

### **PROJETO: CONGRESSO EM ANÁLISE**

- **Docente orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Isabel Veloso (Versão 19/01/2024)**

Professora Adjunta da Graduação da FGV Direito. Professora Convidada Responsável pela Disciplina Direito da Concorrência no LL.M em Direito Empresarial; e no LL.M em Direito da Infraestrutura e da Regulação da FGV Direito Rio. Doutora e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), com ênfase em Estatística e Métodos Quantitativos. Pós-graduada em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). <http://lattes.cnpq.br/6726270771814882>

- **Discentes bolsistas: 3 alunos de graduação em Direito, a partir do 3º período**

## I – RESUMO

O "Projeto Congresso em Análise" pretende mapear e analisar proposições legislativas em tramitação no âmbito do Congresso Nacional, considerando enfoques temáticos específicos. Pretende ainda utilizar doutrina e mapear normas legais e infralegais já em vigor em outras jurisdições para empreender uma análise aprofundada sobre a resposta legislativa do Congresso Nacional aos temas selecionados pelo Projeto.

Dentre os temas que serão explorados ao longo dos anos de pesquisa estão: (i) Transição Energética; (ii) Regulação do Sistema Financeiro Nacional; (iii) Concorrência e Regulação do E-Commerce; (iv) Infraestrutura Aeroportuária; (v) Seguros e Previdência; (vi) Regulação de Portos; (vii) Regulação de Ferrovias; (viii) Regulação de Petróleo e Gás. O projeto será desenvolvido em três etapas: (i) baseline; (ii) mapeamento das proposições legislativas em tramitação; e (iii) análise especializada.

No contexto delineado, o "Projeto Congresso em Análise" pretende utilizar a estrutura oferecida pela FGV Direito Rio, juntamente com sua inclinação intrínseca para o desenvolvimento de abordagens metodológicas robustas e interdisciplinares. O objetivo principal é elaborar uma metodologia de pesquisa capaz de mapear as proposições legislativas em andamento no âmbito do Congresso Nacional, considerando enfoques temáticos específicos.

## II – INTRODUÇÃO

O estudo da **produção legislativa de um país** (volume e natureza das proposições que tramitam no âmbito do Poder Legislativo) possui um grande potencial acadêmico. Isso porque as proposições legislativas permitem avaliar a resposta do Estado a desafios, crises ou demandas sociais; refletem as prioridades políticas, os interesses dos legisladores, a dinâmica de coalizões, e os debates em torno de questões sociais, econômicas e políticas; e fornecem informações sobre como as normas podem impactar diferentes setores da sociedade, tais como economia, saúde, educação, meio ambiente, entre outros.

Apesar do notável potencial, inúmeros fatores podem restringir a exploração acadêmica das proposições legislativas. Em particular, o volume significativo de dados surge como um desafio considerável, uma vez que, a cada legislatura, milhares de proposições tramitam no Congresso Nacional, em alguns casos, com sobreposições temáticas e tramitação em conjunto; além da complexidade da tramitação que, no Brasil, abrange duas Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e uma série de comissões especializadas. O objetivo principal é elaborar uma metodologia de pesquisa capaz de mapear as proposições legislativas em andamento no âmbito do Congresso Nacional, considerando enfoques temáticos específicos.

O projeto será desenvolvido em três etapas: (i) baseline; (ii) mapeamento das proposições legislativas em tramitação; e (iii) análise especializada.

O estado da arte nas discussões sobre análise legislativa tem avançado significativamente nos últimos anos. Diversos estudos têm se dedicado a analisar a produção legislativa em diferentes contextos nacionais e internacionais, utilizando metodologias diversas que vão desde análises quantitativas até estudos qualitativos mais aprofundados.

No cenário nacional, pesquisas têm se concentrado em entender os padrões de produção legislativa, os fatores que influenciam a tramitação de proposições, bem como os impactos das leis no desenvolvimento social, econômico e político do país. Esses estudos têm contribuído para uma melhor compreensão dos processos legislativos e para o aprimoramento das políticas públicas.

No contexto internacional, o benchmarking tem sido uma ferramenta amplamente utilizada para comparar a produção legislativa entre diferentes países e identificar boas práticas que possam ser adotadas em âmbito nacional.

Diante desse contexto, o "Projeto Congresso em Análise" se insere como uma iniciativa que busca contribuir para o avanço do conhecimento sobre a produção legislativa no Brasil, utilizando uma abordagem metodológica robusta e interdisciplinar. Ao combinar análises quantitativas e qualitativas, bem como o benchmarking internacional, o projeto tem o potencial de fornecer insights valiosos sobre o funcionamento do Congresso Nacional e o impacto das leis na sociedade brasileira.

### III – PRINCIPAIS OBJETIVOS

- Consolidar uma metodologia capaz de mapear proposições legislativas considerando enfoques temáticos específicos;
- Subsidiar a atuação de Núcleos de Estudos da Escola, bem como dos Comitês Temáticos do projeto Regulação em Números, fornecendo relatórios sobre a produção legislativa nacional por eixo temático;
- Inserir a FGV Direito Rio no debate legislativo, incentivando membros da Escola a participar de consultas públicas e estudos focados em proposições específicas;
- Criar um ambiente adequado para o desenvolvimento de estudos de *benchmarking* internacional;
- Desenvolver estudos e produzir relatórios que com reflexões qualificadas sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional, com potencial para gerar debates e engajamento na grande mídia do país.

### IV – PRODUTOS



#### A) RELATÓRIOS DE MAPEAMENTO DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA

O cerne do "Projeto Congresso em Análise" é a elaboração de relatórios que englobam o levantamento da produção legislativa brasileira sobre temas específicos. Com o intuito de ampliar a eficácia do Projeto, a proposta consiste em direcionar os relatórios temáticos para subsidiar tópicos relevantes aos Núcleos de Pesquisa da FGV Direito Rio, especialmente aqueles cujas áreas temáticas estejam em pauta no âmbito do Poder Legislativo.

Abaixo estão exemplos de mapeamentos de proposições legislativas que podem ser feitos a partir de temas caros aos seguintes núcleos:

- (i) **NEASF:** Núcleo de Estudos Avançados de Regulação do Sistema Financeiro Nacional;
- (ii) **NEEC:** Núcleo de Estudos em E-Commerce;
- (iii) **NEATE:** Núcleo de Estudos Avançados Sobre Transição Energética;
- (iv) **Comitê de Regulação de Infraestrutura Aeroportuária;**
- (v) **Comitê de Regulação de Seguros e Previdência;**
- (vi) **Comitê de Regulação de Portos;**
- (vii) **Comitê de Regulação de Ferrovias;**
- (viii) **Comitê de Regulação de Petróleo e Gás.**

#### IV.I – Sugestões de mapeamentos de proposições legislativas para o NEASF



**NEASF: Núcleo de Estudos Avançados de Regulação do Sistema Financeiro Nacional**

### 1. Estrutura do Sistema Financeiro Nacional

#### a. Normas Institucionais e Operacionais

Proposições legislativas sobre a criação ou alteração de normas sobre o processo de autorização e funcionamento de instituições financeiras e demais atores do mercado financeiro, como as seguradoras, corretoras de títulos e valores mobiliários, correspondentes bancários, dentre outros.

#### b. Produtos e Operações Financeiras

Propostas legislativas sobre produtos financeiros (empréstimos, arrendamento mercantil, depósitos, derivativos, consórcio, fundos de investimento, poupança, seguros, títulos bancários, dentre outros).

### 2. Regulação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional

Propostas referentes aos requerimentos de capital, reservas e liquidez para garantir a estabilidade do sistema financeiro e a prevenção de crises.

### **3. Proteção do Consumidor Financeiro e à Concorrência no Sistema Financeiro Nacional**

#### **a. Proteção do Consumidor de Serviços Financeiros**

Propostas sobre os direitos dos consumidores financeiros, principalmente as relacionadas à transparência nos serviços e produtos financeiros.

#### **b. Regulação Financeira e Defesa da Concorrência**

Propostas relacionadas à fiscalização e controle da concorrência entre as instituições financeiras do setor financeiro no Brasil.

### **4. Inovação no Setor Financeiro**

#### **a. *Fintechs* e Tecnologias Disruptivas**

Proposições que visam regulamentar e fomentar a inovação no setor financeiro, especialmente relacionadas às *fintechs*, criptomoedas e tokenização de ativos financeiros.

#### **b. Segurança Cibernética**

Propostas de regulamentação e medidas de segurança cibernética para proteção de dados e sistemas no setor financeiro.

### **5. Governança Corporativa e Prevenção de Fraudes no Sistema Financeiro Nacional**

**a. Avaliação das propostas relacionadas à governança e transparência** de conselhos de administração e diretorias de instituições financeiras e outros *stakeholders* relevantes, como as agências de *rating* e auditores.

**b. Prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo**

Estudo das propostas que buscam reforçar as medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, assim como iniciativas legislativas de compliance e cadastros de clientes de instituições que atuam no SFN.

## **6. Finanças Sustentáveis**

### **a. Crédito Sustentável**

Análise de propostas legislativas sobre a alocação de recursos direcionada para o desenvolvimento de uma economia mais sustentável, dinâmica e moderna, como operações de crédito rural subsidiadas, Pronaf e Proagro.

### **b. Mudanças Climáticas e Riscos à Estabilidade Financeira**

Análise de propostas legislativas que tratem sobre os riscos à estabilidade financeira associados a mudanças climáticas e a divulgação voluntária de informações financeiras relacionadas ao clima.

## IV.II – Sugestões de mapeamentos de proposições legislativas para o NEEC



NEEC: Núcleo de Estudos em E-Commerce

### 1. Proteção de Dados Pessoais e Privacidade

#### a. Legislação de Proteção de Dados:

Propostas legislativas que visam regulamentar a coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados pessoais no ambiente do E-commerce.

#### b. Direitos do Consumidor em Relação aos Dados:

Propostas que buscam fortalecer os direitos dos consumidores em relação à privacidade e controle de seus dados pessoais durante transações de comércio eletrônico.

### 2. Direito da Concorrência e Mercado Digital

#### a. Regulação Antitruste no E-commerce:

Propostas legislativas relacionadas à concorrência, concentração de mercado e práticas anticompetitivas no comércio eletrônico.

#### b. Práticas Comerciais Desleais e Monopólios Digitais:

Propostas que visam combater práticas desleais, monopólios e abuso de posição dominante no ambiente do E-commerce.

### 3. Segurança e Proteção do Consumidor

#### a. Legislação de Defesa do Consumidor:

Propostas legislativas que buscam fortalecer a proteção do consumidor em transações online, abordando temas como transparência, direitos de arrependimento e responsabilidade do fornecedor.

#### b. Segurança nas Transações Eletrônicas:



Propostas que visam garantir a segurança das transações eletrônicas, prevenção de fraudes e responsabilidade por incidentes de segurança.

#### **4. Tributação no Comércio Eletrônico**

##### **a. Legislação Tributária para E-commerce:**

Propostas que visam criar normas tributárias específicas para o comércio eletrônico, incluindo impostos sobre vendas online, regimes de tributação e simplificação fiscal.

#### **5. Inovações Tecnológicas e Novos Modelos de Negócios**

##### **a. Regulação para Novos Modelos de E-commerce:**

Propostas que buscam regulamentar novos modelos de negócios no E-commerce, como *marketplaces*, modelos de assinatura, entre outros.

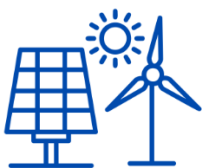
##### **b. Blockchain e Criptomoedas no Comércio Eletrônico:**

Propostas que lidam com a utilização de tecnologias como *blockchain* e criptomoedas no contexto do *E-commerce*.

#### **6. Políticas de Logística e Infraestrutura**

Propostas legislativas relacionadas à regulação da logística, prazos de entrega, políticas de frete, entre outros aspectos logísticos no E-commerce.

## IV.III – Sugestões de mapeamentos de proposições legislativas para o NEATE



NEATE: Núcleo de Estudos Avançados Sobre Transição Energética

### 1. Políticas de Energias Renováveis

#### a. Incentivos e Estímulos Fiscais:

Proposições legislativas que buscam oferecer incentivos fiscais para o desenvolvimento e uso de energias renováveis, como solar, eólica, biomassa, entre outras.

#### b. Metas de Energias Renováveis:

Proposições que estabelecem metas e diretrizes para o aumento da participação das energias renováveis na matriz energética do país.

### 2. Legislação sobre Energia Solar e Eólica

#### a. Regulamentação da Geração Distribuída:

Proposições que buscam regulamentar a geração distribuída de energia solar e eólica, incluindo sistemas residenciais e comerciais.

#### b. Leis de Incentivo e Normas Técnicas:

Proposições que tratam de leis de incentivo e subsídios para a produção e instalação de sistemas de energia solar e eólica, bem como normas técnicas para sua operação.

### 3. Infraestrutura e Redes Inteligentes

#### a. Modernização da Infraestrutura Elétrica:

Propostas legislativas para modernizar e adaptar a infraestrutura de redes elétricas, incluindo a implementação de redes inteligentes para suportar fontes de energia renovável.

#### b. Padrões de Interconexão e Distribuição:

Proposições que buscam estabelecer padrões e diretrizes para a interconexão e distribuição eficiente de energia proveniente de fontes renováveis.

#### **4. Armazenamento de Energia e Tecnologias Emergentes**

##### **a. Incentivos para o Desenvolvimento de Tecnologias de Armazenamento:**

Propostas legislativas que oferecem incentivos para o desenvolvimento e implementação de tecnologias de armazenamento de energia, como baterias ou sistemas de armazenamento distribuído.

#### **5. Descarbonização e Transição para Energia Limpa**

##### **a. Fechamento de Usinas a Carvão:**

Proposições relacionadas ao cronograma de desativação de usinas termelétricas a carvão e ações para incentivar a transição para fontes mais limpas.

##### **b. Regulamentação para Veículos Elétricos:**

Propostas legislativas que buscam regular a introdução e incentivar a transição para veículos elétricos.

#### **6. P&D**

##### **a. Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento:**

Proposições destinadas a investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias energéticas.

#### **7. Educação Ambiental**

##### **a. Programas de Educação e Conscientização:**

Propostas para implementar programas educacionais visando conscientização sobre o uso eficiente de energia e a importância da transição para fontes renováveis.

## IV - METODOLOGIA DO MAPEAMENTO:

### Fase quantitativa

#### **1. Obtenção dos Dados:**

As proposições legislativas serão extraídas das bases de dados oficiais do Congresso Nacional. Pode-se fazer uso de APIs, *web scraping* ou dados disponibilizados em formatos específicos (PDFs, textos) para coletar as proposições.

A coleta será feita a partir da definição de palavras-chave.

#### **2. Processamento de Texto:**

Para identificar se a proposição cria uma nova lei ou altera uma norma existente (identificada na etapa de *baseline*), serão utilizadas técnicas de processamento de linguagem natural (NLP) para identificar padrões nos textos que indiquem se a proposição está criando uma nova legislação ou alterando uma já existente.

#### **3. Classificação por Temas, Subtemas e Propostas:**

Serão utilizadas abordagens de aprendizado de máquina, como modelos de classificação, para classificar as proposições em diferentes temas e subtemas. Para isso, é necessário treinar um modelo com textos rotulados ou fazer uso de técnicas de agrupamento (*clustering*) para identificar padrões nos textos e classificá-los em categorias relevantes.

A segmentação do texto das proposições pode ser feita por meio de técnicas de processamento de texto para identificar e extrair tópicos e sub-tópicos relevantes. Isso pode envolver a análise de palavras-chave, identificação de padrões específicos ou mesmo o uso de modelos de linguagem pré-treinados para extrair informações.

#### **4. Possíveis Ferramentas e Bibliotecas em Python a serem utilizadas:**

Para processamento de texto e NLP: spaCy, NLTK, Gensim.

Para aprendizado de máquina: Scikit-learn, TensorFlow, Keras.

Para análise de dados: Pandas, Numpy.

#### **5. Análise e Visualização:**

Após a classificação, serão feitas análises estatísticas descritivas e criadas visualizações para representar os resultados, facilitando a compreensão e interpretação dos dados.

### **Fase Qualitativa – Validação dos dados:**

Haverá peso central na utilização da análise qualitativa para verificar amostras e dar consistência às análises. As análises qualitativas são uma parte fundamental da verificação e validação de dados. Elas ajudam a compreender a qualidade dos dados, identificar inconsistências, erros e anomalias que podem não ser detectados por análises puramente quantitativas.

Dentre os instrumentos qualitativos a serem utilizados estão:

- (i) Revisão manual dos dados;
- (ii) Análise de consistência lógica (para examinar se os dados seguem regras e padrões esperados);
- (iii) Validação de consistência de dados relacionados;
- (iv) Verificação de conformidade com metadados;
- (v) Amostragem aleatória para revisão detalhada;
- (vi) Documentação de processos de limpeza e transformação;

Em resumo, as análises qualitativas serão cruciais para a garantia da qualidade dos dados. Elas complementam as análises quantitativas, ajudando a identificar problemas nos dados que podem afetar a integridade e a confiabilidade das análises posteriores.

Todos os relatórios do Projeto contarão com uma descrição detalhada dos métodos quantitativos e qualitativos empregados na validação dos dados.

## **V – PLANO DE TRABALHO DO ORIENTADOR E DOS CANDIDATOS**

### **1ª ETAPA – BASELINE**

A etapa de *baseline* consiste em mapear as normas legais e infralegais já em vigor que abrangem o tema do relatório a ser desenvolvido.

Será apresentado um documento contendo as leis, regulamentos, decretos, portarias ou quaisquer outras normas identificadas. Tais normas serão organizadas de forma clara e objetiva, seja por cronologia, categorias, tipos de legislação, ou temas específicos dentro do assunto abordado.

## 2ª ETAPA – MAPEAMENTO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO

**Criação de um banco de dados mapeando as seguintes variáveis:**

### **INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE A PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA:**

- (i) Número da Proposição;
- (ii) Tipo de proposição;
- (iii) Ano de apresentação;
- (iv) Casa iniciadora;
- (v) Autor(es) e seus respectivos partidos;
- (vi) Ementa;
- (vii) Justificativa da proposição original;
- (viii) Link para acessar a proposição.

### **TRAMITAÇÃO**

- (i) Está apensada a outras proposições legislativas?
- (ii) Regime de tramitação;
- (iii) Estágio da tramitação;
  - (a) Casa Originária ou Casa Revisora;
  - (b) Já foi analisado em quais Comissões?

### **ANÁLISE SOBRE O TEOR:**

- (i) Cria nova lei ou altera norma em vigor?
- (ii) Se aplicável: qual lei está sendo alterada?
- (iii) Leitura manual para classificação das proposições por:
  - (a) temas;
  - (b) subtemas;
  - (c) propostas.

## 3ª ETAPA – ANÁLISE ESPECIALIZADA

A terceira fase do Projeto será operacionalizada no âmbito do Núcleo ou Comitê que solicitou o mapeamento. Espera-se que o relatório produzido pelo “Projeto Congresso em Análise” seja útil para:

- (i) **Subsidiar reuniões temáticas dos núcleos e comitês;**

- (ii) Gerar estudos aprofundados e análises comentadas sobre as proposições;
- (iii) Fomentar a participação de professores e pesquisadores em consultas públicas promovidas no âmbito do Congresso Nacional.

#### 4ª ETAPA – DISSEMINAÇÃO DE CONHECIMENTO



**Proposta:** O projeto proporcionará a elaboração de materiais voltados para a disseminação do conhecimento, como artigos de opinião e divulgação de resultados de análises.

O objetivo é introduzir elementos empíricos quantitativos no debate público a respeito da produção legislativa sobre temas específicos. Isso envolve tanto veículos de imprensa que dialogam com a comunidade de leitores com formação em direito quanto veículos tradicionais de imprensa.

**Como será executada:**

A interlocução com a mídia só acontecerá após o encerramento de todas as etapas de revisão quantitativa e qualitativa do respectivo produto utilizado como base para a divulgação midiática.



## A) DESENVOLVIMENTO DE ESTUDOS COMPARADOS

### Proposta:

- a) Desenvolvimento de estudos de *benchmarking* sobre normas já sancionadas em outras jurisdições sobre os temas em análise;
- b) Estabelecimento de parcerias com pesquisadores internacionais para o desenvolvimento de estudos comparados. Esse processo envolverá:
  - Identificação de parceiros potenciais;
  - Estabelecimento de parcerias institucionais. Exemplo: oferta de bolsas para professores e pesquisadores visitantes;
  - Desenvolvimento de um plano de pesquisa (incluindo objetivos, metodologia, cronograma e responsabilidades de cada parte);
  - Estabelecimento de diretrizes de compartilhamento de dados para estudos;
  - Delineamento dos produtos a serem executados. Exemplo: artigos científicos em co-autoria com professores da casa.



## B) AMPLIAÇÃO DO ALCANCE

**Proposta:** Todos os relatórios e estudos serão publicados em português e em inglês.



## VI – CRONOGRAMA DE ATIVIDADES DOS CANDIDATOS

CRONOGRAMA	
MÊS	ATIVIDADES
Mês 1	Apresentação e instrução sobre o projeto e sobre produtos finais
Mês 2 e 3	Instrução e aplicação de metodologia de coleta de proposições legislativas
Mês 4 e 5	Instrução e aplicação de metodologia de classificação de proposições legislativas
Mês 6 e 7	Instrução e aplicação de metodologia de tramitação de proposições legislativas
Mês 8 e 9	Análise do inteiro teor das proposições e avanço dos trabalhos
Mês 10 e 11	Avanço dos trabalhos
Mês 12	Avanço dos trabalhos Auxílio e subsídios para análise especializada do projeto

## VII- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CERDEIRA, Pablo de Camargo et al. **Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. FGV Direito Rio, 2018

CERDEIRA, Pablo de Camargo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogério Barros. **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o congresso nacional procurou modificar a constituição de 1988**. 2018.

CUNNINGHAM, Scott. **Causal Inference: the mixtape**. Yale University Press, 2021

COGLIANESE, Cary. Empirical analysis and administrative law. **U. Ill. L. Rev.**, 2002. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=327520](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=327520). Acesso em 09 maio 2024.

GOERTZ, Gary. **Social science concepts: A user's guide**. Princeton University Press, 2006.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences.** Princeton University Press, 2012.

MORGAN, Stephen L. and WINSHIP, Christopher. **Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research (Analytical Methods for Social.).** Cambridge University Press, 2015.