relação ao segundo papel, os burocratas de médio escalão atuam como tradutores das decisões em ações, tendo função primordial para colocar em prática as políticas

elaboradas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Tal atribuição envolve, muitas vezes, a coordenação de diversos atores que estão envolvidos na política pública, o que demanda um esforço de articulação por parte desses burocratas.

Em estudo realizado sobre a burocracia de médio escalão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Pires (2018, p. 200) identificou que esse grupo define o cotidiano do trabalho como a “manutenção de fluxos constantes de interações laterais e verticais”. Os burocratas do PAC influenciaram a política pública por meio da gestão de seus esforços nos fluxos interativos que intermedeiam. Eles podiam demandar informações com maior ou menor intensidade, decidir o que “sobe” e o que “não sobe”, decidir sobre como equilibrar as tensões entre os diversos atores com os quais interagem e administrar as providências e encaminhamentos necessários.

Diante disso, observa-se que a burocracia de médio escalão concentra parte substancial das suas relações cotidianas com os seus subordinados, superiores e pares no equipamento ou programa de atuação. As interações com pares de outras organizações acontecem, mas são em menor frequência e intensidade, enquanto a interação com políticos é classificada como rara (PIRES, 2018).

4.1.3 Contato com o público-alvo da política pública

Após a discussão sobre o relacionamento dos burocratas de médio escalão com seus pares e os demais estratos burocráticos da Administração Pública, vale ressaltar que o contato com o público-alvo da política pública constitui elemento importante para a identificação da atuação desses atores. Isso porque está intrinsecamente ligado à fase de implementação da política pública.

Não à toa, um dos grupos hierárquicos da burocracia é definido principalmente a partir do intenso contato com o público-alvo da política pública. Do ponto de vista de usuários de serviços públicos, a burocracia de nível de rua é a faceta mais visível e materializada do Estado. Ela realiza interações cotidianas com a população para a concretização das políticas públicas, moldando suas decisões em função das relações com esses usuários (FERREIRA; LOTTA, 2016).

Já a burocracia de médio escalão, em linha com o que foi dito no tópico anterior, tem o seu trabalho voltado para dentro e para o centro do Estado, diferente dos burocratas da

base (nível de rua) e do topo (alto escalão) que estão na fronteira do Estado, que estão voltados principalmente para fora (PIRES, 2018).

Isso não impede que, em determinadas situações, haja burocratas de médio escalão em contato direto com o público-alvo da política pública ou do equipamento ao qual estão vinculados. Um exemplo disso são os diretores de escolas públicas, denominados de burocratas de médio escalão por não estarem na ponta do processo educacional, uma vez que gerenciam esse serviço na escola em que trabalham. Conforme Oliveira e Abrucio (2018), esses burocratas mostram-se como um exemplo acabado de burocrata de médio escalão implementador de políticas, cuja ações afetam diretamente o desempenho dos usuários (alunos).

Assim, o contato ou não com o público-alvo da política pública variará conforme as características da burocracia de médio escalão que está sendo analisada. Tanto que o grau de proximidade desses atores em relação ao serviço entregue aos usuários e, portanto, dos burocratas de nível de rua, é um fator que pode ser levado em conta para identificar os diferentes tipos de burocracia de médio escalão que há na Administração Pública (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

4.1.4 Cargo formal, forma de recrutamento e rotatividade

Os três últimos aspectos que valem ser destacados para caracterizar a burocracia de médio escalão se referem aos cargos que são ocupados pelos integrantes desse grupo. Em relação à denominação formal, Pires (2018) e Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) consideram que, na Administração Pública Federal, a burocracia de médio escalão é aquela alocada nos níveis 1 a 5 dos cargos DAS, pois se referem aos cargos situados entre o alto escalão do Poder Executivo (secretários, secretários executivos e ministros) e a maioria dos funcionários públicos que não possuem cargo DAS. Apresenta-se abaixo os níveis hierárquicos desses cargos DAS e as funções que lhe são comuns:

Tabela 6 - Níveis hierárquicos e funções da burocracia de médio escalão em cargos DAS

Hierárquico	Executivo	Funções
DAS 5	Chefe de gabinete do ministro Chefe de departamento Assessor jurídico Secretário de controle interno Subsecretário de administração	Conselheiro especial do ministro
DAS 4	Coordenador geral	Orientador
DAS 3	Coordenador	Consultor técnico

Hierárquico	Executivo	Funções
DAS 2	Chefe de divisão	Assistente
DAS 1	Chefe de seção	Assistente técnico

Fonte: Cavalcante, Lotta e Yamada (2018)

Além disso, a burocracia de médio escalão é o segmento marcado por apresentar um recrutamento de natureza endógena. Em outras palavras, esses burocratas são majoritariamente servidores públicos efetivos ou pessoas com experiências anteriores na gestão pública, o que acaba por diferenciar esse grupo das burocracias de alto escalão e de nível de rua. Nesses dois nichos, há maior abertura ou acesso ampliado a partir do exterior da Administração Pública (PIRES, 2018).

Segundo Pires (2018), dois principais fatores que explicam essa natureza endógena da burocracia de médio escalão são: (i) exigências legais sobre quantidades mínimas de ocupação de cargos por servidores públicos para cada cargo no sistema DAS, conforme previsto no Decreto Federal nº 5.497/2005 (BRASIL, 2005); e (ii) os cargos de DAS são economicamente mais atrativos para servidores públicos, pois eles podem adicionar uma parte da remuneração do cargo aos seus salários regulares que estão associados às carreiras a que pertencem, levando a melhores remunerações do que as que seriam recebidas por não servidores.

A despeito disso, observa-se que, na Administração Pública Federal, há uma aparente maior instabilidade e rotatividade nos cargos da burocracia de médio escalão (PIRES, 2018). Nota-se que as mudanças nos cargos estão sujeitas às mudanças associadas ao ciclo eleitoral, ocorrendo circulação interna bastante intensa por parte dos burocratas de médio escalão. Freire *et al* (2014) identificaram em *survey* que o valor mais frequente de permanência no cargo de médio escalão é de apenas um ano.

Por fim, a título de comparação, nota-se que a burocracia de nível de rua é onde se encontra a maior estabilidade relativa, uma vez que, após a entrada na carreira via concurso público, os servidores públicos se tornam estáveis, integram uma carreira específica e se tornam um grupo profissional e ocupacional. No outro extremo, a burocracia de alto escalão é marcada pela instabilidade associada ao ciclo eleitoral e à gestão de coalizões de governo, pois são diretamente nomeados pelos dirigentes políticos eleitos (PIRES, 2018).

4.2 Arranjos institucionais da CONJUR/MCTI e do DENOR

Uma vez delineada as características da burocracia de médio escalão, o curso natural do capítulo levaria à apresentação das características da burocracia jurídica da CONJUR/MCTI e do DENOR, identificando as divergências e convergências. Entretanto, a partir do histórico institucional da AGU apresentado no capítulo anterior, mostra-se de substancial importância tratar, em maior detalhe, dos arranjos institucionais da CONJUR/MCTI e do DENOR.

Ao entender o arranjo das instituições onde estão alocados os burocratas jurídicos estudados, é possível compreender “quem faz o que” (COUTINHO, 2013; DALLARI BUCCI, 2013), olhando para as competências técnicas de cada uma das instâncias internas e para a distribuição de poder entre os diversos atores envolvidos na advocacia pública federal. Na medida em que instituições são sistemas de regras formais e informais que estruturam e delimitam as possibilidades de ações dos burocratas (PIMENTA, 2020), observa-se que a compreensão de seu arranjo permite analisar com maior clareza a atuação, no cotidiano de trabalho em políticas públicas, dos agentes estatais que o compõem.

Dito isso, relembra-se que CONJUR/MCTI e DENOR estão inseridos na Consultoria-Geral da União, um dos órgãos de direção da AGU, mas a posição institucional e as atribuições de cada um deles apresentam substanciais diferenças. De um lado, a CONJUR/MCTI é órgão setorial da Advocacia-Geral da União e um dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado. Ela exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, criado em 1985, no início da transição democrática no Brasil (DIAS, 2012).

Durante o marco temporal adotado pela pesquisa, a estrutura regimental do MCTI foi regulada por três Decretos distintos, Decreto nº 5.886/2006, Decreto nº 8.877/2016 e Decreto nº 9.677/2019. Em todos eles, observa-se que a CONJUR/MCTI manteve suas competências relacionadas às atividades de assessoramento jurídico ao Ministro do Estado, exame prévio de editais de licitação, uniformização de interpretações jurídicas nas áreas de atuação da CONJUR/MCTI e elaboração de estudos e informações por solicitação do Ministro do Estado (BRASIL, 2006, 2016d, 2019a).

No que se refere às competências para atuar em processos legislativos e na elaboração de atos normativos, observa-se que houve diferença em relação à redação dos dispositivos dos referidos Decretos. Do ponto de vista jurídico, são mudanças sutis e que

aparentam ter pouco impacto prático, mas que podem ter sido reflexos de mudanças na maneira de atuação da CONJUR/MCTI, conforme será discutido no próximo capítulo.

Por ora, cabe dizer que o art. 11 do Decreto nº 5.886/2006, que estabelecia as competências da CONJUR/MCTI, não possuía menções a elaboração de proposições legislativas, trazendo somente a previsão de que ela seria responsável por “assistir ao Ministro do Estado no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ele praticados ou já efetivados” (BRASIL, 2006a). Isso foi alterado com a edição do Decreto nº 8.877/2016, que, em seu art. 13, passou a prever que a CONJUR/MCTI atuaria “em conjunto com os órgãos técnicos do Ministério na elaboração de propostas de atos normativas que serão submetidas ao Ministro do Estado” (BRASIL, 2016).

Adicionalmente, esse dispositivo passou a prever a competência da CONJUR/MCTI para “realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos”. No mais, ressalta-se que essas disposições não sofreram alterações quando da promulgação de novo ato normativo sobre a estrutura regimental do MCIT, o Decreto nº 9.677/2019.

Por outro lado, o DENOR tem suas competências previstas no Decreto nº 7.392/2010, que estabelece a estrutura regimental da AGU e não sofreu alterações durante o marco temporal da pesquisa. Como ele está inserido dentro da Consultoria-Geral da União, o DENOR é órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República e não está vinculado a um determinado setor de políticas públicas, tendo uma atuação multidisciplinar. De todo modo, o escopo de atuação do DENOR apresenta três atividades, todas relacionadas a processos legislativos: (i) análise de anteprojeto de lei, de medidas provisórias e de outros atos normativos em elaboração; (ii) análise de propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional; e (iii) análise de projetos de lei submetidos à sanção do Presidente da República (BRASIL, 2010).

Dessa forma, as diferenças entre as competências da CONJUR/MCTI e do DENOR podem ser sintetizadas em três principais tópicos, conforme disposto na tabela abaixo:

Tabela 7 – Comparativo de competências entre CONJUR/MCTI e DENOR

Atividade	CONJUR/MCTI	DENOR
Atuação restrita a um setor de políticas públicas	Sim	Não
Elaboração e análise de proposições legislativas	Sim	Sim

Atividade	CONJUR/MCTI	DENOR
Exercício de outras atividades relacionadas a consultoria e assessoramento jurídico	Sim	Não
Representação judicial da União	Não	Não

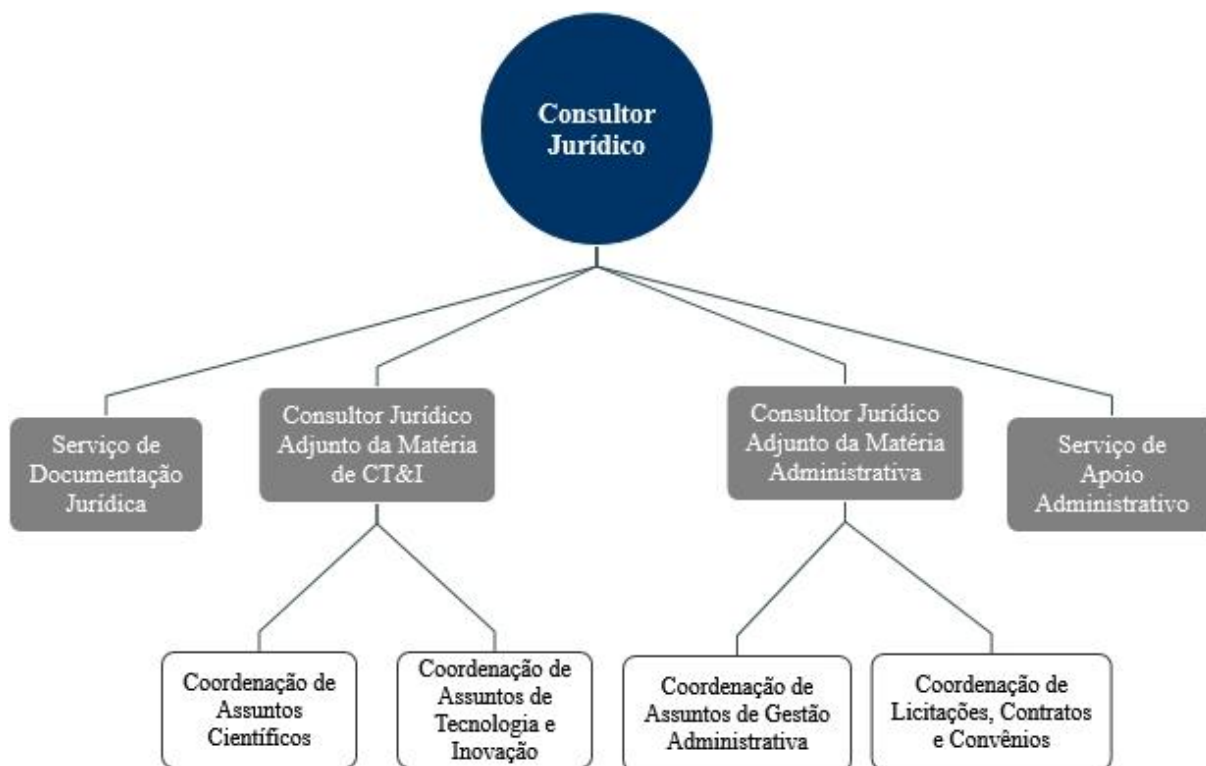
Fonte: elaboração própria

Em relação à estrutura dos dois órgãos, observa-se que o DENOR, por ser um departamento interno da Consultoria-Geral da União, apresenta uma estrutura enxuta. Nesse sentido, não há subdivisões internas e é chefiado por um Diretor e por um Coordenador, conforme estabelecido do Decreto Federal nº 7.392/2010 (BRASIL, 2010).

Já a CONJUR/MCTI apresenta instâncias internas que são estabelecidas a partir dos diferentes temas jurídicos com os quais a Consultoria lida no cotidiano do Ministério. Durante o recorte temporal da pesquisa, seu arranjo institucional apresentou duas configurações diferentes. Até maio de 2016, quando houve a fusão entre o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, e o das Telecomunicações,⁴⁴ a estrutura da Consultoria Jurídica do MCTI era estabelecida pelo Decreto Federal nº 5.886/2006 e pela Portaria do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) nº 754/2006 (BRASIL, 2006^a, 2006b). Nesse caso, o órgão era chefiado por um Consultor Jurídico, auxiliado por dois Consultores Jurídicos Adjuntos, sendo um responsável pela matéria de CT&I e outro pelas “atividades-meio” do Ministério. Esses três atores chefiavam a equipe que estava distribuída em quatro Coordenadorias (Coordenadoria de Assuntos Científicos, Coordenadoria de Assuntos de Tecnologia e Inovação, Coordenadoria de Assuntos de Gestão Administrativa e Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios), além do Serviço de Apoio Administrativo e do Serviço de Documentação Jurídica, conforme representado no fluxograma abaixo:

Figura 5 – Estrutura da CONJUR/MCTI sob a vigência do Decreto nº 5.886/2006

⁴⁴ Trata-se de fusão ministerial estabelecida pela Medida Provisória nº 726/2016, convertida na Lei nº 13.341/2016 (BRASIL, 2016b). Ressalta-se que, em 10 de junho de 2020, foi editada a Medida Provisória nº 980/2020, que desfez a fusão ministerial realizada em maio de 2016 (BRASIL, 2020a). Assim, o então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações foi segmentado em dois: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, e Ministério das Comunicações. A nova estrutura regimental de cada um desses Ministérios foi estabelecida pelo Decreto Federal nº 10.463/2020 e pelo Decreto Federal nº 10.462/2020, respectivamente (BRASIL, 2020b, 2020c).

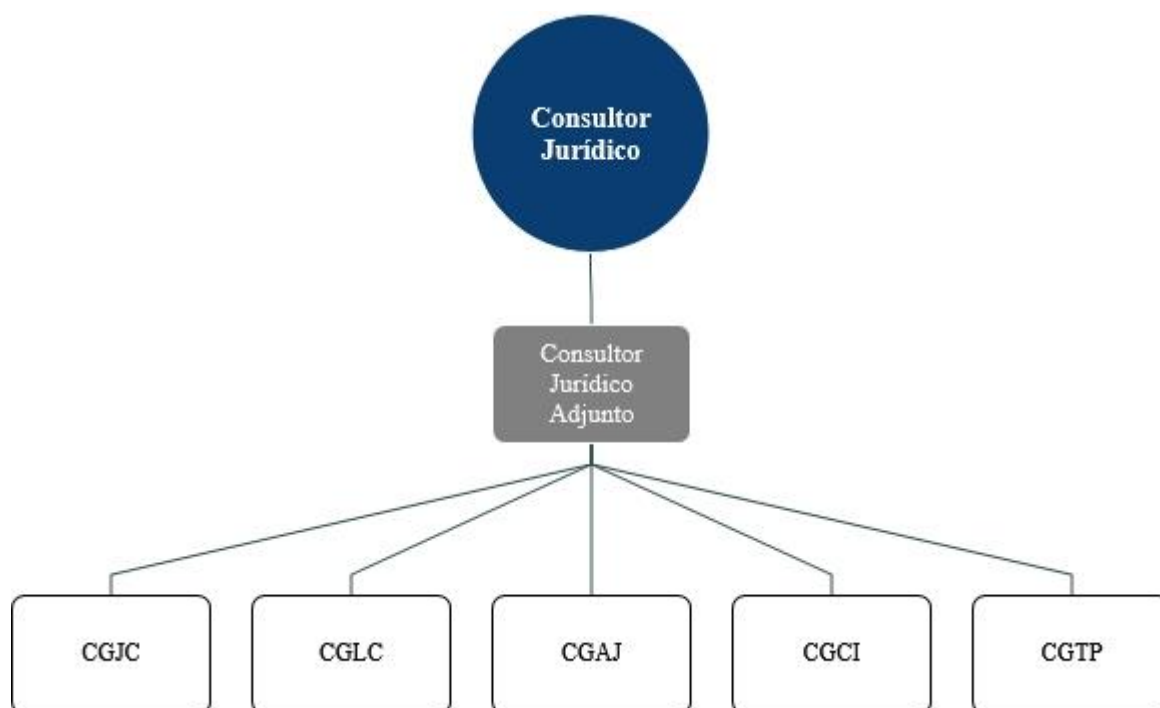


Fonte: elaboração própria

Após a referida fusão ministerial, portarias ministeriais⁴⁵ e o Decreto nº 8.877/2016, sucedido posteriormente pelo Decreto nº 9.677/2019, estabeleceram uma nova estrutura para a Consultoria Jurídica, que passou a ser denominada de CONJUR/MCTIC (BRASIL, 2016d, 2019). O Consultor Jurídico, para além dos integrantes do seu gabinete, contava com o auxílio de somente um Consultor Jurídico Adjunto. Nessa toada, a Consultoria foi dividida em cinco instâncias internas: (i) Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos de Comunicações (CGJC); (ii) Coordenação-Geral de Licitações, Contrato e Atos Correlatos (CGLC); (iii) Coordenação-Geral de Assuntos Judiciais (CGAJ); (iv) Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos de Ciência, Tecnologia e Inovações (CGCI); e (v) Coordenação-Geral de Telecomunicações, Supervisão e Pessoal (CGTP).

Figura 6 – Estrutura da CONJUR/MCTI sob a vigência do Decreto nº 8.877/2016 e do Decreto nº 9.677/2019

⁴⁵ Portaria MCTI nº 5.184/2016 e Portaria MCTIC nº 217/2019 (BRASIL, 2016e, 2019b).



Fonte: elaboração própria

Feito esses esclarecimentos, o próximo tópico tratará especificamente da comparação entre as características da burocracia de médio escalão e as das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR.

4.3 As burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR podem ser conceituadas como burocracias de médio escalão?

A pergunta que está no título dessa seção é o mote para as discussões que serão apresentadas a seguir. Consequentemente, as características das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR serão apresentadas e comparadas às da burocracia de médio escalão, adotando a mesma estrutura que foi utilizada na referida seção. Na primeira subseção, serão abordadas as características sobre o cotidiano de trabalho dos burocratas, como local de trabalho, competência para alocar recursos públicos, atividades cotidianas e prerrogativa para definição de recursos. Em seguida, o foco será no relacionamento dos burocratas jurídicos do DENOR e da CONJUR/MCTI com as outras categorias burocráticas (alto escalão e nível de rua) e com outros burocratas de médio escalão. Já a terceira subseção tem como objeto a existência ou não de contato direto entre os burocratas jurídicos estudados e o público-alvo das políticas públicas cujas formulações contam com a participação deles. Por fim, serão discutidas

as características relacionadas aos cargos que os burocratas jurídicos ocupam, como denominação formal e tempo de permanência.

4.3.1 Aspectos gerais do cotidiano de trabalho: local de atuação, manejo recursos públicos, atividades desempenhadas e sugestão de diretrizes

Em relação a características relacionadas às atividades desempenhadas cotidianamente pelos burocratas de médio escalão na Administração Pública, a subseção 4.1.1 identificou quatro principais aspectos:

- (i) são atores que têm sua atuação vinculada a um determinado equipamento público ou programa de política pública, exercendo principalmente atividades de coordenação e gestão desse equipamento ou programa (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018);
- (ii) no desempenho de atividades nesse locus organizacional, tais burocratas possuem autonomia para gerir recursos públicos, podendo interferir no fluxo de informações e na definição dos atores que atuarão nos processos de execução das ações governamentais (PIRES, 2018 e OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018);
- (iii) a burocracia de médio escalão apresenta rotina de trabalho “híbrida”, na medida em que ela desempenha atividades relacionadas à finalidade da política pública à qual está vinculado e, ao mesmo tempo, é instada a realizar atividades administrativas, relacionadas à “atividade-meio” do local onde atua (PIRES, 2018); e
- (iv) os burocratas de médio escalão não são os responsáveis por definir as diretrizes gerais do equipamento público ou programa de política pública no qual atuam, cabendo a eles somente eventual sugestão de diretrizes para os integrantes da burocracia de alto escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018).

Em relação à característica (i), observa-se que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR não realizam a coordenação nem a gestão das políticas públicas ou dos equipamentos em que atuam. Tal responsabilidade é de responsabilidade de burocratas não-jurídicos, cabendo aos burocratas jurídicos auxiliar esses atores em questões jurídicas, seja

através da elaboração de documentos ou da participação em reuniões. Cabe ressaltar que, no âmbito interno do DENOR e da CONJUR/MCTI, a coordenação da equipe fica a cargo dos ocupantes dos cargos máximos desses órgãos, Diretor e Consultor Jurídico, respectivamente. Porém, reitera-se que tal coordenação fica restrita ao âmbito interno da CONJUR/MCTI e do DENOR, não afetando diretamente as instâncias internas onde estão alocados os burocratas não-jurídicos.

Além disso, esses burocratas jurídicos não estão vinculados a um determinado programa de política pública ou equipamento público onde desempenham suas atividades no cotidiano de trabalho. Pelo contrário, a partir da descrição dos arranjos institucionais da CONJUR/MCTI e do DENOR na seção 4.2, é possível notar que esses burocratas jurídicos prestam consultoria e assessoria jurídicos a órgãos da Administração Pública Federal cujas esferas de competência são abrangentes, indo além de um programa ou equipamento específico.

Trazendo isso para exemplos concretos, observa-se que o DENOR possui competência para atuar em qualquer temática de política pública, desde que esteja dentro da esfera de competência apresentada na seção 4.2, que é relacionada principalmente a processos legislativos. Conforme salientado por um dos burocratas entrevistados, a expertise dos burocratas desse Departamento está relacionada à atividade de analisar a constitucionalidade e a legalidade de proposições legislativas, estejam elas em tramitação no Congresso Nacional, aguardando sanção do Chefe do Poder Executivo ou em elaboração por órgãos da Administração Pública.

Já a CONJUR/MCTI tem sua atuação atrelada às atividades desempenhadas pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, cujas atribuições são substancialmente diversificadas, conforme foi destacado por três burocratas entrevistados para a pesquisa. Eles destacaram a ampla gama de assuntos que os burocratas jurídicos alocados na CONJUR/MCTI são instados a participar, de experimentação animal e organismos geneticamente modificados até incentivos fiscais para o setor de informática, passando por exportação de bens sensíveis e produção de energia nuclear.

Por outro lado, faz-se necessário ressaltar que, dentro da estrutura da CONJUR/MCTI, há relativa especialização temática dos burocratas jurídicos através das Coordenadorias que foram descritas na seção 4.2. Junto a isso, como cada Coordenadoria trata de temas abrangentes, há certa divisão do trabalho entre os burocratas jurídicos por meio de temas ou atividades. Essa divisão interna nas Coordenadorias não é prevista em atos normativos que definem a estrutura da CONJUR/MCTI, mas sim algo informal que é estabelecido pela

equipe de burocratas conforme a familiaridade e experiência dos advogados e advogadas públicos com determinado tema ou atividade.

No que concerne à característica (ii), observa-se que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI possuem autonomia para manejar principalmente os recursos humanos alocados nas instâncias internas desse órgão. Isso ficou evidente em uma das entrevistas com burocratas da CONJUR/MCTI. Nessa oportunidade, a burocrata entrevistada contou que ingressou como uma das Coordenadoras desse órgão a partir de convite realizado pelo então Consultor Jurídico. Além disso, no dia a dia do trabalho, ela mencionou que foi adquirindo autonomia para escolher as pessoas com as quais gostaria de trabalhar na Coordenadoria, já que antes foi necessário coordenar a equipe de advogados e advogadas públicos que já estava presente na Coordenadoria.

Em relação ao DENOR, as informações colhidas por meio da análise documental e das entrevistas não permitem afirmar que havia autonomia para a gestão dos recursos humanos do Departamento, principalmente no que concerne à decisão de alocar determinado advogado público no DENOR.

Algo semelhante pode ser dito em relação à gestão de recursos financeiro. Não foi possível constatar se os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR manejam ou não esse tipo de recursos no seu cotidiano de trabalho, apesar da Consultoria-Geral da União e do MCTI possuírem áreas específicas para a gestão de recursos financeiros utilizados nas atividades do DENOR e da CONJUR/MCTI. De todo modo, é possível afirmar que, no caso das políticas públicas desenvolvidas pelo referido Ministério, o planejamento orçamentário é definido pelos burocratas não-jurídicos, cabendo aos burocratas jurídicos somente verificar se esse manejo financeiro está de acordo com a legislação, conforme dito por burocrata da CONJUR/MCTI em entrevista para a pesquisa.

No que concerne à característica (iii), que trata da rotina de trabalho, as informações colhidas sobre o dia a dia de trabalho no DENOR não permitiram identificar se os burocratas jurídicos, além das atividades relacionadas à análise de proposições legislativas, lidam com questões relacionadas à gestão e administração do Departamento.

Porém, os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI, assim como outros burocratas de médio escalão, apresentam certa hibridez no cotidiano de trabalho, mesclando atividades relacionadas finalísticas, relacionadas às políticas públicas de CT&I, e atividades administrativas do Ministério. Isso é válido principalmente para os burocratas jurídicos alocados nas Coordenadorias que tratam de assuntos de CT&I, uma vez que, em paralelo às

atividades relacionadas ao assessoramento jurídico no processo decisório de políticas públicas, eles precisam lidar com questões relacionadas a gestão de recursos humanos no Ministério. Em alguns momentos, há interligação entre esses dois tipos de atividades, conforme trecho de entrevista com burocrata que trata da realização de reuniões com burocratas não-jurídicos como uma das atividades incluídas na avaliação de desempenho de servidores públicos:

“A gente tem o nosso medidor de produtividade e eu falei [para a equipe técnica do Ministério]: ‘Olha, seguinte. Não está valendo à pena para mim. Vocês têm que mudar aí e colocar uma nomenclatura para eu contabilizar esse meu trabalho, porque não é mera reunião. Eu estou fazendo toda consultoria informal, somente não é formal porque não foi formalizado com NUP [Número Único de Processo] de processo.’ Aí hoje todos esses tipos de reuniões de conversa que eu tenho, eu lanço como assessoramento informal, que geralmente é um preparatório de uma minuta de portaria, um preparatório de uma minuta de decreto.”

Por outro lado, no caso da CONJUR/MCTI, a hibridez da rotina de trabalho dependerá principalmente do locus de atuação do advogado público, ou seja, da Coordenadoria em que ele estiver alocado. Algumas dessas instâncias internas tem o objetivo principal de prestar consultoria jurídica para a área do Ministério responsável pelas atividades administrativas, tais como licitações de bens utilizados no cotidiano de trabalho. Nesse caso, observa-se que não há o elemento híbrido, já que a finalidade da Coordenadoria é lidar com questões administrativas.

No mais, em relação à característica (iv), faz-se necessário tratar desse aspecto em duas partes, pois burocratas jurídicos estudados não estão vinculados a um determinado equipamento público ou programa de política pública. Nesse sentido, analisa-se essa característica que trata da definição de diretrizes gerais, sob as óticas da participação desses atores no processo decisório de políticas públicas e do aspecto interno dos órgãos aos quais pertencem.

De um lado, como DENOR e CONJUR/MCTI são órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos para a tomada de decisões por outros burocratas. Eles ocupam posição institucional que permitem que eles sugiram determinadas diretrizes a serem estabelecidas pelo alto escalão e que deverão ser seguidas pelos equipamentos e programas vinculados.

Por outro lado, observa-se que os burocratas jurídicos que ocupam os cargos de chefia desses dois órgãos, Consultor Jurídico do MCTI e Diretor do DENOR, possuem prerrogativa para estabelecer as diretrizes que serão seguidas pelos demais burocratas jurídicos

do órgão. No caso da CONJUR/MCTI, o Consultor Jurídico possui competência para uniformizar interpretações jurídicas que deverão ser observadas por todos advogados públicos que estiverem vinculados a essa Consultoria Jurídica, conforme consta nos Regimentos Internos que foram citados na seção anterior.⁴⁶

Ademais, o Consultor Jurídico, em conjunto com o alto escalão do Ministério, principalmente o Ministro de Estado e o Secretário-Executivo, define as prioridades de atuação da CONJUR/MCTI. Durante as entrevistas realizadas para a pesquisa, foi possível notar que a equipe da Consultoria é enxuta na quantidade de advogados públicos para o volume de trabalho demandado pelo Ministério. Isso acaba por tornar necessária a definição de questões e projetos prioritários em que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI empenharão maior quantidade de tempo e energia, conforme fala de um dos burocratas jurídicos entrevistados:

Burocrata: “(...) Como a Consultoria Jurídica não participa apenas de proposições legislativas, a gente analisa todos os atos administrativos, licitações, contratos, às vezes nós não temos perna para acompanhar todas as propostas legislativas, todos os atos normativos que estão sendo discutidos no Ministério no aspecto formal. É normal. Então, às vezes a Consultoria Jurídica apenas participa dos mais relevantes, dos mais importantes, deixa o restante para a área técnica processar isoladamente. Nesses casos em que a gente não participa, o parecer já costuma (...) fazer tudo aquilo que não foi feito antes. Mas como geralmente são atos normativos de menor relevância, não são mudanças muito impactantes.”

Entrevistador: “Como vocês fazem para fazer essa seleção de quais casos acompanhar desde o início com maior cuidado e detalhe? Como que faz para definir o que é relevante ou não?”

Burocrata: “Geralmente, isso é, digamos, acordado entre a alta administração do Ministério e o Consultor Jurídico. Eles têm reuniões frequentes, em geral. Aí a alta administração do Ministério coloca quais são os projetos, inclusive do ponto de vista legal, propostas legislativas que estão sendo avaliadas pelo Ministério (...). Muitas vezes, (...) a gente depende que o Ministério nos informe. Às vezes, a gente não fica sabendo de tudo que está sendo discutido no Ministério. É muita coisa para acompanhar. Geralmente, um corpo de advogados, na Conjura do MCTI, geralmente o número médio de advogados girava entre 8 e 10 (...) para analisar tudo no âmbito do Ministério, desde questões de RH [Recursos Humanos], PAD [Processo Administrativo Disciplinar], passando por licitações até as propostas legislativas. Então, muita coisa não era do nosso conhecimento ou somente se tornava do nosso conhecimento quando chegava efetivamente para a gente dar parecer formal sobre o assunto. A nossa participação dependia muito dessas conversas entre a alta administração e o Consultor Jurídico. E o critério era mais de relevância, de questões relevantes, impactantes.”

⁴⁶ São a Portaria MCT n° 754/2006, a Portaria MCTI n° 5.184/2016 e a Portaria MCTIC n° 217/2019 (BRASIL, 2006, 2016e, 2019b).

No caso do DENOR, a definição das diretrizes pelo Diretor não ocorria em razão do alto volume de trabalho. Alguns dos entrevistados com passagem pelo Departamento, ao compararem o cotidiano do trabalho a outras experiências de trabalho da Administração Pública Federal, utilizaram as expressões “tédio absoluto” e “pasmaceira” para designar o trabalho no DENOR. Com isso, a definição das diretrizes passa por questões mais sutis que buscavam facilitar a atividade de análise das proposições legislativas pelos burocratas jurídicos. Um exemplo disso foi a criação de um parecer modelo que fornece os aspectos que devem ser observados pelos advogados públicos do DENOR quando estão analisando a constitucionalidade de uma proposição legislativa.

4.3.2 Relacionamento com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática

Conforme apresentado na seção 4.1.2, um dos principais aspectos da burocracia de médio escalão é o de que ela atua como o elo entre os cargos mais altos da Administração e os implementadores de políticas públicas, lidando de maneira direta e autônoma com burocratas do alto escalão e burocratas de nível de rua (CAVALCANTE; LOTTA, 2015 e OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). Nesse sentido, a burocracia exerce um “papel duplo”. De um lado, ela participa da formulação de políticas públicas e, de outro lado, traduz as decisões em ações práticas, coordenando os atores envolvidos na implementação de políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

O aspecto com maior convergência com os burocratas jurídicos do DENOR e da CONJUR/MCTI se refere à baixa ou quase nenhuma interação com atores políticos que ocupam cargos representativos na Administração Pública. Em ambos os órgãos, foi possível notar que raramente os burocratas eram instados a participar de audiências públicas realizadas por alguma das Casas do Poder Legislativo. No caso do DENOR, os burocratas mencionam que eventual interação com atores políticos fica muito mais a cargo do Advogado-Geral da União e o seu Adjunto.

Já em relação à CONJUR/MCTI, observa-se que tal interação, quando ocorria, era de uma maneira mais pontual e informal, por meio de reuniões com parlamentares em que o Consultor Jurídico acompanhava o Ministro de Estado, por exemplo. Eram interações pontuais e específicas, sendo que os burocratas jurídicos não faziam a interação direta com os parlamentares, conforme trecho de uma das entrevistas realizadas para a pesquisa:

“Como demorou muito [a elaboração de minuta de Medida Provisória], quando chegou para a gente conversar com a Casa Civil, com o pessoal da SAG [Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais] e da SAJ [Subchefia para Assuntos Jurídicos], foi pautada a votação do PL [Projeto de Lei] que estava tramitando, que era o PL das empresas, da bancada deles. Aí foi uma confusão. Era dezembro e eu estava com férias marcadas. Eu falei: ‘Só lamento para vocês. Eu vou viajar.’ E foi assim, um corpo a corpo. Daí eu não me envolvi, óbvio. Eu nem faria isso, porque aí não é o meu papel. Esse é um papel totalmente político. Pessoal pegou nossa minuta, foi de deputado em deputado, de senador em senador e a gente conseguiu alterar o PL num substitutivo e tudo mais, do jeito que deu, que não foi o melhor jeito.”

Cabe aqui pontuar que as outras interações identificadas para a burocracia de médio escalão não são igualmente verificáveis no caso das burocracias jurídicas estudadas, principalmente no que concerne ao papel interligação do alto escalão com o nível de rua. Isso porque tanto os burocratas do DENOR, quanto os da CONJUR/MCTI não apresentam interação direta com atores que atuam na implementação de políticas públicas.

Em relação ao DENOR, é possível segmentar as interações com outros burocratas entre interações formais, que ocorrem nos autos de processo administrativo, e interações informais, através de conversas, reuniões e trocas de mensagens. Do ponto de vista das interações formais, observa-se que os burocratas jurídicos interagem com o alto escalão da AGU, principalmente o Advogado-Geral da União e o Consultor-Geral da União. São esses atores que, em regra, transmitem solicitação da Presidência da República para a elaboração de manifestação jurídica sobre proposição legislativa que está na fase de sanção e/ou veto pelo Chefe do Poder Executivo.

Já do ponto de vista informal, nota-se que os burocratas jurídicos do DENOR interagem com seus pares de Departamento, bem como os que estão em outros órgãos públicos. Pelo que foi identificado nas entrevistas realizadas, esse segundo caso ocorre principalmente quando a Casa Civil reúne representantes da AGU e de Ministérios interessados para realizar reunião de alinhamento sobre determinada proposição legislativa que irá para sanção ou veto do Presidente da República. Nesse caso, a Casa Civil transmite a esses atores o contexto político de aprovação da proposição e os temas que são por ela abordados.

Outro momento em que se observa a interação dos burocratas jurídicos do DENOR com pares de outros órgãos públicos evidencia a ausência de interação desses atores com a burocracia de nível de rua. Ao tratarem da análise de proposições legislativas nas entrevistas, alguns dos burocratas mencionaram a dificuldade de, a partir da posição ocupada no DENOR, identificar os impactos práticos das alterações legislativas propostas na proposição analisada.

Em determinadas situações, busca-se o diálogo com integrantes de Consultorias Jurídicas ministeriais ou outros órgãos técnicos para entender esses efeitos e mitigar os efeitos da distância física do DENOR, cujo escritório fica localizado no edifício-sede da AGU em Brasília/DF.

Já os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI realizam trabalho interno ao Ministério, articulando principalmente o alto escalão e a burocracia não-jurídica que está situada no estrato intermediário. Apesar de alguns advogados públicos auxiliarem os integrantes de alguns órgãos colegiados vinculados ao Ministério, como o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (CONCEA), nota-se que também não há interação direta com a burocracia de nível de rua.

De todo modo, observa-se há intensa interação com o alto escalão ministerial e com outros burocratas de médio escalão em dois principais momentos. Primeiro, quando o Consultor Jurídico do MCTI, em conjunto com o Ministro de Estado principalmente, estabelece os projetos que demandam maior atenção e tempo dos advogados públicos, conforme foi mencionado na subseção anterior.

Segundo, quando os integrantes da CONJUR/MCTI exercem o papel de tradução de decisões. Porém, não se trata da tradução de decisões em ações práticas, mas sim de traduzir as ideias trazidas pela área técnica do Ministério para o “juridiquês”, ou seja, transformar as ideias apresentadas em minuta de proposição legislativa que esteja de acordo com as regras de redação de atos normativos e seja coesa com o ordenamento jurídico vigente. Trata-se de uma atividade de central importância não somente pelo fato disso viabilizar juridicamente a política pública, mas também porque mais de um burocrata entrevistado mencionou a preocupação de, no cotidiano do Ministério, evitar que algum anteprojeto de ato normativo seja enviado a outros órgãos com alguma falha do ponto de vista legal.

Assim, observa-se que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI não são intermediadores das fases de tomada de decisão e sua implementação, mas sim de diferentes etapas do próprio processo decisório. A partir de objetivos e ideias apresentados por burocratas não-jurídicos, eles auxiliam principalmente na incrementação e aperfeiçoamento do elemento jurídico da política pública, formalizando e documentando essas ideias e objetivos em algum documento, por exemplo, minuta de proposição legislativa e parecer jurídico analisando a sua constitucionalidade.

No mais, esse relacionamento entre burocratas jurídicos e burocratas não-jurídicos pode encontrar certa resistência de alguma das partes no cotidiano de trabalho no órgão público.

Nesse caso, entra em cena o papel central de burocratas de médio escalão que exercem atividades de chefia, a fim viabilizar e facilitar essa interação entre burocracia jurídica e burocracia não-jurídica. Tal discussão será aprofundada no próximo capítulo. Todavia, vale destacar que burocratas entrevistados mencionaram que o Consultor Jurídico influencia diretamente na maneira como se desenvolve o relacionamento entre os burocratas jurídicos e os burocratas não-jurídicos no âmbito interno do Ministério. Isso é válido principalmente para os casos em que as equipes alocadas nas Coordenações da Consultoria Jurídica são novas no Ministério, devido a mudanças de pessoal. No contexto da CONJUR/MCTI, principalmente das Coordenadorias responsáveis pelas políticas públicas de CT&I, observa-se que a atuação do Consultor Jurídico como mediador entre burocracias jurídicas e não-jurídicas acabou por catalisar o relacionamento dos advogados públicos com a área técnica, facilitando o diálogo mais intenso entre essas duas partes.

4.3.3 Contato com o público-alvo da política pública

No caso da burocracia de médio escalão, em linha com o que foi apresentado na subseção 4.1.3, a existência ou não de contato direto com o público-alvo da política pública varia conforme a características dos burocratas que se está analisando. Em outras palavras, tendo em vista a heterogeneidade dos atores integrantes da burocracia de médio escalão, alguns deles apresentam esse tipo de relacionamento no cotidiano da Administração Pública e outros não. Nesse sentido, o grau de proximidade com o público-alvo é um dos fatores para diferenciar os diversos tipos de burocratas de médio escalão.

No contexto dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR, nota-se que não há contato direto com o público-alvo das políticas públicas que contam com suas participações na formulação. Tal constatação deve-se, principalmente, a dois fatores: (i) as posições institucionais da CONJUR/MCTI e do DENOR; e (ii) a dificuldade em identificar o público-alvo das políticas públicas formuladas com participação dos burocratas jurídicos desses órgãos.

Em relação ao primeiro fator, rememora-se que ambos os órgãos estão mais próximos da burocracia de alto escalão do que da burocracia de nível de rua. A atuação deles é muito mais voltada para o processo decisório de políticas públicas do que para a implementação dessas decisões. Isso fica claro diante do fato do DENOR analisar proposições legislativas com o objetivo de subsidiar o Advogado-Geral da União no exercício das atividades de consultoria

e assessoramento jurídicos ao Presidente da República. Algo semelhante pode ser dito acerca da CONJUR/MCTI, cuja instância máxima é o Consultor Jurídico, que atua em contato direto com o Ministro do Estado. Além disso, os demais advogados e advogadas públicos integrantes da Consultoria atuam em contato com outros burocratas de médio escalão do próprio MCTI, não havendo interação com o público-alvo.

Quanto ao segundo fator, a referida dificuldade de identificação do público-alvo pode ser explicada a partir do que foi dito na subseção 4.3.1. Por não estarem vinculados a um único equipamento público ou programa de política pública, os burocratas jurídicos do DENOR e da CONJUR/MCTI lidam diariamente com um espectro diverso de políticas públicas. Isso é verdadeiro principalmente para o caso do Departamento, que pode ser instado a analisar proposições legislativas de diferentes temas, desde política monetária até políticas de incentivo ao turismo, o que acaba por dificultar a identificação de qual seria exatamente o público-alvo das atividades do DENOR.

Algo semelhante pode ser dito em relação à CONJUR/MCTI, pois o enfoque das políticas públicas de CT&I pode variar substancialmente conforme a ação governamental que é formulada. Isso é válido tanto em relação à natureza do público-alvo (institutos de ciência e tecnologia, grandes empresas transnacionais, empresas de pequeno porte, universidades etc.), quanto ao setor econômico afetado, por exemplo, automobilístico, aviação civil, agropecuário, entre outros. Diante do fato dos burocratas jurídicos desse órgão também atuarem em diversas políticas públicas que são formuladas no Ministério, observa-se que não há um público-alvo que possa ser identificado e equiparado ao público-alvo que é utilizado nos estudos de burocracia de nível de rua ou de burocracia de médio escalão que atua na implementação de políticas públicas.

A despeito do que foi dito até aqui, faz-se necessário realizar uma ressalva para dizer que há um momento específico do cotidiano dos burocratas jurídicos do DENOR e da CONJUR/MCTI em que se identifica certo contato com público-alvo da política pública de transparência governamental. Em outras palavras, esses atores, no momento de responderem pedidos formulados com base na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011a), apresentam uma interação com os autores desses pedidos, que é mediada pelo sistema do portal eletrônico da Controladoria-Geral da União (e-SIC).

O processo de obtenção às manifestações jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR é detalhado no capítulo 2 e na nota metodológica do trabalho. Entretanto, vale destacar aqui que essa interação quase direta, ocasionada pelas respostas aos pedidos de acesso à

informação, proporcionou a identificação de uma das condutas tipicamente observáveis em burocratas de nível de rua, *creaming* (LIPSKY, 2019).

Ela foi identificada em resposta expedida pela CONJUR/MCTI no âmbito da 2ª instância recursal⁴⁷ em que o pedido de acesso foi deferido, dentre outros motivos, pelo fato do solicitante, estudante de mestrado em instituição de ensino reconhecida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ter afirmado que o pedido se destinaria à pesquisa acadêmica que estava desenvolvendo.

Apesar de se tratar de um único caso em que explicitamente as características e motivações do solicitante foi preponderante para a decisão tomada pelo órgão destinatário do pedido de acesso, tal comportamento pode ser enquadrado como *creaming*, conforme estabelecido por Lipsky (2019). Trata-se de conceito que designa condutas dos burocratas que escolhem (pinçam) os usuários que terão acesso a determinado serviço público ou direito em detrimento dos demais. Essa seleção é realizada, em regra, a partir de critérios estabelecidos pelos próprios burocratas para definirem quais são os usuários mais fáceis de serem atendidos, os que estão mais motivados para serem atendidos ou os que possuem maiores chances de obterem sucesso após o atendimento. Nesse caso, o critério foi a motivação acadêmica do pedido de acesso.

4.3.4 Cargo formal, forma de recrutamento e rotatividade

Os três últimos aspectos que restam ser abordados no comparativo entre a burocracia de médio escalão e os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR tratam dos cargos ocupados na Administração Pública Federal. Na subseção 4.1.4, foi apresentado que burocratas de médio escalão podem ser os agentes que ocupam os cargos de DAS 1 a 5 nos órgãos públicos federais (PIRES, 2018 e CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018). Além disso, o recrutamento de burocratas de médio escalão é essencialmente endógeno, ou seja, majoritariamente são servidores públicos de carreira ou pessoas que possuem experiências prévias na Administração Pública (PIRES, 2018). De outro lado, observa-se que há substancial rotatividade dos burocratas de médio escalão, o que é ilustrado pelo tempo médio de um ano de permanência em cargos da burocracia de médio escalão (PIRES, 2018 e FREIRE et al, 2014).

⁴⁷ Pedido de acesso às manifestações jurídicas sobre Projeto de Lei nº 2177/2011 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011), que deu origem ao Novo Marco Regulatório de CT&I (Lei nº 13.243/2016).

Trazendo essas características para o contexto da CONJUR/MCTI e do DENOR, observa-se, em primeiro lugar, que os cargos de ambos os órgãos estão dentro do intervalo estabelecido por Pires (2018) e Cavalcante, Lotta e Yamada (2018). No caso do DENOR, o Decreto nº 7.392/2010, que regeu a estrutura regimental da AGU durante o marco temporal da pesquisa, estabelecia que haveria dois cargos DAS, um para a função de Diretor (DAS 5) e outro para a de Coordenador (DAS 3).

Já a CONJUR/MCTI, conforme dito na seção 4.2, teve sua estrutura regimental regrada por três Decretos diferentes que se sucederam. Entretanto, todos eles mantiveram designações de cargos parecidas. O Decreto nº 5.886/2006 previa que o Consultor Jurídico teria cargo DAS 5, enquanto os quatro Coordenadores corresponderiam a cargos DAS 3 (BRASIL, 2006a). Além disso, a Consultoria Jurídica contaria com dois cargos de Assistentes (DAS 2) e dois de Chefes (DAS 1).

Com a fusão ministerial entre MCTI e o então Ministérios das Comunicações, a estrutura da CONJUR/MCTI adquiriu novas Coordenadorias e o Decreto nº 8.877/2016, que revogou o referido Decreto nº 5.886/2006, passou a prever, junto com os então cargos DAS, cargos de Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE) (BRASIL, 2016d).⁴⁸ A relação de cargos e funções na Consultoria ficou da seguinte maneira, que seria posteriormente mantida pelo Decreto nº 9.677/2019, substituto do mencionado Decreto de 2016:

Tabela 8 – Cargos da CONJUR/MCTI sob a vigência do Decreto nº 8.877/2016

Hierárquico	Cargo
DAS 5	Consultor Jurídico
FCPE 4	Consultor Jurídico Adjunto Coordenador-Geral
FCPE 3	Coordenador
DAS 2	Assistente
FCPE 2	Chefe
DAS 1	Assistente técnico
FCPE 1	Assistente técnico

Fonte: elaboração própria

⁴⁸ Cargos FCPE, assim como os DAS, são cargos de confiança que dependem de nomeação do chefe do órgão público, no caso da CONJUR/MCTI é o Advogado-Geral da União. Entretanto, a diferença é que os cargos FCPE destinam-se exclusivamente a servidores públicos, que necessariamente estão vinculados a alguma das carreiras da Administração Pública.

Em relação às características do recrutamento, observa-se que aqui também há convergência entre o que foi trazido por Pires (2018) e os aspectos observados no DENOR e na CONJUR/MCTI. Em outras palavras, nota-se que os recrutamentos de burocratas jurídicos de ambos os órgãos apresentam de maneira evidente o aspecto endógeno, que acaba por ser ainda mais endógeno devido ao fato desses órgãos serem integrados de maneira expressiva por servidores públicos efetivos pertencentes às carreiras vinculadas à AGU (Advogado da União, Procurador Federal e Procurador da Fazenda Nacional).

Apesar do objetivo principal da pesquisa não ser a realização de um levantamento abrangente sobre as características individuais de cada burocrata jurídico que compõe o DENOR ou a CONJUR/MCTI, as entrevistas realizadas e a análise das manifestações jurídicas permitiram o levantamento de informações que sustentam a afirmação acerca da endogeneidade do recrutamento desses órgãos. Todos os oito burocratas jurídicos entrevistados que tiveram passagem por CONJUR/MCTI e/ou DENOR eram servidores públicos da AGU, sendo sete Advogados da União e uma Procuradora Federal.

O mesmo pode ser dito em relação aos burocratas que subscreveram as manifestações jurídicas dos dois referidos órgãos no âmbito de processos legislativos. Do total de manifestações analisadas, foram identificados 15 (quinze) burocratas jurídicos diferentes que as subscreveram, sendo que 12 (doze) eram Advogados da União, dois eram Procuradores Federais e um era Procurador da Fazenda Nacional.

Por fim, cabe ressaltar que, em relação às características de rotatividade e instabilidade dos cargos da burocracia de médio escalão, há uma convergência parcial com o que foi observado no DENOR e na CONJUR/MCTI. Isso porque os sete burocratas jurídicos entrevistados permaneceram nos cargos de um desses órgãos por período superior a um ano. Apesar de se tratar de espaço amostral substancialmente menor do que o utilizado por Freire *et al* (2014), observa-se que tal divergência pode ser um indício de que, no caso da burocracia jurídica da CONJUR/MCTI e do DENOR, tende a haver maior estabilidade nos cargos.

De outro lado, ressalta-se que todos os burocratas jurídicos entrevistados possuíam outras experiências em cargos na Administração Pública, não tendo sua trajetória profissional pautada em um único órgão público. A despeito da aparente estabilidade relatada acima, observou-se que todos os oito entrevistados já tinham ocupado cargos em outras consultorias jurídicas ministeriais, órgãos de chefia da Advocacia-Geral da União, entidades da Administração Pública Indireta ou órgãos com maior proximidade à Presidência da República, como a Secretaria de Governo e a Casa Civil.

4.4 Conclusões do capítulo

Apesar das particularidades trazidas acima, observa-se que as burocracias jurídicas do DENOR e da CONJUR/MCTI têm características semelhantes às da burocracia de médio escalão. A comparação realizada anteriormente permitiu observar que o critério da eliminação das outras duas categorias burocráticas (burocracia de alto escalão e burocracia de nível de rua) não é o único que sustenta tal afirmação. Há mais convergências do que divergências entre as características identificadas pelos estudos sobre burocracia de médio escalão e as dos referidos burocratas jurídicos.

Tanto no caso da CONJUR/MCTI, quanto no do DENOR, foi possível identificar quatro principais características convergentes com a burocracia de médio escalão. Primeira, ocupam cargos na Administração Pública que estão no estrato intermediário da hierarquia, havendo convergência inclusive quanto à denominação formal (DAS 1 a 5). Segunda, recrutamento essencialmente endógeno, que, nas burocracias aqui estudadas, é fortemente baseado em servidores públicos que pertencem a alguma das três carreiras vinculadas à AGU (Advogado da União, Procurador Federal e Procurador da Fazenda Nacional). Terceira, não necessariamente há contato direto com o público-alvo da política pública em que estão envolvidos, a despeito do fato de existir certo contato quase direto em situações pontuais, como as respostas a pedidos de acesso à informação. Quarta, os burocratas jurídicos estudados não possuem competência para definir as diretrizes gerais dos programas de políticas públicas que participam, sendo importante ressaltar que os coordenadores dos dois órgãos estudados, Diretor do DENOR e Consultor Jurídico do MCTI, estabelecem diretrizes internas para os respectivos órgãos, como a uniformização de interpretação de determinado ato normativo.

Tendo em vista que a presente pesquisa aborda duas burocracias jurídicas que são diferentes, nota-se que algumas das características da burocracia de médio escalão foram ao encontro somente do que foi observado na burocracia jurídica da CONJUR/MCTI. Nesse grupo, enquadram-se as características que tratam da autonomia para gerir recursos humanos, da rotina de trabalho híbrida, que envolve atividades administrativas e atividades finalísticas voltadas às políticas públicas, e da tradução de decisões de burocratas não-jurídicos.

Contudo, essa tradução não ocorre da mesma maneira que é verificada na burocracia de médio escalão, que traduz as decisões da burocracia de alto escalão em ações práticas na implementação de políticas públicas junto à burocracia de nível de rua. No caso da

CONJUR/MCTI, trata-se da tradução, para a “linguagem jurídica” (juridiquês), de decisões ou objetivos da alta burocracia do Ministério ou dos burocratas não-jurídicos de médio escalão, a fim de tornar uma minuta de proposição legislativa, por exemplo, factível para análise das burocracias lotadas em outros órgãos e entidades da Administração Pública.

Tal questão será aprofundada no próximo capítulo, a partir do contexto de processos legislativos de CT&I. Entretanto, vale aqui destacar que essa tradução para o “juridiquês” não se apresenta somente como um rebuscamento na linguagem ou na utilização de vocabulário menos coloquial ou de uso de expressões em latim. Pelo contrário, além da questão do diálogo com outros órgãos públicos, essa tradução pode representar uma “redução de danos” aos burocratas não-jurídicos, mitigando os riscos de que o documento final tenha a sua legalidade ou constitucionalidade questionada posteriormente.

Por outro lado, nota-se que houve pontos em que tanto os burocratas jurídicos da CONJUR/MCIT quanto os do DENOR apresentaram divergências em relação à burocracia de médio escalão. Nesse caso, ressalta-se a ausência de relacionamento com ambas as extremidades da hierarquia burocrática. Em ambos os órgãos, os burocratas jurídicos se relacionavam, principalmente, com burocratas de alto escalão e com outros burocratas de médio escalão, não havendo contato com a burocracia de nível de rua.

De um lado, os atores do DENOR se relacionavam com seus pares do Departamento e com o alto escalão da AGU, Advogado-Geral da União e Consultor-Geral da União, sendo que ocasionalmente se relacionavam com burocratas de consultorias jurídicas ministeriais e de órgãos ligados à Casa Civil da Presidência da República. De outro lado, os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI focavam sua interação cotidiana em atores internos do MCTI, ou seja, os pares de Consultoria Jurídica, os burocratas não-jurídicos que estavam no estrato intermediário da hierarquia do Ministério e os burocratas de alto escalão do MCTI (Ministro de Estado, Secretário Executivo e outros Secretários setoriais).

Dito isso, apresenta-se abaixo tabela que sistematiza e facilita a visualização das convergências e divergências entre burocracia de médio escalão, burocracia jurídica da CONJUR/MCTI e burocracia jurídica do DENOR:

Tabela 9 – Características e variáveis da burocracia de médio escalão e das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR

Subseções do capítulo	Característica	Burocracia de médio escalão	Burocracia jurídica CONJUR/MCTI	Burocracia jurídica jurídica DENOR
4.1.1 4.3.1	Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Sim	Não	Não
4.1.1 4.3.1	Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Não	Não coordena, mas pode atuar em diversos equipamentos e programas	Não coordena, mas pode atuar em diversos equipamentos e programas
4.1.1 4.3.1	Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim (somente recursos humanos)	Inconclusivo
4.1.1 4.3.1	Rotina de trabalho híbrida	Sim	Sim ou Não (depende da Coordenadoria)	Inconclusivo
4.1.1 4.3.1	Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Sim
4.1.1 4.3.1	Define diretrizes gerais do equipamento público	Não	Não (exceto diretrizes internas da própria CONJUR/MCTI)	Não (exceto diretrizes internas do próprio DENOR)
4.1.2 4.3.2	Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Sim	Relaciona-se com alto escalão do Ministério e outros burocratas de médio escalão do MCTI. Não interage com burocracia de nível de rua.	Relaciona-se com alto escalão da AGU e com órgãos externos (ligados à Casa Civil e/ou consultorias jurídicas ministeriais). Não interage com burocracia de nível de rua.
4.1.3 4.3.3	Encontra-se em contrato direto com o público-alvo	Sim ou não (varia conforme a atuação)	Não (exceto respostas a pedidos de acesso à informação)	Não (exceto respostas a pedidos de acesso à informação)
4.1.4 4.3.4	Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/Unidade da Federação)	Concursado	Concursado
4.1.4 4.3.4	Ocupa cargos DAS 1 a 5	Sim	Sim	Sim
4.1.4 4.3.4	Alta rotatividade e instabilidade nos cargos	Sim	Sim ou não (varia conforme cada burocrata)	Sim ou não (varia conforme cada burocrata)

Fonte: elaboração própria

A despeito do que foi apresentado acima, faz-se necessário destacar que o presente trabalho não abrange toda a Advocacia-Geral da União, motivo pelo qual não é possível afirmar que essa instituição é composta somente de burocratas de médio escalão. Isso fica evidente ao observar que alguns cargos da AGU estão mais próximos de serem considerados da burocracia de alto escalão. Um exemplo disso é a posição de Advogado-Geral da União, que goza de prerrogativas e direitos equivalentes às de Ministro de Estado, sendo de livre indicação do Presidente da República entre cidadãos e cidadãs maiores de 35 anos de idade, “de notável saber jurídico e reputação ilibada”, conforme previsto no art. 3º da Lei Complementar nº 73/1993 (BRASIL, 1993).

De todo modo, no âmbito das discussões sobre processos legislativos de CT&I que serão trazidas no próximo capítulo, será adotado como premissa de que tanto a burocracia jurídica do DENOR, quanto a burocracia jurídica da CONJUR/MCTI, são burocracias de médio escalão, cujas peculiaridades trazem impacto substancial nas atividades desempenhadas no cotidiano da Administração Pública.

5 BUROCRATAS JURÍDICOS EM PROCESSOS LEGISLATIVOS DE CT&I

Conforme apresentado no capítulo 1 do trabalho, um dos desafios para o campo do Direito & Desenvolvimento é o diálogo entre burocratas jurídicos e burocratas não-jurídicos no âmbito do processo decisório de políticas públicas, já que esses atores tenderiam apresentar visões conflitantes sobre o direito (PRADO; COUTINHO; SCHAPIRO, 2016). Tendo em vista que o objetivo do trabalho é analisar quem são e como atuam duas burocracias jurídicas específicas da Administração Pública Federal, o presente capítulo discute a maneira pela qual ocorre a atuação de um dos dois grupos integrantes do mencionado diálogo, observando como eles construíram as suas ações, como outros atores envolvidos nos processos legislativos influenciaram essa construção e quais são os fatores que influenciaram e constrangeram tal construção de ações.

Em outras palavras, o presente capítulo aborda uma das duas discussões centrais do trabalho, ou seja, investiga-se como é a participação dos burocratas jurídicos do DENOR e da Consultoria Jurídica do MCTI nos processos legislativos de CT&I que trataram de proposições apresentadas entre 31 de agosto de 2011 e 31 de dezembro de 2018. Busca-se, assim, responder às perguntas de pesquisas II, II.1, II.2, II.3 e II.4, apresentadas na seção 1.4 do capítulo 1.

Importante ressaltar que, quando se referir às burocracias jurídicas que estão no escopo do trabalho, o trabalho não estará abordando a totalidade da Advocacia-Geral da União. Conforme explicado nos capítulos 3 e 4, a estrutura da AGU envolve diversos órgãos onde outros burocratas jurídicos também possuem atuação em processos legislativos, como é o caso de outras consultorias jurídicas ministeriais e de órgãos da Presidência da República que são compostos majoritariamente por burocratas pertencentes a uma das três carreiras da AGU (Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Advogado da União), como é o caso da Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ). Dessa forma, as discussões que serão trazidas aqui tratam especificamente das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR, apesar de elas apresentarem algum potencial de serem expandidas para analisar outros burocratas jurídicos vinculados à AGU.

Dito isso, em linha com o que foi dito no capítulo anterior, considera-se que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR podem ser enquadrados dentro da categoria da burocracia de médio escalão, a partir das conclusões trazidas no capítulo anterior. Nessa toada, a literatura sobre esse segmento burocrático apresenta três diferentes concepções

para a realização de estudos sobre o tema: (i) perspectiva estrutural; (ii) perspectiva de ação individual; e (iii) perspectiva relacional.

A primeira, cujo principal teórico é Max Weber, enfoca os burocratas como “engrenagens de um mecanismo, considerando a sua atuação predefinida dentro de uma estrutura organizacional e normativa mais ampla”, nas palavras de Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 38). Nesse sentido, a burocracia é entendida como um sistema de dominação impessoal, sendo que os agentes, inseridos em cadeias de comandos hierárquicos, não se confundem com os meios de administração e suas condutas são orientadas pela obediência a regras formais. Assim, a atuação da burocracia não dependeria das características, inclinações ou paixões dos agentes, mas sim das normas e estruturas formais que definem as organizações em que atuam (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

Já a perspectiva de ação individual parte da premissa de que a atuação da burocracia é motivada pela maximização de seus próprios interesses e ganhos pessoais. Sob essa lente, a compreensão da atuação dos burocratas de médio escalão é marcada pela competição entre agentes que estabelecem interações a partir dos interesses e constrangimentos oferecidos. Assim, é possível olhar para o poder de iniciativa e potencial de empreendedorismo dos referidos burocratas, em contraposição ao papel passivo previsto na visão estrutural mencionada no parágrafo anterior (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

Acerca da perspectiva relacional, que é adotada pela presente pesquisa, nota-se que ela analisa os burocratas através da ênfase nas relações que esses atores estabelecem com os demais agentes do seu entorno. Essa abordagem busca compreender o funcionamento das organizações estatais através do modo como elas são condicionadas e alteradas pelas múltiplas interações sociais, pois reconhece-se que não é possível isolar as variáveis de análise, o que torna necessário observá-las conjuntamente. Assim, ganham relevância as responsabilidades cognitivas e comunicacionais dos burocratas de médio escalão, visto que eles podem ser interpretados como atores que, interativamente, sintetizam e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

A opção por essa perspectiva embasa-se principalmente pela insuficiência das outras duas visões em captar a complexidade da atuação do Estado e de grandes organizações, bem como os atores que elas compõem. De um lado, a perspectiva de ação individual apresenta falhas para compreender a inserção dos burocratas de médio escalão em redes sociais complexas. De outro lado, a perspectiva estrutural não oferece recursos analíticos para compreender as particularidades da atuação desses burocratas, nem auxilia a compreensão das

relações entre distintas burocracias e suas consequências para a produção de políticas públicas. Isso porque a atuação da burocracia é vista de maneira estanque, pré-definida pela posição ocupada e sua função na hierarquia organizacional (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

Em linha com o que foi dito na introdução e no capítulo 1 do trabalho, a abordagem relacional da burocracia permite estudar a ação governamental e as políticas públicas a partir do material humano do Estado e das relações pessoais que lhe conferem concretude. Nesse sentido, burocratas são compreendidos como atores que, em seu cotidiano de trabalho, interpretam normas jurídicas e decisões de estratos superiores, desenvolvem entendimentos sobre suas funções nas organizações às quais pertencem e dispõem de certo grau de discricionariedade na tomada de decisões (PIRES, 2015).

Por isso, o referencial da perspectiva relacional possui maior flexibilidade para lidar com diferentes contextos institucionais e de temáticas de políticas públicas, pois não apresenta as limitações dos referenciais estrutural e da ação individual, partindo do entendimento de que a atuação dos burocratas é influenciada pelo arranjo institucional e a interação com outros atores. Com isso, ela acaba por ter maior potencial descritivo do cotidiano da Administração Pública, quando comparada às perspectivas estrutural e de ação individual.

Para operacionalizar essa perspectiva relacional na presente pesquisa, o estudo sobre a participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR busca identificar os fatores institucionais e relacionais que influenciam e moldam essa participação. Ao se falar em fatores institucionais, adota-se aqui a visão neoinstitucionalista de que eles possuem potencial para delimitar os objetivos dos burocratas e a distribuição de poder entre eles. Junto a isso, leva-se em consideração que as instituições oferecem contextos e que os atores estabelecem estratégias, sendo que as instituições acabam, ao mesmo tempo, constringendo as preferências e dando origem às preferências, escolhas e resultados (LOTTA, 2010).

Os principais fatores institucionais que influenciariam os burocratas seriam: as posições de poder que eles ocupam, que permitem ou limitam o acesso a informações e recursos, os incentivos que os burocratas recebem, as capacidades que eles encontram nas organizações para realizarem ações, os constrangimentos existentes, além da percepção desses atores sobre o seu contexto de atuação, a partir da aprendizagem com decisões anteriores. Assim, não basta olhar para um fator institucional específico, sendo necessário observar como a interação desse conjunto de fatores se relaciona e acaba por moldar os processos e resultados nos quais estão envolvidos os burocratas (LOTTA, 2010).

Os fatores institucionais são apenas um dos elementos que interferem na participação de burocratas em atividades da Administração Pública. Para compreender como os burocratas jurídicos participam de processos legislativos também é necessário observar os fatores relacionais envolvidos. Isso se deve ao fato de que a ação dos indivíduos é influenciada pela dinâmica relacional e pelas interações que estabelecem, tendo em vistas as habilidades, estilos e potenciais relações que podem ser estabelecidas. Por isso, cabe aqui observar como os burocratas jurídicos mobilizam as interações com outros atores em diversos momentos que se refletem nos processos legislativos de CT&I (LOTTA, 2010).

Atores com habilidades sociais seriam aqueles que desenvolvem capacidade para negociar, definir as comunicações das situações e encontrar maneiras de mediar os processos de interação e de decisão sobre políticas. Nesse sentido, esses atores adquirem conhecimento sobre como interagir, cooperar e ganhar senso de suas próprias identidades a partir dos processos de interação, bem como possuem habilidade que os torna capazes de compreender o ambiente e adaptar seus interesses às contingências (LOTTA, 2010).

Diante dos conceitos de fatores institucionais e relacionais expostos acima, faz-se necessário ressaltar que, no decorrer do capítulo, será conferida maior ênfase aos fatores que possuírem ligação direta com aspectos jurídicos da atuação dos burocratas jurídicos estudados. A título de exemplo, citam-se as normas jurídicas que estabelecem o arranjo institucional no qual os burocratas atuam nos processos legislativos, as normas jurídicas que moldam e constroem desses atores e a maneira como eles operacionalizam o direito nos diferentes momentos dos processos legislativos.

Tal opção justifica-se, principalmente, pelo fato de o presente trabalho estudar a burocracia jurídica a partir do ponto de vista da área do direito, apesar de buscar estabelecer interlocuções com áreas dos campos da Administração Pública e da Ciência Política. Nesse sentido, ao se valer de ferramentas analíticas formuladas por outros campos das ciências sociais, torna-se necessária a adaptação, em alguma medida, para pesquisas no campo do direito.

O capítulo está dividido em quatro seções. A seguir (seção 5.1), serão abordadas as fases dos processos legislativos nas quais foi identificada a participação dos burocratas jurídicos que estão no escopo da pesquisa, uma vez que os aspectos institucionais e relacionais envolvidos variam conforme de uma fase para outra. Conforme será abordado nessa oportunidade, o tipo de atividade realizada em cada fase envolve diferentes tipos de interlocutores, regras e atividades, impactando na maneira pela qual os referidos burocratas participam da formulação dos atos normativos.

Cada uma das outras três seções seguintes abordará uma das fases em que se observou uma participação mais intensa dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e/ou do DENOR. A seção 5.2 trata da participação dos burocratas da referida Consultoria Jurídica na formulação das proposições legislativas no âmbito interno do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações. A seção 5.3 também terá como enfoque principal os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI, mas ela realiza isso a partir do contexto da tramitação do PL 2.177/2011 no Poder Legislativo, que deu origem ao Novo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Por fim, a seção 5.4 aborda a fase de sanção e veto, pela Presidência República, das proposições legislativas, sendo que nesse caso serão abordadas as atuações tanto dos burocratas jurídicos do DENOR, quanto dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI.

5.1 Fases dos processos legislativos com participação das burocracias jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR

A partir do que foi adiantado no acima, cada uma das fases do processo legislativo apresenta diferentes atores, bem como regras que constroem e influenciam a atuação da burocracia. Consequentemente, a participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR pode ser diferente em cada uma dessas fases, principalmente nas atividades e funções que esses atores podem exercer.

De uma maneira ampla, divide-se aqui o processo legislativo em três principais fases: (i) formulação da proposição legislativa que será apresentada ao Poder Legislativo; (ii) tramitação da proposição no Poder Legislativo; e (iii) sanção e veto, pela Presidência da República, da proposição aprovada no Poder Legislativo. Cabe aqui ressaltar que a fase (i) considera principalmente as proposições legislativas que são elaboradas e propostas pelo Poder Executivo. Não se nega a existência nem a importância da elaboração de proposições legislativas por parlamentares e/ou grupos da sociedade civil. Todavia, considerando que a pesquisa tem como objetivo central estudar a atuação de agentes estatais alocados em órgãos do Poder Executivo Federal, ressalta-se que os dados levantados trouxeram, majoritariamente, informações sobre proposições legislativas que foram elaboradas por Ministérios e órgãos ligados à Presidência da República.

Em linha semelhante, ressalva-se também que a opção por tratar a tramitação das proposições do Poder Legislativo como uma fase única se deve ao objeto da pesquisa. Os

burocratas jurídicos estudados, tanto nos documentos analisados quanto nas entrevistas realizadas, se posicionam como agentes externos ao Poder Legislativo e não fazem divisões claras sobre as diferentes etapas que são observadas na referida fase (ii). Por isso, optou-se por manter essa fase unificada, apesar de não implicar na rejeição das diferentes etapas internas que existem na tramitação de uma proposição na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional, sendo que cada uma delas possui suas próprias peculiaridades.

Em relação à fase (iii), o enfoque principal será a etapa prévia à promulgação do ato normativo originário da proposição legislativa. Não se nega que, nos últimos seis anos, a etapa de apreciação dos vetos presidenciais pelo Poder Legislativo adquiriu relevância política. Entretanto, o material levantado para a pesquisa enfocou principalmente no momento de construção das sugestões de veto pelos órgãos do Poder Executivo. Por isso, ela será o principal enfoque das passagens do capítulo que abordarem a referida fase (iii).

Os burocratas jurídicos do DENOR, nos processos legislativos analisados, apresentaram participação quase totalmente reativa, na medida em que se concentra de maneira substancial na fase de sanção e veto presidencial. Nessa etapa, a proposição já está estruturada, aprovada pelo Poder Legislativo e os burocratas desse Departamento, a partir de provocação da Presidência da República, apenas podem, se for o caso, sugerir o veto à proposição integral ou a algum dispositivo específico, por motivos de inconstitucionalidade e/ou interesse público.

Pelo lado da CONJUR/MCTI, também se verificou que as manifestações jurídicas analisadas majoritariamente tratavam da fase de sanção e veto. Nesse contexto, eles apresentavam as mesmas limitações mencionadas acima, além de estarem restritos às partes da proposição que tratavam dos assuntos que estão na esfera de competência do MCTI. Porém, diferente do que foi observado no caso do DENOR, essa fase não constitui o principal momento de atuação dos burocratas jurídicos da Consultoria Jurídica, já que é observável a atuação desses atores nas outras duas fases do processo legislativo, apesar da fase (ii) contar com participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI somente em situações específicas.

Os burocratas jurídicos da Consultoria Jurídica que foram entrevistados ressaltaram que a participação durante a fase de tramitação no Poder Legislativo costuma se restringir a reuniões com parlamentares em que o Consultor Jurídico acompanha algum representante do alto escalão do Ministério. Trata-se de uma participação mais “informal”, que dificilmente fica registrada nos documentos emitidos ao longo do processo legislativo, obstaculizando o estudo da atuação dos burocratas jurídicos nessa fase. Em nenhuma das proposições legislativas que

estão no escopo da pesquisa foi possível identificar a ocorrência desse tipo específico de interação.

Contudo, houve duas situações pontuais em que se identificou a atuação de burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI na fase de tramitação das proposições legislativas no âmbito parlamentar. A primeira é caracterizada pela atuação desses burocratas como fornecedores de informações jurídicas para subsidiar a atuação do alto escalão do Ministério no âmbito das discussões de emendas parlamentares apresentadas na tramitação da Medida Provisória nº 563/2012 (BRASIL, 2012a), que criou o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO). Nessa oportunidade, a pedido da Assessoria Parlamentar do então Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovações, um dos burocratas jurídicos da Consultoria Jurídica emitiu manifestação jurídica analisando as emendas apresentadas em relação à referida Medida Provisória. A manifestação jurídica não traz nenhum elemento sobre a atuação dos burocratas jurídicos no âmbito interno do Poder Legislativo. Ela é, principalmente, um documento que fornece subsídios para que o Ministro e a sua assessoria parlamentar atuem no âmbito de discutir com parlamentares as emendas apresentadas para essa proposição legislativa.

Já a segunda situação se refere ao caso específico do PL 2.177/2011, que posteriormente deu origem à Lei nº 13.243/2016, também conhecida como o Novo Marco Regulatório de CT&I, conforme dito na introdução do trabalho (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Por se tratar de uma proposição legislativa de substancial destaque no âmbito das políticas de ciência, tecnologia e inovações, nota-se que esse processo legislativo apresentou peculiaridades relevantes, sendo que uma delas é a participação de burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI em debates realizados no âmbito do Poder Legislativo, apesar de ela ter sido apresentada por um grupo de Deputados Federais. Nessa toada, observa-se que esse caso foi citado frequentemente nas entrevistas realizadas com os atores da CONJUR/MCTI, o que trouxe informações suficientes para que esse caso seja tratado de maneira mais detalhada numa seção específica do capítulo (5.3).

De todo modo, adianta-se desde já que o caso do PL 2.177/2011, uma proposição legislativa apresentada por um grupo de Deputados Federais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011), traz discussões importantes sobre como os burocratas jurídicos enxergam os efeitos da ausência de sua atuação na formulação das minutas de proposições legislativas. Além disso, levanta informações relevantes sobre a flexibilidade que esses atores possuem em relação a maneira como eles podem impactar os dispositivos que são inseridos na proposição.

Por outro lado, não se identificou participação dos burocratas jurídicos do DENOR na referida fase (ii) do processo legislativo, que trata da tramitação no Poder Legislativo. A esfera de competência desse órgão permite que seus burocratas jurídicos participem de audiências públicas e, a pedido da Assessoria para Assuntos Parlamentares da AGU,⁴⁹ elaborem manifestação jurídica que trate de avaliação preliminar sobre a viabilidade de uma proposição que está em discussão em alguma das casas legislativas. Porém, nenhuma das manifestações jurídicas do DENOR que foram levantadas para a pesquisa tratava dessa fase do processo legislativo. Dois possíveis motivos para isso seriam o enfoque de atuação da Assessoria Parlamentar estar voltado a questões mais corporativas da AGU, que estão fora do escopo da pesquisa, e a inexistência de exclusividade do DENOR como órgão competente para atuar nessa fase do processo legislativo, conforme trecho de uma das entrevistas realizadas com burocratas jurídicos do Departamento:

“Tem vezes que o gabinete do Advogado-Geral da União pode mandar outra pessoa da Advocacia-Geral da União que tem uma maior expertise sobre o assunto, por exemplo, se tratando do assunto de ação de improbidade, tem um Departamento de Patrimônio Público e de Improbidade Administrativa. Tem vezes que nem sempre vão me chamar, porque podem achar que tem uma pessoa da AGU que tem maior expertise no assunto. (...) Além de audiências públicas, a gente, de vez em quando, ia conversar com o relator do projeto de lei, por exemplo, no caso do Código de Processo Civil, a AGU fez inclusive um Grupo de Trabalho para examinar o projeto do Novo Código de Processo Civil. A gente fazia sugestões e íamos conversar com seja o relator, seja com pessoas que foram designadas ao grupo de notáveis para elaborar esse Novo Código de Processo Civil. Então, a gente também tem essa interação muitas vezes com parlamentares, de conversar com eles sobre o projeto que está em trâmite, com o relator do projeto, ou mesmo com o grupo de notáveis que pode ter sido designado para elaboração de um projeto.”

De maneira quase semelhante, na fase de formulação das proposições legislativas de CT&I que estão no escopo da pesquisa, foi identificada a participação dos burocratas jurídicos do DENOR em somente um processo legislativo. Trata-se da formulação da Medida Provisória nº 810/2017 (BRASIL, 2017b), que alterou a Lei nº 8.248/1991 (Lei de Informática) e Lei nº 8.387/1991 (Zona Franca de Manaus). Nesse caso, a partir de consulta formulada pelo MCTI e pelo então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) sobre a possibilidade de se editar medida provisória para alterar pontualmente essas duas leis,

⁴⁹ Trata-se de órgão integrante do Gabinete do Advogado-Geral da União, que tem como competência acompanhar o andamento dos projetos de interesse da AGU, em tramitação no Congresso Nacional, conforme previsto no art. 3º da Estrutura Regimental da AGU, estabelecida pelo Decreto nº 7.392/2010 (BRASIL, 2010).

o DENOR formulou parecer jurídico dando aval a essa questão. Porém, essa informação foi encontrada somente por meio de relatório de um dos pareceres da CONJUR/MCTI sobre esse processo legislativo. Assim, não foi possível verificar como ocorreu essa avaliação e participação do DENOR na formulação da referida proposição legislativa.

De todo modo, vale ressaltar que essa participação pontual está em linha com as competências do DENOR, apresentadas na seção 4.2 do capítulo anterior. Os burocratas jurídicos entrevistados informaram que isso é verificável nos casos em que a proposição tem relação com as atribuições da AGU ou, nas palavras de uma das burocratas jurídicas entrevistadas, se “for uma coisa estritamente jurídica”, sendo citado o exemplo de projetos de lei que abordam regras de direito processual civil.

Ainda assim, essa participação dos burocratas jurídicos do DENOR na etapa de formulação das proposições pode apresentar diferentes graus de intensidade. Conforme trazido nas entrevistas realizadas, uma variável importante para definir esse grau de intensidade na participação seriam os aspectos relacionais que envolvem o burocrata jurídico que chefia o DENOR. As habilidades sociais para interagir e construir boas relações com os burocratas alocados nos órgãos da Presidência da República e da Casa Civil, assim como os cargos que esse burocrata ocupou em gestões governamentais anteriores, são dois dos aspectos que podem ter influência na participação dos atores alocados no referido Departamento, a despeito do fato de que a pesquisa não recolheu elementos suficientes que permitem confirmar essa hipótese para o DENOR na fase de formulação das proposições legislativas.

No caso da CONJUR/MCTI, observa-se a situação oposta. Os burocratas jurídicos, através de interação com os burocratas não-jurídicos do MCTI, atuam frequentemente na formulação de proposições legislativas no âmbito interno do Ministério, que serão apresentadas pelo Poder Executivo posteriormente. Entretanto, a maneira pela qual essa participação ocorre varia de proposição para proposição, principalmente em razão de aspectos institucionais e relacionais que estão presentes nessa fase e que serão detalhados na próxima seção (5.2).

Antes disso, apresenta-se abaixo tabela que sintetiza o que foi dito até aqui acerca das fases do processo legislativo em que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR atuam no contexto das proposições de CT&I que foram estudadas na presente pesquisa:

Tabela 10 – Participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR nas fases dos processos legislativos de CT&I

Fases do processo legislativo	CONJUR/MCTI	DENOR
Fase i – formulação de proposições legislativas	Participou principalmente da formulação no âmbito interno do MCTI	Participou somente no caso da MPV 810/2017 (avaliação sobre viabilidade do tipo de proposição legislativa a ser utilizada)
Fase ii – tramitação da proposição no Poder Legislativo	Participou somente no caso do PL 2177/2011 (Novo Marco Legal de CT&I)	Não participou
Fase iii – sanção e veto pela Presidência da República	Participou (limitado às proposições que abordam temas de competência do MCTI)	Participou (não apresenta limitação quanto ao assunto da proposição)

Fonte: elaboração própria

Diante desse panorama, as próximas seções estão divididas na ordem cronológica das fases do processo legislativo, sendo que cada uma delas abordará os aspectos que foram mais presentes na participação dos burocratas jurídicos estudados. A próxima seção aborda com maior profundidade a atuação de advogadas e advogados públicos da CONJUR/MCTI na formulação de proposições legislativas.

5.2 A CONJUR/MCTI e a formulação de proposições legislativas no âmbito interno do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação

A partir do panorama apresentado anteriormente, a presente seção foca na fase em que os burocratas jurídicos apresentaram maior frequência de interação com burocratas não-jurídicos no âmbito dos processos legislativos de CT&I. Isso porque a elaboração de minutas de proposições legislativas, em regra, constitui trabalhos coletivos que envolvem diferentes áreas do órgão público formulador, no presente caso o MCTI.

Essa fase corresponde às proposições legislativas que seriam posteriormente encaminhadas para a Presidência da República, a fim de que sejam apresentadas ao Poder Legislativo. Além disso, não necessariamente a elaboração dessas proposições envolve apenas o MCTI. Pelo fato das políticas públicas de CT&I abrangerem diferentes campos do conhecimento e setores de políticas públicas, alguns debates sobre a elaboração legislativa envolveram outros órgãos para além do MCTI, como é o caso dos entes públicos responsáveis pelas políticas industrial, econômica e ambiental.

Desde já, ressalta-se que o entendimento é o de que a CONJUR/MCTI apresentou papel central na formulação de minutas de proposições legislativas no âmbito interno do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, apesar dessa centralidade ter sido construída ao longo do tempo pelos burocratas jurídicos da Consultoria Jurídica ao longo do marco temporal da pesquisa. Cabe, assim, analisar como os burocratas jurídicos atuaram na formulação das proposições legislativas e como essa atuação foi moldada pelos aspectos institucionais e relacionais. Nesse sentido, a presente seção subdivide-se em duas subseções, sendo que primeiro serão abordados os fatores institucionais e em seguida serão trazidos os fatores relacionais.

5.2.1 Fatores institucionais

Na fase de elaboração de proposições legislativas, os principais fatores institucionais identificados na participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI podem ser divididos em duas frentes: as competências legais da Consultoria Jurídica para participar da formulação de proposições legislativas e as regras da AGU sobre os temas que, no cotidiano de trabalho na Administração Pública, estão inseridos na esfera de atuação de advogados e advogadas públicos. Mais especificamente, esse segundo fator trata da maneira pela qual os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI enxergam e operacionalizam orientações da Advocacia-Geral da União para que eles restrinjam sua atuação somente aos aspectos jurídicos das políticas públicas. Dessa forma, as próximas duas seções abordarão cada um desses aspectos.

5.2.1.1 Competências legais: quando e como os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI participam e interagem com a burocracia não-jurídica?

Conforme apresentado na seção 4.2, que analisou os arranjos institucionais da CONJUR/MCTI e do DENOR, os burocratas jurídicos alocados nessa Consultoria Jurídica são responsáveis por assessorar o Ministro do Estado no controle da legalidade dos atos a serem por ele praticados ou já efetivados. Mais especificamente sobre a fase do processo legislativo que está sendo aqui estudada, esses atores são competentes para atuar em conjunto com os órgãos técnicos do Ministério na elaboração das proposições legislativas. Também cabe a eles a revisão da técnica legislativa e a emissão de parecer jurídico conclusivo sobre a

constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade da proposição com o ordenamento jurídico.

Apesar dessas competências explicitarem quando e como os burocratas jurídicos participarão do processo de elaboração de minuta de proposição legislativa, faz-se necessário rememorar que essas competências foram positivadas na legislação somente após a edição do Decreto nº 8.877/2016 (BRASIL, 2016d). O decreto antecessor que tratava da estrutura regimental do MCTI (Decreto nº 5.886/2006) não continha tais competências, o que trazia uma situação de incerteza sobre a atuação desses atores na formulação de atos normativos, para além da emissão de parecer jurídico conclusivo, que já estava prevista nesse ato normativo (BRASIL, 2006a).

O vácuo legislativo era reforçado pela legislação federal que define parâmetros para a redação atos normativos. Com base no art. 59, parágrafo único da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 95/1998 estabelece principalmente os aspectos formais da elaboração normativa, com dispositivos específicos sobre técnicas de redação e articulação das unidades do ato normativo, artigo como unidade básica que pode ser subdividida em parágrafos, incisos e alíneas (DE PAULA, 2016).

Durante o marco temporal da pesquisa, a regulamentação dessa Lei Complementar esteve sujeita, num primeiro momento, ao Decreto nº 4.176/2002, que acabou por reproduzir parte substancial das normas relativas aos aspectos formais dos atos normativos a serem formulados. Por outro lado, ele definiu o sistema de proposição e exame de atos normativos ao estabelecer os procedimentos e competências para propor e examinar as proposições legislativas, principalmente no que se refere às instâncias internas da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2002a).

Entretanto, esse Decreto não estabeleceu regras de competência nem procedimentais sobre a elaboração legislativa no âmbito interno dos Ministérios. Não havia clareza sobre qual deveria ser o conteúdo do referido parecer jurídico dos burocratas das consultorias ministeriais, nem como ocorreria a interação entre as burocracias jurídicas e não-jurídicas dos Ministérios durante a elaboração de determinada proposição legislativa.

A incerteza sobre o conteúdo da manifestação jurídica foi parcialmente endereçada pelo Decreto nº 9.191/2017, que substituiu o referido Decreto nº 4.176/2002 na regulamentação da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 2017a). O art. 31 desse ato normativo infralegal dispõe que a análise contida no parecer jurídico conterá: (i) os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está baseada a validade da proposição legislativa; (ii) as consequências

jurídicas dos principais pontos da proposição; (iii) as controvérsias jurídicas que envolvem a matéria abordada pela proposição; e (iv) a conclusão sobre a constitucionalidade, a legalidade e o atendimento à técnica legislativa. O Decreto nº 9.191/2017, assim, acabou por complementar as competências da CONJUR/MCTI no processo legislativo que foram previstas no referido Decreto nº 8.877/2016.

A despeito disso, observa-se que até 2016 os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI não tiveram um ato normativo positivado que os amparasse sobre quando e como eles poderiam atuar na elaboração de proposições legislativas. Essa situação traz a discussão sobre a maneira pela qual os burocratas, fossem eles jurídicos ou não-jurídicos, lidavam com esse vácuo no arranjo institucional do Ministério. Tal discussão permite observar como foram construídas as ações dos atores envolvidos nessa fase do processo legislativo, identificando os efeitos que as escolhas desses atores sofreram a partir do processo de aprendizagem exercido pelas instituições (LOTTA, 2010).

Até o referido ano de 2016, a incerteza gerada pela lacuna no arranjo institucional apresentou é correlata à menor participação da burocracia jurídica da CONJUR/MCTI na elaboração de proposições legislativas. Os burocratas não-jurídicos do Ministério comumente articulavam a elaboração da minuta de proposição sem a participação dos burocratas jurídicos. Esses atores, por sua vez, não tomavam conhecimento do início do processo de elaboração e entravam na discussão somente a partir do momento em que a minuta da proposição legislativa já estava estruturada e pronta para a emissão de parecer jurídico conclusivo.

Tal situação era resultado tanto da opção da burocracia não-jurídica de não avisar os integrantes da CONJUR/MCTI sobre a formulação de uma nova minuta de ato normativo, quanto dos burocratas jurídicos que apenas reclamavam informalmente sobre a sua não participação no processo. Isso pode ser ilustrado no trecho abaixo, que foi extraído de uma das entrevistas:

“Eles [burocratas não-jurídicos] conversavam enquanto área técnica, faziam reuniões com o outro Ministério (...). Aí eles minutavam a coisa e mandavam para a gente. Então, quer dizer, quando chegava para a gente, a gente não tinha muito espaço para criticar até o mérito, sabe? A gente olhava que aquilo podia estar melhor conduzido, melhor redigido e aí a gente não tinha muito o que fazer. Mas aí eu acho que teve um pouco também de uma postura nossa, porque antes a gente chamava, puxava orelha de falar: “não, vocês têm que colocar a gente na conversa antes.” E aí a gente começou a ter um pouco mais de paciência para colocar tudo no papel e devolver. Então, eu fazia pareceres assim: ‘Está um lixo. Devolvo.’ Só que aí foi um pouco ruim, porque eu acostumei eles mal. Eu faço isso até hoje. ‘Está ruim, porque vocês não me

chamaram?’ Isso era bronca ao vivo: ‘Estou devolvendo aqui com uma minuta substitutiva. Vê aí se é isso que vocês querem.’ Só que aí é um retrabalho, não é? Eu faço de novo o que eles fizeram, só que daí eu faço imaginando o que eles queriam.”

Essa mudança de postura motivada pelo aprendizado dos burocratas jurídicos com experiências anteriores é verificável na elaboração da Medida Provisória nº 810/2017 (BRASIL, 2017b), que alterou as Leis nº 8.248/1991 (Lei da Informática) e nº 8.387/1991 (Zona Franca de Manaus). Nesse caso, a manifestação jurídica da CONJUR/MCTI⁵⁰ apresentou quantidade substancialmente maior de discussões e sugestões sobre o texto legislativo, quando comparada às demais manifestações da CONJUR/MCTI que foram levantadas para essa pesquisa. Segundo a burocrata jurídica que elaborou esse parecer, o motivo para isso foi a não participação de burocratas da Consultoria Jurídica na elaboração dos dispositivos, conforme registrado no próprio documento:

“32. Em suma, tendo em vista que as alterações propostas na Lei nº 8.248, de 1991 não foram redigidas com a participação desta CONJUR, naturalmente temos recomendações substanciais para formular. Desta forma, segue a redação dos dispositivos objetos de modificação pela proposta de minuta de Medida Provisória sugerida por esta Consultoria Jurídica, já incorporando as retificações formuladas pela CONJURMDIC (Parecer n. 00076/2017/CONJURMDIC/CGU/AGU)”

Junto a isso, os burocratas não-jurídicos começaram a se preocupar em envolver os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI desde o início das discussões da elaboração de determinada proposição legislativa, a fim de evitar problemas jurídicos que poderiam resultar em processos sancionatórios em órgãos de controle. A título de exemplo, cita-se que houve situações em que o Ministério Público Federal instaurou inquérito civil para investigar eventuais irregularidades, conforme trecho extraído de uma das entrevistas realizadas:

“Lei de Informática é (...) pedra no sapato. Eles [burocratas não-jurídicos] bateram muita cabeça sozinhos e começaram a ter problemas jurídicos. (...) Então, em 2016 tudo mudou um pouco, mas porque eles tomaram muita lambada. Eles tropeçaram demais. Em 2016, por exemplo, o Ministério Público Federal de São Paulo, abriu Inquérito Civil [para investigar cumprimento de contrapartida por empresas que estavam recebendo incentivo fiscal] (...) e aí começaram a pipocar ofícios do Ministério Público Federal. Aí foi a hora que o pessoal, a Secretaria, falou: ‘Não, a gente não vai conseguir

⁵⁰ Parecer nº 00367/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU.

fazer isso sozinho. Vamos procurar a CONJUR’. Então foi aí que a gente começou a ser mais essa atuação preventiva.”

Essa experiência de lidar com órgãos de controle, aliada à conduta dos burocratas jurídicos registrarem a ausência de participação em pareceres jurídicos e aos fatores relacionais que serão detalhados na subseção 5.2.2, contribuíram para que houvesse uma participação mais frequente dos burocratas jurídicos na formulação das proposições legislativas.

As informações coletadas durante a pesquisa não permitiram concluir se o detalhamento das competências da CONJUR/MCTI, positivado pelo Decreto nº 8.877/2016 (BRASIL, 2016d), foi a causa ou a consequência dessa mudança na participação dos burocratas jurídicos. Contudo, vale ressaltar que há uma correlação temporal entre a alteração da forma como os burocratas jurídicos participaram da elaboração dos atos normativos e a edição de nova estrutura regimental do MCTI que especificou tais questões legais.

De todo modo, observa-se que há as competências inseridas no Decreto nº 8.877/2016 que institucionalizam práticas e ações que foram construídas por meio de processo de aprendizagem sobre a operacionalização das regras previstas no arranjo institucional do Ministério (BRASIL, 2016d). A partir de experiências anteriores que causaram conflitos entre burocratas jurídicos e não-jurídicos ou ocasionaram efeitos indesejáveis a um desses grupos, os integrantes da CONJUR/MCTI passaram a ter uma atuação mais “preventiva”, expressão utilizada na transcrição acima, na medida em que desde o nascedouro da discussão eles começaram a ser avisados pelos burocratas não-jurídicos acerca da ideia de se realizar alguma nova proposição legislativa.

A participação dos burocratas jurídicos deixou de ser pautada principalmente na elaboração de pareceres jurídicos e passou a ser realizada por meios mais informais, como reuniões de equipe e trocas de e-mail e mensagens de texto. Isso está baseado em rotina de trabalho estabelecida informalmente pelos atores envolvidos na elaboração de proposições legislativas, em que os burocratas não-jurídicos provocam a participação dos burocratas jurídicos desde o início das discussões. Esse debate, num primeiro momento, ocorreu por meio das referidas reuniões e mensagem, posteriormente evoluindo para a elaboração do texto da proposição legislativa, cuja primeira minuta é geralmente elaborada pelas áreas técnicas do Ministério e transmitida para revisão dos integrantes da CONJUR/MCTI.

Dessa forma, os pareceres jurídicos sobre as proposições legislativas cuja elaboração contou com a participação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI são, em regras, menores em termos de extensão e de conteúdo. Esses documentos acabam apenas

ratificando o que já foi discutido e deliberado em conjunto com os burocratas não-jurídicos, sendo que raramente são trazidas questões novas, que não foram alinhadas anteriormente.

Interessante pontuar que essa mudança na maneira de atuação não é exclusiva dos integrantes da CONJUR/MCTI, mas sim uma possível tendência em relação a como burocratas jurídicos participam dos processos decisórios na Administração Pública. Ao estudar a atuação de advogados e advogadas públicos em órgãos governamentais do Reino Unido, Yong (2013) também identificara que havia uma tendência de que burocratas jurídicos participassem das discussões desde os estágios iniciais do processo decisório de políticas públicas, ao contrário do que ocorria anteriormente, quando esses atores começavam a participar somente nos estágios finais desse processo.

Yong (2013) ainda afirma que advogados e advogadas públicos se tornaram mais proativos diante do estímulo, pelo *Government Legal Profession* (órgão britânico equivalente à AGU), para que eles trabalhassem conjuntamente com burocratas não-jurídicos na estruturação de políticas públicas. Isso porque o envolvimento tardio no processo decisório conferia pouca margem para que os burocratas jurídicos alterassem algum aspecto das políticas públicas analisadas sem criarem conflitos com os burocratas não-jurídicos. Nessa toada, a relação entre burocratas jurídicos e não-jurídico deixou de ser baseada somente em documentos formais e conclusivos, tornando-se mais informal e interativa por meio de chamadas telefônicas e trocas de e-mails.

Apesar das diferenças para o caso brasileiro, observa-se que o caso britânico estudado por Yong (2013) fornece alguns indícios sobre uma possível tendência acerca da forma de atuação desses atores na tomada de decisões sobre políticas públicas. Isso pode trazer indícios sobre como advogadas e advogados públicos podem ser vistos no âmbito da estrutura burocrática.

Ao invés de serem encarados como atores completamente diferentes dos burocratas não-jurídicos que participam somente pontualmente no processo decisório, o caminho talvez seja enxergá-los como mais um ator participante do processo decisório de políticas públicas, cuja função de aconselhamento e assessoria jurídicos acontece em diferentes etapas desse procedimento. Em outras palavras, o trabalho dos burocratas jurídicos alocados em órgãos de assessoria e consultoria da AGU, como é o caso da CONJUR/MCTI, não seriam atores que solucionam questões jurídicas do órgão assessorado em momentos pontuais da formulação da política pública. Pelo contrário, a consultoria e o assessoramento jurídicos seriam um processo colaborativo entre burocratas jurídicos e não-jurídicos em busca de um objetivo comum, apesar

de não necessariamente eles estarem de acordo sobre as etapas necessárias e os meios empregados para atingir esse objetivo (LEWIS; MULCAHY, 2021).

5.2.1.2 Dualidade entre aspectos jurídicos e aspectos técnicos na elaboração de proposições legislativas

Os dispositivos legais citados na subseção anterior e na seção 4.2 buscam explicitar que a atuação dos burocratas da CONJUR/MCTI é voltada principalmente aos aspectos jurídicos da elaboração de proposições legislativas. Isso é reforçado por textos doutrinários que têm como tema a atuação de advogados públicos, conforme é o caso de Silva Filho (2019, p. 113):

“É certo que a Advocacia Pública deve colaborar com a função de governo. Também é assente que os Advogados Públicos não detêm nem exercitam juízos de conveniência e oportunidade, que são, por mandato constitucional expresse, da alçada exclusiva dos governantes. Assim, cabe aos consultores jurídicos e assessores técnico-legislativos tão somente viabilizar, na medida do juridicamente possível, as políticas públicas, apontando alternativas, quando cabíveis.”

Essa visão, de certa maneira, busca segmentar a avaliação jurídica da elaboração técnica da política pública, embora o direito permeie todo o processo de elaboração da minuta de ato normativo. Para De Paula (2016, p. 104), essa separação possui o potencial de gerar entraves e dificuldades no processo legislativo, visto que ela acaba por constranger a atuação dos burocratas jurídicos ao criar uma barreira entre eles e os burocratas não-jurídicos. Em outras palavras, o autor afirma que isso acaba por gerar uma situação em que “juristas não participam das ‘questões técnicas’ que envolvem a criação de uma política pública; gestores e políticos não participam da ‘atividade especializada’ que envolve a finalização jurídica de um diploma legal.”

Consequentemente, tal questão acaba sendo sensível aos integrantes da CONJUR/MCTI já que a atuação deles é voltada principalmente para o exercício de atividades relacionadas à consultoria e assessoria jurídicas aos órgãos do MCTI e o respectivo Ministro de Estado. Por isso, o aprofundamento proposto para a presente subseção permite discutir como os burocratas jurídicos lidam com essa restrição na formulação de proposições legislativas junto à burocracia não-jurídica do Ministério.

Antes de entrar nessa discussão, cabe observar em que medida normas e regulamentos publicados pela Advocacia-Geral da União refletem essa tentativa teórica de segmentação entre aspectos jurídicos e aspectos técnicos dos trabalhos realizados no cotidiano da Administração Pública. Em primeiro lugar, rememora-se as competências da CONJUR/MCTI previstas na legislação que define o arranjo institucional do Ministério. Na maioria das atividades descritas nos atos normativos citados na seção 4.2 do trabalho, as atividades que estão na esfera de competência desse órgão são acompanhadas do adjetivo “jurídico”, na tentativa de delinear que a assessoria e consultoria a serem prestados tratariam, essencialmente, de assuntos que abordam discussões sobre o direito, por exemplo, verificação da concordância dos atos do Ministério com o ordenamento jurídico vigente.

Ademais, desde 2011, são publicados Manuais de Boas Práticas Consultivas da AGU que trazem enunciados que buscam parametrizar a atuação dos órgãos consultivos da AGU, solucionando dúvidas e divulgando práticas que foram consideradas positivas pelo órgão. Durante o marco temporal da pesquisa, foram publicadas quatro edições desse Manual, mais especificamente nos anos de 2011, 2012, 2014 e 2016. Em todas essas quatro edições a estrutura do documento foi similar, apesar das edições apresentarem diferenças sobre a quantidade e a redação dos Enunciados. A maneira pela qual esses enunciados estão dispostos nos Manuais é semelhante às súmulas de tribunais de justiça e tribunais superiores, que consolidam entendimentos jurisprudenciais sobre determinado assunto que foi objeto de um conjunto de ações judiciais.

Tendo em vista o escopo da presente pesquisa, o destaque se dá o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, que trata sobre a referida separação entre aspectos jurídicos e aspectos técnicos na atuação de advogadas e advogados públicos federais. Em cada uma das quatro edições desse documento, o Enunciado nº 7 apresentou diferentes redações, conforme tabela abaixo:

Tabela 11 – Redações do Enunciado nº 7 nas quatro edições do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU

Edição e ano de publicação	Redação do Enunciado nº 7
1ª edição – 2011	“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.” (BRASIL, 2011b, p. 17)
2ª edição – 2012	“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.” (BRASIL, 2012c, p. 13)

Edição e ano de publicação	Redação do Enunciado nº 7
3ª edição – 2014	<p>“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.</p> <p>“Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.” (BRASIL, 2014, p. 13)</p>
4ª edição – 2016	<p>“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (BRASIL, 2016f, p. 32)</p>

Fonte: elaboração própria

A partir das modificações nas versões do referido Enunciado nº 7, o Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU foi adotando uma posição mais flexível sobre a participação de burocratas jurídicos em discussões que abordam aspectos técnicos das políticas públicas. Nota-se que ao longo dos anos a redação passou a se aproximar da visão que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI expressaram nas entrevistas realizadas, apesar da ressalva sobre a possibilidade desses atores opinarem sobre assuntos não-jurídicos estar presente na justificativa desse Enunciado desde a primeira edição do Manual.

O Enunciado nº 7 do referido Manual amplia o escopo de atuação dos burocratas jurídicos em relação ao que é previsto na legislação sobre as competências da CONJUR/MCTI. Ele reconhece que os burocratas jurídicos podem ser instados a se manifestarem sobre assuntos que não necessariamente seriam classificados como jurídicos, a despeito de estar explicitada a preocupação de que advogados e advogadas públicos não exerçam esse papel a ponto de substituir os burocratas jurídicos na tomada de decisões que lhes competem.

Nas entrevistas realizadas para a pesquisa, foi possível identificar convergência na visão desses atores sobre a inevitabilidade de entrar em discussões sobre aspectos que talvez não fossem classificados como jurídicos, durante a fase de formulação de proposições legislativas. Isso porque existiria certa “zona de penumbra” em que seria difícil separar de maneira clara os aspectos jurídicos dos aspectos técnicos. Tal situação acaba sendo

potencializada na medida em que não há um critério abstrato que permita identificar e separar esses dois “lados” no cotidiano de trabalho no Ministério.

Além disso, os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI reconheceram que, durante a fase legislativa em questão, algumas discussões que poderiam ser consideradas essencialmente jurídicas impactam diretamente em aspectos técnicos. Com isso, acaba sendo inviável estabelecer limites claros e expressos sobre as discussões e pontos que seriam da seara dos burocratas jurídicos e os que seriam da seara dos burocratas não-jurídicos.

Um exemplo é a questão sobre a análise de constitucionalidade. Tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 traz diversos dispositivos que possuem características de políticas governamentais (COUTO; ARANTES, 2006), a análise da conformidade constitucional de determinada proposição legislativa passa necessariamente por verificar se ela atende a esses dispositivos que estabelecem diretrizes para políticas públicas. Nesse sentido, vale citar a obrigação constitucional da proposição legislativa sempre trazer estimativa de impacto orçamentário quando prever aumento de investimentos ou custos à Administração Pública, conforme trecho extraído de uma das entrevistas:

“(...) claro que a jurídica não vai opinar se a política é boa ou não é boa, mas eu acho que tem... É impossível você ter uma separação clara quando você está numa área de consultoria numa área que a política pública é feita por meio de portarias, é feita por meio de decretos, e você não interferir em algumas coisas básicas. Por exemplo, eles [burocratas não-jurídicos] querem fazer um projeto, aí está tudo certo. Manda para a gente [burocratas jurídicos], conversa... Aí eu falo: ‘Não, calma. Calma. Cadê o recurso. Vocês têm orçamento para isso?’. [Os burocratas não-jurídicos respondem:] ‘Não, o orçamento... Não sei o que, não sei o que lá’. Eu falo: ‘Não, gente. Espera. Aí não dá. Como que a gente vai fazer política pública sem orçamento? Você está fazendo um projeto programático? Como assim? É para ser um projeto programático ou não?’ Então, quando eu falo que a gente [burocratas jurídicos] se envolve e discute mérito, é porque a gente é muito questionador nesse sentido e faz com que eles [burocratas não-jurídicos] pensem em coisas que talvez não fossem levadas em consideração.”

Apesar dessa pouca clareza em separar os aspectos técnicos dos aspectos não-jurídicos, os burocratas jurídicos entrevistados compartilharam a preocupação em não invadirem questões cuja decisão final tem que partir dos demais burocratas do Ministério. Foram identificadas duas principais medidas a fim de mitigar o risco de eles substituírem os burocratas não-jurídicos na tomada de decisão sobre a política pública que será estruturada por meio de proposição legislativa.

A primeira se refere ao momento em que os burocratas jurídicos emitem eventuais opiniões sobre aspectos técnicos da proposição legislativa que está sendo elaborada. Em linha com o que está previsto no referido Enunciado nº 7 da 4ª edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, os atores entrevistados foram consensuais em dizer que a etapa de discussões do texto normativo em reuniões e trocas de mensagens e/ou e-mails seria o momento mais adequado para que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI fizessem sugestões ou questionamentos acerca de questões que, em regra, seriam da esfera de competência dos burocratas não-jurídicos do Ministério.

A etapa de elaboração do parecer jurídico sobre a proposição acaba sendo destinada para questões jurídicas que, eventualmente, ainda estiverem pendentes. Essas manifestações acabam não entrando em discussões que essencialmente são dos burocratas não-jurídicos, pois nessa etapa a proposição, em regra, já está estruturada e praticamente pronta para assinatura do Ministro de Estado e envio a outros Ministérios e/ou à Casa Civil da Presidência da República. Além disso, a opção por trazer discussões sobre aspectos técnicos nessa etapa da formulação legislativa é vista de maneira negativa pelos burocratas não-jurídicos. Isso pode afetar a relação dos integrantes da CONJUR/MCTI com os demais atores do Ministério, conforme dito por um dos burocratas jurídicos entrevistados:

“(...) a recepção [às opiniões de burocratas jurídicos sobre aspectos técnicos] costuma ser boa, pelo menos durante essas fases de discussão, porque, como eu disse, na hora do parecer jurídico já é uma manifestação de caráter formal, oficial, e muitas vezes não convém que o advogado se manifeste sobre temas não jurídicos, mas também, se ele vier se manifestar sobre temas técnicos, por exemplo uma discussão que ele foi vencido no debate preliminar, pode parecer uma certa incoerência ou até mesmo uma traição. Durante os debates técnicos, em que existem opções políticas, cada um coloca sua posição, às vezes a sociedade civil é ouvida... Às vezes se chega a um consenso ou a um acordo com relação a essas opções. Então, não convém que o advogado deixe de, por exemplo, aprovar o projeto de lei porque ele não concorda com uma posição técnica ou política que foi definida lá atrás.”

Essa preocupação pode ser verificada nas manifestações jurídicas dos burocratas da CONJUR/MCTI que foram emitidas durante a fase de elaboração das proposições legislativas. De nove manifestações levantadas e analisadas para a pesquisa, verificou-se que em três delas⁵¹

⁵¹ As três manifestações jurídicas são: (i) Parecer nº 144/2014/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, que analisou a Exposição de Motivos Interministerial nº 01/2014/MMA/MCTI/MDIC, de 17 de janeiro de 2014, acerca de minuta de PL que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético, a proteção e o acesso a conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios, revogando a MPV 2.186/2001; (ii) Parecer nº 424/2014/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, que analisou minuta de Exposição de Motivos Interministerial e de

os burocratas jurídicos, logo no início da análise, deixaram a ressalva de que abordariam somente os aspectos jurídicos da proposição legislativas. Nessas três manifestações, os burocratas jurídicos explicitaram que temas não relacionados aos “aspectos jurídicos”, à “técnica de redação legislativa” e à “juridicidade” da proposição não estavam na esfera de competência da CONJUR/MCTI. Nessa toada, ao menos duas manifestações citaram expressamente trechos do referido Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

Dito isso, o segundo mecanismo de mitigação se refere à autodefinição da esfera de atuação dos burocratas jurídicos. Esses atores procuraram estabelecer os temas sobre os quais eles possuiriam capacidade de opinar quando discutem aspectos técnicos com burocratas não-jurídicos. Segundo os burocratas jurídicos entrevistados, tal conduta seria necessária na medida em que as políticas públicas de CT&I envolvem, na maioria dos casos, discussões técnicas substancialmente complexas, cujas peculiaridades variam conforme o setor econômico alvo da política. Por mais que os burocratas jurídicos tenham familiaridade e experiência para lidar com as políticas de CT&I, sempre há discussões técnicas em que eles, por serem bacharéis em direito, não possuem conhecimento suficiente para emitir opiniões para os burocratas não-jurídicos.

De outro lado, essa medida mitigatória também passa por definir qual é a atividade que está no núcleo de atuação dos integrantes da CONJUR/MCTI, ou seja, estabelecer qual é o principal *métier* dos burocratas jurídicos durante a formulação de proposições legislativas. Uma das atividades destacadas pelos atores entrevistados foi a de estruturar juridicamente, na minuta de proposição, os objetivos pensados pelos burocratas não-jurídicos, o que envolve principalmente a aplicação de técnicas de redação legislativa. Trata-se da “tradução jurídica” que foi mencionada na subseção 4.3.2 do presente trabalho, que comparou, de um lado, a interação da burocracia de médio escalão com outros segmentos burocráticos e, de outro lado, a interação da burocracia jurídica com outros burocratas.

Nessa atividade de “tradução”, os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI criam a redação legislativa e o fluxo processual previsto na proposição, bem como buscam trazer clareza aos conceitos e categorias previstos na minuta de ato normativo, sem perder de vista a necessidade de integrá-lo de maneira coesa e coerente ao ordenamento jurídico. Esses atores

Mensagem ao Congresso Nacional para referendo do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e Etiópia, firmado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013; e (iii) Parecer nº 00367/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, que tratou de projeto de Medida Provisória que altera a Lei nº 8.248/1991 (Lei de Informática) e Lei nº 8.387/1991 (Zona Franca de Manaus).

dão início ao processo de construção dos chamados arranjos jurídico-institucionais das políticas públicas de CT&I, que são o conjunto de normas e processos que, nas palavras de Coutinho e Dallari Bucci (2017, p. 324):

“definem e classificam os elementos estruturantes da política pública, bem como delimitam responsabilidades, funções e competências de entes e agentes públicos e privados, atribuem consequências e punições, criam incentivos, indicam outras fontes normativas e sistematizam a vigência simultânea das normas referentes àquela política pública *vis-à-vis* outros programas de ação governamental.”

De todo modo, ressalta-se que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI não eram os únicos a realizar a construção desses arranjos no âmbito das proposições legislativas. Conforme dito na subseção anterior, os burocratas não-jurídicos do Ministério também participavam da redação das minutas de atos normativos devido à rotina de trabalho estabelecida no Ministério, em que a instância técnica, em regra, trazia uma primeira versão da proposição legislativa, que seria aperfeiçoada por meio das discussões com os integrantes da Consultoria Jurídica.

Demais atores que também participavam dessa construção são os burocratas, jurídicos e não-jurídicos, de outros Ministérios. Em razão das políticas públicas de CT&I serem essencialmente multidisciplinares e atingirem entes da Administração Pública Federal de maneira transversal, houve proposições que foram elaboradas pelo MCTI em conjunto com outros Ministérios.

Um exemplo disso é o caso da já citada Medida Provisória nº 810/2017 (BRASIL, 2017b), que modificou a Lei nº 8.248/1991 (Lei da Informática) e Lei nº 8.387/1991, cujo objeto é a Zona Franca de Manaus. Nos dois pareceres jurídicos da CONJUR/MCTI emitidos durante a formulação dessa Medida Provisória,⁵² foi possível observar certa divisão de tarefas entre o MCTI e o então MDIC na redação dos dispositivos. De maneira mais concreta, observa-se que um dos pareceres⁵³ traz a transcrição da versão mais recente dessa proposição legislativa, sendo que alguns dispositivos não contém a futura disposição legal, pois estão com a expressão “parte do MDIC”. Assim, observa-se que havia uma separação, inclusive dos dispositivos que cada órgão redigiria, a partir da competência do Ministério ao qual cada um estava vinculado.

⁵² Parecer nº 00367/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU e Parecer nº 00416/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU.

⁵³ Parecer nº 00416/2017/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU.

Diante do que foi exposto nessa subseção, observa-se que os desafios do fator institucional sobre a dualidade entre aspectos jurídicos e aspectos técnicos são resultados, principalmente, da participação dos burocratas jurídicos desde o início das discussões sobre a formulação de proposições legislativas. Em outras palavras, nota-se que o aumento da participação desses atores na formulação de proposições, relatada na subseção 5.2.1.1, traz consigo desafios e constrangimentos relevantes, pois eles se referem principalmente ao que foi discutido acima, a dificuldade de separar claramente aspectos jurídicos de aspectos técnicos e a maneira pela qual os burocratas jurídicos lidam com isso.

Observa-se que uma maior participação na formulação de proposições legislativas exige desses burocratas determinadas habilidades sociais e comunicacionais durante a interação com outros atores, principalmente os burocratas não-jurídicos do MCTI. Por isso, alguns dos pontos trazidos abordaram brevemente que há fatores relacionais que possuem potencial explicativo dessa participação e não podem ser deixados de lado. Dessa maneira, tais pontos serão o enfoque principal da próxima subseção.

5.2.2 Fatores relacionais

Ao tratar dos fatores relacionais que influenciam a atuação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI, busca-se conferir destaque à importância de analisar, em conjunto com os fatores institucionais, as estruturas das interações estabelecidas por esses atores no âmbito interno da Administração Pública (MARQUES, 2006). A construção da ação desses burocratas é influenciada pela dinâmica relacional e pelas interações que estabelecem com outros atores, tendo em vista as habilidades, estilos e potenciais relações que podem ser acionadas ou não nessa interação (LOTTA, 2010).

A presente subseção enfoca nos fatores relacionais que moldaram a atuação da burocracia jurídica da CONJUR/MCTI na formulação de proposições legislativas. Mais especificamente, confere-se maior destaque à dinâmica da interação desse grupo de atores com outras burocracias e como foram empregadas as habilidades sociais dos burocratas jurídicos. Para isso, adota-se a visão de que atores com habilidades sociais seriam os que induzem outros atores à cooperação, já que aprendem a como cooperar, interagir e ganhar senso das próprias identidades por meio de processos de interação. Além disso, tais atores possuem habilidade para compreender o ambiente e adaptar seus interesses, desenvolvendo habilidades para

negociar, calibrar a comunicação das situações e achar a maneira de mediar os processos de interação (FLIGSTEIN, 2001 *apud* LOTTA, 2010).

Apesar da análise dos documentos e das entrevistas terem identificado interações dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI tanto com burocratas não-jurídicos do Ministério quanto com burocratas externos ao MCTI, foi possível notar maior intensidade e frequência na interação com o primeiro grupo de atores. Por isso, sem negar a existência e a importância da interação com atores não pertencentes a outros órgãos da Administração Pública Federal, a presente subseção enfocará sua análise principalmente na relação dos referidos burocratas jurídicos com a burocracia não-jurídica do MCTI

A análise documental de manifestações jurídicas da CONJUR/MCTI e as entrevistas realizadas com burocratas jurídicos permitiram observar que não há uniformidade nem padronização na maneira pela qual ocorre a participação desses atores na formulação de proposições legislativas. Além dos fatores institucionais citados anteriormente, isso depende dos fatores relacionais que se mostraram mais presentes, o tipo de interação que era estabelecido entre burocracia jurídica e burocracia não jurídica e o papel de mediação exercido pelo Consultor Jurídico e pelos Coordenadores-Gerais da CONJUR/MCTI.

No que concerne ao estabelecimento da interação entre esses dois grupos burocráticos, dois elementos ressaltados nas entrevistas realizadas foram a confiança recíproca e a postura proativa dos integrantes da CONJUR/MCTI. Em relação ao primeiro, nota-se que a sua consolidação, no caso do MCTI, demandou tempo e foi se fortalecendo aos poucos por meio da continuidade de determinados atores na Consultoria Jurídica.

Uma questão importante para a construção da relação se refere à maneira pela qual as opiniões jurídicas dos burocratas da CONJUR/MCTI externadas. Em linha com o que foi dito na subseção anterior, esses atores, principalmente em reuniões, procuravam calibrar a maneira pela qual eles emitiam opiniões e conselhos jurídicos à burocracia não-jurídica. Assim, buscava-se, na medida do possível, embasar o aconselhamento na probabilidade de sucesso ou insucesso diante de experiências anteriores que eles vivenciaram no próprio Ministério e evitar que esse aconselhamento fosse visto como apenas uma opinião pessoal sobre a política pública de CT&I em debate. Conforme destacado nas entrevistas realizadas, isso demanda das advogadas e advogados públicos o entendimento acerca do contexto da proposição legislativa, bem como a calibragem das palavras que seriam utilizadas na comunicação com os burocratas não-jurídicos.

Aliado a isso, os burocratas jurídicos destacaram que também é imprescindível o grau de abertura que a burocracia não-jurídica apresenta para envolver os integrantes da CONJUR/MCTI na discussão e aceitar as opiniões que são trazidas sobre a proposição legislativa. Apesar do presente trabalho não ter realizado entrevistas com burocratas não-jurídicos, foi possível notar que tais atores, na visão dos burocratas jurídicos, mostraram-se abertos a essa interação, a partir do momento em que as advogadas e advogados públicos passaram a ter uma atuação mais constante na formulação das proposições legislativas.

Houve situações em que próprios burocratas jurídicos tiveram que adotar a estratégia de delimitar expressamente as funções deles, já que a participação deles na formulação de proposições era cada vez mais demandada pela burocracia não-jurídica do Ministério, conforme o seguinte trecho de uma das entrevistas realizadas:

“(...) o que ocorria muitas vezes era a área técnica pedindo para a gente fazer o texto, às vezes de quase nada, de um esboço super inicial, e a Conjur, porque tinha outras coisas para fazer, tinha outros trabalhos, e não é papel da Conjur, dizia: ‘São vocês que têm que fazer a minuta inicial. A gente depois vai construindo juntos.’ Não cabe à Conjur fazer o texto todo, essa não é incumbência da Consultoria Jurídica. Ao contrário do que ocorre em vários outros órgãos da Administração, em que há muitas reclamações contra essa interferência da área jurídica, no caso do MCTIC, a minha impressão (...) é que havia o contrário, uma demanda para que a Conjur participasse ainda mais e a gente é que ficava nos autolimitando, dizendo: ‘A partir daqui não cabe à gente. São vocês que têm que fazer. A gente já contribuí até aqui, não dá para a gente ir mais. É você quem tem que definir se a melhor opção é A ou B. Isso é uma decisão técnica, não é uma decisão jurídica.’ Então, a gente era muito convocado a participar mais ainda.”

Já em relação à postura proativa, nota-se que ela se refere principalmente à conduta dos burocratas jurídicos de procurarem a burocracia não-jurídica do Ministério para questioná-los sobre a existência de eventual proposição em elaboração ou que está no planejamento dessas instâncias não-jurídicas do Ministério. Isso mitigava a existência de proposições que contassem com a participação dos burocratas jurídicos somente na etapa de emissão do parecer jurídico conclusivo. Tal postura proativa era facilitada pelo alinhamento que o Consultor Jurídico realizava com o alto escalão do Ministério, a fim de estabelecer quais eram as proposições legislativas cuja elaboração deveria contar com acompanhamento mais recorrente dos burocratas jurídicos, conforme dito na seção 4.3.2 do presente trabalho.

Cabe aqui ressaltar a importância do papel de mediação exercido por integrantes-chave da CONJUR/MCTI para que fosse estabelecida essa interação entre burocratas jurídicos

e não-jurídicos do Ministério. O conceito de mediação adotado consiste em práticas comunicativas na intersecção entre dois grupos ou pessoas pertencentes a duas esferas distintas que estão em algum grau desconectados, o que demanda a conciliação entre elas. Nessa toada, a definição busca tanto estabelecer pontes nas relações, quanto mudar a maneira pela qual ocorrem essas relações (MISCHE, 2007 *apud* LOTTA, 2010).

Dois Consultores Jurídicos do MCTI que estiveram no cargo principalmente a partir de 2013 exerceram papel de mediadores para o estabelecimento da referida relação de parceria e confiança entre burocratas jurídicos e não-jurídicos. Isso foi possível devido às habilidades sociais que esses atores possuíam, que foram descritos nas entrevistas como pessoas “mais políticas” e “super agradáveis”. Eles conseguiam transitar entre a burocracia jurídica e a não-jurídica do Ministério, a fim de realizar a triangulação entres esses dois grupos, permitindo a construção de pontes de relação e a mudança na desconfiança que antes existia com os burocratas jurídicos.

Esse papel de mediação exercido pelo Consultor Jurídico no interior do Ministério é facilitado pela posição institucional que ele ocupa. Por se tratar de um cargo que é escolhido pelo Ministro de Estado, há maior possibilidade de que ele tenha proximidade na relação com os burocratas que estão no alto escalão ministerial, Secretários e Ministro de Estado. Além disso, ele pode eventualmente trazer advogadas e advogados públicos de sua confiança para trabalharem na Consultoria Jurídicos, a fim de facilitar a comunicação dele com sua equipe de trabalho, o que acaba por tornar mais fácil a tarefa da mediação.

O caso da CONJUR/MCTI confirma essa hipótese. A mediação exercida pelos dois referidos Consultores Jurídicos facilitou o estabelecimento e a manutenção de relação de confiança e parceria entre as burocracias não-jurídica e jurídica a tal ponto que, mesmo com a posterior entrada de novos Consultores Jurídicos, essa relação se manteve. Um dos fatores para isso foi a manutenção da burocratas jurídicos na Coordenação-Geral de Ciência, Tecnologia e Inovação, que, no âmbito da CONJUR/MCTI, é a instância responsável pela formulação de proposições legislativas de CT&I.

A pessoa responsável pela chefia dessa Coordenação-Geral exerce papel semelhante de mediação, já que ela coordena equipe composta por outros três burocratas jurídico. Por já possuir experiência no trabalho da CONJUR/MCTI, essa Coordenadora já conhece os burocratas não-jurídicos do Ministério e consegue manejar a alocação da equipe conforme as características pessoais e o conhecimento de cada burocrata jurídico, a fim de manter a interação com as demais instâncias do MCTI.

Dessa forma, os fatores relacionais identificados na formulação de proposições legislativas trazem importantes considerações sobre o modo de atuação dos burocratas jurídicos no cotidiano da Administração Pública. Longe de ser algo marginal, observa-se que a maneira pela qual as opiniões jurídicas são comunicadas possuem alta relevância para a construção de relação cooperativa e de confiança entre burocracias jurídicas e não-jurídicas. Junto a isso, há atores que, por sua posição institucional, desempenham funções centrais para a articulação desses dois grupos de atores, sendo possível dizer que a construção do diálogo entre eles não é algo natural e automático, o que demanda o emprego de habilidades sociais por esses atores responsáveis pela mediação.

5.3 A burocracia jurídica da CONJUR/MCTI na tramitação parlamentar do PL 2.177/2011

A participação dos burocratas jurídicos no processo legislativo do PL 2.177/2011, que deu origem ao Novo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016), difere substancialmente da maior parte das proposições legislativas de CT&I que foram formuladas no âmbito interno do Poder Executivo e posteriormente apresentadas perante o Poder Legislativo. Isso se deve, principalmente, ao fato de que o referido Projeto de Lei não foi elaborado pelo Poder Executivo, mas sim por entidades da comunidade científica, principalmente organizações não-governamentais, sendo apresentado por um grupo de dez Deputados Federais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

A consequência disso foi que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI apresentaram participação somente a partir do momento em que se iniciou a tramitação do PL nº 2.177/2011 na Câmara dos Deputados. Por isso, eles estiveram sujeitos a outros tipos de fatores institucionais que moldaram sua atuação, bem como se viram em contato com outros atores além da burocracia não-jurídica do MCTI. Consequentemente, isso acabou por moldar a participação desses atores de uma maneira peculiar e única em comparação às outras proposições legislativas que estão no escopo do trabalho. Dessa forma, cabe aprofundar na maneira como se deu essa participação.

Porém, antes de adentrar nesse debate, faz-se necessário contextualizar a importância que a Lei nº 13.243/2016, originária do PL nº 2.177/2016, possui para as políticas públicas de CT&I (BRASIL, 2016a). Destinada a solucionar diferentes gargalos jurídicos e institucionais presentes no Sistema Nacional de Inovação (SNI), essa Lei é denominada de

Novo Marco Regulatório de CT&I, conforme dito no capítulo 1 do presente trabalho. Dentre seus objetivos mais específicos, vale citar as alterações realizadas na Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação) e na Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações), que objetivaram a simplificação dos procedimentos de compras públicas e contratações de pesquisadores, além da extensão de benefícios fiscais e do incentivar a maior aproximação entre ICT e empresas nas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (COUTINHO; MOUALLEM, 2016).

Enquanto estava em curso a tramitação do PL nº 2.177/2011, os atores envolvidos na discussão depararam-se com o fato de que as alterações legais almejadas seriam possíveis somente com alteração dos dispositivos constitucionais que tratam das políticas públicas de CT&I. Antes da aprovação e promulgação do referido Projeto de Lei, foi apresentada, discutida e editada a Emenda Constitucional nº 85/2015, que buscou evidenciar o papel da iniciativa privada no SNI e conferir maior clareza às competências das três esferas federativas (União, Estados e Municípios) atuarem no fomento às atividades de CT&I, explicitando a necessidade de atuação cooperativa e coordenada entre elas (COUTINHO; MOUALLEM, 2016).

Em linha com o que foi discutido na subseção 5.2.1, também não há definição clara da legislação sobre as competências da CONJUR/MCTI na fase de tramitação de proposição no Poder Legislativo. Entretanto, essa lacuna legislativa não se mostrou um impeditivo para que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI participassem do processo legislativo do PL nº 2.177/2011. Nesse sentido, observaram-se duas principais frentes de atuação: (i) participação de reuniões com burocratas não-jurídicos do MCTI, parlamentares, bem como integrantes da sociedade civil e da comunidade científica, pesquisadores, professores universitários e atores de instituições de amparo à pesquisa; e (ii) redação de emendas a serem apresentadas por Deputado Federal que foi um dos autores do PL nº 2.177/2011 e exerceu papel-chave na tramitação da proposição no Poder Legislativo.

Em relação à frente de atuação (i), foi designado um burocrata jurídico específico da CONJUR/MCTI que ficou incumbido de fornecer subsídios para que os Secretários se preparassem antes de participarem de reuniões com parlamentares ou outros agentes interessados no PL nº 2.177/2011. Também coube a ele acompanhar as reuniões a serem realizadas, no âmbito do MCTI, para a discussão do referido Projeto de Lei. Entretanto, as entrevistas realizadas não permitiram identificar em que medida esse advogado público contribuiu para os debates, sendo possível apenas dizer que ele acompanhava os debates e emitia opiniões dentro de um conjunto de diversos atores opinando. Assim, não se notou uma forte preponderância na participação desse burocrata jurídico.

De todo modo, é possível notar que, em um dos pontos centrais do Projeto de Lei, esse burocrata jurídico da CONJUR/MCTI foi um dos atores que defendeu a visão que prevaleceu ao final do processo legislativo. Quando foi proposto por um grupo de 10 (dez) Deputados Federais, o PL nº 2.177/2011 objetivava instituir o “Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Todavia, o burocrata jurídico da CONJUR/MCTI integrou o grupo que, após o início do processo legislativo na Câmara dos Deputados, entendeu que a melhor opção seria aproveitar a discussão trazida por esse Projeto de Lei para alterar pontualmente diferentes atos normativos vigentes que tratam do tema da CT&I, ao invés de criar um Código sobre o tema. Essa posição pode ser ilustrada a partir de trecho extraído de uma das entrevistas realizadas:

“(...) essa matéria começou a tramitar a partir da percepção de que tentaram propor o chamado ‘Código Nacional de Ciência e Tecnologia’. (...) Quando eu ouvi falar nisso, até fiquei de cabelos em pé: ‘Meu Deus do céu! O que vem por aí?’ Nós temos matérias que são absolutamente complexas que não dá para juntar, seria óleo com água, entendeu? Você não vai conseguir juntar. Então, ficamos bastante preocupados com essa proposição desse Código, mas, na realidade, foi feito um texto. A sociedade civil contratou alguns advogados, fizeram uma compilação, colocaram um texto gigantesco e jogaram lá no Ministério. Quando chegou, a gente falou: ‘Olha, isso aqui é inviável’. Queriam praticamente fazer uma lei de licitações nova, juntar matérias que ainda se tinha bastante conflito na aplicação, como o acesso à biodiversidade e ao patrimônio genético, que é bastante complexo. (...) Queriam juntar isso e eu falei: ‘Se for para isso aí ser inserido, vai tornar inviável que se faça esse chamado Código, porque essa matéria, com certeza, vai empacar todas as outras. Então, eu acho o seguinte: invés disso, talvez fosse melhor a gente mexer pontualmente onde sabe.’ Bom, esse Código ficou rolando, foi objeto de ‘n’ reuniões lá no âmbito do Ministério.”

Apesar de existirem limitações temporais e documentais para entender como foi a participação do referido burocrata jurídico da CONJUR/MCTI nessas mencionadas reuniões, é possível identificar que elas propiciaram que esse ator estivesse em interação com um maior número de grupos de atores. Diferente do que foi discutido na seção 5.2 sobre formulação de proposições legislativas, observa-se que a fase de tramitação da proposição legislativa do PL 2.177/2011 propiciou aos burocratas jurídicos a interação não somente com os burocratas não-jurídicos do MCTI, mas também com representantes de sociedades e associações científicas, representantes de fundações estaduais de amparo à pesquisa e burocratas de entidades da Administração Pública Indireta, como o CNPq.

Tal fator acabou por exigir, principalmente do burocrata jurídico da CONJUR/MCTI designado para acompanhar as reuniões, a calibragem do tipo de comunicação,

bem como do tipo de interação que seria estabelecida com esses atores. Isso porque, ao invés de serem os atores que conferiram o aval jurídico para o andamento da proposição legislativo, os integrantes da Consultoria Jurídica se encontravam na posição de auxiliar os burocratas não-jurídicos do Ministério na construção de consensos com outros atores interessados no PL 2.177/2011, que já se encontrava em tramitação no Poder Legislativo.

Nota-se, assim, que as circunstâncias da fase em que o processo legislativo se encontrava exigiu, por parte dos burocratas jurídicos, modificações na forma de exercer as atividades de assessoria e consultoria jurídicos. Isso se deveu principalmente à posição institucional que esses atores ocupam na CONJUR/MCTI, que não lhes confere competência para que atuem diretamente no Poder Legislativo aconselhando parlamentares sobre questões jurídicas envolvendo as proposições legislativas.

Ademais, observa-se que não foi identificada a participação de integrantes da Consultoria Jurídica em nenhuma das audiências públicas realizadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados para discutir essa proposição legislativas. Quando foi identificada a menção a algum integrante do MCTI, todos eram burocratas não-jurídicos. Talvez fosse possível dizer que esses atores estiveram em contato com os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI antes das audiências públicas, mas ainda assim seria uma participação mais indireta das advogadas e advogados públicos lotados nesse órgão.

Apenas em uma audiência pública foi possível identificar a participação da AGU, mais especificamente na audiência realizada em 21/05/2013, cujo tema foi a relação entre as instituições de CT&I e as entidades do chamado “Sistema U”, quais sejam, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e AGU. Porém, nessa oportunidade, a advogada pública que representou a instituição não integrava a CONJUR/MCTI e declarou expressamente que, por determinação do então Advogado-Geral da União, participaria da audiência somente como ouvinte.

De outro lado, a participação dos burocratas jurídicos também apresentou a referida frente (ii) durante a tramitação do PL nº 2.177/2011. Após a definição de que essa proposição legislativa não seria um “Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”, os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI atuaram na redação de minuta de emendas a serem apresentadas principalmente pela Secretaria-Executiva do MCTI ao Deputado Federal Sibá Machado (PT-AC), que foi o relator desse Projeto de Lei na Comissão Especial PL nº 2.177/2011, instituída na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Importante destacar que os burocratas jurídicos entrevistados afirmaram que eles não interagiram com os parlamentares no momento de apresentação das emendas ao PL nº 2.177/2011. Essa atividade, denominada de “corpo a corpo” em uma das entrevistas, não seria de atribuição dos integrantes da CONJUR/MCTI, mas sim do alto escalão do Ministério. Trata-se de uma divisão do trabalho que é realizada a partir, principalmente, da visão desses atores acerca das regras de competência aplicáveis, trazendo à tona a divisão entre aspectos jurídicos e aspectos técnicos do trabalho dos burocratas da CONJUR/MCTI, fator institucional que foi relevante para os burocratas jurídicos nessa fase do processo legislativo. Isso porque tal visão explicita o entendimento de que a articulação com atores políticos e do alto escalão da Administração Pública não é uma tarefa de advogadas e advogados públicos alocados em consultorias jurídicas ministeriais, mas sim de burocratas não-jurídicos do Ministério que ocupam cargos de Ministro de Estado, Secretário-Executivo, Secretário ou Diretor.

Essa segunda frente de atuação não esteve concentrada somente em um único burocrata jurídico da CONJUR/MCTI. Cada um dos temas do PL nº 2.177/2011 foi dividido entre os burocratas jurídicos, conforme a expertise de cada um. A título de exemplo, cita-se que a elaboração do dispositivo que alterava a Lei nº 8.666/1993 contou com a participação do burocrata jurídico que possuía experiência prévia com licitações e contratos administrativos por ter trabalhado na “área meio” do MCTI.

Isso ocorreu principalmente a partir da demanda da burocracia não-jurídica do MCTI, semelhante ao processo de elaboração de proposições legislativas que foi relatado na seção 5.2. Em outras palavras, aqui os burocratas não-jurídicos também traziam as ideias sobre possíveis mudanças no referido Projeto de Lei e os burocratas jurídicos se encarregavam de “traduzir” juridicamente essa ideia para o formato de documento modificativo da proposição legislativa, sendo que eles possuíam liberdade para opinar sobre o tema. Segundo informações levantadas nas entrevistas para a pesquisa, essas emendas trataram de conferir ao PL nº 2.177/2011 a estrutura que acabou se concretizando na Lei nº 13.243/2016 (BRASIL, 2016a), apesar da redação ainda ter sofrido algumas modificações até a promulgação.

A despeito disso, a redação legislativa da Lei nº 13.243/2016 (BRASIL, 2016a) não esteve imune de críticas por parte de burocratas jurídicos entrevistados, sendo que a principal crítica foi a ausência de clareza nas regras previstas e de coesão com ordenamento jurídico vigente à época da promulgação. Um dos motivos principais para isso seria a não participação da burocracia jurídica da CONJUR/MCTI no momento de elaboração da proposição que seria apresentada no Poder Legislativo, conforme trecho de uma das entrevistas:

“(…) nesse novo Marco de Ciência e Tecnologia, eu acho que alguns dos problemas que persistem até hoje, que você enfrenta até hoje na legislação, é porque o projeto do Marco foi apresentado não pelo Ministério. Em geral, quando um projeto é apresentado pelo Poder Executivo, claro que tem exceções, mas, na média, o projeto sai, já de origem, com a qualidade técnica legislativa melhor, porque passa pelas várias instâncias de produção técnica que estão acostumadas com isso. É a burocracia dos atos normativos do governo e, em geral, os atos saem com uma qualidade melhor, ainda que tenham erros aqui e acolá, sempre tem. Esse daí foi diferente, porque foi um projeto feito pela comunidade científica. (...) A ideia inicial era que fosse um Código Nacional de Ciência e Tecnologia. Ao longo da tramitação, desistiu-se dessa opção e optou-se por aprimorar a Lei de Inovação de 2004. (...) eu não estou culpando a CONJUR do Ministério de Ciência e Tecnologia na época, mas, como o projeto não saiu de lá, eu acho que ele saiu com muitos defeitos de origem por conta desse ponto de partida, que é legal, que é participativo, vindo da sociedade, mas tinha um lado negativo que é a qualidade de técnica redacional, de técnica legislativa, de rigor com os conceitos. Não foi tão boa e isso resultou numa Lei que (...) tem muitos avanços, mas tem muitos defeitos ainda. Ela é bem complicada do ponto de vista de técnica legislativa. A culpa não é da Conjur do MCTIC, mas eu acho que, por ter sido esse processo meio tumultuado, acabou resultando nisso.”

Diante do que foi exposto nessa seção, o espaço de atuação dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI no processo legislativo do PL nº 2.177/2011 se mostrou mais restrito do que foi observado na fase de formulação de proposições legislativas, que foi analisada na seção 5.2. Isso se deveu principalmente à maneira pela qual se deu origem a essa proposição legislativa, que fugiu à regra dos principais atos normativos de CT&I, sendo elaborada por entidades da sociedade civil e proposta por Deputados Federais, sem a participação do Poder Executivo.

A despeito disso, foi possível observar que algumas atividades dos burocratas jurídicos observadas na seção 5.2 se repetiram no processo legislativo aqui discutido, mais especificamente a “tradução” jurídica das ideias da burocratas não-jurídicos para a forma de texto legislativo e participação de reuniões para discussão da proposição legislativa. Todavia, nota-se que a maior gama de atores envolvidos na tramitação do referido Projeto de Lei exigiu dos burocratas jurídicos a calibragem tanto do tipo de comunicação utilizada na interação com outros atores quanto na maneira como eles utilizaram o direito. No presente caso, a operação do direito e de informações jurídicas foi empregada para subsidiar burocratas não-jurídicos nas discussões e para elaborar as minutas de emendas ao PL nº 2.177/2011 que seriam apresentadas pelo MCTI ao então Deputado Federal Sibá Machado (PT-AC).

Na próxima seção, também será vista a atuação dos burocratas jurídicos no sentido de subsidiar a tomada de decisão de outros atores envolvidos no processo legislativo. Porém, como se tratará da fase de sanção e veto das proposições legislativas, será possível observar que os burocratas jurídicos envolvidos tendem a ter maior impacto nas decisões tomadas.

5.4 As burocracias jurídicas de CONJUR/MCTI e DENOR nas discussões sobre sanção e veto de proposições legislativas

Diferente do que foi visto nas duas últimas seções, a fase de sanção e veto de proposições legislativas pela Presidência da República exige, dos burocratas jurídicos, outros tipos de atividades. Ao invés de serem instados a discutirem com burocratas não-jurídicos ideias para novas proposições legislativas e tornarem essas ideias no formato de legislação, advogadas e advogados públicos possuem como escopo principal analisar, por meio de parecer jurídico, se determinada proposição, anteriormente aprovada pelo Poder Legislativo, reúne condições para que seja promulgada pelo Chefe do Poder Executivo. Em outras palavras, o trabalho dos burocratas jurídicos nessa fase consiste em “dar pitaco no binário, sim ou não, mantém ou veta”, conforme expressão utilizada por um dos atores entrevistados para a pesquisa.

Nessa fase do processo legislativo, houve participação tanto dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI quanto do DENOR. Isso permite a realização de análise comparativa da atuação desses dois grupos burocráticos, observando como cada um dos fatores institucionais e relacionais identificados moldaram e constrangeram esses atores, observando em que medida isso diferiu dos fatores nas outras duas fases do processo legislativo que foram discutidos nas seções anteriores. Adota-se aqui a mesma subdivisão realizada na seção 5.2, primeiro serão abordados os fatores institucionais (subseção 5.4.1) e depois os fatores relacionais (subseção 5.4.2) que foram identificados na fase de sanção e veto das proposições legislativas sobre CT&I que estão no escopo da pesquisa.

5.4.1 Fatores institucionais

Se no caso da formulação de proposições legislativas no âmbito interno do Poder Executivo a legislação pode deixar algumas dúvidas sobre como e quando os integrantes das consultorias jurídicas ministeriais podem atuar, a fase de sanção e veto não apresenta essa lacuna. Tanto para os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI, quanto para os do DENOR, a

legislação aplicável é expressa ao definir que esses atores são competentes para analisarem projetos de lei que estão na etapa de sanção presidencial. Isso pode ser observado nos Decretos e Portarias que estabelecem o arranjo institucional desses órgãos e foram citados na seção 4.2 do capítulo anterior.

Apesar da legislação de cada um desses órgãos adotar diferentes estratégias para prever essa competência no que se refere ao tipo de ato normativo e à técnica de redação legislativa, observa-se que o resultado é o mesmo. Nos processos legislativos que estão no escopo da pesquisa, não se identificou dúvidas dos atores envolvidos sobre a incumbência de burocratas jurídicos CONJUR/MCTI e DENOR emitirem manifestações jurídicas sobre a sanção e veto de proposições legislativas. De todo modo, o exercício dessa atribuição não pode ser realizado de modo espontâneo pelos burocratas jurídicos desses dois órgãos, já que eles dependem do envio de solicitação por órgãos vinculados à Presidência da República, seja a Casa Civil ou a Secretaria de Governo.

A participação dos burocratas jurídicos desses órgãos, em regra, se limita às competências dos órgãos que eles assessoram. No caso da CONJUR/MCTI, foi possível notar uma menor quantidade de manifestações jurídicas sobre sanção e veto em comparação ao DENOR. Apesar da metodologia adotada na pesquisa se preocupar em incluir, no escopo do trabalho, somente proposições legislativas sobre CT&I, alguns pedidos de acesso à informação enviados ao MCTI retornaram com a resposta de que não havia manifestações da CONJUR/MCTI sobre a proposição legislativa especificada. Isso porque a proposição legislativa trataria de assunto fora da esfera de competência do Ministério. A título de exemplo, cita-se o caso da Medida Provisória nº 843/2018 (criação do Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística) em que se afirmou que os dispositivos tratavam principalmente de assuntos tributários (BRASIL, 2018).

Apesar do DENOR possuir uma competência mais ampla e genérica para atuar em diversos temas que são tratados nos processos legislativos, observa-se que isso, em determinados contextos, acaba sendo um empecilho para os burocratas jurídicos. Por integrarem órgão vinculado diretamente à atuação do Advogado-Geral da União, os burocratas do DENOR não possuem delimitação setorial para se manifestarem sobre proposições legislativas.

Isso acaba por dificultar que esses atores tenham amplo conhecimento sobre o contexto em que está inserido a proposição legislativa analisada e os impactos práticos que ela pode gerar no caso de ser promulgada. Esse óbice decorrente do arranjo institucional do órgão

foi citado frequentemente pelos burocratas do DENOR entrevistados, que mencionaram algumas medidas de mitigação, como conversas com burocratas de consultorias jurídicas ministeriais e reuniões de alinhamento realizadas pela Casa Civil com representantes de todos os Ministérios envolvidos na proposição debatida. Apesar desses atores terem destacado a efetividade desses mecanismos, não foi possível identificar se foram realizados tais tipos de encontros e interações nos processos legislativos que estão no escopo da pesquisa.

De todo modo, um aspecto que vale destacar é a maneira como esse desconhecimento e incerteza dos burocratas jurídicos do DENOR em relação à proposição legislativa se materializava nas manifestações jurídicas sobre sanção e veto. Nos pareceres que foram objeto de análise, os burocratas do Departamento procuravam explicitar que o parecer realizaria análise exclusivamente jurídica da proposição legislativa, cabendo aos Ministérios consultados realizar juízo sobre o atendimento ao interesse público.⁵⁴

Para facilitar o trabalho de construção das manifestações, os burocratas jurídicos do DENOR entrevistados mencionaram que se utilizavam de um “parecer modelo”, que continha os principais aspectos de constitucionalidade formal e material, por exemplo, competência federativa para legislar sobre o assunto, reserva de iniciativa e respeito aos princípios da Constituição Federal. Não era obrigatória a utilização desse modelo pelos burocratas jurídicos, mas eles ressaltaram nas entrevistas que ele auxilia a não esquecer de abordar nenhum tópico jurídico na manifestação sobre sanção e veto.

De outro lado, os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI se utilizavam de outro mecanismo para delimitar os temas que seriam abordados na manifestação. Tendo em vista o que foi dito na subseção 5.2.1.2, observou-se que a maioria dos pareceres citaram o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, com o intuito de estabelecer que seriam abordados somente os aspectos jurídicos da proposição legislativa, ou seja, juridicidade, constitucionalidade e técnica de redação legislativa. Nesse sentido, observa-se que, diferente da participação na fase de formulação das proposições legislativas, os burocratas jurídicos mostram-se mais cautelosos em expressarem, por escrito, opiniões sobre eventual aspecto não-jurídico da proposição.

Por fim, outro aspecto institucional que interfere na atuação dos burocratas jurídicos do DENOR e da CONJUR/MCTI diz respeito ao tipo de proposição legislativa que está sendo analisada. Isso interfere diretamente na extensão do parecer, pois a proposição em análise pode

⁵⁴ Segundo o art. 66, § 1º da Constituição Federal, o Presidente da República pode vetar, total ou parcialmente, proposição legislativa caso considere ela inconstitucional ou contrária ao interesse público (BRASIL, 1988).

já ter sido objeto de manifestações jurídicas desses órgãos antes da apresentação pelo Poder Executivo perante o Poder Legislativo. Um exemplo disso são os casos dos Projetos de Lei de Conversão de Medida Provisórias, quando os burocratas jurídicos de ambos os órgãos se focaram nas modificações que ocorreram durante a tramitação no Poder Legislativo, não analisando as disposições que não sofreram alterações. Já na situação de projetos de lei de iniciativa parlamentar não havia tal delimitação de dispositivos, sendo analisada a proposição integralmente.

5.4.2 Fatores relacionais

Em relação aos fatores relacionais na fase de sanção e veto de proposições legislativas, não se identificou interação entre burocratas jurídicos e não-jurídicos na mesma intensidade observada nas fases anteriores, que foram discutidas nas seções 5.2 e 5.3. Por se tratar de uma fase essencialmente baseada na elaboração de documentos que subsidiarão a Presidência da República na decisão sobre eventual veto à proposição analisada, não há, em regra, prejuízos substanciais no caso de não ocorrer essa interação entre os dois mencionados grupos burocráticos.

De todo modo, a análise documental das manifestações jurídicas expedidas nessa fase permitiu observar que há certa interação entre burocratas jurídicos e não-jurídicos por meio dos documentos, apesar de existir substancial diferença em relação à maneira como isso ocorre na CONJUR/MCTI e no DENOR. No que concerne à Consultoria Jurídica, houve manifestações jurídicas em que a análise da proposição legislativa cita expressamente manifestação da burocracia não-jurídica, a fim de direcionar a análise jurídica para pontos e discussões que foram levantados nessa manifestação. Na maioria das proposições legislativas submetidas à análise de sanção e veto, os burocratas jurídicos entrevistados afirmaram que, em regra, a burocracia não-jurídica do Ministério se manifesta formalmente antes dos integrantes da CONJUR/MCTI. Assim, em algumas proposições a manifestação das “áreas técnicas” levantam questões jurídicas que, na visão dos burocratas não-jurídicos, merece apreciação da Consultoria Jurídica, conforme relatado em uma das entrevistas realizadas:

“Na verdade, a própria área técnica tem um conhecimento sobre as leis, afinal é um assunto que às vezes ela domina mais. Alguns técnicos do Ministério ou analistas de Ministério, como já estão há vários anos lidando com o assunto e com a legislação de ciência e tecnologia, às vezes eles entendem de uma forma

até bastante profunda. Naturalmente que, se eles entendem que aquela proposta tem algum óbice legal ou óbice jurídico, eles não levam adiante aquilo. Por outro lado, se elas entendem que não tem nenhum óbice jurídico, às vezes elas falam isso, talvez não de forma tão explícita, por não ser o papel dela propriamente, mas ela deixa isso nas entrelinhas, quando, por exemplo, na conclusão ela fala: “entendemos que o projeto de lei não viola a Constituição, encaminhamos a matéria e que tenha o mérito administrativo, somos pela sua aprovação e encaminhamos o processo para análise da consultoria jurídica”. De certa forma, ela manifestação a sua opinião jurídica sobre a proposta. Isso não é tão incomum assim.”

Isso foi observável na análise do Projeto de Lei de Conversão nº 31/2018, relativo à Medida Provisória nº 851/2018, que dispôs sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadas, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para apoiar instituições e projetos relacionados à ciência, pesquisa, tecnologia e inovação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018b). Nessa oportunidade, a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do MCTI (SEPED) recomendou veto de dois dispositivos, cujos embasamentos jurídicos foram analisados no parecer do burocrata da CONJUR/MCTI, que acabou por concordar com apenas um dos vetos.

Nesse sentido, observa-se que pode até haver diálogo entre os burocratas por meio de documentos. Porém, nesse diálogo “formal”, cada um dos grupos burocráticos procura explicitar que está atuando e emitindo opiniões dentro de sua esfera de competência. De um lado, a burocracia não-jurídica recomenda veto enfatizando a necessidade de se verificar a questão jurídica: “Portanto, e visando a real efetividade do PLV, recomenda-se o veto ao art. 33, uma vez verificada a viabilidade legal.” De outro lado, a burocracia jurídica busca enfatizar que sua manifestação trata somente de aspectos jurídicos da proposição:

“Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos envolvidos, concernentes à juridicidade e constitucionalidade da Proposição sub examine, além da técnica de redação legislativa, consoante exigido pela legislação pertinente, posto que aspectos outros refogem à competência deste Órgão Jurídico, conforme, aliás, bem assentado no Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Douta Advocacia-Geral da União.”

Assim, observa-se que o contexto em que os burocratas jurídicos atuam e o resultado dessa atuação, a emissão de um parecer, faz com que eles calibrem a forma de comunicação e a maneira como se dá a interação com burocratas não-jurídicos, a fim de evitar que seja entendido que há eventual invasão de competências dos órgãos técnicos do MCTI.

Trata-se de uma situação oposta à verificada no momento de discussão informal sobre proposições legislativas no âmbito interno do Ministério, quando há maior liberdade para que burocratas jurídicos opinem sobre aspectos técnicos e burocratas não-jurídicos façam considerações sobre aspectos legais da proposição legislativa.

Outro ajuste de comunicação que é feito nos pareceres jurídicos sobre sanção e veto diz respeito às palavras que são utilizadas pelos burocratas jurídicos para indicarem eventual recomendação de veto. Nas entrevistas realizadas, dois burocratas que possuíam experiências anteriores em órgãos ligados à Casa Civil da Presidência da República indicaram que as recomendações de veto que eles traziam nos pareceres eram escritas como “riscos de inconstitucionalidades” de alguns dispositivos da proposição legislativa. Exceto nos casos em que havia contrariedade à Constituição de maneira mais evidente, eles evitavam indicar expressamente no parecer jurídico que se tratava de uma recomendação de veto, a fim de evitar eventual constrangimento institucional da Presidência da República no caso de não acatar à recomendação. Tal preocupação pode ser ilustrada em trecho extraído de uma das entrevistas realizadas:

“De outra banda, lá no DENOR, o que eu fazia é (...) eu não dizia que tinha que vetar, porque era inconstitucional. Eu não queria ficar sendo ignorado. Então, eu alertava quanto ao risco de inconstitucionalidade. Se a Casa Civil quisesse passar por cima, poupava o trabalho. Não por consideração, mas eu sabia que institucionalmente era isso.”

Apesar dessa calibragem na comunicação não ter sido identificada nas manifestações jurídicas do DENOR e da CONJUR/MCTI que foram analisadas, observa-se que há um considerável ônus argumentativo e institucional da Presidência da República em, eventualmente, não acatar as recomendações de veto trazidas pelas manifestações jurídicas dos órgãos consultados. Nesses pareceres, as recomendações foram feitas de maneira mais explícita e clara, não sendo utilizadas expressões que permitissem maior liberdade decisória da Presidência da República. Junto ao fato de que algumas recomendações geralmente também são feitas por outros Ministérios, isso pode ser um dos aspectos que explica o acatamento, pela Presidência da República, da parte majoritária das recomendações de veto formuladas pela CONJUR/MCTI e pelo DENOR nos processos legislativos de CT&I que estão no escopo da pesquisa.

Outro fator relacional que merece destaque é o que se refere à maneira pela qual os burocratas jurídicos lidam com fato de estarem vinculados à AGU, que exerce funções

relacionadas à advocacia pública consultiva e à advocacia pública contenciosa. Conforme dito no capítulo 3 do presente trabalho, a AGU é o órgão público responsável por representar judicialmente a União e assessorar juridicamente os entes da Administração Pública Federal. Isso acaba por gerar nos burocratas jurídicos, principalmente do DENOR, certo receio de que a publicização das manifestações jurídicas sobre proposições legislativas prejudique a função do Advogado-Geral da União defender a constitucionalidade dos atos normativos questionados perante o Poder Judiciário.

Nessa toada, todos os pareceres do DENOR analisados para essa pesquisa e que foram expedidos a partir de 2014 apresentaram uma ressalva preventiva acerca da possibilidade da manifestação jurídica ter a sua publicidade restringida em razão do sigilo profissional do advogado público e da função do Advogado-Geral da União de curador da constitucionalidade das normas. Essa ressalva possui uma redação padrão que é inserida, em regra, na parte do parecer dedicada ao relatório, quando há a contextualização da manifestação jurídica expedida pelo DENOR, conforme transcrição abaixo:

“Cumpre registrar, inicialmente, que a presente manifestação será submetida ao Advogado-Geral da União, que presta assessoramento ao Presidente da República destinado a subsidiar a decisão relativa a sanção ou veto de projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 131 da Constituição Federal combinado com o art. 12 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e do § 4º do art. 52 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

“Convém lembrar que também lhe cabe a defesa da constitucionalidade das normas, a teor do disposto no § 3º do art. 103 da Constituição Federal.

“Assim, considerando que o exercício de ambas as funções se prestam para finalidades distintas e para que a eficácia da curadoria da constitucionalidade das normas pelo Advogado-Geral da União não comprometa o processo objetivo de controle desta, a presente manifestação está protegida pelo sigilo profissional do advogado, previsto no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, o que implica restrição a seu acesso, independentemente de classificação em determinado grau de sigilo, por força do art. 22 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. E, aqui, cabe observar que a restrição em questão está prevista no art. 19, inciso XVI, da Portaria AGU nº 529, de 23 de agosto de 2016.”

Dessa forma, observa-se que a inclusão dessa ressalva preventiva padrão somente nas manifestações jurídicas do DENOR pode ser fruto da posição institucional que ele ocupa. Inclusive, isso vai ao encontro do que foi dito por um dos burocratas jurídicos entrevistados:

“A controvérsia que existe (...) [é] em relação a: uma vez aprovados os projetos no Congresso Nacional, [eles] são remetidos para o Presidente decidir sobre sanção e veto, e aí todos os Ministérios envolvidos fazem uma

manifestação técnica e uma jurídica sobre aquele projeto, opinando pela sanção ou veto. (...) Eu acho razoável que a Nota, não dos Ministérios, mas a do AGU, em sanção e veto, quando tiver um pedido de veto não atendido, fique sob sigilo. Eu acho razoável por conta dessa dificuldade, porque fica um constrangimento institucional que eu compreendo a posição delicada do AGU. Senão, ele vai (...) pedir o veto por inconstitucionalidade e um mês depois ele vai estar no Supremo sustentando que é constitucional o dispositivo. Agora, se uma Consultoria Jurídica de um Ministério qualquer pedir um veto, não tem problema nenhum a AGU defender o contrário da Consultoria Jurídica. Há plena liberdade para isso. Não vejo um constrangimento institucional. Vai ajudar quem está entrando com a ADI? Até vai, por ter uma Nota de um advogado de alguma Pasta dizendo que é inconstitucional, mas é o ônus da transparência na Administração Pública. Eu acho que esse ônus faz parte.”

Além da questão de tentar conciliar as diferentes funções exercidas pela AGU na Administração Pública, essa ressalva preventiva pode ser explicada pelo receio dos burocratas jurídicos evidenciarem a eventual existência de divergências internas no Poder Executivo, ou na própria AGU e seus órgãos vinculados. Isso pode ser ilustrado por meio do trecho abaixo, que foi extraído de uma das entrevistas:

“Às vezes você é obrigado a se manifestar, por escrito, de coisas que as circunstâncias lhe forçaram a chegar naquele ponto. Eu não sei se já aconteceu de você ter que ir para a Justiça defender algo contrário a um parecer que você emitiu. Quer dizer, você emitiu o parecer em um sentido, decidiram em outro e depois você tem que ir para a Justiça para contrariar o seu parecer. Já te aconteceu isso? (...) Não é confortável não, tá? Não é nada confortável. (...) Já me aconteceu isso. Uma situação muito séria em que, graças a Deus, eu consegui me sair dela, mas é muito complicado. Assim como, por exemplo, você defender uma situação em que entram com ação e você está na situação de ter que fazer a defesa e tem manifestação de órgãos governamentais contra a posição que o seu Ministério adota. É ruim.”

Diante disso, observa-se que, no âmbito da fase de sanção e veto de proposições legislativas, os fatores relacionais não estão ligados somente à participação dos burocratas jurídicos nos processos legislativos e à maneira como eles interagem com outros burocratas envolvidos. Considerando que a participação nessa fase se dá principalmente por meio da elaboração de documentos formais com opiniões sobre eventual inconstitucionalidade das proposições analisadas, há o receio sobre quais pessoas terão acesso a essas manifestações e como elas podem ser utilizadas no caso de serem publicizadas.

Por isso, os burocratas jurídicos, principalmente do DENOR, procuram conferir elementos jurídicos que justifiquem eventual indeferimento de pedido de acesso às manifestações jurídicas sobre sanção e veto de proposições legislativas. Apesar dessa conduta

inverter o postulado de que a restrição à publicidade de documentos de órgãos públicos seriam a exceção, esses atores buscam, com essa ressalva preventiva nos pareceres jurídicos, conciliar as diferentes funções advocatícias da AGU, organização à qual estão vinculados.

CONCLUSÃO

Ao longo da pesquisa, busquei analisar quem são e como atuam os advogados e advogadas públicos federais em processos decisórios de políticas públicas, considerando, especialmente, as principais características desses atores em comparação às outras burocracias já estudadas e quais são os fatores institucionais e relacionais que influenciam essa atuação.

Para atingir esses objetivos, partiu-se do princípio de que, para entender os aspectos jurídicos das políticas públicas, é importante observar a atuação dos burocratas estatais que, no âmbito de organizações do Poder Executivo, são responsáveis pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos. Junto a isso, foi adotada a perspectiva de estudos da Administração Pública e da Ciência Política sobre burocracia estatal que, em suas análises, conferiram ênfase às relações e aos contextos nos quais estão inseridos os burocratas. Assim, buscou-se observar os detalhes dos processos decisórios para compreender os elementos caracterizadores dos burocratas jurídicos estudados e como eles operacionalizam as regras jurídicas aplicáveis e se relacionam com os demais atores envolvidos nos processos decisórios.

Foram objeto de estudo os advogados e as advogadas públicos da Consultoria Jurídica do MCTI ou do DENOR que atuam em processos legislativos sobre proposições que trataram de políticas públicas de CT&I e foram apresentadas entre 31 de agosto de 2011 e 31 de dezembro de 2018.

A partir da análise documental de 142 (cento e quarenta e dois) documentos expedidos durante esses processos legislativos (manifestações jurídicas, pareceres de comissões parlamentares, mensagens de vetos presidenciais e textos dos atos normativos promulgados) e de oito entrevistas semiestruturadas com burocratas jurídicos que trabalharam na CONJUR/MCTI e/ou no DENOR, busquei compreender as características e a atuação de fato dos atores estudados, indo além das normas formais que estabelecem suas competências.

O levantamento das características dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI e do DENOR permitiu compará-los a outras burocracias já estudadas e enquadrá-los na categoria de burocracia de médio escalão, apesar de existirem algumas peculiaridades que foram apontadas no capítulo 4 (atuação em mais de um programa de política pública, relacionamento com burocratas de alto escalão e outros burocratas de médio escalão, tradução jurídica das decisões tomadas por outros burocratas não-jurídicos e ausência de contato direto com o público-alvo da política pública).

Todavia, em relação à advocacia pública, ainda permanece a dúvida que dá título ao capítulo 4 do trabalho: “que tipo de burocracia é a burocracia jurídica?”. Em outras palavras, ainda se mantém a necessidade e a importância de se realizarem novas pesquisas sobre a advocacia pública, a despeito da presente pesquisa levantar as características de dois segmentos das burocracias jurídicas. Isso porque o estudo de outros órgãos públicos federais, estaduais ou municipais ligados à advocacia pública poderão adicionar outros elementos ou contrargumentar o que foi apresentado aqui, a fim de viabilizar a construção de ferramentas analíticas que possuam potencial explicativo sobre a atuação desses atores no cotidiano da Administração Pública.

Em relação à atuação nos processos legislativos sobre CT&I, observou-se que advogadas e advogados públicos da CONJUR/MCTI e do DENOR revelaram diferentes maneiras de participação. Apesar de serem atores pertencentes às mesmas carreiras de servidores públicos (Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional ou Procurador Federal) e de estarem vinculados à AGU, os arranjos institucionais dos órgãos aos quais estavam alocados foram um elemento preponderante para decidir quando e como esses burocratas jurídicos participariam dos processos legislativos.

Pelo fato de a CONJUR/MCTI ser responsável pela assessoria e consultoria jurídica de todas as atividades desempenhadas pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, nota-se que os integrantes dessa consultoria jurídica apresentaram maior pluralidade no que concerne às fases do processo legislativo que participam. Isso acabou por exigir dos burocratas jurídicos o emprego de suas habilidades sociais para estabelecer interações com os diferentes grupos de atores envolvidos, bem como para compreender e aplicar as regras que moldaram e constrangeram sua atuação nos processos legislativos.

A formulação das proposições legislativas no âmbito do MCTI exigiu desses atores a operacionalização de lacunas legislativas sobre as competências da CONJUR/MCTI e o estabelecimento de interação colaborativa com burocratas não-jurídicos. Por outro lado, a tramitação do PL nº 2.177/2011 no Poder Legislativo exigiu dos atores adaptações na maneira de exercer suas atividades cotidianas. Ao invés de estarem na posição de serem os principais responsáveis pelas questões jurídicas das proposições, eles eram apenas mais um grupo de atores que buscavam opinar sobre o PL nº 2.177/2011, assim como outros grupos parlamentares e da sociedade civil que estavam interessados nessa matéria.

De todo modo, uma relevante atividade dos burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI esteve presente nessas duas fases dos processos legislativos, qual seja, a “tradução” jurídica das

decisões e objetivos formulados dos burocratas não-jurídicos para o texto das proposições legislativas. Conforme dito na seção 4.4 do trabalho, não se trata de um rebuscamento na maneira de escrever as proposições, mas sim de tornar essas minutas de atos normativos coesas e coerentes com o ordenamento jurídico em vigor, bem como empregar técnicas de redação legislativas que auxiliarão a futura aplicação dos dispositivos legais formulados. Assim, essa atividade é, no âmbito dos processos legislativos estudados, uma das principais funções dos burocratas jurídicos, já que a sua devida concretização permite que a proposição seja melhor aceita por outros órgãos públicos envolvidos e mitiga a materialização de alguns riscos que podem gerar processos administrativos sancionadores em órgãos de controle.

A participação dos burocratas jurídicos do DENOR, por sua vez, não apresentou a realização dessa tradução jurídica, uma vez que esteve centrada, principalmente, na elaboração de manifestações jurídicas para subsidiar a decisão da Presidência da República sobre a sanção e veto de proposições legislativas aprovadas nas Casas Parlamentares. Nessa fase, inclusive, esses atores participaram de maneira mais frequente que os burocratas jurídicos da CONJUR/MCTI.

Apesar dessa fase não apresentar desafios substanciais no que concerne ao emprego de habilidades sociais para a interação com burocratas não-jurídicos, os integrantes do DENOR e da CONJUR/MCTI mostraram preocupações com elementos sensíveis no âmbito das atividades cotidianas da advocacia pública federal. De um lado, os burocratas subscritores das manifestações jurídicas procuravam expressar que estavam se manifestando somente sobre os aspectos jurídicos da proposição analisada, dentro das competências dos órgãos em que estão alocados. Com isso, tais atores procuravam evitar a interpretação de que essas manifestações estavam realizando juízos de conveniência e oportunidade sobre a proposição, o que, em tese, seria de competência de burocratas não-jurídicos.

De outro lado, por meio das manifestações jurídicas, burocratas jurídicos procuravam se resguardar de que eventual publicização desses documentos fosse utilizada em ações judiciais que objetivassem questionar a constitucionalidade da proposição legislativa analisada. Por isso, os pareceres analisados, principalmente os de burocratas jurídicos do DENOR, traziam ressalva sobre a viabilidade da não publicização desses documentos com base na prerrogativa do sigilo advocatício previstos no Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994) e na Portaria AGU nº 529/2016, que regulamenta o processo administrativo de acesso à informação (BRASIL, 1994, 2016c).

Essa constatação permitiu observar que burocratas jurídicos, principalmente os alocados no DENOR, consideram as manifestações jurídicas como documentos que possuem impactos para além das discussões ocorridas durante os processos legislativos. Na visão desses atores públicos, a divulgação de tais documentos poderia impactar a validade jurídica do ato normativo originado da proposição, principalmente em processos no âmbito do Poder Judiciário. Resta a dúvida de se essa preocupação se deve à qualidade jurídica do argumento, ou à tentativa de evitar que a AGU e seus órgãos vinculados sejam obrigados a defender tese jurídica que vá de encontro ao que fora defendido em manifestação prévia da mesma instituição.

O estudo proposto na presente pesquisa pode trazer novos elementos acerca da ausência de diálogo entre burocratas jurídicos e burocratas não-jurídicos, que fora identificado por Prado, Coutinho e Schapiro (2016) no campo do Direito & Desenvolvimento. Para além de pensar como construir pontes de diálogos entre esses dois grupos, faz-se necessário refletir sobre mecanismos institucionais que permitam a manutenção da interação colaborativa entre burocratas jurídicos e não-jurídicos na Administração Pública.

Isso se justifica diante do fato de que a pesquisa identificou que, nos processos legislativos de CT&I, advogadas e advogados públicos da CONJUR/MCTI trabalharam de maneira colaborativa e cooperativa com outros atores envolvidos. Porém, tal colaboração foi estabelecida principalmente pela atuação de alguns atores-chave que, por estarem em posição institucional de chefia, puderam empregar suas habilidades sociais para mediar a interação entre burocracia jurídica e burocracia não-jurídica. Assim, observou-se que, no âmbito dos órgãos públicos estudados, a ponte de diálogo entre esses dois grupos depende das pessoas que estão alocadas no órgão público, havendo poucas instituições que procurem constranger a burocracia jurídica a atuar em colaboração com a não-jurídica.

Essa questão sobre as pessoas envolvidas no processo decisório de políticas públicas também traz informações que podem ser relevantes para o estudo de políticas públicas sob o ponto de vista do direito. Nos estudos dos aspectos jurídicos da ação governamental, faz-se necessário considerar que, por trás das funções que o direito pode exercer nas políticas públicas, há atores que operacionalizam essas funções a partir dos fatores institucionais e relacionais que constroem e moldam suas ações. Em regra, ao menos parte desses atores está vinculada a órgãos de advocacia pública, que são responsáveis tanto por estruturar juridicamente as ações do Poder Executivo quanto por avaliar, do ponto de vista jurídico, a conformidade das ações governamentais formuladas. Advogadas e advogados públicos

operacionalizam o direito tanto no sentido de ser uma ferramenta para a consecução de objetivos quanto no de conferir legitimidade às políticas públicas.

Nesse sentido, a presente pesquisa apresentou informações e discussões que podem servir de ponto de partida para futuras pesquisas que se proponham a enfrentar o tema da advocacia pública. Para além do que foi dito acima, vale ressaltar outros quatro pontos principais. Primeiro, em razão das características da legislação brasileira aplicável à Administração Pública, principalmente os dispositivos da Constituição Federal de 1988, a separação clara entre questões jurídicas e questões técnicas na tomada de decisões sobre políticas públicas. Ao invés de se preocupar em que medida essa separação é atendida ou não pelos burocratas jurídicos, mostra-se relevante observar até que ponto isso constrange e molda a atuação desses atores, estudando como eles fazem para manejar essa restrição no cotidiano de trabalho.

O segundo ponto se refere à impossibilidade de considerar que a atuação de advogados e advogadas públicas, no processo decisório de políticas públicas, irá se dar somente em momentos pontuais. Com isso, torna-se importante entender que as atividades de consultoria e assessoria jurídica a órgãos públicos são um processo que permeia diferentes etapas da estruturação da ação governamental, sem deixar de lado que a frequência e a intensidade dessa atuação poderão variar substancialmente a depender das habilidades sociais dos burocratas jurídicos e dos arranjos institucionais aos quais estiverem submetidos.

O terceiro aspecto se refere à necessidade de se ir além do direito positivo para entender como atuam advogadas e advogados públicos nos processos decisórios de políticas públicas. Apesar de ser incontornável ponto de partida para as pesquisas realizadas na área do direito, a legislação fornece apenas parte das informações necessárias para se compreender a maneira pela qual atuam os referidos burocratas jurídicos. Por isso, faz-se necessário as pesquisas jurídicas estarem abertas à utilização de ferramentas analíticas de outras áreas das ciências sociais, sendo importante realizar esse emprego com as mediações que forem necessárias para o contexto do direito.

A opção de tratar as advogadas e advogados públicos da CONJUR/MCTI e do DENOR como burocratas jurídicos permitiu maior clareza sobre o delineamento dos atores que estavam sendo estudados, bem como viabilizou a realização de comparações com outros grupos burocráticos que já foram objeto de estudos anterior.

Junto a isso, diante do que foi dito no capítulo 5 sobre a perspectiva relacional da burocracia, mostra-se relevante adotar a premissa de que atores estatais estabelecem diversas

interações com demais agentes no seu entorno. Essas interações acabam por condicionar tanto o funcionamento das organizações onde estão alocados esses atores, bem como as ações desses próprios atores. Assim, não seria possível considerar que burocratas são meros executores de regras formais, nem agentes racionais que direcionam sua atuação a partir da maximização de seus próprios interesses e ganhos pessoais (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

O quarto e último ponto se refere à metodologia de pesquisa sobre a advocacia pública. A partir do que foi dito no parágrafo anterior, nota-se que as pesquisas empíricas se mostram imprescindíveis para compreender quem são e como atuam os burocratas jurídicos em questão. No entanto, em alguns contextos e recortes de pesquisa, a análise dos documentos emitidos por advogadas e advogados públicos pode não ser suficiente para compreender de maneira mais clara a atuação desses atores, o que eventualmente demandaria a aplicação de métodos que envolvam o contato direto com esses burocratas jurídicos, como entrevistas qualitativas e etnografia.

Assim, entende-se que o tema da atuação da advocacia pública federal se mostra como uma agenda de pesquisa ainda incipiente, mas relevante para o debate sobre as maneiras pelas quais advogadas e advogados públicos atuam e operacionalizam o direito no cotidiano da gestão pública. Além de trazer contribuições para a ampliação do conhecimento sobre o Estado, a Administração Pública e o direito, as pesquisas sobre o assunto podem contribuir para eventuais reformas administrativas que tenham como escopo a estruturação das carreiras desses burocratas jurídicos.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, Joel; ROCKMAN, Bert; PUTNAM, Robert. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jul. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: O bacharelismo liberal na política brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

ALMEIDA, Frederico. **A advocacia e o acesso à justiça no Estado de São Paulo (1980-2005)**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.

ALMEIDA, Frederico. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

ANNENBERG, Flávia Xavier. **Direito e Políticas Públicas: Uma Análise Crítica de Abordagens Tradicionais do Direito Administrativo a partir de um estudo do Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11022015-114706/pt-br.php>>. Acesso: 27/06/2020.

ARBIX, Glauco. Et al. Avanços, Equívocos e Instabilidade das Políticas de Inovação no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, p. 9-27, 2017.

ARBIX, Glauco. À Espera da Mão Invisível. Outra vez? **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, p. 29-41, 2017.

ARRUDA JR, Edmundo Lima de. **Ensino jurídico e sociedade: formação, trabalho e ação social**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros: São Paulo, 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953. Dispõe sobre a situação jurídica dos procuradores das autarquias federais. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/1950-1969/L2123.htm#:~:text=LEI%20No%202.123%2C%20DE,dos%20procuradores%20das%20autarquias%20federais.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20%2D%20O%20disposto%20nesta,exerc%C3%ADcios%20e%20enquanto%20assim%20permanecerem. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.463, de 7 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Consultoria Geral da República e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4463.htm#:~:text=L4463&text=LEI%20No%204.463%2C%20DE%207%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Quadro%20de,Rep%C3%ABlica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Rio de Janeiro: Presidência da República, 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986. Regula as atividades de Advocacia Consultiva da União, no Poder Executivo. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93237impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.905, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9650.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2229-43.htm#:~:text=2229%2D43&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.229,fundacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htmimpressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10480compilado.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.549, de 13 de novembro de 2002. Dispõe sobre a remuneração dos cargos da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10549.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005**. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.886, de 6 de setembro de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5886impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portaria MCT nº 754, de 3 de outubro de 2006**. Brasília, DF: Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, 2006b. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_754_de_03102006.html. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria nº 1.399, de 5 de outubro de 2009**. Dispõe sobre as manifestações jurídicas dos órgãos de direção superior e de execução da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados. Brasília, DF: AGU, 2009a. Disponível em: www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/214209. Acesso em 26 mai. 2020.

BRASIL. Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. **Nos limites da história**: A construção da Advocacia-Geral da União: Livro comemorativo aos 15 anos. Brasília: EAGU, 2009b.

BRASIL. **Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7392impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 1ª ed. Brasília: AGU, 2011b.

BRASIL. **Medida Provisória nº 563, de 3 de abril de 2012**. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica, institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda

Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência, restabelece o Programa Um Computador por Aluno, altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/563impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 2ª ed. rev. ampl. atual. Brasília: AGU, 2012c.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 3ª ed. rev. ampl. atual. Brasília: AGU, 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htmimpressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria nº 529, de 23 de agosto de 2016. Regulamenta, no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, o procedimento de acesso à informação e estabelece diretrizes relativas ao sigilo profissional decorrente do exercício da advocacia pública e à gestão da informação de natureza restrita e classificada, para atender o disposto na Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, no Decreto nº 7.724, de 16 de

maio de 2012, e no Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 24 ago. 2016c.

BRASIL. **Decreto nº 8.877, de 18 de outubro de 2016.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2016d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8877impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Portaria nº 5.184, de 14 de novembro de 2016. Aprova os Regimentos Internos dos órgãos do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 52-86, 16 nov. 2016e.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas.** 4ª ed. rev. ampl. atual. Brasília: AGU, 2016f.

BRASIL. **Medida Provisória nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.** Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 810, de 8 de dezembro de 2017.** Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv810impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 843, de 5 de julho de 2018.** Estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no Brasil, institui o Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística e dispõe sobre o regime tributário de autopeças não produzidas. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv843impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.677, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9677impressap.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Portaria nº 217, de 25 de janeiro de 2019. Aprova os Regimentos Internos dos órgãos do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC e divulga o quadro demonstrativo de cargos em comissão e de funções de confiança do órgão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 28 jan. 2019b.

BRASIL. **Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020**. Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv980impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.462, de 14 de agosto de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Comunicações, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10462.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.463, de 14 de agosto de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10463.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 28 f. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/9texto.pdf/6f1673a4-be8f-4a8b-9002-df02f779993e>>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 24; Brasília: ENAP, 1998.

BONELLI, Maria da Glória. Et al. Profissionalização por gênero em escritórios paulistas de advocacia. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 20, n. 1, p. 265-290, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 2177/2011. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518068>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 4253/2015. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2076250>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 11092/2018. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2018a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2187929>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PLV 31/2018. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2018b, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2187498>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Gestão Pública Contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero. Introdução. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 13-21.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika M. Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **CADERNOS EBAPE.BR (FGV)**, v. 16, p. 1-20, 2018.

COSTA FILHO, James Castelo Branco. **Advocacia-Geral da União e Formulação de Políticas Públicas**: uma análise a partir do Programa Mais Médicos. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), Universidade de Brasília (UnB). 2019.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo e Rio de Janeiro: Fiocruz e Unesp, 2013. p. 181-200.

COUTINHO, Diogo R.; MOUALLEM, Pedro S. O Direito Contra a Inovação? A Persistência dos Gargalos à Inovação no Brasil. In: LASTRES, Helena M. M. Et al (Org.). **O Futuro do Desenvolvimento**: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. 1 ed. Campinas: Unicamp, 2016, p. 181-214.

COUTINHO, Diogo R.; DALLARI BUCCI, Maria Paula. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R., FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (Org.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. 1ed.São Paulo - SP: Blucher Open Access, 2017, p. 313-340.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Online), São Paulo, n.61, p. 41-62, 2006

CUNHA, Luciana Gross. Et al. Globalization, Lawyers, and Emerging Economies. In: L. G. Cunha; D. M. Gabbay; J. G. Ghirardi; D. Trubek; D. Wilkins; A. O. Mattos Filho; L. P. P. P. Sica. (Org.). **The Brazilian Legal Profession in the Age of Globalization**: The Rise of the Corporate Legal Sector and its Impact on Lawyers and Society. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2018, p. 1-32.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DE PAULA, Felipe. **Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

DIAS, Rafael de Brito. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. **Os advogados: ensino jurídico e mercado de trabalho**. Recife; Fund. J. Nabuco, Massangana, 1984.

FALCÃO, Joaquim A.; LACERDA, Gabriel; RAGEL, Tânia. **Aventura e Legado no Ensino do Direito**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3ª Ed, revista. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **A reforma do ensino jurídico**. Porto Alegre: Fabris, 1987.

FERREIRA, Daniela; LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. In: **40º Encontro da Anpocs**, Caxambu. Anais do 40º Encontro da Anpocs, 2016.

FLIGSTEIN, Neil. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory**, vol.19, p.105-125, 2001.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia. *et al.* Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal. **Cadernos Enap**, n. 39. Brasília: Enap, 2014.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia; VIANA, Rafael Rocha; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 91-114.

GARCÍA, Helena Alviar. Rethinking Law and Development in Colombia: How a Dynamic Approach Could Overcome the Chasm Between Law and Ideas of Economic Development. **Law and Development Review**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.411-435, 1 jan. 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1. p. 15-28. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066>. Acesso em 16/08/2020.

GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa trajetória. In: GUEDES, Jefferson Carús. SOUZA, Luciane Moessa de. **Advocacia de Estado: questões institucionais para a**

construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 335-361.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions. **Journal of Economic Issues**, Vol. XL, No. 1, March 2006.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Faculdades de Direito ou Fábricas de Ilusões?**. Rio de Janeiro: LetraCapital/IDES, 1999.

LEWIS, Philip S. C. MULCAHY, Linda. Government lawyers: technicians, policy shapers and organisational brakes. **International Journal of the Legal Profession**, 2021. DOI: 10.1080/09695958.2021.1877715.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/09/2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de Nível de Rua**: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de Médio Escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 23-55.

LYRA FILHO, Roberto. **O Direito que se Ensina Errado**. Brasília: Centro Acadêmico de Direito da UnB, 1980.

MADUREIRA, Claudio. **Advocacia Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann (Orgs.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2009. p. 1-37.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, nº 60, fev. 2006.

MISCHE, Ann. **Partisan Publics**: communication and contention across brazilian youth activist networks. Princenton University Press, New Jersey, 2007.

MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Advocacia Pública Contemporânea**: Desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: Um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 207-225.

PEDRA, Adriano Sant'ana; FARO, Julio Pinheiro; VIEIRA, Pedro Gallo (coord.). **Advocacia Pública de Estado: Estudos comparativos nas democracias euro-americanas**. Curitiba: Juruá, 2014.

PIMENTA, Raquel de Mattos. **A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção**. São Paulo: Blucher, 2020.

PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 154-211.

PIRES, Roberto Rocha C. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 177-222.

PIRES, Roberto Rocha C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 185-206.

PRADO, Mariana; TREBILCOCK, Michael. Path Dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform. **University of Toronto Law Journal**, v. 59, n. 3, p. 341-380, 2009.

PRADO, Mariana Mota; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Law and Development: An Evolving Research Agenda. **Law and Development Review**, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 223-231, 2016.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma Introdução à Pesquisa Documental. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 189-224.

SÁ E SILVA, Fabio. **Ensino Jurídico: A Descoberta de Novos Saberes para a Democratização do Direito e da Sociedade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SÁ E SILVA, Fabio. *“É possível, mas agora não”*: a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1567, 1, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CARLET, Flávia. The movement of landless rural workers in Brazil and their struggles for access to law and justice. In: Yash Ghai e Jill Cottrell (eds.). **Marginalized Communities and Access to Justice**. Abingdon: Routledge, 60-82, 2010.

SILVA FILHO, Darly Barreto e. A Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo. HIROSE, Regina

Tamami (coord.). *Advocacia Pública Contemporânea: desafios da defesa do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 105-140.

SOUSA JR., Jose Geraldo. Movimentos Sociais e Práticas Instituintes de Direito: perspectivas para a pesquisa sócio-jurídica no Brasil. In: **OAB Ensino Jurídico: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil**. Brasília: OAB, 1997.

TAMANAH, Brian Z. The Third Pillar of Jurisprudence: Socio Legal Theory. **William & Mary Law Review**, 2235, p. 2235-2277, 2015.

TAYLOR, Matthew M. Institutional Development through Policy-Making: A Case Study of the Brazilian Central Bank. **World Politics**, jul. 2009, Vol. 61, No. 3, pp. 487-515.

TRUBEK, David. The Place of Law and Social Science in the Structure of Legal Education. 35 **Journal of Legal Education**. p. 483-488, 1985.

TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos Auto-Alienados: Reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina "Direito e Desenvolvimento" (1974). **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 3, n. 2, p.261-304, jul-dez 2007. Trad. José Rodrigo Rodriguez e José Rafael Zullo.

TRUBEK, David. VIEIRA, Jorge H. G. SÁ, Paulo F. **Direito, Planejamento e Desenvolvimento do Mercado de Capitais Brasileiro**. Saraiva: São Paulo. 2ª edição. 2011.

TRUBEK, David M. Reopening the CEPED File: what can we learn from a “cold case”? In: Joaquim Falcão, Gabriel Lacerda e Tânia Rangerl. **Aventura e Legado no Ensino do Direito**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, p. 285-298, 2012.

TRUBEK, David M. Law and development: Forty years after ‘Scholars in Self-Estrangement’. **University of Toronto Law Journal**, [s.l.], v. 66, n. 3, p.301-329, jul. 2016. University of Toronto Press Inc. (UTPress).

TULIO, Francisco Antonio P. G. **Concurso público para as carreiras de juiz, promotor e defensor público: fechamento jurídico-dogmático, padrões de seleção e accountability**. Dissertação (mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2020.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús. SOUZA, Luciane Moessa de. **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 363-394.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Análise histórica do ensino jurídico no Brasil. In: **Encontros da UnB: ensino jurídico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1978-1979. p. 11-31.

VINUTO, Juliana. A amostragem em Bola de Neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas** (UNICAMP), v. 44, p. 201-218, 2014.

WARAT, Luis Alberto. Confissões Pedagógicas diante da Crise do Ensino Jurídico. In: **OAB Ensino Jurídico: diagnósticos, perspectivas e propostas**. Brasília: OAB, 2002.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc. de Gabriel Cohn, 4ª ed. 4ª reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

WILLIAMSON, John. **Latin American Adjustment**: How Much Has Happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

YONG, Ben. **Risk Management**: Government lawyers and the provision of legal advice within whitehall. London: The Constitution Society, 2013.

NOTA METODOLÓGICA

Tendo em vista o que foi apresentado no capítulo 2, que abordou a metodologia adotada no trabalho, esta Nota tem por objetivo apresentar os caminhos enfrentados para o levantamento dos documentos do Poder Executivo que foram utilizados, principalmente as manifestações jurídicas da CONJUR/MCTI e do DENOR expedidas nos processos legislativos sobre CT&I.

Quando a pesquisa estava no seu estágio inicial de colheita das informações e documentos, duas estratégias foram tentadas para obter as manifestações jurídicas da Consultoria Jurídica do MCTI sobre os atos normativos de interesse para o trabalho: (i) pedido amplo via Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação; e (ii) acesso público ao sistema de processo eletrônico do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).⁵⁵ Em um primeiro momento, focou-se somente nas manifestações desse órgão público, com o intuito de testar qual estratégia seria bem-sucedida e poderia ser replicada para a AGU.

Acerca da primeira estratégia, foi enviado ao MCTI, em 21/06/2019, pedido de acesso à informação que buscava manifestações da Consultoria Jurídica do Ministério que tratassem das 91 (noventa e uma) proposições normativas estabelecidas após filtro de dados explicado na Introdução do trabalho. Entretanto, a resposta do Ministério, enviada em 28/06/2019 pelo sistema do e-SIC, indeferiu o pedido apresentado, uma vez que se considerou que não seria possível atendê-lo por três principais motivos:⁵⁶

“[i] A Consultoria Jurídica verificou que o cidadão não especificou as peças jurídicas ou os processos que originaram as manifestações, limitando-se a informar apenas o assunto, fato que caracteriza a consulta como genérica, desproporcional e a desarrazoada, o que justifica a evocação do art. 13, II, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (...).

“[ii] Classificando-se o parecer jurídico como documento preparatório para tomada de decisão ou de ato administrativo, o fornecimento de cópia dessa peça opinativa somente poderá se dar a partir da edição do ato ou da materialização da decisão, condição essa que exige a sindicância da conclusão do processo no âmbito do qual fora produzido, como assim determina o art.

⁵⁵ Conforme definido no Portal do Software Público Brasileiro, o SEI “é uma é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. Trata-se também de um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos com interface amigável e práticas inovadoras de trabalho, tendo como principais características a libertação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real”. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>>. Acesso em 15/07/2019.

⁵⁶ Assim como os demais documentos levantados para a pesquisa, essa resposta está disponível no link: <https://drive.google.com/drive/folders/1biToufGBf4LPLnYfiENmIDtnP-uZZNKn?usp=sharing>.

20 do citado Decreto 7.724, de 2012, o que, no caso, ensejaria o exame de 91 processos para constatação de encerramento. (...)

“[iii] Esta pasta ministerial lida com temas sensíveis relacionados à pesquisa científica, política nacional de biossegurança, espacial e nuclear, motivo pelo qual qualquer documentação solicitada deve ser objeto de prévia análise da possibilidade de fornecimento.”

Nota-se que a primeira estratégia enfrentou, sobretudo, obstáculos relacionados a interpretações da LAI e do papel do órgão público que recebeu o pedido. Os argumentos estão relacionados a lacunas e omissões presentes na legislação sobre acesso à informação. Mais especificamente, a LAI e o seu Decreto regulamentador (Decreto nº 7.724/2012) deixam em aberto quais parâmetros devem ser observados na caracterização de um pedido como genérico, desproporcional, desarrazoado e/ou dependente de trabalhos adicionais.

Isso acabou se refletindo na não apresentação, pelo MCTI, dos motivos que embasaram a caracterização do pedido como desproporcionais, desarrazoados ou exigentes de trabalhos adicionais, que podem estar relacionadas à estrutura institucional do órgão que recebeu o pedido, bem como ao cotidiano de trabalho das pessoas responsáveis pela elaboração das respostas. O enquadramento do pedido de acesso à informação em alguma dessas três hipóteses pode ser visto como um comportamento que os burocratas utilizam para lidar com a pressão no seu cotidiano de trabalho que envolve contato direto com cidadãos.

Após o indeferimento desse pedido, optei por adotar uma estratégia relacionada à transparência ativa dos órgãos públicos. Buscou-se os referidos documentos no Sistema de Pesquisa Pública do MCTI, que permite a digitação de chaves de pesquisa, bem como a aplicação de filtros de tipos de documentos para realizar buscas nos processos administrativos que estão cadastrados na base de dados SEI, que começou a ser utilizado pelo Ministério em abril de 2014.

Essa opção, entretanto, foi descartada por questões técnicas e de processamento das informações. Até 05/08/2019, a busca por usuários externos encontrava-se temporariamente indisponível “por motivo de manutenção”, conforme indicado em comunicado disponibilizado no portal eletrônico do SEI do MCTI. Não havia previsão acerca da volta da operacionalização desse sistema de busca, o que trouxe um componente de relevante incerteza para a pesquisa.

Além disso, a busca de documentos pelo SEI apresentaria certa incompletude em relação ao marco temporal adotado pela pesquisa. O escopo do presente trabalho aborda proposições legislativas que foram propostas entre 31/08/2011 e 31/12/2018, enquanto o SEI começou a ser utilizado pelo Ministério somente em abril de 2014. Dessa forma, com a

estratégia da busca por esse sistema operacional, haveria o risco de não serem encontradas manifestações expedidas antes de abril de 2014 e não integram os autos de processo eletrônico do SEI.

Também haveria obstáculos para a replicação dessa estratégia, pois a AGU não utiliza o SEI, mas sim o Sapiens. Tal sistema eletrônico não permite que usuários externos façam pesquisas de processos e/ou documentos com base em chaves de busca. Para consultar algum processo administrativo, é necessário conter o Número Único do Processo (NUP) e sua Chave de Acesso, o que inviabilizaria busca que tentasse utilizar o mesmo método empregado via SEI. Além da dificuldade na localização das manifestações, há o obstáculo acerca da incompletude das informações disponibilizadas, já que os sistemas de processos eletrônicos mencionados não apresentam sistemas de busca que permitam encontrar todos os documentos que tratam de determinado tema.

Dessa forma, a estratégia adotada pela pesquisa foi a realização de pedidos de acesso à informação via LAI, sendo que cada pedido requereu manifestações jurídicas sobre somente uma proposição legislativa. Apesar dessa estratégia ter sido mais bem-sucedida do que as outras duas anteriores, ela não esteve imune a obstáculos.

Ao todo, foram apresentados 65 (sessenta e cinco) pedidos de informação requerendo as manifestações jurídicas sobre as 30 (trinta) proposições legislativas. Desse grupo, 29 (vinte e nove) pedidos foram deferidos logo na primeira resposta, 30 (trinta) pedidos foram respondidos com a informação de que não havia manifestações do órgão sobre a proposição legislativa indicada e seis pedidos foram indeferidos na primeira resposta.

As questões jurídicas ou de interpretação enfrentadas na estratégia dos pedidos individualizados não trataram do enquadramento nas hipóteses previstas no art. 13 do Decreto Federal nº 7.724/2012.⁵⁷ Em nenhum momento houve a discussão sobre os pedidos de acesso serem ou não genéricos, desproporcionais, desarrazoados ou demandarem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação. Em sentido contrário, as questões versaram sobre dois principais pontos: (i) a aplicação da prerrogativa do sigilo do advogado às situações de divulgação das manifestações jurídicas requeridas; e (ii) eventuais consequências ocasionadas pela divulgação das manifestações.

⁵⁷ “Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: I - genéricos; II - desproporcionais ou desarrazoados; ou III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.”

No que se refere ao ponto (i), observou-se que em 20 (vinte) pedidos de acesso à informação – um do MCTI e 19 (dezenove) da AGU – o sigilo profissional do advogado, previsto tanto no art. 7º, inciso II da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia),⁵⁸ quanto em ato normativo infralegal da AGU, foi utilizado como motivo para deferir ou indeferir o acesso às manifestações jurídicas requeridas por meio da LAI.

No âmbito da AGU, a regulamentação do procedimento de acesso à informação se deu pela edição da Portaria nº 529, de 23 de agosto de 2016, que estabelece diretrizes relativas ao sigilo profissional decorrente do exercício da advocacia pública. Entre as disposições, merece destaque a prevista no art. 19, inciso XVI da referida Portaria,⁵⁹ que permite que, em decorrência da inviolabilidade profissional e independentemente de classificação, seja restringido o acesso público aos documentos sobre “manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República”.

Adicionalmente, 18 (dezoito) dos 20 (vinte) pedidos de acesso abordaram argumento compreendido pelo ponto (ii), tratando de possíveis consequências da publicização dos documentos requeridos. Essas respostas revelaram que os advogados públicos se veem como atores centrais na fase de sanção presidencial de proposições legislativas, pois uma preocupação recorrente foi o possível comprometimento da constitucionalidade de normas vigentes e do exercício das atividades de assessoria e consultoria jurídica pela AGU. Nesse sentido, a argumentação girou em torno de ao menos duas possíveis consequências principais.

A primeira consequência se refere ao comprometimento da função do Advogado-Geral da União de curador da constitucionalidade dos atos normativos perante o Supremo Tribunal Federal (STF). As respostas analisadas avaliaram se houve sugestão de veto não acolhida pela Presidência da República. Em caso positivo, o pedido de acesso deveria ser indeferido, pois os argumentos presentes na sugestão de veto poderiam ser utilizados perante o STF, em eventual ADI acerca do ato normativo sancionado. A segunda consequência levantada pelas respostas foi a possibilidade do Congresso Nacional derrubasse o veto presidencial, motivado por eventual recomendação da AGU ou da CONJUR/MCTI.

⁵⁸ “Art. 7º São direitos do advogado: (...) II – a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia;”

⁵⁹ “Art. 19 - Poderão ter acesso restrito na AGU e na PGF, em decorrência da inviolabilidade profissional do advogado, prevista no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e independentemente de classificação, na forma do art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, as informações, documentos e dados que versem sobre: (...) XVI - manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República.”

Observa-se que, apesar de apresentarem pontos de convergência, as lacunas legislativas que se referem aos dois argumentos apresentados (sigilo profissional e consequências da publicidade em relação ao ato normativo objeto da manifestação jurídica) foram interpretadas e aplicadas de maneiras distintas por AGU e CONJUR/MCTI.

De um lado, a CONJUR/MCTI indeferiu somente um pedido de acesso à informação com base no sigilo profissional do advogado, por se tratar de manifestação não favorável à proposição legislativa analisada (PL nº 2177/2016, que originou o Novo Marco Regulatório de CT&I). Esse entendimento foi reiterado na decisão expedida pelo então Consultor Jurídico do Ministério no âmbito da 1ª instância recursal, que, ao manter o indeferimento do acesso à informação, também afirmou que a divulgação do parecer com tese contrária poderia causar conflito de entendimento com as teses favoráveis ao Projeto de Lei. Por fim, justificou-se que o desconhecimento das outras opiniões jurídicas que embasaram a sanção do Projeto de Lei pela Presidência da República colocaria em dúvida a “juridicidade” da lei em vigor (Lei nº 13.242/2016).

Contra essa decisão, foi interposto recurso administrativo na 2ª instância recursal, cuja apreciação coube novamente ao então Consultor Jurídico do Ministério. Isso não o impediu de mudar de opinião e deferir o acesso aos documentos requeridos. A decisão deferiu a divulgação dos documentos com base em dois principais motivos: (i) a anterior disponibilização das manifestações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a mesma proposição legislativa; e (ii) os fins estritamente acadêmicos que embasaram o pedido de acesso à informação.

Por outro lado, observa-se que a AGU se mostrou substancialmente mais restritiva à publicidade, quando comparado à CONJUR/MCTI. O DENOR, órgão da Consultoria-Geral da União que é o responsável pela análise de proposições legislativas no âmbito da AGU, indeferiu cinco pedidos de acesso à informação, tendo sido apenas dois revertidos em instâncias recursais. Em todas as cinco respostas que indeferiram acesso às informações solicitadas, o principal argumento foi o relativo ao sigilo profissional do advogado, com base no artigo 19, inciso XVI da Portaria AGU nº 529/2016.⁶⁰ Além disso, foi ressaltado que a divulgação dos

⁶⁰ “Art. 19 – Poderão ter acesso restrito na AGU e na PGF, em decorrência da inviolabilidade profissional do advogado prevista no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e independentemente de classificação, na forma do art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, as informações, documentos e dados que versem sobre: (...) XVI – manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República.”

documentos requeridos poderia atrapalhar a função do Advogado-Geral da União de curador da constitucionalidade das normas.

No âmbito das duas primeiras instâncias recursais, a argumentação apresentada acima foi reforçada pelas respostas que indeferiram os recursos. Além da reiteração dos argumentos já apresentados, foram feitos paralelos entre a advocacia pública e a advocacia privada, sem que houvesse qualquer ressalva acerca da diferença entre as relações advocacia privada-cliente e advocacia pública-órgãos assessorados. Algumas das respostas aos recursos afirmaram que a disponibilização de acesso às manifestações da AGU seria a mesma situação em que terceiros tivessem acesso a teses jurídicas de escritórios de advocacia antes de sua apresentação em processo formal.

Além disso, observa-se que AGU e Consultoria Jurídica do MCTI não explicitaram detalhadamente quais seriam os parâmetros para verificar as situações em que o sigilo profissional seria motivo para restringir acesso a manifestações jurídicas sobre proposições legislativas. Nota-se que não houve clareza sobre os parâmetros utilizados para considerar o sigilo profissional do advogado.

Essas dúvidas permaneceram mesmo com decisões da Controladoria-Geral da União, que, segundo os arts. 23 do Decreto nº 7.724/2012, é competente para julgar recursos no âmbito da 3ª instância recursal dos pedidos de acesso à informação. Ademais, o art. 68 desse Decreto define que a Controladoria é responsável por definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes complementares necessárias à implementação da LAI. Assim, é possível entender que suas decisões recursais apresentariam o potencial de esclarecer pontos obscuros das decisões do órgão público respondente do pedido, bem como estabeleceriam parâmetros a serem observados no momento da tomada de decisão acerca do indeferimento ou deferimento dos pedidos de acesso à informação.

Entretanto, as duas decisões expedidas pela Controladoria-Geral da União no âmbito de pedidos de acessos formulados para a pesquisa apresentaram entendimentos conflitantes. Ambas as decisões trataram de manifestações jurídicas do DENOR e foram indeferidas nas duas instâncias recursais anteriores pelos motivos que foram apresentados anteriormente.

A primeira decisão da Controladoria, datada de 17/01/2020, foi favorável à divulgação da manifestação do DENOR sobre o Projeto de Lei nº 2177/2011, que se tornou a Lei nº 13.243/2016. Argumentou-se que as peças jurídicas produzidas por esses burocratas se revestem de proteção do sigilo profissional somente quando há confidência de informação

privilegiada do Estado. A análise jurídica sobre a possibilidade de veto presidencial a projeto de lei é uma manifestação que ocorre em seara eminentemente pública, onde deve prevalecer a transparência e a publicidade na relação entre Estado e sociedade civil. A autoridade pública não poderia utilizar a prerrogativa do sigilo cliente-advogado para impor restrição de acesso a documentos que fundamentam ações tomadas por agentes públicos com especial repercussão na definição de políticas públicas. Assim, entendeu-se que a restrição à manifestação jurídica produzida por advogado público somente poderia ser aceita quando a publicidade pudesse colocar em risco a defesa da Administração Pública em processo administrativo ou judicial em curso.

Já a segunda decisão, emitida em 08/04/2020, indeferiu o acesso à manifestação do DENOR sobre a Medida Provisória nº 843/2018, afirmando que matéria semelhante já havia sido objeto de análise. Citando três precedentes, a Controladoria argumentou que seu entendimento era o de que a atuação da AGU enquanto órgão responsável pela curadoria da constitucionalidade das normas deveria ser resguardada pelo sigilo profissional do advogado.

Junto a isso, foi apresentado Parecer da Consultoria Jurídica da Controladoria-Geral da União que teria consolidado o entendimento contrário à publicidade da divulgação. Além de reforçar os argumentos que já haviam sido verificados em respostas anteriores, tal parecer afirmou que o objeto do sigilo profissional do advogado público é inerente a “toda informação cuja divulgação possa prejudicar a privacidade da pessoa natural e os interesses da pessoa jurídica a que está vinculado, seja administrativamente (ministérios ou Presidência da República) ou funcionalmente (AGU)”. Diante disso, nota-se que, em intervalo inferior a três meses, houve a emissão de decisões com entendimentos opostos.

O segundo entendimento da Controladoria fortalece o emprego, pela AGU e seus órgãos vinculados, de ferramentas argumentativas chanceladas por atos normativos infralegais que podem representar substancial problema à visibilidade das manifestações jurídicas emitidas no âmbito de processos legislativos. Esse problema é potencializado na medida em que não há uma preocupação, por parte dos órgãos envolvidos (AGU, Consultoria Jurídica do MCTI e Controladoria-Geral da União), em especificar de maneira mais detalhada as hipóteses nas quais a publicização dos documentos não seria possível. Pelo contrário, as hipóteses de restrição do acesso à informação são tão amplas que o deferimento ou indeferimento dos pedidos de acesso depende, principalmente, do burocrata que a analisa. A legislação brasileira sobre o acesso à informação e a ausência de institucionalidade na sua aplicação oferecem base suficiente para a inversão da lógica de que a publicidade seria a regra e o sigilo a exceção.

Junto a isso, ao longo da tramitação dos pedidos de acesso às manifestações da CONJUR/MCTI e da AGU, foram constatadas duas questões processuais que merecem destaque: (i) a identificação na formulação do pedido de acesso à informação; e (ii) o cumprimento de decisões da Controladoria-Geral da União, expedidas no âmbito da terceira instância recursal.

Quanto ao primeiro aspecto, a pesquisa optou por permitir que os órgãos públicos destinatários dos pedidos tivessem acesso à identidade do solicitante. Entretanto, tal questão não se mostrou um elemento preponderante no deferimento ou indeferimento dos pedidos de acesso às manifestações jurídicas. O DENOR, inclusive, foi enfático em afirmar em mais de um pedido de acesso à informação que a discussão sobre a identidade do solicitante não era relevante para a discussão de acesso aos documentos.

Por outro lado, conforme brevemente citado na subseção anterior, houve uma exceção no caso da Consultoria Jurídica do MCTI. Trata-se da resposta expedida no âmbito da 2ª instância recursal em que o pedido de acesso foi deferido, dentre outros motivos, pelo fato do solicitante, estudante de mestrado em instituição de ensino reconhecida pela CAPES, ter afirmado que o pedido se destinaria à pesquisa acadêmica que estava desenvolvendo.

De todo modo, vale ressaltar que essa justificativa surgiu somente na 2ª instância recursal do pedido de acesso às manifestações da CONJUR/ MCTI. As duas respostas anteriores que indeferiram a solicitação não mencionaram essa questão.

Já a questão processual (ii) se refere ao cumprimento de decisão da Controladoria-Geral da União a favor da divulgação dos documentos requeridos. Isso ocorreu na solicitação encaminhada à AGU, cujo objeto foram as manifestações do órgão sobre o PL nº 2177/2011, que tratou do Novo Marco Regulatório de CT&I. Conforme dito na subseção anterior, esse pedido foi deferido pela Controladoria, no âmbito da 3ª instância recursal.

Estabeleceu-se que AGU teria 60 (sessenta) dias, a contar da divulgação da decisão, para divulgar as manifestações jurídicas. No entanto, passado esse prazo, os documentos não foram enviados pelo e-SIC nem por e-mail, o que motivou a apresentação de reclamação perante a Controladoria-Geral da União. Esse mecanismo, previsto nos arts. 22 e 23 do Decreto nº 7.724/2012, também se mostrou infrutífero, já que a Controladoria-Geral da União não apresentou resposta e não houve a disponibilização dos documentos.

Dessa forma, foi apresentado novo pedido de acesso à AGU relatando o ocorrido e solicitando a disponibilização das manifestações jurídicas, conforme deferido anteriormente pela Controladoria-Geral da União. Entretanto, o pedido foi indeferido sob o fundamento de

que havia decisões anteriores da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) que trataram do mesmo tema e indeferiram o pedido de acesso, mesmo que essas decisões não guardassem qualquer relação direta com os pedidos formulados.

Essa situação ilustra que a legislação e o arranjo institucional sobre o procedimento de acesso à informação apresentam brechas que permitem que burocratas divulguem as informações que desejarem, da forma como eles desejarem. A Controladoria-Geral da União, que seria o órgão fiscalizador do cumprimento da LAI, teve uma de suas decisões descumprida pela AGU, que se utilizou de decisões proferidas pela CMRI como justificativa, apesar da legislação não prever que a decisão recursal dessa Comissão vale para todos os pedidos que apresentem alguma semelhança entre si.

Nota-se que um fator preponderante para a divulgação de informações é o ambiente institucional no qual está inserido o respondente da solicitação. Conforme dito na subseção anterior, a AGU vem consolidando entendimento contrário à publicidade de manifestações jurídicas expedidas em processos legislativos, principalmente na fase de sanção presidencial. Esse fator pode ter se sobreposto à decisão da Controladoria-Geral da União, tendo o burocrata preferido descumpri-la, do que descumprir orientação da instituição à qual pertence.

Tal constatação reforça o que foi dito acerca da baixa institucionalização do processo de acesso à informação da Administração Pública Federal, que, apesar das regras previstas na LAI e em atos normativos infralegais, apresenta baixa padronização acerca dos parâmetros identificadores das informações que podem ou não ser divulgadas. Consequentemente, o deferimento ou indeferimento das solicitações recebidas acabam dependendo, principalmente, do burocrata a quem compete a elaboração da resposta ao pedido de acesso.

Outra questão identificada nos processos de acesso à informação se refere à amostra de documentos que foram disponibilizados. Os pedidos de acesso solicitaram, de maneira ampla, todas as manifestações jurídicas sobre a proposição legislativa indicada. Com isso, objetivou-se abarcar a totalidade dos documentos expedidos pelos órgãos públicos acerca do tema específico que constava na redação do pedido. Porém, nos casos em que os documentos disponibilizados integravam autos de processo eletrônico, utilizou-se os portais do Sapiens e do SEI para verificar se os documentos recebidos representavam integral ou parcialmente o conjunto de manifestações da CONJUR/MCTI ou da AGU sobre a proposição legislativa. Em um dos pedidos, por exemplo, foi identificada manifestação que compunha os autos do processo

eletrônico, mas não tinha sido enviada junto com a resposta que deferira integralmente o pedido de acesso.

De todo modo, essa incompletude, além de não ter um motivo evidente, coloca em dúvida se há alguma seleção, por parte dos órgãos públicos respondentes, de documentos que serão enviados para os solicitantes. Ademais, ela levanta questão acerca da pesquisa estar abrangendo apenas visão parcial das manifestações da AGU e da Consultoria Jurídica do MCTI, principalmente em relação às manifestações integram autos de processos físicos, com relação aos quais não é possível verificar a completude das informações no SEI e/ou no Sapiens.

Assim, observa-se que, além das questões processuais e jurídicas discutidas nas subseções anteriores, o método adotado pela pesquisa para levantamento das informações permitiu identificar problemas da Consultoria Jurídica do MCTI e pela AGU (principalmente o DENOR) na transparência em relação ao processamento da informação requerida. Sem qualquer motivação, as respostas não necessariamente encaminharam a integralidade das informações solicitadas e deferidas. Nessa toada, não há apresentação de relação de documentos abarcados pelos pedidos, fazendo com que os próprios solicitantes sejam responsáveis pela verificação, quando possível, de eventual incompletude dos documentos fornecidos.

Diante do que foi exposto nesta Nota Metodológica, é possível notar que tanto a CONJUR/MCTI quanto a AGU apresentam problemas no que se refere à transparência das manifestações jurídicas sobre proposições. Ambos os órgãos apresentaram baixa visibilidade dos documentos na questão da transparência ativa. Além de não haver divulgação desses documentos em portais eletrônicos institucionais, os sistemas de processos eletrônicos (SEI e Sapiens) permitem acesso ao público em geral, mas apresentam obstáculos para levantamento abrangente de manifestações jurídicas, principalmente as que são anteriores à data de início da operação desses sistemas processuais.

A única alternativa para acesso a essas manifestações foi a realização de pedidos de acesso à informação via LAI, que estão na seara da transparência passiva. Entretanto, essa opção não foi isenta de obstáculos de naturezas jurídicas, processuais ou técnicas, conforme apresentado na seção anterior. Apesar de terem sido óbices para o acesso a documentos, essas questões auxiliaram, principalmente, na captação de informações sobre dois pontos relevantes para discussão sobre a participação de burocratas jurídicos em processos legislativos de CT&I: (i) a maneira pela qual esses atores operam o direito nas respostas aos pedidos de acesso à informação; e (ii) a visão dos burocratas jurídicos sobre a relevância e os impactos das manifestações jurídicas emitidas no contexto de processos legislativos.

APÊNDICE A – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DESCARTADAS

#	Proposição legislativa	Matéria	Motivo para descarte
1	PL 11092/2018	Altera a Lei nº 12.527, de 26 de junho de 2017, conhecida como Lei de Acesso à Informação, para aperfeiçoar o acesso a informações no âmbito da Administração Pública.	Trata da Lei de Acesso à Informação, sendo mais abrangente que políticas de CT&I.
2	PL 10414/2018	Autoriza a criação do Programa de Intercâmbio para o Ensino Médio – PIEM, e dá outras providências.	Política de outra setor: educação
3	MPV 839/2018	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios de Minas e Energia e da Defesa, no valor de R\$ 9.580.000.000,00, para os fins que especifica.	Trata de outro Ministério: MME
4	PL 9474/2018	Estabelece as diretrizes para a política cultural e para a garantia dos direitos culturais.	Política de outra setor: cultura
5	PL 9165/2017	Institui a Política de Inovação Educação Conectada. NOVA EMENTA: Institui a Política de Inovação Educação Conectada; e altera a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.	Política de outro setor: educação
6	MPV 805/2017	Posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e a Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, quanto à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões.	Remuneração de servidores
7	PLV 39/2017	Dispõe sobre a pesquisa e a lavra de recursos minerais de que trata o art. 176, § 1º, da Constituição Federal, e altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, que estabelecem o regime de outorga de direitos para pesquisa e lavra de recursos minerais, a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, e a Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013, que dispõe sobre a comercialização de ouro.	Política de outra setor: mineração
8	PLV 38/2017	Altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.	Política de outra setor: mineração

#	Proposição legislativa	Matéria	Motivo para descarte
9	PLV 34/2017	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.036, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012 e dá outras providências.	Política de outro setor: educação
10	PL 8636/2017	Dispõe sobre alteração da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, para tratar da reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada.	Política de outro setor: direitos humanos
11	PLV 30/2017	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	Organização da Administração Pública Direta
12	PL 8306/2017	Altera a Tabela de Valores da Taxa de Fiscalização da Instalação por Estação, constante no Anexo I da Lei nº 5.070, de 07 de julho de 1966, a Tabela de Valores da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, constante do Anexo da Lei nº 11.625, de 07 e abril de 2008, e a Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, constante do Anexo I da Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001.	Política de outro setor: telecomunicações
13	MPV 785/2017	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências.	Trata de política de outro setor: educação
14	MPV 782/2017	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	Organização da Administração Pública Direta

#	Proposição legislativa	Matéria	Motivo para descarte
15	PL 7656/2017	Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, reduzindo a zero o valor da Taxa de Fiscalização de Instalação, da Taxa de Fiscalização de Funcionamento, da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica incidentes sobre as estações móveis de serviços de telecomunicações que integrem sistemas de comunicação máquina a máquina.	Política de outro setor: telecomunicações
16	PL 6621/2016	Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.	Não aborda políticas de CT&I: Agências reguladoras
17	PLV 18/2016	Revoga dispositivos da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, e dá outras providências.	Política de outro setor: cultura e direitos humanos
18	PLV 20/2016	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.	Organização da Administração Pública Direta
19	PL 5263/2016	Institui o Código de Mineração Brasileiro, cria a Agência Nacional de Mineração e o Conselho Nacional de Política Mineral e dá outras providências.	Política de outro setor: mineração
20	PL 4850/2016	Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos.	Política de outro setor: corrupção
21	PL 4499/2016	Dispõe sobre medidas tributárias e aduaneiras aplicáveis às ações e importações de bens destinados à erradicação do Aedes aegypti e das doenças por ele transmitidas.	Política de outro setor: saúde

#	Proposição legislativa	Matéria	Motivo para descarte
22	PL 4253/2015	Cria, transforma e extingue cargos e funções, reestrutura cargos e carreiras, altera a remuneração de servidores, altera a remuneração de militares de ex-Territórios Federais, altera disposições sobre gratificações de desempenho, dispõe sobre a incidência de contribuição previdenciária facultativa sobre parcelas remuneratórias, modifica regras sobre requisição e cessão de servidores, e dá outras providências.	Carreira de servidor: militares
23	PL 3988/2015	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para majorar as penas dos crimes contra a Administração Pública, suprime a regulação específica do crime de corrupção praticado no contexto tributário da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e do crime de peculato praticado por prefeito, previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e inclui a forma mais gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.	Política de outra setor: segurança pública
24	PL 3924/2015	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para majorar as penas dos crimes contra a Administração Pública, suprime a regulação específica do crime de corrupção praticado no contexto tributário da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e do crime de peculato praticado por prefeito, previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e inclui a forma mais gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.	Política de outra setor: corrupção
25	PL 3864/2015	Altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, concedendo incentivo fiscal, mediante créditos do Fistel, para aplicação em projetos de infraestrutura de redes em áreas onde a prestação dos serviços de telecomunicações seja precária.	Política de outra setor: telecomunicações
26	PL 3863/2015	Altera a Lei nº 12.715, de 15 de setembro de 2012, prorrogando a validade dos benefícios do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações – REPABL-Redes – e estendendo seus benefícios às pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional.	Política de outra setor: Telecomunicações

#	Proposição legislativa	Matéria	Motivo para descarte
27	PLV 23/2015	Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica, institui a bonificação pela outorga e altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que institui o Conselho Nacional de Política Energética, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, a Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, que equipara a autoprodutor o consumidor que atenda a requisitos que especifica, e a Lei nº 12.783, 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de energia elétrica.	Trata de política de outro setor: energia
28	PL 3322/2015	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para que seja integrada nas grades curriculares das redes de educação do país o tema da educação e prevenção contra o alcoolismo e uso indevido de substâncias que determinem dependência física ou psíquica.	Política de outra setor: saúde
29	PL 3280/2015	Altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências	Política de outra setor: meio ambiente
30	PL 2812/2015	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para majorar as penas dos crimes contra a Administração Pública, suprime a regulação específica do crime de corrupção praticado no contexto tributário da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e do crime de peculato praticado por prefeito, previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e inclui a forma mais gravosa de corrupção no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.	Política de outra setor: corrupção
31	PL 1786/2015	Acrescenta o art. 36-E à Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece diretrizes e bases da Educação Nacional.	Trata de política de outro setor: educação
32	MPV 667/2015	Abre crédito extraordinário, em favor dos órgãos e empresas estatais, constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, no valor de R\$ 74.014.218.398,00, para os fins que especifica.	Orçamento de outros órgãos

#	Proposição legislativa	Matéria	Motivo para descarte
33	PL 8306/2014	Estabelece as diretrizes da política cultural do país, e da cidadania e dos direitos culturais.	Política de outra setor: cultura
34	PLV 12/2014	Altera a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, e dá outras providências.	Política de outra setor: energia elétrica
35	PLP 385/2014	Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.	Política de outra setor: receita federal
36	PL 7354/2014	Cria o Fundo de Desenvolvimento da Mídia Independente, e dá outras providências.	Política de outra setor: telecomunicações
37	PL 7350/2014	Institui o Programa Nacional de Apoio à Mídia Independente e dá outras providências.	Política de outra setor: telecomunicações
38	PL 6969/2013	Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências.	Política de outra setor: meio ambiente
39	PL 6460/2013	Institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.	Política de outra setor: Meio ambiente e defesa
40	PLV 25/2013	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural, entre outras providências.	Política de outra setor: agricultura
41	PL 6324/2013	Dispõe sobre o Regime Jurídico de uso do Bioma Cerrado, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências.	Política de outra setor: meio ambiente
42	PL 6303/2013	Altera a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.	Trata de provimento de cargos no Poder Executivo Federal.
43	PL 4867/2012	Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para instituir um novo critério para aplicação das receitas distribuídas para Estados, Municípios e União.	Política de outra setor: petróleo

#	Proposição legislativa	Matéria	Motivo para descarte
44	PL 3910/2012	Altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que regulamentam a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, e cria uma participação no resultado mineral.	Política de outro setor: mineração

Elaboração: Autor

APÊNDICE B – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NÃO PROMULGADAS ATÉ 20 DE ABRIL DE 2019

#	Proposição legislativa	Matéria
1	PLP 558/2018	Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e dispositivos das Leis nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, da Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1996, da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, da Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003, da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, da Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.
2	PEC 444/2018	Acrescenta o §8º ao art. 218, e os arts. 218-A e 218-B à Constituição Federal, para instituir ações de pesquisa em todos os ministérios, a aplicação mínima de recursos em ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação, e proibir o contingenciamento do orçamento de programas de pesquisa, desenvolvimento e inovação.
3	PDC 1019/2018	Aprova o texto Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Austrália para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, celebrado em Camberra, em 7 de setembro de 2017.
4	PL 10425/2018	Concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Importação (II) sobre produtos de tecnologia assistiva destinados às pessoas com deficiência
5	PL 10370/2018	Institui a Política Nacional de Energia Solar Fotovoltaica-PRONASOLAR e dá outras providências.
6	PL 9690/2018	Altera a Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2012, que cria os Institutos Federais, para proporcionar aos servidores o acesso a bolsas de pesquisa, desenvolvimento, inovação e intercâmbio.
7	PL 9590/2018	Dispõe sobre startups e apresenta medidas de estímulo à criação dessas empresas, e dá outras providências.
8	PL 9396/2017	Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Sudoeste da Bahia – UFSB a partir do desmembramento do Campus Anísio Teixeira da Universidade Federal da Bahia, e dá outras providências.
9	PL 9317/2017	Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, para dispor sobre a capacitação e a competitividade do setor de informática, automação e comunicação, e dá outras providências.
10	PL 9166/2017	Dispõe sobre o incentivo à Tecnologia e Inovação, e dá outras providências.

#	Proposição legislativa	Matéria
11	PEC 359/2017	Acrescenta parágrafos ao artigo 218 da Constituição Federal, para garantir recursos mínimos à ciência, tecnologia e inovação.
12	PL 8512/2017	Regulamenta a criação de Fundos Patrimoniais destinados a formação de poupança de longo prazo para apoiar as entidades que atuam nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes, ciência e tecnologia.
13	PL 8352/2017	Cria o Conselho de Governança da Internet – CGI.
14	PDC 731/2017	Susta a Consulta Pública n. 02/2017 da Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, sobre a atualização do Decreto n. 4.829, de 3 de setembro de 2003, que estabelece estrutura para a governança da Internet no Brasil
15	PL 7843/2017	Institui regras e instrumentos para a eficiência pública.
16	PL 7789/2017	Institui a Política Nacional de Desfazimento e Recondicionamento de Equipamentos Eletroeletrônicos, dispõe sobre o Programa Computadores para Inclusão e dá outras providências.
17	PL 7549/2017	Autoriza o Poder Executivo a criação do Campus da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) no Município de Frutal – MG.
18	PL 7543/2017	Autoriza o Poder Executivo a criação da Universidade Federal de Governador Valadares (UFGV), com sede no Município de Governador Valadares – MG.
19	PL 7488/2017	Altera a Lei nº 6.538 de 1978, de 22 de junho de 1978, que dispõe sobre os Serviços Postais, para extinguir o monopólio dessas atividades.
20	PL 7203/2017	Altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, acrescentando os beneficiários e segmentos do setor espacial brasileiro contemplados no Regime Especial para a Indústria Aeroespacial.
21	PL 6846/2017	Estabelece os princípios e critérios para certificação de entidades provedoras de tecnologia social, e dá outras providências.
22	PL 6814/2017	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.
23	PL 6537/2016	Transforma a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa em entidade autárquica especial federal e dá outras providências.

#	Proposição legislativa	Matéria
24	PL 6461/2016	Altera as Leis nº 8.010, de 29 de março de 1990, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e 13.019, de 31 de julho de 2014, para instituir medidas de desburocratização no segmento de Ciência, Tecnologia e Inovação.
25	PL 6413/2016	Cria o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Tecnologias de Informação e Comunicação – Funtics, e incentiva a inclusão digital e o desenvolvimento local de produtos e serviços de tecnologia de informação e comunicação.
26	PL 6391/2016	Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Caatinga pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB e dá outras providências.
27	PL 6385/2016	Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da Administração Direta e Indireta, e dá outras providências.
28	PL 5876/2016	Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo Social nas áreas de Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.
29	PL 5753/2016	Reduz o valor do IOF incidente sobre operações de câmbio realizadas por participantes do programa Ciência sem Fronteiras.
30	PL 5752/2016	Declara como de especial interesse para a geração de conhecimento, tecnologia, inovação, bem como para o desenvolvimento brasileiro, nos termos do parágrafo único do art. 219 da Constituição Federal, os Centros de Pesquisa e de Inovação de Empresas (CPIEs).
31	PL 5425/2016	Dispõe sobre deduções de imposto de renda referentes a doações a programas, projetos e atividades de ciência, tecnologia e inovação.
32	PL 3631/2015	Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e institui mecanismo de fomento à ciência, tecnologia e inovação, mediante redução do imposto de renda devido de pessoas físicas e jurídicas que patrocinarem projetos de desenvolvimento científico e tecnológico.
33	PL 3329/2015	Institui a Política Nacional de Tecnologia Social.

#	Proposição legislativa	Matéria
34	PL 3302/2015	Dispõe sobre a aplicação mínima de recursos para a pesquisa e o desenvolvimento de diagnósticos, medicamentos e outros produtos para a saúde destinados ao tratamento de doenças raras, e destina parcela dos recursos recuperados em ações de ressarcimento ao erário da União às ações de atenção integral às pessoas com doenças raras no Sistema Único de Saúde.
35	PL 3200/2015	Dispõe sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins, bem como sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de defensivos fitossanitários e de produtos de controle ambiental, seus componentes e afins, e dá outras providências.
36	PL 2644/2015	Altera a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.
37	PL 2200/2015	Regulamenta a utilização e as regras para autorização de licenciamento e operação de “DRONES”, incluindo veículos aéreos não tripulados (VANT”s) e aeronaves remotamente pilotadas (ARP”s), e dá outras providências.
38	PL 1910/2015	Dispõe sobre o pagamento de compensação financeira aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e a órgãos da administração direta da União pelo uso de potenciais eólicos para geração de energia elétrica, e dá outras providências.
39	PL 117/2015	Institui a Política Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Farmacêutico.
40	PL 16/2015	Estabelece regras sobre o licenciamento e operação de veículos aéreos não tripulados (VANT”s) e aeronaves remotamente pilotadas (ARP”s), bem como os aparelhos intitulados “DRONES”, e dá outras providências.
41	MPV 666/2014	Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, de Operações Oficiais de Crédito e de empresas estatais vinculadas a diversos órgãos, no valor de R\$ 20.139.294.891,00, para os fins que especifica.

#	Proposição legislativa	Matéria
42	PL 8325/2014	Institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico dos Minerais de Elementos Terras-Raras e à Criação de Cadeia Produtiva (PADETR).
43	PLP 446/2014	Estabelece incentivos, inclusive por meio do aprimoramento do ambiente de negócios no País, aos investimentos efetuados em participações empresariais por meio de capital empreendedor.
44	PL 8252/2014	Altera as Lei nos 10.973, de 2 de dezembro de 2004, 8.666, de 21 de junho de 1993 e 12.462, de 4 de agosto de 2011
45	PL 7977/2014	Destina recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT para apoiar pesquisas científicas, inclusive com células tronco, visando à cura de doenças neurodegenerativas.
46	PL 7454/2014	Altera as redações dos arts. 5º e 8º do Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011, que institui o Programa Ciência sem Fronteiras, para incluir a obrigatoriedade de apresentação, pelos estudantes participantes do Programa, de relatórios de suas atividades acadêmicas, bem como a obrigatoriedade de avaliação dos referidos relatórios pelo Comitê de Acompanhamento e Assessoramento.
47	PL 7251/2014	Institui o Programa de Incentivo a Novas Tecnologias de Propulsão para a Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-TECNOLOGIA.
48	PL 6936/2013	Altera a Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, proibindo testes e experimentos em animais, quando relacionados à produção de cosméticos.
49	PL 6741/2013	Dispõe sobre a Política Nacional de Nanotecnologia, a pesquisa, a produção, o destino de rejeitos e o uso da nanotecnologia no país, e dá outras providências.
50	PL 6702/2013	Dispõe sobre a existência de repositórios digitais nas instituições federais de educação superior e de pesquisa, para gestão e disseminação de sua produção científica, técnica e artística.
51	PL 6602/2013	Altera a redação dos arts. 14, 17 e 18 da Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, para dispor sobre a vedação da utilização de animais em atividades de ensino, pesquisas e testes laboratoriais com substâncias para o desenvolvimento de produtos de uso cosmético em humanos e aumentar os valores de multa nos casos de violação de seus dispositivos.
52	PL 6304/2013	Institui Regime Especial de Tributação para instalação e manutenção de Centros de Processamento de Dados – Data Centers.

#	Proposição legislativa	Matéria
53	PL 6244/2013	Cria cargos de provimento efetivo no âmbito da administração pública federal e dá outras providências.
54	PL 6078/2013	Altera as Leis nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012; nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994; nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008; nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; e nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior e das Instituições Científicas e Tecnológicas em cooperação com organizações sociais, entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, e dá outras providências.
55	PL 5942/2013	Estabelece regras sobre o licenciamento e operação de veículos aéreos não tripulados (VANT''s) e aeronaves remotamente pilotadas (ARP''s), e dá outras providências.
56	PL 5842/2013	Altera a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 que “institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências”.
57	PL 5402/2013	Altera a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, para revogar o parágrafo único de seu art. 40, alterar seus arts. 10, 13, 14, 31, 195 e 229-C, e acrescentar os arts. 31-A e 43-B; e altera a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, para alterar seu art. 7º.
58	PL 5049/2013	Concede incentivos fiscais do Imposto sobre a Renda para o desenvolvimento científico e tecnológico.
59	PLP 237/2012	Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
60	PL 3946/2012	Altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 para permitir aquisição de produto ou processo inovador gerados por meio de políticas de fomento à pesquisa e desenvolvimento e inovação tecnológica.

#	Proposição legislativa	Matéria
61	PL 2203/2011	Dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, da Comissão de Valores Mobiliários, do Instituto Evandro Chagas, do Centro Nacional de Primatas, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Serviço Exterior Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Turismo, da Superintendência da Zona Franca de Manaus, do ex-Território de Fernando de Noronha e do Ministério da Fazenda, sobre os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo, de cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, de cargos de Agente de Combate às Endemias e de cargos das carreiras de Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de Analista de Infraestrutura, de Ciência e Tecnologia, de Tecnologia Militar, de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Finanças e Controle, sobre as gratificações e adicionais que menciona, e dá outras providências.

Elaboração: Autor

APÊNDICE C – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NO ESCOPO DA PESQUISA

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
1	MPV 851/2018	Lei Ordinária 13.800/2019	Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais e dá outras providências.	21/06/2019
2	PL 10998/2018	Lei Ordinária 13.801/2019	Altera a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.	10/01/2019
3	MPV 843/2018	Lei Ordinária 13.755/2018	Estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no Brasil, institui o Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística e dispõe sobre o regime tributário de autopeças não produzidas.	11/12/2018
4	MPV 810/2017	Lei Ordinária 13.674/2018	Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e dá outras providências.	12/06/2018
5	PL 9086/2017	Lei Ordinária 13.576/2017	Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio e dá outras providências.	27/12/2017
6	PDC 552/2016	Decreto Legislativo 175/2017	Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática Federal da Etiópia sobre Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, assinado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013.	13/11/2018
7	PLN 36/2016 CN	Lei Ordinária 13.388/2016	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Justiça, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, crédito especial no valor de R\$ 3.872.856,00, para os fins que especifica.	21/12/2016

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
8	PLN 27/2016 CN	Lei Ordinária 13.383/2016	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, crédito suplementar no valor de R\$ 27.934.749,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	21/12/2016
9	MPV 716/2016	Lei Ordinária 13.310/2016	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no valor de R\$ 420.000.000,00, para os fins que especifica.	08/07/2016
10	PL 4252/2015	Lei Ordinária 13.326/2015	Altera a remuneração de servidores públicos, dispõe sobre gratificações de qualificação e de desempenho, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, dispõe sobre a criação das carreiras do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, sobre a remuneração dos cargos das carreiras das Agências Reguladoras, de que tratam a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, e a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, e dá outras providências.	29/07/2016
11	PLN 13/2015 CN	Lei Ordinária 13.211/2015	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação e da Cultura, crédito suplementar no valor de R\$ 187.278.058,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	23/12/2015
12	PL 3012/2015	Lei Ordinária 13.536/2017	Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de vigência das bolsas de estudo concedidas por agências de fomento à pesquisa nos casos de maternidade e de adoção.	18/12/2017

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
13	PL 7735/2014	Lei Ordinária 13.123/2015	Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências.	14/05/2015
14	PL 6727/2013	Lei Ordinária 13.023/2014	Dispõe sobre a prorrogação de prazo dos benefícios concedidos pela Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e suas alterações. NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, e 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e revoga dispositivo da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, para dispor sobre a prorrogação de prazo dos benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação.	11/08/2014
15	PLN 31/2013 CN	Lei Ordinária 12.888/2013	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Educação, crédito especial no valor de R\$ 320.781.825,00, para os fins que especifica.	02/12/2013
16	PLN 26/2013 CN	Lei Ordinária 12.911/2013	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação e do Esporte e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 1.389.085.155,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	19/12/2013
17	MPV 614/2013	Lei Ordinária 12.863/2013	Altera a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.	25/09/2013
18	PEC 290/2013	Emenda Constitucional 85/2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	27/02/2015

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
19	PLN 38/2012 CN	Lei Ordinária 12.757/2012	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Cultura e do Esporte e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 1.700.600.911,00 (um bilhão, setecentos milhões, seiscentos mil, novecentos e onze reais), para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	20/12/2012
20	MPV 581/2012	Lei Ordinária 12.793/2013	Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO; autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito do FDCO; altera as Leis nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam das operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A., e dá outras providências.	03/04/2013

21 PL 4369/2012	Lei Ordinária 12.778/2012	<p>Dispõe sobre remuneração e reajuste de Planos de Cargos, Carreiras e Planos Especiais de Cargos do Poder Executivo federal; sobre as remunerações do Grupo Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – Grupo DACTA, dos cargos da área de Ciência e Tecnologia, dos cargos de atividades técnicas da fiscalização federal agropecuária, da Carreira do Seguro Social, das Carreiras de Perito Médico Previdenciário e Supervisor Médico-Pericial, e dos empregados beneficiados pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994; e sobre a criação de cargos integrantes da Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e do Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia, estruturado pela Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993; altera os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas constantes da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; altera as Leis nºs 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, quanto às Carreiras de Especialista em Assistência Penitenciária, de Agente Penitenciário Federal e de Técnico de Apoio à Assistência Penitenciária do Quadro de Pessoal do Ministério da Justiça, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, e 11.357, de 19 de outubro de 2006, para dispor sobre a remuneração da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – PECMA, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 10.971, de 25 de novembro de 2004, 10.483, de 3 de julho de 2002, 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 10.480, de 2 de julho de 2002, 12.277, de 30 de junho de 2010, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 12.702, de 7 de agosto de 2012, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.855, de 1º de abril de 2004, 9.657, de 3 de junho de 1998, 11.156, de 29 de julho de 2005, 12.094, de 19 de novembro de 2009, 11.319, de 6 de julho de 2006, 11.350, de 5 de outubro de 2006, 10.225, de 15 de maio de 2001, 11.776, de 17 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, 12.154, de 23 de dezembro de 2009,</p>	31/12/2012
-----------------	---------------------------	---	------------

e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga dispositivo da Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993; e dá outras providências.

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
22	PL 4368/2012	Lei Ordinária 12.772/2012	Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências.	31/12/2012
23	PL 4365/2012	Lei Ordinária 12.823/2013	Cria cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; da Carreira de Analista de Infraestrutura, de que trata a Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007; do Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia, de que trata a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993; da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, dos Planos de Carreiras e Cargos do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, dos cargos da Agência Nacional de Saúde Suplementar, de que trata a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; e dá outras providências.	06/06/2013

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
24	PLN 15/2012 CN	Lei Ordinária 12.749/2012	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Cultura e do Esporte e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor global de R\$ 1.789.182.545,00 (um bilhão, setecentos e oitenta e nove milhões, cento e oitenta e dois mil, quinhentos e quarenta e cinco reais), para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	20/12/2012

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
25	MPV 568/2012	Lei Ordinária 12.702/2012	Dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, da Comissão de Valores Mobiliários, do Instituto Evandro Chagas, do Centro Nacional de Primatas, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Serviço Exterior Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Turismo, da Superintendência da Zona Franca de Manaus, do ex-Território de Fernando de Noronha e do Ministério da Fazenda, sobre os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo, de cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, de cargos de Agente de Combate às Endemias e de cargos das carreiras de Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de Analista de Infraestrutura, de Ciência e Tecnologia, de Tecnologia Militar, de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Finanças e Controle, sobre as gratificações e adicionais que menciona, e dá outras providências.	08/08/2012

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Matéria	Data da promulgação
26	MPV 563/2012	Lei Ordinária 12.715/2012	Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica, institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência, restabelece o Programa Um Computador por Aluno, altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, e dá outras providências.	18/09/2012
27	PL 3538/2012	Lei Ordinária 12.706/2012	Autoriza a criação da empresa pública Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A – AMAZUL e dá outras providências.	09/08/2012
28	MPV 553/2011	Lei Ordinária 12.626/2012	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 533.581.700,00, para os fins que especifica.	11/05/2012
29	MPV 550/2011	Lei Ordinária 12.613/2012	Altera a Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, e dá outras providências.	19/04/2012
30	PL 2177/2011	Lei Ordinária 13.243/2016	Institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.	12/01/2016

Elaboração: Autor

APÊNDICE D – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ABORDADAS EM MANIFESTAÇÕES DA CONJUR/MCTI E/OU DA AGU

#	Proposição legislativa	Ato normativo	Manifestação CONJUR/MCTI	Manifestação AGU
1	PL 2177/2011	Lei 13.243/2016	Sim	Sim
2	MPV 550/2011	Lei 12.613/2012	Sim	Sim
3	PL 3538/2012	Lei 12.706/2012	Sim	Sim
4	MPV 563/2012	Lei 12.715/2012	Sim	Sim
5	MPV 568/2012	Lei 12.702/2012	Não	Sim
6	PL 4365/2012	Lei 12.823/2012	Não	Sim
7	PL 4368/2012	Lei 12.772/2012	Não	Sim
8	PL 4369/2012	Lei 12.778/2012	Não	Sim
9	MPV 581/2012	Lei 12.793/2013	Não	Sim
10	PEC 290/2013	EC 85/2015	Não	Sim
11	MPV 614/2013	Lei 12.863/2013	Sim	Sim
12	PL 6727/2013	Lei 13.023/2014	Sim	Sim
13	PL 7735/2014	Lei 13.123/2015	Sim	Sim
14	PL 3012/2015	Lei 13.536/2017	Não	Sim
15	PL 4252/2015	Lei 13.326/2016	Não	Sim
16	PDC 552/2016	Decreto Legislativo 175/2017	Sim	Não
17	PL 9086/2017	Lei 13.576/2017	Não	Sim
18	MPV 810/2017	Lei 13.674/2018	Sim	Sim
19	MPV 843/2018	Lei 13.755/2018	Não	Sim
20	PL 10998/2018	Lei 13.801/2019	Sim	Sim
21	MPV 851/2018	Lei 13.800/2019	Sim	Sim

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

- Perfil da entrevistada ou entrevistado

- 1) A qual carreira da Advocacia-Geral da União (AGU) a sra. ou o sr. integra?
- 2) Quando ingressou na carreira da AGU?
- 3) Por que o interesse pela AGU?
- 4) Durante qual período de tempo a sra. ou o sr. ocupou cargo na CONJUR/MCTIC (Consultoria Jurídica do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações) ou no DENOR (Departamento de Análise de Atos Normativos, vinculado à Consultoria-Geral da União)?

- Visão geral

- 5) De uma maneira ampla, como a sra. ou o sr enxerga a participação da AGU e seus órgãos vinculados em processos legislativos sobre proposições de atos normativos legais que tratam de CT&I?

- Elaboração de manifestações jurídicas sobre as proposições legislativas

- 6) A CONJUR/MCTIC ou a AGU se manifesta sobre as proposições legislativa somente quando recebe consultas formais? Por que?
- 7) Como é feito o exercício de diferenciar “aspectos jurídicos” de “aspectos técnicos”, tendo em vista o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU?
- 8) Como é o processo de construção do entendimento que será exposto na manifestação da CONJUR/MCTIC ou da DENOR (Departamento de Análise de Atos Normativos, vinculado à Consultoria-Geral da União)?

- i. Há um prévio alinhamento com os integrantes da CONJUR/MCTIC, da AGU ou da Consultoria-Geral da União? Se sim, com quais integrantes?
- ii. Há alguma interação com os integrantes das Consultorias Jurídicas dos Ministérios? Em caso positivo, como ele ocorre?
- iii. Há alguma interação com os integrantes das áreas técnicas do Ministério? Em caso positivo, como ele ocorre? [CONJUR/MCTIC]

9) Há pareceres que analisam a proposição artigo por artigo e outros que apenas verificam, de maneira abrangente, se há “óbices jurídicos”. A sra. ou o sr. saberia o(s) motivo(s) para essa diferença? O que motiva adotar um ou outro estilo de análise?

10) Qual é a sua visão sobre a utilização de doutrina jurídica e de precedentes (Poder Judiciário e Tribunal de Contas da União) na construção de argumentos em manifestações sobre proposições legislativas?

11) A sra. ou o sr. considera úteis as manifestações de outras áreas do Ministério? Por que?

- i. Em caso positivo, de que maneira essas manifestações eram utilizadas na construção do seu entendimento sobre a proposição legislativa analisada?

12) Na sua visão, os prazos para análise das proposições legislativas são suficientes? Em caso negativo, de que forma os advogados públicos lidam com isso?

- i. Isso reflete na forma de escrever as manifestações e de, eventualmente, discutir previamente questões com outros órgãos envolvidos?

- Impacto das manifestações jurídicas no texto final das proposições legislativas promulgadas

13) Na sua visão, qual é o impacto das manifestações da CONJUR/MCTIC ou da AGU na versão final dos textos legislativos? Os integrantes do MCTIC e/ou da Presidência da República se mostram abertos às sugestões feita pela CONJUR/MCTIC?

- Elaboração de proposições legislativas de iniciativa do Poder Executivo

14) Como a CONJUR/MCTIC ou a AGU participa da elaboração de textos de proposições legislativas e de medidas provisórias?

- i. No caso da Medida Provisória nº 810/2017, que alterou as Leis nº 8.248/1991 (Lei da Informática) e nº 8.387/1991 (Zona Franca de Manaus), o parecer menciona expressamente que o texto foi elaborado sem a participação da CONJUR/MCTIC. A sra. ou o sr. saberia dizer por que isso ocorreu? Houve outras situações semelhantes a essa?
[CONJUR/MCTIC]

- Poder Legislativo

15) Durante a tramitação da proposição no Poder Legislativo, a CONJUR/MCTIC e /ou a AGU participa diretamente do processo legislativo? Se sim, de quais maneiras?

- i. Na tramitação do PL 2177/2011 (Novo Marco Regulatório em CT&I), o parecer da Comissão Especial sobre a proposição registrou que, em 21 de maio de 2013, foi realizada audiência pública sobre a relação entre as instituições de CT&I e as entidades do Sistema U (Tribunal de Contas da União, Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União). A AGU foi representada por Tereza Cristina de Melo, que anotou sua presença e informou que participaria da Audiência como ouvinte por determinação do "ministro Adams" (então Advogado-Geral da União). A sra. ou o sr. saberia dizer se há algum motivo para que isso tenha acontecido? A sra. ou o sr. saberia informar se há outras situações semelhantes a essa em audiências públicas promovidas pelo Poder Legislativo? [AGU]

16) Enquanto as Casas Parlamentares (Câmara dos Deputados e Senado Federal) discutem proposição legislativa sobre CT&I, há algum tipo de discussão no âmbito interno do MCTIC e/ou da AGU? Em caso positivo, de que maneira essa discussão ocorre?

- i. No Parecer nº 0913/2015, sobre o PL 2177/2011 (Novo Marco Regulatório em CT&I), afirma-se que a matéria foi exaustivamente debatida no Ministério desde sua proposição por todas as “áreas técnicas interessadas” e pela CONJUR/MCTIC, que acompanhou o andamento do PL. Como essa discussão ocorreu? [CONJUR/MCTIC]

17) Os pareceres das Comissões Parlamentares que analisaram a proposição legislativa a ser abordada são elementos considerados na formulação do entendimento da AGU? Por que?

- Acesso à informação

18) De uma maneira ampla, qual é a sua visão acerca da publicização de manifestações da CONJUR/MCTIC ou da AGU sobre proposições legislativas que posteriormente foram promulgadas?

- i. A partir de 2014, os pareceres do DENOR sobre proposições legislativas começam a prever a ressalva de que a manifestação jurídica está “protegida pelo sigilo profissional do advogado”. Qual é a sua visão sobre a inclusão dessa ressalva nas manifestações? Qual é o motivo para essa mudança, considerando que a Portaria da AGU que regulamenta o procedimento de acesso à informação foi expedida somente em Agosto de 2016? [DENOR]

- Perguntas finais

19) Há mais alguma coisa que a sra. ou o sr. gostaria de falar?

20) Há outra(s) pessoa(s) que a sra. ou o sr. conhece e que poderia(m) ser entrevistada(s) para a pesquisa? Em caso positivo, você teria o(s) contato(s) dela(s)?

APÊNDICE F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr(a). está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada Burocracia Jurídica, Políticas Públicas e Processo Legislativo: atuação de advogados públicos na formulação de atos normativos sobre Ciência, Tecnologia e Inovação, conduzida por Felipe Luciano Pires (pesquisador), mestrando em Direito e Desenvolvimento na FGV Direito SP (Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas). Os outros participantes deste estudo são advogados(as) públicos integrantes de carreiras da Advocacia-Geral da União (AGU) que integram ou integraram o quadro de servidores da Consultoria Jurídica do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (CONJUR/MCTIC) e/ou da Consultoria-Geral da União (CGU).

A pesquisa está sendo desenvolvida como trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *stricto sensu* Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento, na FGV Direito SP. O objetivo deste estudo é estudar a participação e influência da CONJUR/MCTIC e da AGU nos processos legislativos sobre proposições de atos normativos que tratam de Ciência, Tecnologia e Inovação, e foram propostas entre 31/08/2011 e 31/12/2018.

Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

A participação nesta pesquisa, que não implica em gastos financeiros, consistirá em conceder ao pesquisador entrevista de 30 (trinta) a 60 (sessenta) minutos. A entrevista será por plataforma virtual e terá seu áudio gravado para que o pesquisador o transcreva posteriormente.

A fim de assegurar sua privacidade, os dados obtidos por meio desta pesquisa não serão identificados. O pesquisador opta por não citar os nomes dos participantes no relatório final da pesquisa. Por isso, confidencialidade de todos os arquivos relacionados à pesquisa será rigorosamente mantida por intermédio da atribuição de pseudônimo a todas as falas que forem eventualmente citadas, de forma que os dados não possam ser relacionados à sua identidade em nenhuma hipótese.

Tendo em vista que a finalidade acadêmica da entrevista, a confidencialidade dos arquivos e informações dos participantes e a possibilidade do(a) Sr(a). interromper a entrevista caso tenha algum incômodo, informamos que não há riscos relacionados à sua participação na pesquisa.

Caso concorde em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, do pesquisador responsável. O(a) Sr(a). poderá tirar dúvidas sobre o projeto e sua participação a qualquer momento através dos contatos indicados abaixo.

Felipe Luciano Pires, mestrando em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP e [profissão]: [endereço]. [telefone]. [e-mail].

Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas – CCE/FGV: Praia de Botafogo, 190, sala 536, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone (21) 3799-6216. E-mail: etica.pesquisa@fgv.br.

Eu, _____, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação nesta pesquisa, e que concordo em participar.

[local], ____ de _____ de ____.

Assinatura do(a) participante

Assinatura do pesquisador

APÊNDICE G – PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO RESPONDIDOS COM BASE NO SIGILO PROFISSIONAL DA ADVOCACIA E/OU CONSEQUÊNCIAS DA PUBLICIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS

#	Órgão destinatário	Número do pedido	Assunto	Sigilo profissional	Consequências da publicização
1	MCTIC	01390.002110/2019-41	PL 2177/2011	Sim	Sim
2	AGU	00700.000932/2019-83	PL 2177/2011	Sim	Sim
3	AGU	00700.001022/2019-18	MPV 550/2011	Sim	Sim
4	AGU	00700.001059/2019-46	PL 3538/2012	Sim	Sim
5	AGU	00700.001278/2019-25	MPV 563/2012	Sim	Sim
6	AGU	00700.001087/2019-63	MPV 568/2012	Sim	Sim
7	AGU	00700.001089/2019-52	PL 4365/2012	Sim	Sim
8	AGU	00700.001090/2019-87	PL 4368/2012	Sim	Sim
9	AGU	00700.001091/2019-21	PL 4369/2012	Sim	Sim
10	AGU	00700.001092/2019-76	MPV 581/2012	Sim	Sim
11	AGU	00700.001095/2019-18	MPV 614/2013	Sim	Sim
12	AGU	00700.001100/2019-84	PL 6727/2013	Sim	Sim
13	AGU	00700.001105/2019-15	PL 7735/2014	Sim	Sim
14	AGU	00700.001106/2019-51	PL 3012/2015	Sim	Sim
15	AGU	00700.001112/2019-17	PL 4252/2015	Sim	Sim
16	AGU	00700.001123/2019-99	PL 9086/2017	Sim	Sim

17	MCTIC	01390.002560/2019-33	MPV 810/2017	Sim	Não
18	AGU	00700.001125/2019-88	MPV 810/2017	Sim	Sim
19	AGU	00700.001279/2019-70	MPV 843/2018	Sim	Sim
20	AGU	00700.001130/2019-91	PL 10998/2018	Sim	Sim
21	MCTIC	01390.002573/2019-11	MPV 851/2018	Sim	Não
22	AGU	00700.001131/2019-35	MPV 851/2018	Sim	Sim