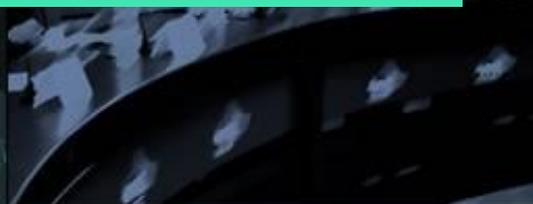


Revista do ILP

Nº 4, Ano III, dezembro / 2022





Revista do ILP

Nº 4, Ano III, dezembro de 2022

**Publicação do Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas
do Poder Legislativo do Estado de São Paulo
Instituto do Legislativo Paulista - ILP**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
MESA DIRETORA**

Presidente: Carlão Pignatari
1º Secretário: Luiz Fernando T. Ferreira
2º Secretário: Rogério Nogueira
1º Vice-Presidente: Wellington Moura
2º Vice-Presidente: André do Prado
3º Vice-Presidente: Professor Kenny
4º Vice-Presidente: Caio França
3º Secretário: Léo Oliveira
4º Secretário: Bruno Ganem

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

Diretora-Presidente: Karina Leite do Carmo Conceição
Diretor-Executivo: Miguel Biazzo Neto
Diretora-Executiva: Any Marise Ortega

REVISTA DO ILP

Editora: Any Marise Ortega
Editora-associada: Silmara de Oliveira Lauar



Revista do ILP

Nº 4, Ano III, dezembro de 2022

I Congresso Brasileiro de
Direito Legislativo

© copyright dos autores
© copyright desta edição: ILP

Revista do ILP
Publicação do Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo (SP), Brasil
Número 4, dezembro de 2022.

Editora: Any Ortega
Editora-associada: Silmara Lauar

Revisão: ILP
Fotos do evento: DECOM/SGA/Alesp

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista do ILP / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.
-- v. 3, n. 4 (dezembro, 2022): Atas do I Congresso Brasileiro de Direito Legislativo
São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2022;
23 cm

Anual
ISSN: 2446-600X

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

Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP)

Avenida Sargento Mário Kozel Filho s/nº - 04005-080 – São Paulo – Brasil
(11) 3886-6288 / ilp@al.sp.gov.br / www.al.sp.gov.br/ilp

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

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



Instituto do
Legislativo Paulista

ILP

SUMÁRIO

Editorial

Any Ortega e Silmara Lauar
9-10

Apresentação

Karina do Carmo
11-13

Caminhos para o Direito Legislativo

Murillo de Aragão
15-16

Apresentação

Alexandre Issa Kimura
17-18

Apresentação

Rodrigo Del Nero
19

Processo Legislativo: principais desafios, atuação do Poder Legislativo e Judicialização.

Jaqueline de Godeis e Júlio Ramos
21-26

ATAS DO I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO LEGISLATIVO

Solenidade de Abertura

Carlão Pignatari, Karina do Carmo, Murillo Aragão, Michel Temer, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Fernando José da Costa
31-37

Palestra Magna de Abertura: O advogado e o Processo Legislativo

Michel Temer
39-47

Painel 1. Desafios do Processo Legislativo Contemporâneo

Murillo Aragão, Gustavo Saboia, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Pierpaolo Bottini
49-70

Painel 2. Defesa de Interesse no Poder Legislativo

Luciana Lóssio, Murillo Aragão, Marco Antonio Hatem Beneton e Marcelo Bechara
71-89

Palestra Magna. Política, Justiça e Direito

Luis Roberto Barroso
91-110

Painel 3. O papel das consultorias jurídicas no Poder Legislativo

Angela Cignachi, Alexandre Issa Kimura, Leandro Vinícius da Conceição, Luciana de Fátima da Silva e Luciana Lóssio
111-125

Painel 4. Dinâmica do processo decisório no Parlamento

Alexandre Tostes, Rodrigo Del Nero, Breno Gandelman, Julio Cesar Forte Ramos e Beto Vasconcelos
127-149

Painel 5. Comissões Parlamentares de Inquérito e o advogado no Estado de Direito

Miguel Cançado, Miguel Mattos, Celso Villardi, Pierpaolo Bottini, João Batista Rodrigues
151-172

Painel 6. Direitos e prerrogativas dos advogados no Poder Legislativo

Miguel Mattos, Angela Cignachi, Alexandre Tostes e João Batista Rodrigues.
173-184

Painel 7. O decoro parlamentar e a imunidade parlamentar: evolução ou involução na jurisprudência do STF?

Marco Antonio Hatem Beneton, Carmen Silvia Lima de Arruda, Carlos Eduardo de Araujo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha e Carlos Roberto de Alckmin Dutra
185-207

Palestra Final: O Futuro da Advocacia no Processo Legislativo

Murillo de Aragão
209-215



EDITORIAL

Este número 4 da Revista do ILP apresenta ao público as Atas do I Congresso Brasileiro de Direito Legislativo, realizado em agosto deste ano de 2022, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, promovido por meio de uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Direito Legislativo (IBDL) e a própria Alesp, representada pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP).

O evento contou com a participação de algumas das mais destacadas personalidades desta área de estudo e atuação, dentre advogados, magistrados, procuradores, acadêmicos e profissionais atuantes nas casas legislativas. O foco foi “Processo Legislativo: principais desafios, consultorias e judicialização do processo legislativo no âmbito estadual”, conquanto os debates tenham, de fato, abordado questões relevantes também nos níveis federal e municipal.

A *Revista do ILP* esforça-se, assim, em contribuir para o avanço do debate pertinente ao aprimoramento e qualificação do Processo Legislativo e, desse modo, da produção legislativa em nosso País, indo ao encontro do escopo e dos objetivos do Instituto do Legislativo Paulista e da Alesp, em consonância certamente com aqueles do IBDL.

A publicação destas Atas só foi possível em função do apoio da Divisão de Registro de Pronunciamentos do Departamento Parlamentar da Secretaria Geral Parlamentar da Alesp, uma vez que o texto apresentado é integralmente baseado nas notas taquigráficas dos pronunciamentos. A partir dessa base, a revisão editorial fez adaptações mínimas, pertinentes à adequação da linguagem falada à escrita, e realizou supressões, a bem da concisão e também de muito pequena monta, de trechos de conteúdo não diretamente relacionado ao escopo do debate. Deve também ser registrado o suporte do Departamento de Comunicação da Secretaria Geral de Administração da Alesp e da Rede Alesp, envolvendo a transmissão, cobertura jornalística e disponibilização das imagens do evento. A todos os colaboradores, nossos agradecimentos.

A editoria ressalta que as opiniões emitidas pelos palestrantes e debatedores são de responsabilidade pessoal, no uso da liberdade de

expressão, não necessariamente representando as posições da Alesp e do ILP. Àqueles que eventualmente se considerem negativamente afetados pelos pronunciamentos será concedida, após análise da pertinência da solicitação, a publicação de resposta proporcional no próximo número deste periódico.

O evento foi realizado de forma presencial e transmitido na íntegra pela Rede Alesp, sendo que as gravações estão disponibilizadas para acesso público nos canais da própria Rede Alesp e do ILP no YouTube..

Any Ortega, *Editora*
Silmara Lauar, *Editora-associada*

APRESENTAÇÃO

Karina do Carmo
Diretora-Presidente do ILP

O Instituto do Legislativo Paulista (ILP) há mais de 20 anos desenvolve atividades de capacitação de servidores públicos, formação política, extensão cultural e pesquisa, sempre pautado por seu Projeto Pedagógico Institucional como referência para a implementação de ações que levem à consecução de metas.

Com esse foco, o ILP alcançou um estágio de amadurecimento que propicia a expansão de seu escopo, de modo a alçá-lo a um novo patamar como referência de Escola Legislativa. É verdade que tal objetivo demanda a realização de um planejamento estratégico de médio e longo prazos, com base na expertise acumulada na instituição e perspectiva de ampliação de sua atuação.

À Escola do Parlamento cabe fazer com que a democracia se aproxime dos cidadãos e não seja só uma palavra, mas um exercício constante dos princípios previstos na nossa Constituição.

E foi justamente pensando neste novo ciclo que o Instituto do Legislativo Paulista (ILP) dedicou todo o seu apoio e suporte à parceria realizada entre a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e o Instituto Brasileiro de Direito Legislativo (IBDL) para a realização do 1º Congresso Brasileiro de Direito Legislativo.

Para cumprir seu objetivo, o Instituto do Legislativo Paulista não mediu e não mede esforços no sentido do aprimoramento do processo legislativo, buscando a sempre bem-vinda colaboração dos demais poderes, por meio de suas próprias escolas e órgãos, das organizações da Sociedade Civil, como o IBDL, assim como da integração entre as próprias escolas do Parlamento, como é o caso do projeto SISPELegis (Sistema Paulista de Escolas do Legislativo), atualmente em implementação.

Este evento foi uma grande oportunidade de discutir, no maior Parlamento da América Latina, o tema do Direito Legislativo, propiciando oportunidade de qualificação a assessores, técnicos administrativos, operadores do Direito ou não, que puderam se atualizar

com as principais questões relacionadas ao tema para que ofereçam as respostas mais eficazes em sua área de contribuição.

Afinal, no processo legislativo, entendido como o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos, o rigor, a adequação técnica, a plausibilidade e a razoabilidade devem ser estritamente observados antes de se inserir tais normas no ordenamento jurídico, tendo em vista seus possíveis impactos para a gestão pública e para a sociedade em geral.

E, como bem lembraram em suas exposições o Presidente Michel Temer e os doutores Bandeira de Melo e Leandro Vinícius, ao se pronunciarem sobre as competências das procuradorias legislativas, isto que deveria ser uma questão óbvia infelizmente não é um procedimento ainda muito corriqueiro nas casas legislativas de todo o País. Mesmo parlamentares e profissionais muito bem intencionados podem eventualmente carecer de experiência do ponto de vista jurídico, e as procuradorias legislativas, as escolas do legislativo e as assessorias, com o suporte de eventos como este Congresso, podem em muito colaborar para suprir lacunas no sentido do aprimoramento do processo legislativo e do estudo de seu impacto.

Particularmente aos profissionais do Direito, atuantes no âmbito do Poder Legislativo, cabe o papel da mais alta relevância no sentido da manutenção do devido processo legislativo e, assim, do próprio Estado Democrático de Direito, garantindo que o ordenamento jurídico não sofra desvios e seja cumprido de forma justa e equilibrada. Desses profissionais se espera atuação reta no suporte à construção das leis a que devem, eles próprios, se submeter e que, por primazia, visam a dignidade humana.

Por fim, dentro desse conceito, devemos escutar as palavras do “pai do liberalismo”, John Locke: “não pode o Legislativo transferir o poder de elaborar leis para outras mãos, pois, não sendo ele senão um poder delegado pelo povo, aqueles que o detêm não podem transmiti-lo a outros”. Esta é a responsabilidade que pesa sobre todos os eleitos de atuar como se fora a síntese da vontade geral dos que lhes confiaram o voto.

E, na mesma lógica em que pesa para a Escola do Legislativo o dever de ensinar, debater, refletir, pesquisar e capacitar nos mesmos termos, Locke defendia a ideia de que o conhecimento não é inato, mas

resulta do modo como elaboramos as informações que recebemos da experiência.

Portanto, quero agradecer a cada um dos participantes do Congresso, detentores de currículo jurídico ímpar, que abrilhantaram com seus conhecimentos o evento que certamente atendeu ao objetivo que foi imaginado pelo dr. Murilo Aragão, do IBDL, em parceria com a ALESP, por meio do ILP.

Como brasileira, paulista, interiorana, mulher, profissional do Direito e Diretora-Presidente do Instituto do Legislativo Paulista, faço votos de que esse seja apenas um embrião de uma ideia precursora na capacitação em Direito Legislativo, para que a democracia seja em nosso País cada vez mais sólida.



CAMINHOS PARA O DIREITO LEGISLATIVO

Murillo de Aragão
Presidente do IBDL

Em 2019, um grupo de advogados com relevante atuação no mundo do direito e no Poder Legislativo decidiu criar o Instituto Brasileiro de Direito Legislativo (IBDL), com sede na Capital Federal. A motivação era aprofundar a reflexão sobre o papel do advogado e do bacharel de direito no processo legislativo. Tanto no que diz respeito à assessoria ao processo em si, atuando nas consultorias e nas comissões parlamentares em apoio aos parlamentares, quanto no que se refere à representação dos interesses de seus clientes perante os organismos legislativos.

Existem dezenas de bacharéis em direito que atuam no Poder Legislativo em importantes cargos de assessoria. Dando suporte não apenas quanto a aspectos jurídicos na elaboração de leis, como também desvendando as relações entre a Constituição Federal, o Congresso Nacional, o direito e as leis. De outro lado, temos os advogados que podem representar e apoiar seus clientes inclusive em situações-limite, como nas Comissões Parlamentares de Inquérito. Nos Estados Unidos, existe a figura do “legislative lawyer”. Aqui no Brasil, apesar da previsão legal de que o advogado pode representar seu cliente no Congresso, não existe a cultura de se reconhecer o advogado no processo legislativo.

A criação do IBDL, que tenho a honra de presidir, foi motivada também pelas frequentes violações às prerrogativas dos advogados em diversas CPIs. A ponto de se estabelecerem, em ocasiões diversas, situações de confusão entre cliente investigado e advogado, além de óbices para que o patrono pudesse orientar seu cliente, restrições ao uso da palavra, ameaças de expulsão e, até mesmo, prisão do advogado.

Por conta desses episódios, o IBDL se manifestou em carta ao presidente do Congresso Nacional, senador Rodrigo Pacheco, lembrando que o Estatuto da Advocacia, Lei no 8.906/94, estabelece que “as autoridades, os servidores públicos e os serventuários da justiça

devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho” (artigo 6o, parágrafo único). Tal prerrogativa – de mínimo tratamento digno a quem presta serviço público e exerce função social relevante – não pode ser relativizada, sob pena de vulnerar-se o Estado Democrático de Direito.

Na ocasião, lembramos ainda que o artigo 7o do mesmo Estatuto garante a todos os advogados, no exercício de suas atribuições, inúmeros direitos e garantias, entre os quais a prerrogativa de usar a palavra pela ordem, em qualquer juízo ou tribunal, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, documentos ou afirmações que influam no julgamento, ou, ainda, replicar acusação ou censura que lhes forem feitas. Têm, também, direito de reclamar, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento. Tais direitos, entre outros, vêm sendo sistematicamente violados, não podendo esta Casa Legislativa omitir-se no zelo ao respeito à Constituição e às leis.

Nesse sentido, há que se saudar a iniciativa do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), sediado em Brasília, de oferecer um curso de Direito Legislativo. Afinal, além da evidente e íntima inter-relação entre o bacharel de direito, o advogado e a atividade legislativa, a iniciativa fortalece o processo democrático, já que a democracia se realiza por meio de um processo legislativo saudável, transparente e coerente.

Este ano, no final de agosto deste ano, o IBDL deu mais um passo no fortalecimento institucional do direito legislativo e, conseqüentemente, do papel do advogado e do bacharel de direito no processo legislativo brasileiro com a realização do I Congresso Brasileiro de Direito Legislativo.

O evento foi realizado na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, com a presença de advogados, bacharéis e estudantes de direito, jornalistas, cientistas políticos e demais interessados na intercessão do direito com a política e o processo legislativo. Na abertura do congresso, o ex-presidente Michel Temer declarou que, embora o estudo do processo legislativo tenha se concentrado dentro do Poder Legislativo, deveria, dada a relevância do tema, ser objeto de reflexão sistemática em todos os cursos de Direito e de Ciência Política.

APRESENTAÇÃO

Alexandre Issa Kimura

Procurador-Chefe da Alesp

Na mitologia romana, Janus (ou Jano) é a divindade com uma de suas faces voltada para frente, o futuro, e a outra, para trás, o passado. É o deus que dá nome ao mês de janeiro (*januarius*).

Deus das mudanças e transições, expressa a visão do passado e do futuro.

Essa representação do deus janus nos permite refletir sobre o papel do passado e do futuro numa comunidade; o passado de aprendizado e o futuro de alegria e colheita.

No campo da educação, além de o conhecimento pressupor um olhar para o passado, ao que foi adquirido ou conquistado, apresenta também uma visão focada para propagar esse conhecimento ao futuro transformador da sociedade.

E assim também na política; os debates, as propostas e a formação legislativa pressupõem um olhar para a experiência e outro para os desafios da vida em sociedade.

De certo modo, passado e futuro transmitem e, sobretudo, revelam experiência e sensibilidade; é justamente diante dessas perspectivas que se apresenta esta edição especial da revista do instituto do legislativo paulista, que eterniza a realização do i Congresso de Direito Legislativo, fruto da parceria entre o instituto do legislativo paulista, da assembleia legislativa do estado de são paulo, e o instituto brasileiro de direito legislativo.

Retrata a união da educação com temas jurídicos afetos ao cotidiano da política e do Poder Legislativo.

No transcórre do congresso, primorosas palestras e discussões, conduzidas por juristas e personalidades do mais alto grau de comprometimento político e social, expandiram o direito legislativo ou, se preferir, o direito parlamentar, a uma dimensão totalmente nova, conforme depreenderá o leitor no decorrer do livro.

Resta, portanto, cumprimentar os organizadores e participantes que de alguma forma propagaram o i congresso de direito legislativo,

um marco referencial de acesso à estrutura e funcionamento do poder legislativo, seja no plano jurídico, seja no político.

Enfim, perante o “Deus Janus”, que a experiência do i congresso de direito legislativo possa promover novos diagnósticos de acesso ao debate político e jurídico, inevitável para o aperfeiçoamento das instituições políticas.

APRESENTAÇÃO

Rodrigo Del Nero
Secretário Geral Parlamentar da ALESP

Promovido conjuntamente pelo Instituto Brasileiro de Direito Legislativo (IBDL) e pelo Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP), realizou-se na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), nos dias 29 e 30 de agosto de 2022, o **I Congresso Brasileiro de Direito Legislativo**.

Pioneira realização, o Congresso compôs-se de palestras magnas proferidas por dois constitucionalistas de escol — o Prof. Michel Temer, ex-Presidente da República e ex-Presidente da Câmara dos Deputados, e o Prof. Luís Roberto Barroso, Ministro do Supremo Tribunal Federal —, de sete painéis de debates e, ainda, de palestra de encerramento ministrada pelo Prof. Murillo de Aragão, Presidente do IBDL.

Ao longo dessas atividades, foram abordadas e discutidas relevantes e atualíssimas questões, propiciando aos participantes e assistentes do Congresso trocar vivas e instigantes experiências, indagações e reflexões acerca de matérias inseridas no amplo e multifacetado campo de estudo do Direito Legislativo.

É com enorme entusiasmo, por isso mesmo, que saudamos a iniciativa de publicação dos anais do Congresso. Trata-se, sem dúvida, de material de grande valia para operadores e estudiosos do Direito, cientistas políticos, e, de modo geral, todos quantos se interessam pelo funcionamento e pelas dinâmicas decisórias das Casas Legislativas.

A propósito, pedimos licença para, encerrando esta singela apresentação, realçar, com satisfação, a centralidade dada no Congresso ao *processo legislativo*, matéria estimulante e desafiadora, tanto no plano teórico quanto em sua dimensão prática, que constitui objeto para cuja correta consecução, na ALESP, trabalham cotidianamente (e se esforçam permanentemente) a Secretaria Geral Parlamentar e os Departamentos e Divisões que lhe são vinculados.

Boa e proveitosa leitura!



PROCESSO LEGISLATIVO: PRINCIPAIS DESAFIOS, ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL E JUDICIALIZAÇÃO

Jaqueline Cristina de Godeis

Assistente Especial de Gabinete da Secretaria Geral de Administração da ALESP

Júlio César Forte Ramos

Secretário Geral de Administração da ALESP

Poder Legislativo no Brasil: O surgimento

Na busca de condições de sobrevivência ao longo do tempo, o homem entendeu que suas necessidades só seriam satisfeitas com o convívio em sociedade, o que levou ao surgimento de problemas decorrentes de interesses individuais, coletivos, e de sobrevivência, levando-o a adotar a prática de reunir-se para falar, negociar (daí o significado da palavra ‘parlamentar’) sobre seus interesses e criar regras que os garantam.

A criação do Poder Legislativo, no Brasil, ocorreu após um período agitado. Criou-se uma Assembleia Constituinte para elaborar a primeira Constituição Brasileira, mas que foi dissolvida meses depois devido a fortes confrontos entre deputados. A sessão de abertura da Assembleia Constituinte se deu em 6 de maio de 1826, mais de três anos após a proclamação da Independência do Brasil, momento em que parlamentares puderam fazer parte do processo legislativo brasileiro.

Com o fim da monarquia e a proclamação da República, em 1889, deu-se origem a um Congresso Constituinte, que promulgou a primeira Constituição Republicana em 1891, a qual deu às Casas do Poder Legislativo os nomes que carregam até hoje.

Desafios do Processo Legislativo Contemporâneo

Inicialmente, é importante ressaltar que atualmente a composição do Parlamento é naturalmente mais heterogênea, e com

uma participação muito mais significativa, do que nas últimas décadas, da sociedade civil, o que é reflexo do advento das redes sociais, e acesso aos canais legislativos, o que faz com que a sociedade civil se interesse muito mais pelo Processo Legislativo.

O interesse pela sociedade civil traz, não só para o parlamentar, mas também para o corpo técnico, um desafio de receber a demanda política, resultado de um interesse público ou coletivo, e transformá-la em um ato normativo, fazê-la tramitar da forma correta e por fim, e ressaltar como o maior desafio, dialogar com a sociedade civil e explicar os objetivos do Parlamento. Há décadas o Poder Legislativo, adquiriu para si a popularidade de que o ‘mundo político’ é um mundo ruim, daí a extrema importância em dialogar, tendo como objetivo superar a barreira criada e se aproximar da sociedade civil.

No mesmo sentido, e partindo-se do princípio dos desafios enfrentados, frisamos a atuação protagonista do Judiciário e mais politizada do que era no passado, se tornando um desafio para o Legislador, isto porque este Poder Judiciário interfere muito mais e demonstra-se ser uma continuidade da arena política, que por muitas das vezes acaba sendo provocado pelo próprio legislador, na insatisfação de um determinado resultado, fazendo do Judiciário um prolongamento de sua via.

Judicialização como aperfeiçoamento do Processo Legislativo

O termo judicialização tem sido utilizado há algumas décadas e busca significar um espaço maior no espectro de decisões, inclusive de natureza política, que passou a ser ocupado pelo Poder Judiciário.

O Processo Legislativo resume-se como sendo um conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando a formação de leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos, nada mais do que o processo de criação de normas e regulamentação de Direitos.

Apesar disso, durante o processo de criação e regulamentação do Direito podem surgir normas que não sejam compatíveis com os preceitos constitucionais, que chamamos de inconstitucionalidade por ação. Para garantir os valores presentes na Constituição Federal e, concertar tais desconformidades, a própria Carta previu um sistema de controle de constitucionalidade que, com distinção, é exercido pelo Poder Judiciário de forma repressiva, difusa ou concentrada.

No entanto, o maior problema está concentrado na inconstitucionalidade por omissão, que ocorre quando não são praticados atos legislativos ou administrativos suficientes para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais. Além de não cumprir com seu papel de aplicar as normas da Constituição, deflagra na segunda consequência, não menos importante, de impedir que o titular daquele direito efetivamente o exerça.

A terceira consequência é traçada pelo comportamento do Poder Judiciário, na tentativa de suprir as lacunas deixadas pelo legislador, de ultrapassar os limites impostos pela própria Constituição e, inova, legislando sem ter legitimação para isso. Para Barroso¹ algumas das causas para a judicialização do Processo Legislativo são: a redemocratização do País, que com a promulgação da Constituição de 1988 fortaleceu e expandiu o poder político do Judiciário concedendo-lhe a tarefa de fazer valer a Constituição; a constitucionalização abrangente que inseriu na Carta Magna assuntos que antes eram tratados pelo processo político majoritário e pela legislação ordinária; e, o abrangente sistema brasileiro de controle de constitucionalidade que contribuiu sensivelmente com que questões políticas e moralmente relevantes fossem discutidas no Judiciário.

A propósito, são elucidativas as lições do ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, no que concerne à judicialização do Processo Legislativo:

"Judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo"².

Estudos apontam que há diversas explicações para a ocorrência do fenômeno a que se chama de judicialização e, certamente, não seria possível analisa-las todas neste espaço. Além das principais ocorrências citadas acima, também destaco que alguns dos fatores que respondem

1 BARROSO, Luís R.. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Disponível em: <www.oab.org.br/oabeditora/users/./1235066670174218181901> Acesso em 16 nov. 2022.

2 Curso de DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO, Saraiva, 5.ed, p. 437.

por tal fenômeno no Brasil assemelham-se àquelas condições que facilitaram a expansão do poder judicial em outros sistemas democráticos, como por exemplo: a operação de um sistema político democrático; a existência de um ordenamento institucional baseado na separação de poderes; a existência de uma carta de direito; o uso dos tribunais por grupos de interesse; o uso dos tribunais pela oposição; a inefetividade das instituições majoritárias em impedir o envolvimento de instituições judiciais em certas disputas políticas; percepções negativas acerca das instituições majoritárias e legitimação de instituições judiciais; algum grau de delegação de poderes de decisão das instituições majoritárias em favor das instituições judiciais.

Por outro lado, é importante frisar que em alguns casos a judicialização é capaz de gerar bons resultados, é decisivo, contudo, entender que, por exemplo, a constitucionalização do direito juntamente com a ideia de força normativa da Constituição, multiplicou as possibilidades de ação e de intervenção do Judiciário na sociedade.

A atuação do Poder Legislativo Estadual e seus resultados

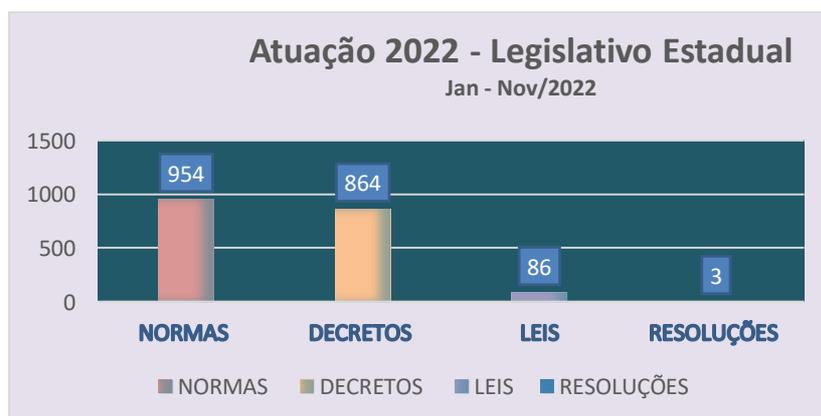
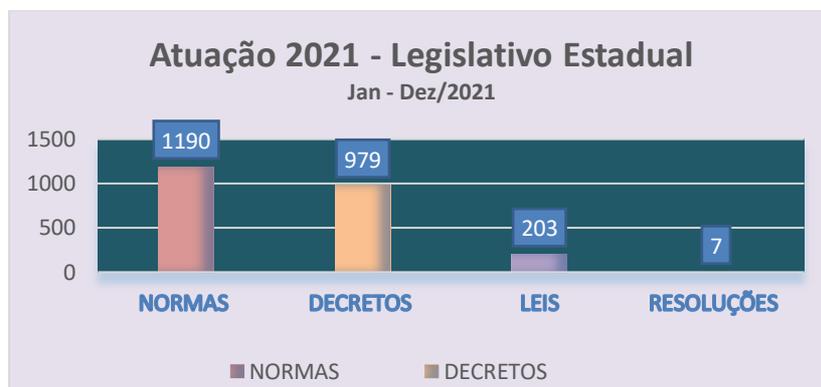
Desde o nascimento e ao longo de nossas vidas, somos regidos por um conjunto de regras que orientam nosso comportamento e todas as nossas atividades. As primeiras normas que adotamos são aquelas que recebemos de nossos pais, familiares e parentes quando não sabíamos muito do mundo fora de casa. Mas logo crescemos e percebemos que em nossas escolas, nas ruas e em qualquer outro lugar, existem determinadas regras de como as pessoas devem se comportar.

O Poder Legislativo desempenha um papel importante na sociedade. Fundamental para o funcionamento de qualquer democracia no Brasil é a articulação parlamentar entre o povo e seus representantes nos Municípios, Estados e no País. Este poder tem o compromisso de tornar todos os brasileiros cidadãos livres, com direitos, garantias e deveres. É responsável por fazer as leis que orientam a sociedade para regular a convivência. Além disso, além de presidir os debates de interesse público, cabe ao Poder Legislativo acompanhar e representar o povo brasileiro.

O Legislador faz parte de um dos três poderes da Administração e, basicamente, sua função é atuar como representante do povo e legislar, ou seja, fazer leis que sejam benéficas e que visem o bem-estar coletivo. Além da função de legislar, o poder legislativo

também tem a importante função de regular e fiscalizar o Poder Executivo.

Nas figuras abaixo é possível identificar a afamada atuação do Poder Legislativo Estadual, durante os exercícios de 2021 e 2022, no que se refere à edição de Normas, em números abarcando Decretos, Leis e Resoluções; Decretos, englobando Decreto Legislativo, Decreto-Lei, Decreto-Lei Complementar; e, Leis, sendo Leis Ordinárias e Complementares.



Considerações Finais

Em conclusão, é possível enunciar, como afirmado acima, que os principais desafios, atuação do parlamento estadual e a judicialização do processo legislativo, caminham de modo a acolher o interesse da sociedade civil em participar das tratativas legislativas, principalmente àquelas de cunho coletivo. Os desafios nos temas tratados, ainda estão sendo interpretados e estudados pelos legisladores, pelo judiciário e pelos órgãos de controle, de modo a fazer com que faça valer a nossa Magna Carta.



Atas do
I Congresso
Brasileiro de
Direito Legislativo

São Paulo, 2022

ATAS DO
**I CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO LEGISLATIVO**

**Processo Legislativo: principais desafios, consultorias e
judicialização do processo legislativo no âmbito estadual**

São Paulo, 29 e 30 de agosto de 2022

Curadoria:

Ana Lúcia Oliveira (ALESP)

Any Ortega (ALESP)

Daniela Innecco (IBDL)

Dilma Mattos (IBDL)

Karina do Carmo (ALESP)

Murillo de Aragão (IBDL)

Paula Schneider (ALESP)

Patrícia Pinheiro (ALESP)

Pierpaolo Bottini (IBDL)

Silamara Luar (ALESP)

Mestre de Cerimônias:

Rachel Vargas

IBDL



SOLENIDADE DE ABERTURA DO
1º CONGRESSO BRASILEIRO DE
DIREITO LEGISLATIVO

Processo Legislativo: principais desafios, consultorias e
judicialização do processo legislativo no âmbito estadual

Carlão Pignatari
Karina do Carmo
Murillo Aragão
Michel Temer
Luiz Fernando Bandeira de Mello
Fernando José da Costa

29/08/2022



KARINA DO CARMO - Boa tarde. Antes de mais nada, gostaria de parabenizar a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, na pessoa do nosso presidente, deputado Carlão Pignatari, e o Instituto Brasileiro de Direito Legislativo, na pessoa do Dr. Murillo Aragão, que idealizaram este evento e, com o apoio do Instituto Legislativo Paulista, realizam o 1º Congresso Brasileiro de Direito Legislativo.

Cumprimento a Mesa e, na pessoa do secretário de Estado, Dr. Fernando José da Costa, cumprimento todos os advogados, bacharéis e demais participantes que nos agradam com sua presença ou que nos assistem virtualmente. Cumprimento também o Luiz Fernando Bandeira de Mello, do Conselho Nacional de Justiça, e estendo os cumprimentos aos deputados aqui presentes.

Agradeço também principalmente a todos os servidores e colaboradores do Instituto Legislativo Paulista, ao IBDL e à Alesp, destacando o trabalho voluntário de cada palestrante que nos abrihantará com os seus conhecimentos durante este evento, no qual temos a honra de iniciarmos os trabalhos com a palestra ministrada pelo presidente e grande constitucionalista Michel Temer.

Já aos profissionais do Direito, atuantes no âmbito do Poder Legislativo, cabe o papel da mais alta relevância no sentido da manutenção do devido processo legislativo, e assim do próprio Estado Democrático de Direito, garantindo que o ordenamento jurídico não sofra desvios e seja cumprido de forma justa e equilibrada. Esses profissionais devem ter atuação reta na construção das leis, e que devem, eles próprios, se submeter e que, por primazia, devem visar à dignidade humana.

Às escolas do Legislativo cabe fazer com que a democracia se aproxime dos cidadãos e não seja só uma palavra. Mas um exercício constante dos princípios previstos na nossa Constituição.

Para cumprir o seu objetivo, o Instituto do Legislativo Paulista não mede esforços no sentido do aprimoramento do processo legislativo, buscando a sempre bem-vinda colaboração dos demais poderes, por meio de suas próprias escolas e órgãos, da organização civil, como o IBDL.

Assim como da integração entre as próprias escolas do Parlamento, como é o caso do projeto SISPLegis, Sistema Paulista de Escolas do Legislativo, atualmente em implantação aqui na nossa Escola.

A oportunidade de discutir, no maior parlamento da América Latina, o tema do Direito Legislativo, propicia oportunidades de

qualificação a assessores e técnicos administrativos, operadores do Direito, ou não, que estarão atualizados com as principais questões relacionadas ao tema. E prontos para oferecer as respostas mais eficazes em sua área de contribuição.

Como brasileira, paulista, interiorana, mulher, profissional do Direito e diretora-presidente do Instituto do Legislativo Paulista, tenho a honra de abrir o 1º Congresso Brasileiro de Direito Legislativo, hoje abrigado pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. E faço votos de que ele se repita periodicamente. E que a democracia seja, em nosso País, cada vez mais sólida.

Parabéns pela escolha de estarem aqui. E, sinceramente, obrigada a todos vocês.

MURILLO ARAGÃO - Boa tarde a todos. É com imenso prazer e orgulho que o IBDL participa e realiza o seu 1º Congresso Brasileiro de Direito Legislativo, aqui na Alesp.

Quero agradecer imensamente a presença do presidente Michel Temer, o apoio e o prestígio que o presidente Carlão Pignatari está nos dando com o evento, a presença do secretário Fernando José da Costa, a presença do nosso conselheiro do CNJ Luiz Fernando Bandeira, e a presidente Karina do Instituto aqui da Alesp, que também nos apoiou de uma forma incansável para que se realizasse esse evento.

Eu não quero me alongar muito, já que temos uma longa jornada pela frente. Mas eu queria dizer que o IBDL nasceu um pouco antes da pandemia, voltado para valorizar este ramo do Direito Constitucional, que seria o processo legislativo, onde se tem o papel relevante do bacharel de Direito e do advogado.

Tanto apoiando o processo legislativo, de dentro das casas legislativas, como também, de fora, o advogado, representando interesses de clientes, participando de audiências de CPIs.

E não há a menor condição de se ter uma democracia funcional sem um processo legislativo que seja transparente, legítimo, participativo, e cada vez mais aberto ao debate com a sociedade.

É nesse sentido que nasceu o IBDL. E temos o orgulho e a honra de fazer aqui o 1º Congresso Nacional do IBDL. A escolha da Alesp não foi uma escolha aleatória. Escolhemos, sim, pelo papel relevante, institucional e político, que o Estado de São Paulo tem em nossa Nação, da expressiva representação que São Paulo tem em

Brasília, e do papel relevante e técnico de excelência que a Alesp exerce entre todas as demais Assembleias Legislativas.

Então agradeço muito, a todos, a presença e o apoio. E muito obrigado em ver uma presença expressiva de todos.

[...]

LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO – [...] É uma matéria em que se encontram pouquíssimas publicações acadêmicas sobre isso, e, [...] eu posso lhe dizer, presidente Temer - o senhor que tem inclusive um livro de Direito Constitucional em que aborda várias questões do Direito Legislativo - que quando nós estamos no Parlamento e tentamos construir e discutir doutrinas sobre Direito Legislativo, são pouquíssimas as fontes que nos permitem discutir isso com profundidade.

É para isso que são necessários congressos como este, onde vamos discutir o estágio da arte do Direito Legislativo, e possamos pensar em soluções, mecanismos de avanço. Eu vi a programação do evento. Nomes maravilhosos.

À minha exceção, tem nomes maravilhosos que vão compor aqui essa constelação de posicionamentos, inclusive, alguns divergentes certamente veremos, mas que vão ajudar a avançar nesse tema ainda tão pouco debatido, tão pouco conhecido no Brasil, como é o Direito Legislativo.

Eu queria apenas parabenizar a todos pela realização do evento, ao mesmo tempo que agradeço a oportunidade de estar aqui contribuindo um pouco com os debates.

Muito obrigado.

FERNANDO JOSÉ DA COSTA - Deputado Carlão Pignatari, presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em seu nome gostaria de cumprimentar a todos os deputados, como o deputado Olim, e servidores aqui desta Casa Legislativa, nosso sempre presidente Michel Temer, que vai ministrar uma aula magna aqui na abertura deste Congresso.

Gostaria de cumprimentar também o dr. Luiz Fernando Bandeira de Mello, membro do nosso tão importante Conselho Nacional de Justiça. Cumprimento aqui meu colega dr. Murillo Aragão, presidente do Instituto Brasileiro de Direito Legislativo.

Em seu nome, cumprimentar todos os integrantes desse importante instituto. Cumprimentar a dra. Karina do Carmo, presidente

do Instituto Legislativo Paulista, também parabenizá-la por essa iniciativa. Sem dúvida nenhuma, muito importante que esse primeiro congresso seja feito aqui, na Casa Legislativa do Estado de São Paulo.

Cumprimentar minha querida amiga, a procuradora Lia Porto, também a dra. Camila Pintarelli. Cumprimentar o dr. Sebastião Misiara, presidente do Conselho da Uvesp, União dos Vereadores aqui do Estado de São Paulo.

Cumprimentar a dra. Silvia Melo, presidente executiva da Uvesp. Cumprimentar o Piero Paolo, meu colega aqui, professor também, e sem dúvida nenhuma, só de forma muito rápida e objetiva, parabenizar o Instituto pela realização desse importante evento aqui nesses dois dias, para termos aqui integrantes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Poder Executivo, advogados, representantes do Ministério Público, Poder Judiciário, políticos experientes, para discutir principalmente o Direito Legislativo.

Sabemos da importância do tema, sabemos que teremos eleições majoritárias, eleições para a escolha do presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais.

Então, Dr. Murillo, nada mais apropriado do que discutirmos esse tema no dia de hoje e no dia de amanhã. Sem dúvida nenhuma, temos, sim, que debater as prerrogativas dos advogados, debater as comissões parlamentares de inquérito, debater o tema das imunidades parlamentares, dos desafios do processo legislativo.

Também, tratar de questões sobre a matéria Direito Legislativo, principalmente nos cursos superiores. Enfim, discutir Direito, discutir cidadania, direito ao voto; discutir, também, urnas eletrônicas.

Então, parabenizo a todos, desejando um bom congresso.

CARLÃO PIGNATARI – PSDB - Obrigado. Boa tarde, boa tarde a todos. É um prazer enorme recebê-los aqui, na Assembleia Legislativa de São Paulo.

[Gostaria de] cumprimentar o meu querido amigo, secretário da Justiça do Estado, Dr. Fernando José da Costa, aqui, neste momento, representando o nosso governador Rodrigo Garcia; Rodrigo, que mandou um grande abraço ao senhor e pediu desculpa por não poder estar presente, agradecendo muito.

Meu amigo deputado Olim; meu amigo Marun, ex-ministro, sempre ministro, deputado federal; Dra. Luciana Lóssio, ex-ministra do Tribunal Superior Eleitoral; Bandeira de Mello, membro do Conselho

Nacional do CNJ; Murillo Aragão, idealizador do Instituto [IBDL] e desse primeiro congresso.

Cumprimentar a querida Karina, nossa presidente do Instituto do Legislativo Paulista. Nós estamos dando, neste último ano, com a Karina à frente - agradecer a todos os funcionários do Instituto do Legislativo Paulista - uma nova dinâmica de capacitação de curso, para vários assuntos, aqui na Assembleia Legislativa de São Paulo. Então, parabéns, Karina; parabéns a você e a toda a sua equipe.

Cumprimentar a minha querida amiga, sempre procuradora-geral do Estado, Dra. Lia Porto; a Camila, que estava sempre nos ajudando aqui - a Camila é uma procuradora, uma jovem procuradora, mas que tem feito um belíssimo trabalho na Procuradoria Geral do Estado, junto com a Dra. Lia Porto; o Kimura, nosso procurador-chefe aqui na Assembleia Legislativa de São Paulo.

Deixei por último, para dizer a grande honra que eu tenho de recebê-lo aqui, o nosso presidente Temer, não só pela sua passagem, pela grande passagem que ele teve como presidente da República, mas também pelo grande jurista que é e uma das poucas pessoas que eu vejo falar sobre Direito Legislativo, ou construção de um Legislativo melhor, com os seus próprios livros.

A judicialização do processo legislativo no âmbito estadual é uma coisa assustadora. As pessoas, os próprios deputados entrando com ação, uma coisa que não tem o porquê de a gente ter isso aqui no Estado.

Mas, presidente Temer, seja sempre muito bem-vindo aqui à Assembleia Legislativa de São Paulo. O senhor é um grande homem público, uma pessoa que eu tenho um prazer enorme de conhecer, de saber da sua integridade, do seu compromisso, o seu comprometimento com o Brasil. Até hoje, poderia estar em casa; está aqui, para dar a nossa primeira fala aqui, uma aula magna para este primeiro congresso.

Cumprimentar o Murillo, que fez esse [convite]... dr. Murillo, junto com o Instituto - seu instituto não, não é, Murillo? Mas o Instituto do qual você faz parte - estão levando essas discussões, que são de extrema importância.

Aqui, o maior Parlamento da América Latina, nada mais justo do que a gente começar para poder falar, e eu espero que isso seja sistemático, que a gente, cada vez mais, possa fazer encontros, fazer palestras para poder dar um rumo melhor para todos nós.

Nós estamos com uma dificuldade. Antes um pouco da nossa reunião, eu estava falando com a ex-ministra do TSE. Ela estava

dizendo que, em 2014, quando ela estava lá, se discutia, na eleição, propaganda propositiva e propaganda negativa. Hoje, nós discutimos fake news.

São os absurdos que vão passando nessa roda da política e eu vejo que isso nós temos que, cada vez mais, poder falar sobre isso, discutir sobre isso, formar um consenso sobre isso, principalmente aqui - viu, Murillo? -, com esses juristas, com esses advogados e advogadas, que não só estão presencialmente, mas também virtualmente participando deste importante dia de discussão do processo legislativo e dos principais desafios que podemos ter mais para frente.

Então, parabéns a todos. Espero que a gente tenha um bom dia, uma boa tarde de compromissos, para a gente, cada vez mais, aprender um pouco mais desse processo que é um processo... Na minha opinião, o mais democrático que existe é o processo legislativo, mas que, infelizmente, às vezes, em alguns lugares, não é isso que estamos vendo acontecer.

Então, uma boa tarde a todos e que tenhamos uma bela tarde de trabalho para todos nós. Obrigado a todos vocês.

PALESTRA MAGNA DE ABERTURA

O ADVOGADO E O PROCESSO LEGISLATIVO

Michel Temer

29/08/2022



MICHEL TEMER - Muito bem. Olha, em primeiro lugar, em nome do presidente Carlão Pignatari, vou tomar a liberdade de saudar a todos. Até conto isso, deputado Carlão, porque em uma ocasião, viajando com o Jorge Sampaio, que foi presidente de Portugal, ele me contou que, estando no Rio de Janeiro, em uma ocasião, havia dez oradores e umas trinta autoridades.

Então, ele ouviu durante dez vezes o nome das trinta autoridades que estavam presentes, de modo que tomo a liberdade de saudar a todos, de cumprimentá-los, até porque há pessoas relevantíssimas à Mesa, mas o auditório todo, já pude perceber, também com figuras relevantíssimas da área jurídica. A partir do Delegado

Olim, que me elogiou tanto quando fui secretário da Segurança Pública, mas não me elogiou quando fui presidente.

Mas eu quero, muito à vontade, estou fazendo esta introdução para dizer que isso vai ser um bate-papo, vai ser um diálogo. Não há nada de conferência especial, especialmente porque aqui estão pessoas da melhor suposição na área jurídica.

Aliás, eu digo com muita franqueza que o Bandeira poderia, com muito mais propriedade do que eu, falar sobre o processo legislativo e a figura do advogado, porque durante anos seguidos deu assessoria ao Senado Federal e conhece, digamos assim, as peculiaridades, os pormenores de cada qual dos eventos relativos ao processo legislativo.

Então, o que farei aqui, se me permite, Carlão, antes de entrar exatamente no tema e tendo em vista a presença de figuras que são formadoras de opinião, não só na área jurídica, mas, seguramente, sendo-o na área jurídica, também o são nas demais formas societárias do nosso País, eu faço questão de dizer com muita frequência, como tenho dito ao longo do tempo, que é interessante algo...

É interessante: na área jurídica, nós precisamos, às vezes, falar obviedades, trivialidades, porque as pessoas se esquecem das obviedades. Então, é interessante, especialmente agora, em que estamos em período eleitoral, convém lembrar que a única pessoa que tem autoridade no nosso País é o povo.

Estou dizendo uma obviedade - está escrito na Constituição que todo o poder emana do povo - mas é por uma razão singela, interessante: eu fui constituinte, foi meu primeiro mandato como deputado federal.

O que ocorre quando se forma um novo estado, como se reconstituiu o Estado brasileiro em cinco de outubro de 1988, como o povo não podia se reunir em praça pública para dizer qual era o estado que ele queria, então ele nomeou representantes, elegeu representantes, dizendo a eles: “Olha, vocês vão lá e expressem a minha vontade”.

Então, quando se pergunta, por exemplo, onde está expressada a vontade do povo, está na Lei Magna, que se chama Constituição, porque o objetivo dessa Lei Magna foi constituir uma entidade que a ciência política convencionou denominar “Estado”, não é verdade?

Então, a vontade inaugural, a vontade primeira, a vontade primária é a vontade do povo. E ela, reitero, está expressada no texto constitucional, ou seja, quando me perguntam como é que o povo se manifesta, eu digo: “Basta ler a Constituição”.

Lá está a determinação que o povo deu às chamadas autoridades constituídas, que não são autoridades primeiras, porque as constituídas são autoridades secundárias e porque secundárias devem prestar obediência à vontade primária, primeira, que é a vontade do povo.

E onde é que você vai encontrar a vontade primeira? É no texto da Constituição Federal. Parece uma obviedade isto, mas me parece de uma relevância extraordinária que as pessoas, especialmente as autoridades constituídas, se esquecem muitas vezes desse fenômeno. O presidente da República, o senador, o deputado, ministros etc. são todos frutos da vontade popular. Portanto, devem obediência a ela.

De vez em quando me falam da harmonia dos Poderes. Interessante, presidente, mas há muita desarmonia entre os Poderes. Eu digo: “Pois é, o que é uma inconstitucionalidade, pois há uma desobediência ao texto constitucional, onde, reitero, está expressada a vontade do povo”.

Eu digo isto, meus amigos e minhas amigas, porque é importante que em todos os foros, sejam aqueles nacionais ou internacionais onde tenho tido a oportunidade de falar, eu reitero estas palavras como reitero a palavra da paz. É interessante num momento em que o Brasil tem muito uns contra outros.

Não só brasileiros, mas instituições contra instituições, muitas vezes corporações contra corporações. É importante ressaltar estas palavras que eu estou mencionando até porque no preâmbulo da Constituição - e preâmbulo vocês sabem que vem de “preamble” e, portanto, antes de caminhar.

Portanto, antes de entrar no texto constitucional, o povo já deu um recado ao constituinte: Disse: “Olhe aqui, vocês criam o Estado pautado pela ideia da paz interna e internacional”. E é interessante, presidente, quando nós vamos ao texto da Constituição, encontramos dizeres tais como: “Todos são iguais perante a lei, não podendo haver distinção de sexo, raça, credo político etc.”.

Qual é a determinação que o povo deu às autoridades constituídas? “Unam-se todos”. Não significa que não possa haver divergência de ideias, divergência de programas, divergência de conceitos, divergência até de programações governamentais. Não significa que não haja oposição e situação, porque a oposição - é interessante - ajuda a governar, não é verdade?

Ocorre que no Brasil - é interessante - nós temos a ideia de oposição política e não de oposição jurídica. Oposição política por quê?

Porque seja na União, no estado ou no município, quando alguém perde a eleição, quem perdeu a eleição tem que destruir aquele que ganhou a eleição, o governo que ganhou a eleição.

Quando, na verdade, a oposição existe para controlar o poder - a não ser o absoluto - daquele que venceu a eleição. Quantas e quantas vezes, eu confesso, nas minhas atividades públicas, eu fosse presidente da Câmara, presidente da República, eu ouvi um pouco, Fernando, a oposição e dizia: “Interessante, nesse ponto tem razão”, e eu tomava aquele caminho.

Ou seja, oposição e situação existem para governar o País, mas para isso é preciso que a oposição também tenha o sentimento de que a oposição é fenômeno jurídico e não um fenômeno político.

E voltando ao tema da paz, você veja, no plano interno, eu já disse como o constituinte se manifestou.

E no plano internacional - é interessante - fora a parte do Art. 1º da Constituição estabelecer que um dos princípios fundamentais é exata e precisamente a relação pacífica no plano internacional, vocês vão lá adiante, especialmente agora em face da guerra Rússia - Ucrânia, vocês encontram um dispositivo dizendo: “Os artefatos nucleares só podem ser utilizados para fins pacíficos”. Ou seja, nada de beligerância no plano externo.

Até confesso que em uma ocasião estando em Haia - eu era vice-presidente - e numa reunião de Estados que se reuniram, países que se reuniram para assinar um tratado pela desnuclearização, quando me coube a palavra e a gente lá - cada Estado tem quatro, cinco minutos para se manifestar -, eu disse: “Olhe, no Brasil - claro que nós vamos assinar este tratado -, mas não demandaria assinatura no Brasil, porque no Brasil a desnuclearização, ou seja, a utilização de artefatos só para fins pacíficos é da própria estrutura do Estado; está na própria Constituição”.

Até relato o fato de que logo em seguida suspendeu-se a sessão para o almoço e era presidente dos Estados Unidos o presidente Obama, e ele aproximou-se de mim e disse: “Interessante isso que você disse, porque se todos os Estados aqui tivessem isso na sua estrutura constitucional, não precisaríamos fazer esta reunião aqui para assinar um tratado pela desnuclearização”.

Por que eu estou dizendo isso? Eu falo, primeiro, para nós do Legislativo - eu que tantos anos passei no Legislativo e depois no Executivo - termos consciência da nossa posição secundária, da nossa

posição subsidiária, da nossa posição de quem deve cumprir a vontade primeira que, volto a dizer, está expressa no texto constitucional.

E ao mesmo tempo nós temos que trabalhar pela pacificação interna e internacional. O que vemos nos dias atuais é uma agressividade extraordinária, é uns contra outros, um poder contra outro poder.

E, interessante, até conto a vocês o seguinte: isso entra tanto na cultura política brasileira que quando eu era presidente, dra. do Carmo, no palácio residencial, aos sábados e domingos trabalhava-se.

O ministro Marun, que está aqui, estava todo sábado e domingo lá comigo trabalhando. O Murillo estava todo sábado e domingo lá também. Mas chegou um ministro do Supremo Tribunal Federal e o presidente do Tribunal de Contas da União, havia uma repórter que ficava na frente e dizia assim, mas dizia como se fosse uma coisa pecaminosa, grave, subterrânea: “Olha quem acabou de entrar no palácio residencial: o ministro do Supremo Tribunal Federal”.

Ora, se a Constituição determina a harmonia dos poderes, como é que você consegue harmonia senão dialogando? Por isso eu digo: são obviedades, trivialidades, mas que têm que ser ressaltadas, porque ela vai tomando conta da cultura nacional.

E daí por que nessa introdução eu tomo a liberdade de fazer essa pregação, porque acho importantíssimo que os amigos - são todos da área jurídica, ou próximos da área jurídica - que na verdade possam pregar, se concordarem, nas suas falas, exata e precisamente essas ideias mais singelas que eu estou apontando. Este é um primeiro ponto. Um segundo ponto é a questão do advogado. O advogado, e eu até tomo a liberdade de dizer que eu sou o autor do Art. 133 da Constituição Federal, que estabelece, em primeiro lugar, que o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, e indispensável à administração da Justiça, a significar que pela estrutura constitucional de 1988 as áreas jurídicas são idênticas, são iguais. Se o advogado é indispensável à administração da Justiça, significa que não há jurisdição nem há manifestação da Promotoria Pública, nem das demais áreas jurídicas, Segurança Pública etc., se não houver a presença do advogado. Daí, digo eu, houve uma parificação entre a figura do advogado e as demais figuras componentes da área jurídica de um estado.

É interessante, até, quando eu fiz a sustentação dessa tese na constituinte, três ou quatro outros senadores e deputados também

constituintes, foram à tribuna para dizer: “Imagine, o Temer está propondo essa coisa dos advogados como indispensável.

Isso é corporativismo. Porque, na verdade, se for assim, precisa pôr os arquitetos, médicos, engenheiros”.

E quando eu percebi quem falava, ao tomar a palavra, eu disse: “Olha, eu fico muito feliz que ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ tenham vindo aqui à tribuna, porque eles são componentes do governo autoritário que nós estamos tentando derrubar.

A figura do advogado é precisamente pautada pela ideia do Art. 5º da Constituição Federal, que estabelece um rol - hoje são 78 ou 79 incisos no Art. 5º asseguradores dos chamados direitos individuais.

Portanto, os direitos individuais são efetivamente levados adiante protegidos sobre serem elencados pela figura do advogado. Já na Idade Média, o advogado é *advocatus*, ou seja, aquele que era chamado, já na Idade Média, para ajudar o soberano a proferir as suas decisões.

Tanto isso é verdade, digo eu, viu, dra. Lia, que na verdade, na verdade, o advogado naquela época não recebia pagamento, porque o pagamento era uma coisa negativa; ele recebia um *honor*, uma honraria: daí a ideia dos honorários, não é verdade?

Veja como a figura do advogado é indispensável e importante desde os primórdios. Mas eu estou falando neste momento da figura do advogado em geral, que é um homem da preservação dos direitos individuais.

Convenhamos, nos últimos tempos, também - este outro defeito da nossa estrutura jurídica - relegados a um segundo plano. Vocês sabem que hoje, muitas e muitas vezes, a figura do advogado é muito desprezada.

Eu até confesso que em um dos meus mandatos à Ordem dos Advogados aqui em São Paulo, era presidente o Mariz, me levou um projeto de lei, imaginem vocês, um projeto de lei para garantir a inviolabilidade, agora, do local de trabalho do advogado.

Eu disse: “Mas olha aqui, isto aqui já está previsto no texto constitucional. Não é preciso esmiuçar e dizer que o local de trabalho é inviolável”. “Ah, mas está havendo invasões de escritórios de advocacia e levam tudo”, inclusive não é só do caso, digamos assim, que é investigado, mas levam tudo.

Então, teve gente que perdeu prazo de direito de família, e outros tantos, porque levavam tudo embora. Daí eu fui obrigado a apresentar o projeto, mas confesso que tomei a seguinte cautela, eu

disse: “olha, é com grande pudor intelectual que eu apresento esse projeto porque, na verdade, isso já está previsto no texto constitucional”.

Mas aqui, muitas e muitas vezes, é preciso chegar até o nível da portaria ministerial para que as pessoas obedeçam. Então daí a necessidade desta lei, e que afinal acabou sendo aprovada e promulgada pela Presidência da República.

Era presidente até o Lula, o presidente Lula, mas ele viajou e deixou para o Zé Alencar sancionar o projeto, porque havia uma resistência àquele projeto.

Bom, mas isto eu quero dizer, preliminarmente, a importância da figura do advogado no concerto nacional. E agora eu vou àquilo que nós podemos chamar de advogados públicos, que têm uma função muito importante, seja no Executivo, seja no Legislativo.

No Executivo, digo eu, o advogado - a dra. Lia sabe melhor do que eu - o advogado tem uma função dupla, a função de defender - não é, Dr. Olim? - os interesses do Estado, portanto como advogado que vai defender as questões do Estado, mas tem uma função de, quando consultor, pregar a legalidade, porque quando o administrador consulta alguma coisa, o que ele está pregando é exata e precisamente o cumprimento do sistema jurídico nacional; é o cumprimento da legalidade. Esta é a função do advogado público.

Outra função não é a do procurador público, do advogado público componente das Assembleias Legislativas, da Câmara Federal, do Senado Federal, das Câmaras de Vereadores porque, na verdade, o advogado, no processo legislativo, tem a função de verificar, em primeiro lugar - penso eu - o fenômeno da constitucionalidade, porque se ele vai orientar um... - vamos dizer até no plano individual - se ele vai orientar o nosso querido presidente Carlão Pignatari, que não precisa dessa orientação, mas se ele vai orientar para dizer: “olha, não propõe esse projeto porque ele é inconstitucional”, porque a inconstitucionalidade, de fora a parte a questão do mérito, é o primeiro tópico que deve ser examinado, tanto que até no caso de sanção ou veto, quando a Constituição diz: “Se o presidente da República julgar inconstitucional o projeto, ou contrário ao interesse público”... portanto a preliminar é da inconstitucionalidade.

Interessante que, mesmo nas Casas Legislativas, as Comissões de Constituição e Justiça têm o dever, em primeiro lugar, de examinar

se é constitucional ou não. Depois é que vai para as comissões de mérito.

De igual maneira, volto a dizer, o advogado legislativo também tem esse papel de orientar, não só a Casa, mas às vezes individualmente cada qual dos deputados, cada qual dos membros do Congresso Nacional ou das Assembleias Legislativas quanto a esses dois aspectos: o primeiro é, na verdade, o problema da constitucionalidade, porque seria inadequado que um deputado propusesse um projeto nitidamente inconstitucional. Então, a barreira que existe para isso é precisamente a figura do advogado do Legislativo.

E, se for o caso também, o advogado é muito consciente das necessidades do interesse público. Ele pode até opinar sobre o eventual interesse público ou desinteresse público desse projeto. Esta, fundamentalmente, é a função do advogado no processo legislativo. E depois toda a tramitação, convenhamos.

Eu me recordo, nosso presidente Carlão Pignatari disse até muito a propósito da ação do Poder Judiciário. É uma pena que a todo momento o Judiciário seja - e vocês sabem que a jurisdição é inerte, ela só age se provocada, e convenhamos que quem mais provoca...

Eu fui presidente da Câmara três vezes, Carlão, e eu via que quem mais provocava o Supremo Tribunal Federal eram precisamente os partidos políticos, as lideranças, que não tinham sucesso muitas e muitas vezes nas suas perspectivas de natureza legislativa, e iam provocar o Supremo Tribunal Federal.

Então esta é uma matéria que também o advogado legislativo pode orientar no sentido de impedir aquelas questões que rotineiramente chegam ao Poder Judiciário. Então, em síntese, meus amigos, eu acho que, sob o foco da advocacia em geral eu já tentei demonstrar, assim, muito rapidamente, fugazmente, velozmente, que o advogado é indispensável à administração da Justiça.

Em segundo lugar, que só nasce a figura do advogado em um Estado Democrático de Direito. Eu não conheço a figura do advogado em um Estado totalitário. Ele é, digamos assim, consequência do Estado Democrático de Direito. Quando eu dava as minhas aulas, eu dizia para os alunos que o advogado só sobrevive na democracia.

Aliás, por isso mesmo, quem está na área jurídica tem muita possibilidade de ingressar na atividade pública, porque a atividade pública é uma atividade pautada pela ideia da oposição, de situação e oposição. Quem está na área jurídica vive da contestação.

Eu sou advogado, proponho alguma coisa; a primeira coisa que eu recebo, Bandeira, é uma contestação. O juiz dá a sentença, a primeira coisa que ele recebe é uma *data vênia* e vem lá uma contestação para o recurso dizendo que está tudo errado. O delegado de polícia termina o seu inquérito, o advogado diz que está tudo errado etc. Contestação, portanto.

De igual maneira, o Ministério Público. O Ministério dá o seu parecer, o advogado diz que está tudo errado. Mesmo as instâncias judiciárias, você vai até o quarto grau de jurisdição dizendo que está errado lá atrás. Então você, advogado, jurista em geral, qualquer carreira jurídica, vive de contestação. E a democracia é o regime da contestação.

Por isso que nós estamos muito habilitados a participar com muita tranquilidade, sem nenhuma irritabilidade política, sociológica, o que seja, da atividade pública, porque nós temos ciência e consciência desta função natural do advogado, de modo que, em palavras finais - o Murilo falou para eu não passar de meia hora -, só dois minutos, eu quero cumprimentar a Assembleia Legislativa pela oportunidade deste encontro.

Já vi que foi capaz de reunir as melhores cabeças do Congresso e de Brasília. Está aqui o Bandeira, do Poder Executivo. E a ideia de fazer um congresso pelo Direito Legislativo.

Interessante, é uma coisa que poderia até ingressar, não sei se vale a pena, mas ao final deste encontro quem sabe vocês fazem uma proposta para que as escolas tenham pelo menos um trecho, seis meses que seja, de Direito Legislativo, porque isso significa Direito do Processo Legislativo.

As pessoas, por incrível que pareça, Carlão, as pessoas não conhecem o processo legislativo, não têm a menor ideia de como as coisas se passam. Ter uma ideia de como as coisas se passam é compatível com a democracia, de modo que quem sabe deste congresso, e daí sua oportunidade, quem sabe ao final dele os senhores possam propor ao Ministério da Educação, aos conselhos federais a hipótese de uma cadeira, ainda que semestral, do processo legislativo.

Muito obrigado.

PAINEL 1

DESAFIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO CONTEMPORÂNEO

Murillo Aragão
Gustavo Saboia
Luiz Fernando Bandeira de Mello
Pierpaolo Bottini

29/08/2022



MURILLO ARAGÃO – [...] Temos um debate muito rico e interessante, porque os nossos três debatedores são figuras com larga experiência no processo legislativo e, certamente, com experiências, opiniões e visões muito importantes de como o processo ocorre e dessa relação do processo legislativo com a dinâmica contemporânea: com redes sociais, com sessões virtuais, com CPIs com a presença de cobertura midiática intensa - isso já existe há muito tempo, mas, cada vez mais, vai ganhando dimensão.

Então, eu vou aqui começar pelo dr. Gustavo Saboia, que é secretário-geral da Mesa do Senado e do Congresso Nacional. É um jovem que desponta em um cargo tão importante, já que a sua responsabilidade é imensa em assessorar o funcionamento do processo legislativo.

Aí, a minha pergunta e a provocação inicial, dr. Saboia, é: como, na sua opinião, o processo legislativo vai se desenvolver a partir desses vetores? É importante, porque, logo depois, vamos ouvir o dr. Bandeira de Mello, que foi quem implementou o sistema de votações virtuais no Senado Federal. Então, essa revolução que ocorre no processo legislativo tem dois protagonistas muito importantes: um que, hoje, exerce a função, e o dr. Bandeira, que foi quem, no início da pandemia, iniciou todo o processo.

Então, dr. Gustavo, queria ouvir a sua opinião sobre essa dinâmica e o processo legislativo, em uma visão prospectiva.

GUSTAVO SABOIA - Obrigado, dr. Murillo. Agradeço a presença de todos. Cumprimento meus companheiros de Mesa, dr. Bandeira, dr. Murillo, dr. Pierpaolo. Quero dizer que, para mim, é motivo de muita honra estar aqui hoje falando sobre processo legislativo, sobre um tema que nos é muito caro - e no primeiro evento de um instituto voltado para o Direito Legislativo -, algo que é uma espécie de trilha por onde passam todas as discussões relevantes do nosso País, da nossa democracia, e é tão pouco estudado.

Tem um autor americano; em contraponto a um livro muito famoso sobre o Poder Judiciário, que é o *The Least Dangerous Branch*, falando sobre o Poder Legislativo, ele escreveu o *The Least Studied Branch*, o ramo menos estudado, o poder menos estudado. Então, a academia jurídica brasileira, e internacional também, peca, falta por não dar ao Poder Legislativo, ao processo legislativo, a devida atenção, considerando isso que foi falado na palestra de abertura e que o Dr.

Murillo colocou aqui também, que é por onde passam todas essas discussões, discussões de relevo em âmbito nacional.

Bom, o dr. Murillo coloca algo muito relevante: o País - e o Brasil acompanha, neste particular, as democracias ocidentais - passa por um período de polarização, em que as discussões, contaminadas ou influenciadas pelo debate em redes sociais, influenciadas pela polarização política e ideológica, que existe mesmo, acabam se encontrando no Congresso e no Parlamento. É onde as visões diferentes de mundo se encontram e, ali, têm de ser tomadas as decisões.

Para quem é operador do Direito, é muito estranho, eu diria, olhar para o processo legislativo. Primeiro, porque o nosso reflexo, o nosso instinto é pensar em um Direito Processual Legislativo, que, de fato, existe. Existem decisões do Supremo que referenciam um Direito Processual Legislativo e um devido processo legislativo, mas o processo legislativo não é o objeto em si, ele não é um ramo, necessariamente, do Direito Processual.

O processo legislativo não se desenvolve, necessariamente, na mesma lógica que um processo judicial, um processo penal, um processo civil, em que existe um termo inicial do processo, existe uma série de fases preclusivas do processo e, ao final, existe a jurisdição. Até os regimentos internos das Casas abraçam um pouco essa visão processualista do Direito, do processo legislativo, né?

Você tem lá: um projeto de lei é apresentado; ele tem tantos dias para ser analisado pela CCJ, tantos dias para ser analisado pelas outras comissões, como se todos os processos, todos os projetos de lei fossem ser analisados, e não é assim que, de fato, funciona. Na verdade, desde 88 para cá, um projeto de lei apresentado aleatoriamente, em média, tem 1% de chance de virar lei - 99% das proposições são arquivadas. Graças a Deus que elas são arquivadas, porque não haveria ordenamento jurídico que suportasse uma quantidade de normas desse porte inovando ali com constância.

Mas o processo legislativo brasileiro está instaurado em duas câmaras, ele é bicameral. Ele funciona numa lógica de prevalência da Casa iniciadora e o óleo da engrenagem do processo legislativo brasileiro - e, para mim, é impossível falar de processo legislativo sem falar disso - é o presidencialismo de coalizão.

A partir da eleição de um presidente da República, esse presidente, com agenda política, tem que, utilizando os mecanismos institucionais de que dispõe, formar uma coalizão de partidos para que

ele possa aprovar seus projetos de lei, suas proposições e implementar a sua agenda política.

É nesse contexto que o processo legislativo aparece como o verdadeiro trilho da locomotiva, por onde essa locomotiva vai passar. O presidente, quando usa as suas faculdades legislativas, quando usa orçamento, usa cargos e forma essa coalizão legislativa, começa então a implementar a sua agenda política.

O presidencialismo de coalizão, no Brasil, é possível a gente dizer, funcionou. Apesar de, no início, ter havido previsões um tanto pessimistas a respeito do seu funcionamento, funcionou relativamente bem até ali, o que se considera como um marco temporal, o ano de 2006. Até 2006, de 100% das leis aprovadas por legislatura, proposições convertidas em lei por legislatura, mais de 70% dessas leis eram de autoria do Poder Executivo. O Poder Executivo tinha iniciado o processo. De 2006 para cá, por legislatura, essa média cai para baixo de 50%.

É bem verdade que o País passou por uma série de momentos delicados, por uma série de momentos políticos/econômicos delicados, mas a verdade é que alguma coisa mudou no meio do caminho e fez com que fosse muito mais difícil, muito mais custoso para o presidente da República formar essa coalizão, a tal ponto que, se tomarmos, por exemplo, o caso das medidas provisórias, para ficar em um único exemplo aqui, você tem a seguinte situação: no início, com a vigência da Constituição de 88, era possível um presidente da República editar uma medida provisória, reeditar a medida provisória e seguir reeditando a medida provisória.

Então, todos os temas, ou muitos dos temas, sensíveis e polêmicos que eram debatidos ou deveriam ser debatidos no Parlamento simplesmente não o eram, porque o presidente da República editava uma medida provisória, seguia reeditando e ele não tinha custo político nenhum para ter que gerenciar uma coalizão no Parlamento para que essa proposição virasse lei.

O que acabou acontecendo? Em 2001, a Emenda Constitucional nº 23 muda o rito de tramitação das medidas provisórias. Tira com uma mão e dá com a outra: o presidente - desculpe, a Emenda Constitucional nº 32 - passa a não poder mais reeditar medidas provisórias, mas a medida provisória, quando chega no 45º dia de sua vigência, passa a sobrestar a pauta, a impedir que qualquer outra deliberação seja tomada no Congresso.

Isso deu, para o Executivo, também muito poder. Foi, ainda, um período de muita facilidade, ou de poucos custos, baixos custos transacionais para o Executivo para gerir a agenda, porque bastava mandar uma medida provisória e esperar 45 dias que a pauta estaria trancada e as lideranças do Congresso teriam que ir pedir o apoio do Poder Executivo, negociar de alguma forma com o Poder Executivo, dado que também havia um alto custo político em simplesmente rejeitar as medidas provisórias.

A verdade é que essa situação confortável do Executivo vai mudando à medida que esse, por exemplo, trancamento de pauta é restringido via decisões das Mesas em questões de ordem. Uma decisão muito conhecida do ex-presidente Michel Temer, então presidente da Câmara, que foi depois referendada pelo Supremo Tribunal Federal, basicamente dizia que a medida provisória só trancava a pauta daquelas matérias que poderiam ser veiculadas por medida provisória, ou seja, reduziu muito o escopo do trancamento de pauta da medida provisória e deu mais autonomia para os parlamentares.

Outra decisão que retirou muitos poderes do presidente da República foi a tomada, pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 4029, que passou a obrigar que as medidas provisórias tramitassem, antes de ir para o plenário da Câmara e do Senado, em comissões mistas. Então antes o presidente da República editava a medida provisória, esperava 45 dias e ela aparecia na pauta da Câmara. Se o presidente da Câmara quisesse destrancar a pauta, ele tinha que conversar com o presidente da República.

Isso basicamente inverteu o jogo. Como a medida provisória tramitava primeiro na comissão mista, o presidente da República, enfim, o Poder Executivo tinha que ir lá negociar com um parlamentar, com presidente de comissão, com o relator da medida provisória na comissão mista, para que ela fosse aprovada. É a partir daí que se nota, na verdade, uma queda brusca na taxa de dominância do Executivo, que é esse percentual de proposições iniciadas pelo Executivo comparado com o total de leis aprovadas.

Então isso chega a tal ponto que, influenciado pelo *impeachment* da ex-presidente Dilma, por um governo em circunstâncias políticas muito delicadas do ex-presidente Temer, chega a tal ponto que muitos autores, parlamentares e especialmente um candidato à Presidência da República declaram sua posição contrária ao presidencialismo de coalizão.

O hoje presidente da República Jair Bolsonaro disse que não faria coalizão no seu governo. Não sei se lembram disso, já vão aí três anos e meio, mas ele disse que iria se relacionar com o Congresso com base nas bancadas temáticas - a bancada do agronegócio, a bancada evangélica, e por aí. Basicamente não deu certo, e ele teve que voltar ao modelo antigo.

De uma forma ou de outra, hoje ele tem uma base de apoio no Congresso Nacional, está trabalhando com essa base. Tem um desempenho não muito melhor nem muito pior do que seus antecessores, principalmente na história recente.

Mas o grande desafio hoje, Dr. Murillo, sendo mais específico em relação à sua pergunta, do processo legislativo é como pensar as regras internas do Parlamento de forma tal que elas garantam de um lado, em um tripé, os direitos das minorias, governabilidade e legitimidade.

Os direitos das minorias são observados muitas vezes até por decisões judiciais, mas basicamente decorrem da necessidade de que se dê à minoria o direito ou a possibilidade de se manifestar e expor suas opiniões, e isso deve acontecer.

Muitos regimentos internos vêm sendo mudados já nesse sentido, a fim de racionalizar o processo.

Na Câmara dos Deputados mesmo havia a estatística de que [...], em votações mais polêmicas, em média nove votações procedimentais para ter uma votação de mérito - a votação do requerimento de adiamento, a votação do adiamento do requerimento de adiamento, a obstrução da votação do requerimento de adiamento.

Isso basicamente não tem muito a ver, pelo menos na minha percepção, com a discussão democrática qualificada. A discussão deve se assentar sobre o mérito da matéria, não sobre o adiamento do requerimento de votação nominal ou sobre requerimentos procedimentais.

Então já existem muitas alterações nesse sentido, porque, no final, a minoria tem que ter a sua chance, tem que ter a sua oportunidade, mas o importante, o que é crucial na democracia é que a maioria governe, e o presidente da República ou alguém tem que ter esses mecanismos de aglutinação de forças e de interesses para gerenciar essa coalizão.

Se essa coalizão vai ser gerenciada pelo presidente da República - como vem sendo até hoje -, vai ser gerenciada pelo presidente da Câmara ou por eventual primeiro-ministro, é uma questão

que se coloca, mas o que eu acho relevante para a discussão que nós temos aqui hoje é pensar nesses modelos.

O sistema de deliberação remota, sobre o qual o Bandeira vai falar, acabou viabilizando uma realidade muito curiosa. Não vou entrar mais no assunto, porque é o tema do Dr. Bandeira, mas ano passado, aliás, durante a pandemia, nos anos em que vigorou o processo de deliberação remota, analisando isso desde 1988, nos dois anos de pandemia foram os anos em que se aprovaram mais proposições de autoria de senador. O processo de deliberação remota acabou cortando alguns caminhos e criando alguns atalhos para que os parlamentares passassem a ter esse protagonismo.

Então existem estes dois primeiros aspectos: os direitos das minorias e a governabilidade. Ainda sobre a governabilidade - e aqui, para mim, é onde pesa o maior dilema -, a maior dificuldade é que nós estamos hoje em uma situação em que se tem um Parlamento muito forte na minha percepção, um Parlamento que pauta as discussões, e isso é numérico.

Nunca a taxa de dominância do Executivo foi tão baixa. Nunca o Poder Executivo, especificamente em relação ao primeiro biênio do governo Bolsonaro, perdeu tantas medidas provisórias. Nunca foi tão oneroso para o Poder Executivo negociar com o Parlamento.

Então, isso coloca questões que têm que ser analisadas em uma perspectiva macro: qual tipo de modelo nós queremos? Tem um texto de um professor aqui da USP, o João Feres Júnior, sobre a palavra crise. Ele fala que a palavra crise denota uma situação em que você tem basicamente duas opções: uma é restabelecer o *status quo* anterior, voltar àquele modelo de cartel de agenda - como era chamado o modelo do Fernando Henrique Cardoso, Lula, em que o Executivo conseguia controlar a agenda -, ou um novo modelo, provavelmente tendo o Poder Legislativo como ator central desse modelo.

Então, em relação à governabilidade, eu acho que é necessário fazer essa opção: queremos restabelecer o modelo anterior, devolver prerrogativas para o chefe do Poder Executivo, ou queremos evoluir para um novo modelo, em que Poder Legislativo siga com esse protagonismo, mas de forma estruturada e transparente?

E o terceiro ponto é o da legitimidade, que também encontra estreita relação com a transparência. Existe uma frase, acho que todos aqui conhecem, atribuída a Otto von Bismarck, que diz: “As leis e as salsichas, não perguntem como são feitas”. Essa frase assombra os

legislativos do mundo, porque todos eles são taxados ou têm uma pecha de algo meio sombrio, algo difícil de se entender, algo que fica em uma zona cinzenta.

Existe um estudo muito interessante que analisa a taxa de aprovação dos parlamentos ao redor do mundo, e os parlamentos são mal avaliados em basicamente todas as democracias ocidentais. Esta é uma das razões: há uma dificuldade do cidadão mediano em entender o Parlamento, e a evolução do processo legislativo, Dr. Murillo, passa por nós, do Parlamento - não só a classe política, mas os servidores do Parlamento -, aprendermos a traduzir o processo legislativo para o cidadão, aprendermos a ter ferramentas mais inteligíveis, de fácil acesso.

Cito o exemplo do Senado, o caso do *e*-cidadania. É possível para o cidadão mandar sugestões de lei que podem virar proposições legislativas. É possível o cidadão participar das audiências públicas, opinar, e de forma razoavelmente inteligível.

É muito difícil traduzir o processo legislativo, complexo que é - influenciado por normas constitucionais, normas regimentais, costumes parlamentares que muitas vezes valem mais que as normas regimentais e a própria Constituição e acabam mudando a Constituição - para o público geral.

Para mim, na minha humilde percepção - falo aqui não como acadêmico, mas como um operário que vive o processo legislativo no dia a dia -, é impossível pensar na evolução de um modelo ou na restauração do modelo anterior que não passe por uma maior transparência do processo legislativo.

Então, se eu pudesse resumir - e para ficar dentro do meu tempo aqui, para ser disciplinado -, do meu ponto de vista, seriam essas as considerações, agradecendo mais alguma vez ao Murillo e parabenizando pela organização do evento. Obrigado.

MURILLO ARAGÃO - Bom, vamos prosseguir aqui, depois desse início espetacular, com o dr. Bandeira de Mello, lembrando dois aspectos que eu queria trazer dentro do tema. Queria que ele lembrasse o fato de que quando foi secretário-geral do Congresso que se estabeleceu a obrigatoriedade de voto dos vetos. Também foi um movimento que enfraqueceu o poder do presidente da República, porque o que acontecia era que os projetos eram vetados e ficavam nas gavetas do Congresso, e não votavam.

Em 2015, se começa a votar, tanto é que me parece que, nessa primeira leva de vetos que foram votados, tinha vetos até do próprio Fernando Henrique Cardoso. Tinha veto do Fernando Henrique Cardoso, Lula 1, Lula 2, Dilma 1 e chegou ainda em Dilma 2, ou seja, era uma maneira de se controlar o processo legislativo através da obstrução do veto.

O que aconteceu? Hoje o presidente Bolsonaro é recordista em vetos derrubados. Quer dizer então que a obrigação de votar vetos gerou esse fenômeno que são os vetos derrubados.

O segundo ponto que eu queria destacar foi exatamente o início da adoção do processo de votação remota, que ocorreu, sob sua liderança, no Congresso e no Senado. Então, fique aí com essas duas provocações.

LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO – [...] Eu vou tentar falar em 15 minutos para vocês um pouco sobre... respondendo às provocações do Murilo, sobre o que vem a ser o processo legislativo contemporâneo, onde é que vamos chegar com as atuais tendências do processo legislativo. E para isso é essencial a gente abordar um pouquinho os feitos da pandemia no processo legislativo. Isso não parece tão evidente o que tem a ver pandemia com processo legislativo, mas vocês rapidamente entenderão.

Quando falamos em deliberação parlamentar, a primeira coisa que vem à cabeça de todo mundo é imaginar um plenário cheio de gente, aquele discurso inflamado, haja perdigotos voando ali e tal, aquela pessoa se encontrando, se movimentando, articulando até que chegue a uma votação e as coisas são decididas.

Isso não é só no Brasil, isso acontece no mundo inteiro. No Canadá, inclusive, o Parlamento costuma ter as portas trancadas quando iniciam a deliberação. O objetivo disso é garantir que as pessoas que possam votar aquela proposição tenham estado presentes ao longo da sua discussão, de forma que não pode chegar lá um deputado esbaforido no final da votação para dar seu voto sem ter participado da discussão preliminar. O Canadá não é o único país que faz isso, não, mas é talvez o mais classudo, o que faz isso de forma... eles se inspiram muito no Parlamento inglês. O Parlamento inglês onde os votos ainda são colhidos cantados, um a um, chamando-se nominalmente o parlamentar.

Pois bem, a noção que nós tínhamos de Parlamento era essa, de reunião de pessoas dentro de um mesmo local para poder deliberar os projetos, as diversas demandas legislativas. Quando chega a pandemia nós temos um problema evidente, como reunir 500, 600 pessoas num mesmo espaço, sendo que nesse espaço vai ter uso da palavra, vai ter... inevitavelmente alguém vai tirar a máscara na tribuna, vai ter aperto de mão, [vão] ter aqueles abraços. A pandemia mata de morte a essência do Parlamento, que é o encontro pessoal entre as pessoas.

Eu me recordo bem quando surgiram as primeiras notícias da pandemia. Nós reunimos lá no Senado a equipe da área técnica e discutimos: “Olha, o que é que preciso fazer? Se a gente tiver que ir para o remoto, o que é preciso fazer?”

Estabelecemos uma série de requisitos de segurança, de funcionamento etc., a previsão era: “Acho que em dois, três meses a gente consegue voltar a funcionar.” Passam-se dois dias - era um final de semana - e o presidente Davi Alcolumbre me liga: “Bandeira, estou aqui com o presidente Rodrigo Maia e ele está dizendo que vai ter que votar um decreto legislativo para decretar calamidade pública no País”. Para poder abrir um espaço orçamentário você tem que fazer todas as iniciativas que têm que ser feitas, como pagamento do auxílio emergencial, uma série de coisas.

E aí, “Você consegue fazer isso para a semana que vem?” Instantaneamente gerou um caos na estrutura do Senado, tivemos que correr para produzir aquilo e o Senado realmente acabou sendo a primeira Casa Legislativa a conseguir deliberar durante a pandemia. Hoje em dia a gente pensa: “Bom, era fácil, fazer uma sessão virtual com 80 camaradas, com inicialmente o voto cantado.” Na primeira sessão o voto foi cantado pelo vídeo mesmo, na semana seguinte já tínhamos o aplicativo, mas não era tão simples.

Observem, o Parlamento inglês, até pelo peso da tradição, demorou... passou 120 dias fechado. O Parlamento argentino demorou 90 dias para voltar a funcionar. O Parlamento americano ficou trabalhando com o (Inaudível.) “vote”, que é o voto de liderança, durante três meses até admitir a possibilidade de colocar um telão dentro do plenário e permitir que um parlamentar de fora pudesse discutir e votar matérias.

No Parlamento espanhol, já existia um precedente, particularmente para que as deputadas que estivessem em licença-maternidade, que é uma licença de longo prazo, pudessem votar matérias à distância. Para isso usavam um “talking”, ela colocava no

computador, ela poderia votar, mas ela não podia discursar. Não existia telão no plenário nem mecanismo de áudio que ela pudesse, de fora do Parlamento, pronunciar-se dentro da sessão.

Então, realmente o Brasil acabou tendo que imaginar esse conceito, e fizemos de uma forma bastante até revolucionária, quem lembra das imagens do Senado dessa época era uma espécie de uma sala de controle onde o presidente via um grande telão, um gigantesco telão, formado por 14 telas de 55 polegadas. Imaginem, aquilo de fato era uma coisa impressionante, que a ideia era dar a sensação ao presidente que ele estava visualizando os senadores como se fosse uma sessão plenária.

Mas, bom, a minha ideia aqui nem é tanto discutir como se conseguiu chegar a esse resultado. Eu quero discutir são as consequências disso, porque geralmente a provocação do Murilo: “Como é que vai ser o processo legislativo contemporâneo tendo agora esse instrumento?”

Porque, perceba que você muda o conceito daquela imagem que você tem com a qual eu iniciei minha fala, aquela imagem que você tem todo mundo reunido numa sala e deliberando, começa a ser discutível, porque você começa a poder deliberar com a sala vazia ou com cinco, seis gatos pingados ali.

Na verdade, nesse período agora, que é o período pré-eleitoral, teve sessão no Senado hoje, e tem amanhã também, não é Gustavo? E eu imagino que no plenário do Senado está tendo uma dúzia, uma parte delibera de fora. Então, você está mudando a lógica de funcionamento do Parlamento.

E eu me preocupo com isso. Eu acho que o sistema de deliberação remota foi um grande salto para viabilizar o funcionamento do Congresso Nacional em momentos de crise. Inclusive o ato foi redigido pensando nisso.

Ok, a pandemia era uma situação de crise, mas podemos imaginar outras, uma crise de transporte, por exemplo, chegamos a vivenciar isso no governo Temer, que os senadores e deputados não estavam conseguindo chegar a Brasília, porque faltou combustível até na aviação. Isso chegou a ser um problema no País. Colapso no sistema de transporte, pandemia, guerra, nós podemos eventualmente imaginar uma situação em que não seja possível acessar o prédio do Congresso Nacional em Brasília. E como fazer?

Anos atrás bastava colocar dois tanques na frente do Congresso Nacional e você não fazia sessão. Assim aconteceu em 64. Se conseguir lembrar, nas fotos você vê dois tanques na frente do Congresso Nacional. Hoje se colocar dois tanques ali não é suficiente para parar o Congresso Nacional, porque ele se reúne em qualquer lugar. Porém, esse aspecto positivo traz outros aspectos negativos preocupantes.

O primeiro deles, o Dr. Gustavo fez referência aqui, dizendo que na Câmara dos Deputados para cada votação de mérito acaba que você tinha nove votações procedimentais, isso porque a composição entre forças majoritárias e minoritárias no Parlamento necessariamente obedece a uma lógica em que a maioria tenta passar o rolo compressor, tenta aprovar as matérias o mais rápido possível, e a oposição, que é minoritária, sabendo que perde a votação, vai criar obstáculos para a deliberação, vai obstruir a votação.

A estratégia fundamental do governo é conseguir manter - isso num cenário hipotético, como era antes da pandemia - tentar manter os parlamentares da sua base no plenário, superar aqueles requerimentos procedimentais de obstrução para ao final, de madrugada, conseguir votar a matéria.

Isso é o que tradicionalmente nós víamos nas sessões do Congresso Nacional, que são as duas Casas reunidas. Nas sessões da Câmara e nas sessões do Senado a oposição tentava esticar ao máximo para assim conseguir viabilizar a derrubada da sessão e deixar para o dia seguinte. A forma que eles tinham de tentar vencer a disputa era obstruindo a deliberação.

Concordo com o Gustavo, isso acaba sendo ruim, de alguma forma, porque a essência da democracia é até discutir o mérito da proposta e não ficar simplesmente atrapalhando a oportunidade que a maioria teria de deliberar e se posicionar.

Pois bem. Mas acontece que também é de certa forma democrático permitir algum grau de possibilidade e resistência às minorias, senão vira um tratoração, você acaba tendo uma maioria que se expressa com um peso sem que dê um espaço sequer para a minoria debater. E essa porta acabou se abrindo com a deliberação remota. Isso é um dos perfis da deliberação remota.

Hoje dificilmente você enfrenta uma votação na Câmara dos Deputados que falta quórum. Você pode fazer a votação às duas horas da madrugada, o deputado vai votar de pijama, no seu quarto, mas ele vai votar. Eu presenciei mais de uma vez, estar em algum encontro com deputados, e ele recebia um plim no seu celular e dizia: “Está em

votação, abriu a votação”. Eles abriam o celular, votavam e continuavam eventualmente no evento, seguia a orientação da liderança, que a liderança indicava, vota "sim", vota “contra”, conforme o partido, e acabava que era impossível para a oposição, a minoria, na verdade. Os conceitos são diferentes: oposição é uma coisa, minoria é outra. Era impossível para a minoria obstruir aquela sessão.

Consequentemente você acaba tendo diferentes formatações do que vem a ser essa maioria e minoria em relação ao que é governo e oposição. O dr. Gustavo acabou de colocar aqui para os senhores e senhoras o fato de que no governo Fernando Henrique e no governo Lula você tinha um governo muito mais forte. A maioria se identificava com o governo, na verdade. Na verdade, o governo era o principal, o Executivo era o principal legislador do país. Setenta por cento das matérias aprovadas eram de origem do Poder Executivo, seja medida provisória, seja através de outros instrumentos, e ainda acabava que, quando chegava o processo legislativo com emendas parlamentares, ele vetava a emenda e a emenda nunca era deliberada, porque o veto ia para as cucuias.

Então, se teve um processo de modificação da própria democracia representativa de um lado, isso que o Dr. Murillo lembrou aqui, os vetos passaram a ser deliberados e isso gerou o que vemos hoje no governo Bolsonaro, que, de longe, é o governo que teve mais vetos derrubados.

A Dilma já superou - e muito - o Lula e o FHC. O Lula teve, salvo engano, três vetos derrubados ao longo do governo dele. Um deles foi o aumento dos servidores do Legislativo, um dos três vetos do Lula que caiu. A Dilma já teve algo em torno de 120, 150 vetos derrubados. O Bolsonaro teve mais de mil. A gente contabiliza os vetos por dispositivo, não por projetos de lei. Artigo 1º, Artigo 2º e Artigo 3º; veta os três, são três vetos.

Então, imagine esse processo globalmente. Você enxerga inicialmente um Executivo forte, que tem uma maioria sólida que se identifica com o governo. Na sequência, você tem uma série de decisões que vão sendo tomadas que vão enfraquecendo essa preponderância do Executivo no Poder Legislativo, seja a deliberação dos vetos, seja um sistema de deliberação remota que permite que a maioria se expresse sem estar presente dentro do plenário, sejam os mecanismos de coalizão.

O orçamento impositivo, na verdade, o que ele fez? Ele deu poder para o parlamentar colocar diretamente a emenda dele no Orçamento do País sem passar pelo crivo do Executivo. O Executivo não pode discutir aquela despesa, ele é obrigado a empenhar aquele recurso. Isso diminuiu o poder do Executivo de barganhar junto ao Legislativo.

Imagine que, em algum momento, o Executivo tem que ter um mecanismo para premiar os parlamentares que votam com a base. Isso existe em qualquer democracia do mundo. É ingênuo achar que não exista isso. Não estou falando em corrupção, não; estou falando em levar recurso para a sua base. O parlamentar que foi eleito com a promessa de fazer uma ponte, uma praça, uma UPA na sua base eleitoral, ele precisa levar aquilo para lá, senão não vai ser reeleito. É assim que funciona. Então, de certa forma, ele apoia o Executivo esperando que o Executivo aprove a emenda dele para levar o recurso para a base. É assim que funciona.

Então, quando você traz o orçamento impositivo, o Executivo perde esse controle. Automaticamente, os parlamentares estão mais soltos, mais livres para votar como quiserem. É positivo também, de certa forma, dá mais autonomia ao Legislativo, mas se cria um baita problema para o Executivo, que perde totalmente o controle do Orçamento.

Quando vem então a RP-9, essa última, recente, chamada de “orçamento secreto”, que não é secreto... Isso é um nome que a imprensa gostou de dar, mas o fato é que estamos falando das emendas de relator, que sempre existiram, na verdade. Agora, aumentaram muito, recentemente. Na verdade, se deu um quinhão do Orçamento na mão do Congresso. Nem passa mais pelo Executivo a distribuição desse recurso.

Hoje, se tem uma maioria que não se identifica mais com a base do governo, essa maioria consegue se expressar no voto remoto. Então, você não tem mais o líder do Governo pressionando todo mundo para ficar presente na sessão, para segurar a sessão e, eventualmente, fazê-la acontecer. Eu já vi líder do Governo esvaziar a sessão porque a matéria que estava prestes a ser aprovada era contrária ao interesse do governo. Agora também não tem mais esse recurso, porque o quórum não cai mais. Você entra pela madrugada e o quórum continua alto.

Então, você começa a ter um processo de enfraquecimento do Poder Executivo, fortalecimento do Poder Legislativo, que vai, na prática, conduzir... Podemos chegar... Não é o caso atualmente, hoje

temos no governo um presidencialismo de coalizão, mas podemos começar a tratar seriamente de um semipresidencialismo, com maior poder do Parlamento.

É o que eu vislumbro acontecer, se mantivermos essa série de decisões através do orçamento impositivo, através de deliberação remota, através de mecanismos que enfraquecem a atuação do Executivo dentro do Legislativo e, conseqüentemente, a formação da vontade política no Congresso Nacional.

Enfim, acho que cheguei ao meu tempo, não quero continuar problematizando a cabeça de vocês, mas tentei mostrar algumas preocupações que tenho a respeito desse tema, mas preciso enfatizar: o sistema de deliberação remota não é necessariamente ruim. Ele é um mecanismo que pode ser muito útil. Foi importante na pandemia, pode vir a ser importante de novo em outras crises, mas eu acho que ele tem que ser reduzido. Para viabilizar uma audiência pública, você quer, em uma audiência pública, ouvir um professor do exterior que não tem condições de vir ao Brasil para isso? Mete no telão. Um parlamentar está doente e quer falar, quer se manifestar? Mete lá. Dá a oportunidade de abrir o plenário.

Mas, na medida em que permitamos que as votações continuem sendo feitas de casa, você desequilibra muito o arranjo de forças no Congresso Nacional. Eu temo que isso possa acabar transformando-se em um flagelo da própria deliberação parlamentar. As pessoas não vão discutir mais, não vão se encontrar mais, não vão debater mais. É um medo que tenho, mas essa responsabilidade não é mais minha, é do Dr. Gustavo Saboia, que tenho certeza de que vai conduzi-la muito bem.

[...]

MURILLO ARAGÃO – [...] mas eu me lembro, lá no século passado, de como se manipulava bem o Regimento Interno da Câmara, do Senado, para se impedir votações. Então, lideranças, vinte lideranças, todos os líderes tinham direito a falar, questão de ordem. Então, há, por outro lado, uma questão que, durante muitos anos, facilitou demais o direito da oposição de obstruir. A fragmentação partidária levou ao paroxismo, chegou a um excesso de questões de ordem, votos de liderança. Líder de um, líder de si mesmo, enfim.

Depois, começaram a ocorrer algumas limitações que agilizaram as próprias votações. É importante, sim, a gente tem que ter

o exercício da maioria, temos que respeitar a minoria, temos que garantir a governabilidade. Então, esse é um desafio muito grande.

Vamos ouvir agora o professor Pierpaolo, fundador do nosso Instituto também, uma figura que dispensa maiores apresentações, falando do processo legislativo contemporâneo. Eu sei que ele vai falar do processo legislativo, mas também quero que fale um pouco das CPIs. Será tema adiante também, mas, se puder, “en passant”...

PIERPAOLO BOTTINI – [...] na verdade, apesar de ser advogado criminalista e estar atuando há muito tempo na área, eu trabalhei aqui na Assembleia Legislativa por quatro anos da minha vida. Então, tive um contato muito próximo com o processo legislativo, com a consultoria legislativa. Já encontrei vários amigos meus daquela época.

Foi uma coisa muito interessante. Eu me lembro da primeira reunião que eu fiz aqui na Assembleia com os advogados dos gabinetes, os consultores jurídicos. A gente trabalhava em gabinete de deputado estadual e alguém perguntou: “Mas vem cá, contem um pouquinho, cada um de vocês, o que vocês fazem”. A gente tinha dificuldade para dizer, porque, além da assessoria legislativa, a gente fazia uma consultoria de praticamente tudo. Então, era uma coisa absolutamente heterogênea e ampla.

Eu acho que a consultoria legislativa, o papel de todo aquele que trabalha dentro do legislativo, ele não se limita só a uma questão técnica. Ele acaba sendo consultor político, consultor de bom senso, aquele provedor de “olha, não vai dar certo isso, cuidado”. Então, acho que o papel do consultor legislativo é muito amplo.

É claro que estou falando do século passado, do milênio passado. Daquela Assembleia em que trabalhei para a Assembleia de hoje, acho que muita coisa mudou. O Parlamento mudou, a vocação do Parlamento mudou, mas, de qualquer maneira, acho que a ideia do Instituto é justamente refletir sobre isso e justamente essa é a questão. Quais são os desafios com os quais a gente se depara hoje?

Eu acho que, ponto número um, o parlamento e a composição do parlamento [são] cada vez mais [heterogêneos]. Não só pelo número de partidos, que agora também tende a diminuir um pouco - mas ele se ampliou muito nos últimos tempos -, mas em relação às pessoas que compõe o parlamento, não é? A gente tem mais mulheres, a gente tem mais negros, a gente tem mais ativistas de diversos setores, então o parlamento naturalmente é mais heterogêneo.

Em segundo lugar, eu acho que tem uma participação muito maior da sociedade civil. A sociedade civil sempre esteve presente no parlamento, sempre esteve se manifestando no parlamento, mas eu acho que com o advento das redes sociais, como bem o Murillo disse, com as TVs assembleias nos canais abertos, isso faz com que a sociedade civil se interesse muito mais pelo processo legislativo.

E isso traz para o consultor jurídico, não só para o parlamentar, mas para o corpo técnico, um desafio. Porque, primeiro, você tem que receber essa demanda, essa demanda política, e transformar isso, juridicamente, em algum ato, que pode ser um projeto de lei, um projeto de decreto, alguma coisa.

Segundo, você tem que incorporar e fazer isso tramitar. Terceiro, que talvez seja o mais desafiador, é dialogar com a sociedade civil, explicar o que o parlamento faz.

Como o Saboia disse, a gente parte de uma desconfiança, a gente parte de um olhar torto, a gente parte de uma ideia de que o político, o mundo político, é algo ruim. Muitas vezes produzida até por algumas pessoas do mundo político. Então, superar essa barreira, se aproximar da sociedade civil e fazer esse diálogo não é algo fácil, não é algo simples e não é algo que só o parlamentar faz, mas eu acho que todos aqueles que, de alguma forma, trabalham aqui.

E terceiro lugar, então primeiro eu tenho um parlamento mais heterogêneo, dois eu tenho uma participação maior da sociedade civil e três, e aqui que eu queria falar um pouco, eu tenho um Judiciário que é muito mais protagonista e muito mais politizado do que era no passado. E isso é um desafio para aquele que faz as leis, porque na verdade eu me deparo com um Poder Judiciário que interfere muito mais, que é uma continuidade da arena política.

Também, muitas vezes, por culpa do próprio Poder Legislativo, que quando perde a votação vai ao Judiciário, fazendo do Judiciário um prolongamento da sua via. Mas esse Judiciário acaba sendo um desafio, porque o consultor jurídico tem que tentar antecipar os argumentos que vão ser levados e evitar que esses problemas e vícios surjam no Projeto de lei ou no ato legislativo.

Eu acho que essa atuação do Poder Judiciário, mais politizada, o que a gente chama de judicialização da política, tem várias causas. Eu acho que aqui não vale a gente ficar discutindo todas as causas disso, mas tem uma causa que eu acho que vem do próprio parlamento. Eu acho que isso é importante a gente discutir.

O parlamento, quanto mais heterogêneo ele é, mais difícil é de formatar consenso. E eu acho que o Murillo falou aqui algo interessante hoje: você tem uma série de mecanismo de fazer com que matérias que não têm o mínimo de consenso não sejam votadas. Quanto mais heterogêneo é um parlamento, mais difícil de atualizar certas matérias, mais difícil de tomar certas decisões a respeito de temas polêmicos. Isso gera dois fenômenos, o primeiro é uma obsolescência da legislação. Ou seja, em temas muito polêmicos, se você não tem consenso, você deixa a lei como ela estava. É o caso, para falar da minha área, do Código Penal, da parte especial. Todo mundo resolve discutir, reformar o Código Penal, até chegar na questão do aborto. Aí todo mundo fala: “Deixa para depois, porque a gente não vai conseguir resolver isso, então deixa para depois”. Drogas e aborto, então isso fica velho, velho, velho. A gente conseguiu reformar a parte geral do Código Penal em [19]84, mas a parte especial é de 40 ainda, porque a gente não consegue ir adiante.

Uma outra estratégia é, quando não formar consensos para decidir sobre um tema polêmico, e aqui quem trabalha em legislação sabe do que eu estou falando, a opção e a estratégia é aprovar uma lei com uma redação ambígua ou imprecisa, dentro da qual caibam diversas interpretações diferentes, porque assim eu consigo formatar um consenso que não existe na prática. O ministro Nelson Jobim costumava falar, é a estratégia de transformar o substantivo em advérbio, porque daí eu consigo colocar tudo lá dentro.

Ele usa até um exemplo que eu acho que todos aqui conhecem, mas eu adoro esse exemplo, então vou repetir. Na constituinte de 88, quando se discutia o descanso semanal remunerado do trabalhador, a esquerda queria colocar na Constituição que era aos domingos e a direita queria deixar para a convenção coletiva de trabalho e não se formatava um consenso. No final qual foi a solução? Colocaram no texto constitucional: “O descanso semanal remunerado dos trabalhadores será preferencialmente aos domingos”.

Eu pus um advérbio e colocamos tudo lá dentro. Resolvia aparentemente o problema da legislação, mas eu joguei para quem tomar a decisão política de se vai ser aos domingos ou não? Para o Poder Judiciário. Então, no fundo, essa falta de formatação do consenso vai tornar a lei menos precisa e vai estabelecer ou vai jogar para o Poder Judiciário a função de tomar uma decisão que, na verdade, é política.

Porque se é aos domingos ou não é aos domingos, e sem nenhuma referência a não ser a própria Constituição, essa decisão, no fundo, é uma decisão política. E isso vai fazer com que o Judiciário, necessariamente, se politize. Porque depois, evidentemente, você toma gosto por isso.

Então, muitas vezes, quando a gente fala na politização do Poder Judiciário, não parece que um belo dia os ministros do Supremo acordaram e falaram: “Olha, vamos ser políticos e tomar decisões políticas”. Não, muitas vezes eu tenho efetivamente um problema de consenso, de precisão normativa que faz com que eu tenha essa atuação politizada.

Agora, por outro lado, e veja, um passo a mais, é claro que isso tem uma reação do Legislativo. E eu não tinha parado para pensar, mas acho que as palestras que me antecederam mostram que no fundo o Legislativo, diante disso, está retomando um pouco do seu protagonismo, não sobre o Judiciário, mas talvez sobre o Executivo, estabelecendo aí o orçamento vinculante, estabelecendo a votação dos vetos, tendo uma série de condutas que fazem com que lhe resgate essa autonomia, mas não em relação ao Judiciário, em relação ao Executivo.

Estou terminando aqui. Diante desse contexto complicado, inovador e dinâmico, surge então a figura do jurista, do advogado, do consultor legislativo, que tem, de alguma forma, que trabalhar nesse campo desafiador. E aí eu queria, mais para jogar aqui para a discussão, porque eu acho que a ideia desse seminário não é também trazer as respostas, mas trazer as perguntas.

Veja, primeiro eu tenho um jurídico de dentro, de interno do Poder Legislativo, não é? O consultor legislativo, aquele que trabalha nisso, quais são os desafios desse personagem, desse servidor? Em primeiro lugar, e dizendo de quem trabalhou nessa área, mas em primeiro lugar, nesse novo contexto, o primeiro desafio é: “Eu preciso convencer o parlamentar sobre a juridicidade de algumas questões”.

Eu preciso convencer o parlamentar, na hora de fazer esse ato, do que pode e do que não pode, do ponto de vista jurídico. E a gente sabe que isso nem sempre é muito fácil de fazer. Falar “Olha - e eu trabalhei com parlamentares - isso aqui não pode, é inconstitucional” não é a coisa mais tranquila do mundo.

Em segundo lugar, você tem que antecipar os problemas que vão ser levados pelo Poder Legislativo ao poder Judiciário. Você

precisa pensar nisso em perspectiva e, muitas vezes, o mesmo pensamento óbvio não resolve.

Veja, eu me lembro de quando estavam discutindo na Câmara o projeto de lei de improbidade administrativa, esse que foi aprovado agora, e isso, conversando com as pessoas que fizeram parte da comissão e alguém disse: “Pessoal, vamos colocar na lei que essa nova regra da prescrição retroage?”. Aí alguém falou: “Não precisa, isso é óbvio que retroage”. Falou “Não, mas vamos colocar”. “Não, não precisa, é evidente, nunca ninguém vai questionar isso”. E a gente está aqui discutindo no Supremo se retroage ou não retroage.

Eu lembro quando eu estava no Ministério da Justiça, discuti com a professora Ada Pellegrini. Falei, professora, mas isso não precisa colocar. Ela falou: “Coloca e deixa claro”. Por quê? Porque você já está antevendo que aquilo vai ser levado ao Poder Judiciário, então quanto mais claro estiver, por mais que a nosso ver seja óbvio e evidente, é importante colocar.

E eu acho que, por fim, cabe ao consultor legislativo encontrar os caminhos também. Ele nunca vai ser uma pessoa de sim e não, mas sempre buscar uma alternativa jurídica para aquilo que o parlamentar quer.

Na minha época de Assembleia, uma vez um parlamentar falou: “Não, a gente precisa fazer um projeto de lei aumentando o salário de tal grupo de servidores”. Você fala: “Isso não pode, porque essa é iniciativa privativa do Executivo”. “Não, mas eu preciso politicamente”. Aí não lembro quem deu a ideia “Então faz um projeto de lei autorizando”. Fala: “Está autorizado o aumento para tal categoria”.

Não significa muito nada, mas politicamente para aquele parlamentar aquilo foi importante, então eu acho que o papel aqui do consultor jurídico é encontrar essas alternativas, é encontrar esse tipo de saída.

Agora, ao lado desse consultor, e aqui eu já termino, mas também desafiador é o papel do advogado externo, particular, que atua no Poder Legislativo. Eu acho que esse vai ser o tema dos grandes debates aqui.

Ele pode atuar de diversas formas, mas uma delas é fazendo o acompanhamento legislativo, aquilo que a gente chama muitas vezes de lobby, que é algo legítimo, é algo possível, é algo que agora está inclusive no estatuto da OAB, mas a gente precisa discutir como faz, como é a abordagem. De que forma esse profissional pode,

legitimamente, sentar com um consultor parlamentar, com um parlamentar e expor suas ideias, apresentar um projeto de lei?

A gente viu recentemente a criminalização das minutas. O sujeito mandava uma minuta para o parlamentar do que ele achava importante, o parlamentar analisava e estava no inquérito policial dizendo que aquilo era fruto de corrupção. Veja, eu já mandei minuta, no projeto de crime eu sugeri várias formas de redação, a Luciana certamente sugeriu e o Murillo certamente sugeriu, isso faz parte da democracia. Ninguém aqui está falando de tenebrosas transações, a gente está falando de apresentar alguma coisa. Então isso é algo que precisa ser discutido às claras para evitar qualquer tipo de mal-entendido.

E por fim e para finalizar, o papel do advogado na CPI. Isso a gente vai falar amanhã em um painel específico, mas só para compartilhar a agonia de quem já atuou em CPI, quem acompanha pessoas na CPI, em geral na qualidade de investigados, e da dificuldade que é a falta de regulamentação e de discussão do papel desse advogado.

Porque muitas vezes você fica do lado do seu cliente e você vai falar alguma coisa para ele e o parlamentar diz: “Parem de falar senão eu vou mandar prender vocês”. Mas se eu estou numa audiência parlamentar eu posso fazer isso. Por que eu não posso fazer isso numa CPI? Veja, eu posso levar? Eu não posso levar? Qual é o direito ao silêncio dessa pessoa?

Porque agora o Supremo criou a figura do direito ao silêncio seletivo. Ou seja, eu sou obrigado a ir, sou obrigado a depor, exceto naquilo que pode me incriminar. Então, ou seja, eu criei um caminho evidentemente para mostrar para o meu inquisidor qual é aquilo que me incrimina, porque as perguntas que eu não responder ali são as que ele tem que investigar evidentemente.

Mas veja, é uma situação bastante complicada essa do advogado numa CPI. Então eu acho que isso a gente precisa discutir efetivamente o que pode ser feito, o que não pode ser feito, quais são as situações. Ou seja, quais são as prerrogativas da CPI?

A CPI é um instrumento muito importante de investigação e ela tem prerrogativas e ela precisa fazer valer essas prerrogativas, mas até para legitimar essas prerrogativas precisa seguir um certo limite, até para que a gente possa inclusive fazer um diálogo e o advogado possa

inclusive contribuir com a CPI, estabelecendo e aí ajudando no esclarecimento daqueles fatos.

Eu me lembro - só para encerrar aqui - de uma situação até engraçada numa CPI na Câmara dos Deputados que eu levei o meu cliente e o preparei para tudo. Ele estava disposto a colaborar, a falar tudo - era a CPI da Petrobras eu acho. Ele estava pronto para falar e eu falei: “Cuidado que às vezes tem situações inusitadas em CPI. Então vamos pensar aqui em tudo o que pode acontecer”.

Eu me lembro que a gente sentou, Murillo, e antes de começar a CPI começou a discutir se exumava ou não exumava uma pessoa que eles achavam que talvez não estivesse morta. E aí começou uma discussão, eles acabaram suspendendo a sessão e mandando a gente voltar no dia seguinte.

Aí o meu cliente falou: “Rapaz, você falou que podia acontecer de tudo, mas discutir uma exumação era um negócio que não estava previsto”. Então eu digo para dizer que é claro que a CPI tem uma ampla liberdade de investigação, de discussão, mas ela tem que se adstringir ao objeto. Ela tem que fundamentar suas decisões e ela tem que dar direito àquele que está sendo principalmente na qualidade de investigado de se consultar com o seu advogado.

Até porque se ele entender que aquela pergunta é uma pergunta que pode incriminá-lo - e muitas vezes ele não sabe disso sozinho; ele precisa perguntar sim ao advogado -, ele possa decidir dessa forma. Então dizendo isso, eu encerro dizendo: tem muito o que a gente precisa discutir.

Eu acho que é fundamental que a gente possa fazer esse diálogo com quem trabalha no Poder Legislativo, com quem já trabalhou, com quem atua no Poder Legislativo, de peito aberto, de maneira franca, para que a gente possa sair daqui talvez com algumas coisas que fortaleçam o processo legislativo, que façam com que ele seja mais legítimo.

Não que ele não seja legítimo, mas muitas vezes se a gente fizer o diálogo com a sociedade, faz com que ele se torne mais claro, mais evidente e que a importância do trabalho que vocês desenvolvem aqui dentro seja colocada às claras para a sociedade. É um trabalho fundamental e eu acho que o trabalho aqui do Instituto é fazer com que isso seja exposto de maneira muito clara. Então obrigado pela atenção.

PAINEL 2

DEFESA DE INTERESSE NO PODER LEGISLATIVO

Luciana Lóssio
Murillo Aragão
Marco Antonio Hatem Beneton
Marcelo Bechara

29/08/2022



LUCIANA LÓSSIO - [...] precisamos de fato saber e compreender como se dá o processo legislativo, a realização e a votação das leis que bem ou mal pautam o nosso dia a dia, a nossa vida. É fundamental este diálogo republicano que todos nós temos que ter com a Casa do Povo,

já que o Poder Legislativo é nada mais, nada menos que a Casa do Povo.

Então é um prazer enorme presidir e moderar esta Mesa com essas três mentes brilhantes. E vejam que interessante, a Mesa anterior que o dr. Murillo aqui presidiu tratava dos “Desafios do Processo Legislativo”, e agora nós vamos tratar da “Defesa de Interesses no Poder Legislativo”.

Não combinamos por quem começar, mas em razão da amizade e da liberdade, eu não vou provocar, Dr. Murillo, mas eu vou lhe deixar absolutamente à vontade para falar o que bem entender e o que julgar mais relevante, mais interessante para esta seleta audiência neste dia tão especial, que inaugura estes debates e este nosso diálogo franco e aberto e republicano sobre o Direito Legislativo. Muito bem, Dr. Murillo, tem a palavra.

MURILLO ARAGÃO – [...] Provavelmente nas próximas semanas vai ser votado o projeto de lei de *lobby* no Congresso Nacional.

E é então um tema que obviamente se relaciona com a nossa pauta aqui. Eu não quero falar do projeto em si. Acho que os meus colegas dr. Marco Antônio e o Dr. Bechara podem falar com mais propriedade, mas eu vou falar da visão de quem acompanha o Poder Legislativo, o processo legislativo, desde os anos 80 em Brasília.

Então a primeira questão que a gente deve pontuar na defesa de interesses é que ele é um direito legítimo constitucional, assegurado amplamente pela Constituição brasileira, e então não há dúvida que todos, todos têm direito a defender seus interesses em qualquer lugar inclusive.

Não apenas no Legislativo, mas no Executivo, no Judiciário. Isso é uma garantia constitucional. Faz parte da nossa Lei Maior e faz parte da democracia você ter o direito de defender o seu interesse de forma obviamente legítima e legal. Esse direito se amplia pela obrigatoriedade de o Poder Público também dar publicidade aos seus atos, do direito de associação que as pessoas têm de se associar com base em interesse legítimo.

E aí se prossegue com as audiências públicas, com as participações que as pessoas devem ter em todo o processo. Então o direito é constitucional, é garantido e assegurado pela nossa Lei Maior, ainda que ele muitas vezes tenha sido criminalizado principalmente pelo fato de se avaliar o direito de defesa de interesses por quem está defendendo o interesse.

Se tenho simpatia pelo interesse defendido eu não o criminalizo, mas se eu não tenho simpatia pelo interesse que está sendo defendido eu posso criminalizá-lo, no meu entendimento. Então um ponto central é que o que criminaliza a defesa de interesses não é defender o interesse; é como se defende o interesse.

O segundo aspecto que eu quero pontuar é que todos defendem interesses, todos, todos. A sociedade é um grande campo de disputa de interesses e durante muito tempo se estabeleceu uma visão de que o direito à defesa de interesses era entre a sociedade civil, o mundo privado e o mundo público, como se o mundo público fosse o detentor do monopólio do bem comum.

Então essa relação era uma relação subalterna, como aquela relação que se tinha, até já não se tem mais, com o juiz. O juiz ficava ali protegido no seu casulo e emitia sua decisão. Hoje o processo não é mais assim. E o fundamental é entender que todos defendem interesses. Aqui mesmo, antes do debate, eu discutia rapidamente o tema, e lembrava que no debate orçamentário aqui mesmo na Assembleia Legislativa há um debate entre as várias dependências do Governo por verbas orçamentárias. Isso ocorre também em Brasília, e não só apenas por verbas orçamentárias: também há um embate entre entes públicos por autonomias, por competências. Isso é histórico, é histórico. Sempre foi meio que não era considerado uma defesa de interesses.

Mas hoje, cada vez mais, e principalmente a partir do entendimento neopluralista das ações da sociedade e do governo na defesa de interesses, se reconhece que todos defendem interesses: entes públicos, entes privados, entes profissionais, sindicatos, sindicatos de funcionários públicos, até mesmo aqui o Dr. Bandeira lembrou que um dos vetos primeiros que foi derrubado foi aquele que tratava do aumento salarial dos funcionários do Legislativo.

Sem dúvida, os funcionários do Legislativo, por meio da sua representação, atuaram intensamente ali para que o veto fosse derrubado, numa época em que não se derrubava veto com frequência, nem sequer se votava o veto. Então isso, é importante que não trate a defesa de interesses como um privilégio, mas, sim, como um direito. E como um direito, todos devem exercê-lo.

O terceiro ponto que eu quero levantar são os problemas que existem na defesa de interesses. Um deles é a opacidade do processo decisório. Durante muito tempo, o processo decisório era muito opaco. Existiam sessões fantasmas nas comissões, no passado.

Nos anos 80, era comum isso. Eram sessões fantasmas. Tinha um projeto de lei lá, aí um sujeito lá de uma entidade ia todo republicano sentar na porta da comissão, sentava ali para acompanhar o funcionamento da comissão, não acontecia nada, e ele, quando ia perguntar, o secretário ou a secretária da comissão dizia, “não, não, já foi aprovado”. “Mas como já foi aprovado? Não houve sessão.” “Não, não, houve, sim.” “Como houve?” “Não, não, está aqui, está tudo assinado aqui.” Eles passavam nos gabinetes dos deputados, assinavam. Então já existia sessão virtual antes, hein, antes do processo agora da pandemia.

Então, essa opacidade, ela gera um problema, porque você não acompanha o processo decisório. Essa opacidade é agravada pelo desconhecimento que existe sobre o papel do Legislativo.

Esse desconhecimento, como o próprio dr. Saboia e o dr. Bandeira de Mello lembraram, gera a rejeição da sociedade ao processo legislativo, uma desvalorização do processo legislativo: “O político não serve para nada. Aquilo ali é uma perda de tempo. Estão gastando dinheiro.” Isso está embutindo e provocando o nosso caráter autoritário. O Brasil é um país autoritário em essência. Quando se desvaloriza o Poder Legislativo, nós estamos reafirmando esse caráter autoritário, quando nós temos que estimular o debate, ampliar o debate, ampliar o conhecimento.

Então é importante ampliar o conhecimento sobre a questão do Poder Legislativo. A terceira questão é do processo. O processo. O processo de defesa de interesses deve ter algumas regras. Muitas vezes se fala no Brasil: “O Brasil precisa ter uma lei de *lobby*”. Eu acho que isso é um excesso.

O que deve ser, o que deve existir, é que cada ente possa regular, dentro do seu regimento interno, como funciona, como funciona a representação de interesses. Porque quanto mais se estimular uma legislação ônibus e que seja muito rigorosa, por outro lado vai haver sempre uma tendência a não se enquadrar dentro do processo de defesa de interesse, até mesmo porque todos sabem que o processo de defesa de interesses não ocorre apenas aqui; ele ocorre lá fora, ele ocorre via imprensa, via redes sociais. É incontrolável.

Com a ampliação dos veículos de comunicação de mídia na humanidade com a Internet, a defesa de interesse, ela é ampla, ela ocorre com manifestações, com greves, com passeatas, com *fake news*, com uso de redes sociais, notícias verdadeiras, artigos. Tudo isso é defesa de interesses. Então a questão é que devemos tratar no regimento

como se expressa dentro do Legislativo e dentro do Executivo, porque no Judiciário já está resolvido há muito tempo. Talvez se deva buscar a experiência do Judiciário e trazê-la para o Legislativo, uma procuração, uma declaração, enfim.

E a outra questão que eu dizia é cultural. A defesa de interesses em um País em que sempre o Estado foi maior do que a sociedade é entendida como um incômodo. Um incômodo, porque o Brasil é uma invenção estatal. O Brasil não é uma invenção da sociedade. A sociedade brasileira não decretou a Independência, a sociedade brasileira não decretou a Proclamação da República, a sociedade brasileira não fez a Revolução de 30, nem a de 64, porque sempre a sociedade esteve a reboque do Estado ou daqueles que sempre estiveram muito próximos do Estado.

Então, isso também é um problema cultural. Reclamar não é bem aceito porque nós temos uma relação subalterna em relação ao Estado, e isso, obviamente, faz parte de um processo cultural que será vencido com o passar do tempo.

Finalizando, eu digo que a defesa de interesses vai aumentar. Ela vai aumentar. Por que ela vai aumentar? Porque o Brasil, nos últimos 30 anos, virou uma sociedade multipolar, com vários núcleos de interesses se mobilizando para defender seus interesses. A prova disso é o volume de vetos derrubados no governo Bolsonaro.

Quando se permitiu votar vetos, se nota como a sociedade se mobiliza para derrubar esses vetos. Isso é uma garantia de que nós temos uma democracia funcionando - que ainda tem problema, mas que pelo menos existem muitos que se mobilizam, que se apresentam para o debate e muitas vezes contrariam as forças de governo.

O processo que hoje eu vejo de fortalecimento do Legislativo, ainda que ele possa ser questionado, ele é a forma de se fortalecer a própria democracia, porque antes o que existia, e eu peguei isso ainda, no final do regime militar, eram decisões de gabinete, não eram decisões abertas. Eram decisões, se dizia, tomadas nos gabinetes do ar refrigerado de Brasília. Hoje, não. É difícil. É difícil se tomar uma decisão escondido.

Esse processo está sendo questionado pela redução da opacidade e pelo volume de pessoas se organizando para defender seus interesses.

[...]

LUCIANA LÓSSIO – [...] Apenas antes de passar a palavra para o dr. Marco Antonio Beneton, eu gostaria apenas de fazer uma consideração sobre um dos tópicos trazidos pelo dr. Murilo. Vejam que interessante, sobre essa expressão de o processo decisório ser opaco. Você fez uma relação com o Poder Judiciário. Vejam que interessante: hoje, à luz até mesmo do que o Bandeira falou aqui poucos minutos atrás, nós temos processos judiciais distintos nos tribunais de Brasília.

O julgamento do plenário virtual, por exemplo, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, ele é absolutamente às claras, no sentido de que o processo fica sendo julgado uma semana, mas o relator, ao liberar o seu voto, o advogado também tem acesso àquele mesmo voto que é levado ao conhecimento dos demais julgadores, de forma de fato a replicar no cenário virtual o que é um cenário presencial, quando o relator expõe o seu voto, o advogado tem acesso, pode pedir uma questão de ordem, uma questão de fato, enfim, para se fazer um esclarecimento ou outro.

Já no STJ, não, veja que curioso, é um processo decisório opaco, porque o relator libera o seu voto, ele fica uma semana para ser apreciado pelos demais julgadores, e o advogado não sabe o teor, só sabe se o relator está dando provimento ou negando provimento ao seu recurso. Você não sabe quais as razões, os fundamentos, absolutamente nada.

Este é um processo opaco, um processo decisório opaco, que nós precisamos e temos buscado combater, algo que não se imagina. Imaginem num processo legislativo, na Assembleia Legislativa, na Câmara dos Deputados, no Senado, numa câmara municipal, você apresentar um projeto de lei com fundamentos “A”, “B” ou “C” e não levar esses fundamentos ao conhecimento dos demais interessados.

Então essa é uma colocação interessante, que me fez lembrar diante dessa expressão trazida pelo Dr. Murillo. Eu saio daqui com duas expressões para colocar no meu dicionário. Primeiro, “falar obviedades”, como disse o presidente Michel Temer. Essa eu adorei, já anotei. E agora esse “processo decisório opaco”, trazido aqui pelo Dr. Murillo.

[...]

MARCO ANTONIO HATEM BENETON – [...] Veio à mente agora uma frase do Vinícius de Moraes, gosto muito, um grande poeta. Ele falava assim: “amizade não se faz, amizade se reconhece”. Eu traduzo

para este momento: sensações ou percepções iguais não se fazem, se reconhecem.

E essa questão do processo decisório opaco que chamou atenção da senhora também eu digo que me despertou uma certa nostalgia. Por quê? Porque eu sou da época que o deputado - agora me fugiu o nome dele -, não vou falar também, me fugiu, mas é melhor não falar, ele chegava no Pequeno Expediente e falava assim: “nesta Casa, à meia-noite, se realizam verdadeiras missas negras”.

O que isso significa? Significa que, primeiro, nós não tínhamos, muitas vezes, a televisão legislativa. Nós não tínhamos as redes sociais, nós não tínhamos o YouTube. As sessões, antes de 2007, se prolongavam madrugada adentro, até chegavam de manhã. Meus colegas de Procuradoria aqui acho que devem se lembrar disso.

E, realmente, era um processo decisório opaco, como o ex-parlamentar dizia, eram verdadeiras missas negras que se realizavam à meia-noite no Plenário JK. Por quê? Porque era opaco, realmente, a sociedade não entrava na Casa, não porque as portas estivessem fechadas, mas por falta de interesse.

Depois, com o advento da TV Legislativa, com o advento das redes sociais e, principalmente, com a imprensa livre, que sempre teve acesso a esta Casa, aliás, sempre teve uma sala de imprensa aqui, a sociedade entrou, ela começou a descobrir as atividades da maior Assembleia Legislativa do País. Isso é muito importante.

Então, essa opacidade, essa falta de transparência, que já vai voltar à minha fala, a questão da defesa de interesse, ela reduziu muito. Se hoje nós não temos a participação efetiva da sociedade civil, não é por falta de oportunidade, de portas abertas, de janelas abertas, é por falta de interesse. Vai um pouco naquilo que o Dr. Pierpalo diz, a questão de trazer, o interesse que a Casa Legislativa representa.

Voltando aqui, saindo um pouco dessa nostalgia que me fez lembrar das madrugadas que passei nesta Casa, o que é defesa de interesse no Legislativo? Há o Projeto de lei 4.391, de 2001, apresentado pelo Executivo federal, pelo chefe do Poder Executivo federal, que regulamenta a atividade de *lobby*, os grupos de pressão, que são os grupos que canalizam, exercitam dentro do poder público os interesses dos diversos segmentos sociais que compõem a nossa sociedade complexa.

A nossa sociedade é multifacetada e multifacetados são os interesses que vêm a ser regulamentados pelo Poder Legislativo. De

que forma? Através da imposição de normas, aqueles interesses que os diversos segmentos sociais trazem para o seio do Poder Legislativo na esperança de que esses interesses se tornem lei, se tornem obrigações a serem cumpridas, preceitos a serem observados, direitos a serem garantidos.

Ou seja, interesse pelo vernáculo, que é tudo aquilo que é importante, útil, de valor moral, social, econômico, é o espelho da sociedade. O Poder Legislativo espelha a sociedade. E como esses interesses vêm até o Poder Legislativo? Quantas vezes os parlamentares, isso eu posso falar com muita liberdade, muita tranquilidade, os interesses nesta Casa Legislativa são interesses regionais. A Assembleia Legislativa tem uma vocação de um parlamento regional.

Os interesses multifacetados da nossa sociedade complexa, na verdade, advêm das diversas regiões do Estado. E os deputados estaduais são esses delegados, a própria etimologia da palavra “deputado” quer dizer “recebe uma delegação popular”, traz ao debate com a intenção de se tornar uma norma, uma lei esses interesses que, se não fosse o parlamento regional, dificilmente o Poder Executivo daria voz.

Então, a Assembleia Legislativa, e eu falo especificamente da Assembleia Legislativa, que é a Casa onde eu trabalho há 25 anos, acaba sendo uma caixa de ressonância dos interesses regionais. Nesse Projeto de lei 4.391 é interessante, quer se regulamentar o *lobby*.

Precisa regulamentar? Aí eu vou naquilo que o dr. Murillo Aragão colocou, é necessário e é interessante isso, o projeto de lei advém do Poder Executivo federal. Se fosse para regulamentar o acesso aos interesses dentro da Administração Pública direta ou indireta federal, vá lá, mas também regulamentar a tratativa de interesses dentro do parlamento federal, o Executivo quer tratar dos interesses dentro do parlamento federal?

Parece-me que isso soa, carece um pouco de constitucionalidade. Por quê? Porque é uma usurpação, viola o Art. 2º da Constituição Federal, da harmonia e independência dos poderes. Então, assim, de um primeiro momento isso vem em dezembro de 2021, logicamente é bom, é bom regulamentar, é bom ter regras claras e transparentes, mas eu coloco, isso vem para tapar buracos e ser redundante.

O próprio Art. 37 da Constituição veio com os princípios da Administração Pública, legalidade, impessoalidade, moralidade,

eficiência, [...], que já são os vetores básicos indispensáveis e suficientes para regulamentar qualquer atividade de *lobby*.

Ou, como o dr. Murillo colocou, será que as casas legislativas não têm essa capacidade de regulamentar como os interesses externos da sociedade civil, das entidades representativas, de todos os segmentos corporativos podem chegar até o seio do Poder Legislativo? Será que precisa de uma lei?

Eu acho que isso foi assim, com todo o respeito eu vou dizer, o Poder Executivo acusou o golpe. Que golpe? O golpe de estar perdendo protagonismo. Vejam, nós ainda não conhecemos o que é República. Uma vez perguntaram durante as comemorações do bicentenário da Revolução Francesa para o secretário-geral do Partido Comunista, Deng Xiaoping, perguntaram assim: o que o senhor acha da Revolução Francesa?" Isso em 1989. Ele falou: "Ainda é muito cedo para medirmos os impactos da Revolução Francesa, que foi em 1789". Vejam, muito cedo para se discutir algo que foi feito há 200 anos atrás. A nossa República tem 133 anos e somente a partir de 1988 é que nós começamos a sentir o que é uma república.

O acesso aos poderes antes, como o dr. Murillo colocou, não foi a sociedade e os segmentos que foram os protagonistas nas revoluções. As revoluções foram feitas de cima para baixo. Então, é muito cedo ainda. Nós ainda estamos engatinhando no Estado Democrático de Direito. Nós ainda estamos engatinhando no conceito de república.

E o conceito de república traz todos esses elementos de representação de interesses. Como tudo pertence ao povo, como o poder pertence ao povo, como os interesses advêm do povo e também daquelas entidades que, de uma certa forma ou de outra, estão vinculadas ao conceito de povo.

Então, nós temos que perguntar: é preciso regulamentar, ou já bastam os princípios constitucionais para que sejam os vetores para encaminhar esse processo? Eu falo isso também de dentro de uma visão interna. Será que nós, servidores do Poder Legislativo, ficamos à vontade com uma imposição externa de um Poder Executivo? Será que nós não somos capazes, nós, Poder Legislativo, de produzir normas que regulamentem o *lobby*, os interesses?

Como será o desenvolvimento, o desdobramento dos interesses sociais, econômicos, dentro do Poder Legislativo? Nós é que temos o *know how* dos desdobramentos, das incidências, dos interesses, da sua

adesão ao processo legislativo. Mas isso ainda é o resquício imperialista que ainda vivemos. Não estou dizendo imperialista no sentido capitalista, né? Mas do sentido de que ainda não saímos da camisa de força do Império.

Ainda não sentimos o que é ser republicano. E republicano é compartilhar, compartilhar o poder com o povo. E é por isso que eu acho, repito, que o Poder Executivo federal acusa o golpe ao mandar um projeto para retomar um protagonismo que aos poucos ele vem perdendo, com as emendas impositivas, que é algo que, dentro do direito financeiro, é muito importante.

Falavam: “A emenda impositiva vai beneficiar os cartórios, as paróquias parlamentares...”. Não. É “siga o dinheiro”. Se eu sei qual parlamentar pediu aquele recurso, para os órgãos de controle, fica mais fácil perseguir o dinheiro, para onde ele foi. E vejam: o parlamentar representa - insisto - os interesses regionais.

Embaixo desses interesses regionais, há o interesse de toda a população dessa região. Esses interesses se traduzem em benefícios para aquela região. Se se traduzissem somente em benefícios eleitorais ou políticos, vá lá. Mas não. Traduzem-se esses interesses quando chegam, pelas emendas impositivas, por mais serviços públicos, investimentos públicos.

Então, essa perda do protagonismo de um dos maiores lobistas, que é a administração pública, que é o Poder Executivo, que não foi contemplado pelo projeto de lei... É interessante que o Projeto de lei nº 4.391 fala o seguinte: “Dispõe sobre a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos”.

Vejam, o maior lobista é o Poder Público. E ele não está afeto à lei. Ele não está subsumido à lei. Ora, o que isso quer significar? Eu desigualo as relações. Eu acabo quebrando o princípio da isonomia quando eu me retiro como um ator a ser regulamentado pela lei do *lobby*.

Para mim, isso acaba só regulamentando uma profissão, algo que já vem sendo praticado, como o Dr. Murillo colocou, até de uma questão de desestigmatizar a questão do *lobby*. Acho válido. Mas eu pergunto: será que nós, Poder Legislativo, não temos essa capacidade de regulamentar?

A Assembleia Legislativa, no Art. 28, já fala sobre isso, já fala sobre o credenciamento de pessoas que podem... E quando eu falo Assembleia, é porque a lei tem alcance nacional, não alcança só... E

tem esse detalhe também, né? Ele, além de usurpar os poderes do ente federal, acaba por invadir também os entes federativos, dizendo: “você não têm capacidade para regulamentar o *lobby*, deixa comigo”.

Desculpe, não é assim. Autonomia no Estado Federal significa autonomia política, autonomia administrativa, autonomia legislativa. Portanto, a Assembleia, como eu estava dizendo, já regula a participação de pessoas do processo legislativo nas comissões. O Art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados também.

Então, essa lei da regulamentação do *lobby* me parece que tem seus aspectos positivos, não vou negar, dizendo o que é e o que não é *lobby*, mas ela peca por essa invasão do Poder Executivo dentro de uma seara do Poder Legislativo. Isso é inconstitucional, com todo o respeito. Bom, esse assunto... A gente podia fazer um seminário, um congresso só sobre isso.

[...]

Porque esse assunto ainda é um tabu na sociedade brasileira. Falar de *lobby* parece que é a mesma coisa que falar de corrupção, quando o *lobby* nada mais é do que uma pressão de todos os grupos...

Eu já fui lobista. Os meus colegas de procuradoria estão aqui. Quando eu fui presidente da Associação de Procuradores daqui da Assembleia, eu fui um lobista quando veio um projeto de lei do Poder Executivo regulamentando a nova lei orgânica da PGE. As entidades representativas da PGE, que eram contra a existência da procuradoria da Assembleia Legislativa, queriam nos extirpar, não o Governo do Estado, que interessante, que veio nos defender.

É eu tive que atuar, eu e os meus colegas, tivemos que atuar em um *lobby* negativo falando: “Não, mantenham-nos. A gente é chato, mas a gente ajuda. Tem umas consultorias jurídicas que auxiliam, que colaboram, porque a gente fala o que é devido, o que é legal”.

[...]

LUCIANA LÓSSIO – [...] De fato, essa falta do Poder Público na lei que discute a regulamentação do *lobby* é algo que eu nunca havia parado para pensar sobre isso. Daí a importância de eventos como este. É uma colocação aqui, outra acolá que nos fazem refletir sobre temas que sequer havíamos pensado antes.

E eu estava aqui falando... *Lobby*, né? Você falando que já fez lobby. Nós, advogados, fazemos *lobby* todos os dias, porque defendemos os interesses pelos quais lutamos e acreditamos. E precisamos desmitificar, de fato, a palavra *lobby*, porque ela é tida como algo atrelado a algo indevido, à corrupção. Como se fosse, de fato, algo desonroso a quem pratica. E não é nada disso. Eu até coloquei...

MARCO ANTONIO HATEM BENETON - Só um pouquinho. Só para falar um resultado do nosso *lobby*. Deu certo, e estamos aqui. Então o nosso *lobby* deu frutos muito bons.

LUCIANA LOSSIO - Vejam que interessante. Coloquei aqui no Google. Que o homem mais famoso e mais inteligente do mundo, hoje em dia, é o Google. Tudo a gente pergunta para ele. *Lobby* nada mais é do que a atividade de pressão de um grupo organizado.

É isso: grupo organizado que vai levar ao conhecimento, a quem de direito, a sua preocupação, a sua vontade, as suas colocações. Então, muito interessante e enriquecedor o debate aqui travado.

Agora, para fechar essa última mesa do dia, eu passo a palavra ao cofundador do Instituto Brasileiro de Direito Legislativo, nosso colega, Dr. Marcelo Bechara, grande especialista em Direito Digital. Aqui estamos, ávidos também para as suas colocações.

MARCELO BECHARA – [...] Fiquei por último, o que é sempre um desafio. Mas eu vou tentar ser bastante pragmático sobre o que está acontecendo. Para mim, interesse é quase um direito natural.

Eu sei que alguns puristas do direito naturalista vão achar que estou falando uma heresia, porque Direito Natural é a vida, a liberdade. Mas, se tem uma coisa que a gente faz, desde pequenininho, é defender interesse. Isso é natural do ser humano. Desde quando você é criança, você defende os interesses. Seja com um coleguinha na escola, seja perante os seus pais. O que é interesse? Interesse é aquilo que é útil a você. É aquilo a que você dá valor. É aquilo que é importante.

Quando o Murillo coloca que isso nasce no Direito Constitucional, é verdade. Está lá no direito de petição. Esse direito de petição, direito de pedir, é um guarda-chuva para todos os cidadãos. Não é apenas para lobista. Mas dentro desse guarda-chuva é que o representante de interesses, que faz a defesa dos interesses legítimos, também acaba por exercer um direito de pedir. Pedir a quem?

Pedir a quem possa e a quem deve, ou a quem cabe uma determinada decisão, que afete diretamente os seus interesses. Daí é que vem então a defesa de interesses, como um exercício absolutamente legítimo.

Diferentemente da advocacia, que está lá na Constituição - e o ex-presidente Michel Temer colocou isso muito bem, que o advogado é indispensável à administração da Justiça - o advogado não é indispensável na defesa dos interesses dentro do Poder Legislativo, ou mesmo do Executivo.

Mas é natural que, até por estar acostumado a fazer defesa dos seus clientes, em sustentar essa defesa, em se posicionar, reivindicando direitos em nome de alguém, que ele também tenha esse tipo de atividade no âmbito do Poder Legislativo. E o faça, apesar de não ser com exclusividade.

A lei do *lobby*, ela é uma lei que já se discute há muito tempo. Já tem várias versões, vários projetos de lei. Inclusive, do saudoso ex-presidente Marco Maciel. Foi um dos primeiros autores de uma lei de *lobby* no Brasil, que acabou nunca vingando.

E, de fato, se nós formos extremamente puristas, precisa de uma lei de *lobby*? Não. Qualquer um pode, dentro do Congresso Nacional, marcar uma audiência com um parlamentar. Ou aqui mesmo na Assembleia Legislativa. Vai lá e leva o seu pleito, ao parlamentar ou o deputado estadual, defendendo o seu interesse. Não há absolutamente nada de equivocado nisso.

Ocorre que existem profissionais que fazem isso de forma extremamente habitual. E o *lobby* é exercido através de sindicatos, associações, empresas, confederações. O próprio Poder Público faz *lobby*. É claro que faz *lobby*. Nós temos as empresas públicas, sociedades de economia mista.

As assessorias parlamentares exercem *lobby*. Quando tem um determinado projeto de lei, que afeta um interesse de um determinado ministério, vai lá, o assessor parlamentar, falar: “Esse projeto de lei não é do nosso interesse”. Vai fazer um *lobby*.

O *lobby*, na verdade, é um grande mercado de ideias e de interesses, que é extremamente dinâmico. De fato, a sociedade está mais complexa. Está tudo muito mais complexo. As coisas eram mais binárias. Hoje elas são mais quânticas. A política é quântica.

Ontem teve um debate, e cada um teve uma visão diferente do que aconteceu [...]. Cada um tem uma visão absolutamente diferente de um universo político. Isso torna extremamente complexo.

A existência de uma lei de *lobby*, mesmo não sendo necessária, do ponto de vista legal, ela tem sido colocada, especialmente pelo Poder Executivo federal, em razão do ingresso do Brasil na OCDE.

Isso é bem visto para que o Brasil possa dar esse passo, que é muito perseguido já há alguns governos. O presidente Michel Temer, inclusive, colocou no seu governo como uma ação importante. Esse governo também coloca.

Em que pese, nem todos os países da OCDE têm uma lei de *lobby*. Ou seja, não é algo essencial. Mas é algo que vai facilitar. Nós temos lei de *lobby* nos Estados Unidos. Tem lei de *lobby* na Europa. Tem lei de *lobby* no Chile. Tem lei de *lobby* na Austrália. Existem países que têm uma legislação, que varia um pouco, muito mais sobre aspectos procedimentais e de transparência.

A palavra *lobby* não é estereotipada e estigmatizada só no Brasil. Não é. Nos Estados Unidos também é. Na Europa também é. Eu fui me apresentar como lobista para o meu primo, que trabalha na Microsoft. Ele falou: “Aqui você não fala isso, pelo amor de Deus; é considerado bandido”. É uma profissão, uma atividade marginalizada, com essa expressão. Mas eu acho que a lei, nesse sentido, ela pode ser positiva, nesse sentido de colocar as coisas às claras.

O que a gente não pode ter é uma lei que engesse a atividade, ou crie uma espécie de reserva de mercado absurda, que tira do cidadão comum, da Associação das Lavadeiras da Lagoa do Abaeté, a possibilidade de elas irem na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, ou fazer algum tipo de reivindicação na Câmara Municipal de Salvador. Não posso botar um crachá de lobista na lavadeira do Abaeté só porque ela foi lá em caráter eventual. Então esse é um aspecto.

Uma coisa interessante de se falar é que tem algumas diferenças que são colocadas. Uma delas é que existe o chamado *lobby* e existe a chamada *advocacy*. Tem essa nuance. Existem várias teorias para isso. Eu gosto de uma que é muito simples.

O *advocacy* é a defesa de um interesse sobre um determinado tema, sobre uma determinada bandeira, sobre uma determinada ideologia. A legalização da maconha: então tem um grupo que defende a legalização da maconha, começa a fazer um monte de estudos, a apresentar relatórios médicos sobre a importância, o desenvolvimento

econômico, como é que isso se deu bem em países etc. e tal. Então está fazendo uma defesa.

O *lobby* nasce quando você vai para o caso concreto. Tem uma lei específica para a legalização, e vai lá aquele grupo. Isso é para diferenciar o quê? É muito comum grupos, que são associações, dizerem: “Eu não faço lobby, eu faço ‘*advocacy*’”. É mentira. Fazem *advocacy* e *lobby*.

Porque, a partir do momento que você vai lá, defender um caso concreto, então essa defesa de interesse tem que se dar, de forma direta, sobre aquele que tem o poder de tomar uma decisão. Você vai lá, articular, não necessariamente falando diretamente com aquela pessoa. Então o *lobby* se materializa nas assessorias dos gabinetes de deputados, nas audiências públicas, nos corredores, em momentos que são colocadas aquelas manifestações legítimas. É isso que precisa ficar claro. É legítimo defender o interesse. A representação de interesse é uma peça da democracia.

Salvo contrário, não é de se imaginar que todos os parlamentares sejam especialistas em tudo. Não são. Existem até alguns parlamentares que são muito focados num determinado segmento, e dominam ele. Mas, na hora de votar, ele vai votar em tudo, principalmente quando ele não está na comissão, quando ele está no plenário.

Então, você ter pessoas que conheçam mais, ou possam levar um volume de dados e informações para aquela tomada de decisão, você está sim contribuindo para a construção da democracia.

Aí é que vem a beleza do debate. Porque, se por um lado, um determinado grupo apresenta um determinado tipo de informação, um determinado tipo de tese, é natural que exista um grupo antagônico que fale exatamente o oposto. E os debates nascem e surgem. Sempre foi assim?

Sempre foi. O que mudou? Mudou que agora nós vivemos uma espécie de radicalização da transparência, principalmente com os processos de tecnologia. Hoje existem empresas que são especializadas em pegar os dados abertos, aqui da Assembleia Legislativa, da tramitação do processo.

Assim como já acontece nos sistemas dos tribunais, que têm os sistemas de *push*, de acompanhamento, que os advogados já estão acostumados.

Então os defensores, os lobistas, eles acompanham a tramitação do processo legislativo. Eles sabem quando vai para uma comissão, quando é designado um relator. E faz esse acompanhamento e isso fica na Internet para qualquer um ver, não é só para quem trabalha e isso deixa com que fique mais translúcido esse processo legislativo. Isso é muito bom. Fora a TV. Fora quando a TV está no plenário, as comissões estão aparecendo - se não tiver, obviamente, Ordem do Dia - na Internet.

Isso fica lá na Internet, as pessoas consultam depois, fora as pessoas que têm celulares. E aí nasce um personagem - que é para eu concluir aqui a minha provocação sobre defesa de interesses contemporâneos que é o *stakeholder* cidadão. São vocês. Vocês são esses lobistas. O *stakeholder* cidadão é aquele que hoje, com 240 - acho que são 280 agora, caracteres no Twitter - ele pode ser manifestar. É claro que tem *stakeholders* e *stakeholders*. Uma coisa sou eu colocar lá um tuíte, com meus 100 seguidores, que não vai fazer a menor diferença na vida de ninguém. A outra coisa é o Felipe Neto, com 40 milhões de seguidores, falar.

O Felipe Neto é lobista neste momento. A Anitta é lobista neste momento³. Artistas são lobistas, quando eles falam que uma determinada lei não pode ser aprovada, e com razão. Não tem nada de errado nisso. Absolutamente nada de errado nisso. E não tenham dúvida, isso causa impacto. Absolutamente, um impacto grande, porque ecoa dentro da Casa Legislativa.

Os assessores ficam lá: “olha, a *hashtag* subiu, não sei o quê”. E aí sobe *hashtag*: “não à PEC tal, tal, tal”; “não ao projeto tal”; “sim, a favor do projeto tal”. E esse jogo vai sendo jogado dentro dessas ferramentas, que hoje a tecnologia permite, pela sociedade. A tecnologia permitiu a sociedade lobista.

Então, essa representação de interesse passa a ser facilitada por esse acesso tecnológico. É comum em grupos de WhatsApp: “olha aqui, esse é o telefone do gabinete e o *e-mail* do deputado, bombardeia lá para o gabinete do deputado”, para ele achar que: “pô, tem tanta gente que é contra isso aqui que eu não vou aprovar”. Às vezes não é verdade. Às vezes foi uma ação coordenada de forma articulada que conseguiu colocar.

³ Nota editorial: lembramos que as opiniões emitidas são de responsabilidade exclusiva dos debatedores.

Então, são ferramentas democráticas, legítimas. Evidentemente que o parlamentar, os tomadores de decisão, têm que ficar atentos às manipulações algorítmicas, ao processo de desinformação. Desinformação não é uma coisa nova. Já foi usada na história da humanidade mil vezes, só que agora ela é utilizada de forma industrial e a representação de interesses acaba sendo impactada por isso. Com isso, eu queria apenas concluir para dizer que essa é uma atividade, em que pese não seja, como eu disse, de exclusividade da advocacia, ela tem uma essencialidade de advocacia. A advocacia tem um papel importante nisso.

Então, aqueles que são operadores de Direito, e aí esse Direito legislativo que é colocado aqui de uma forma bastante importante, tem muito o que ser construído nesse debate, muito o que ser construído nesse debate.

[...]

LUCIANA LÓSSIO - Apenas para mais um minutinho, uma provocação aqui, até mesmo um pedido de esclarecimento ao Marcelo Bechara, que fez um pouco da distinção do *lobby* e do *advocacy*. Pergunto. Perguntei aqui no privado para o Murillo, mas vou perguntar agora em alto e bom som: Nos países que regulamentam *lobby*, faz-se a distinção do *lobby* para o *advocacy*?

MARCELO BECHARA - Alguns países fazem essa distinção, mas, na prática, isso não muda aquilo que precisa ser feito. Que é o quê? Geralmente, esses países que regulamentam o *lobby*, eles fazem um credenciamento desse profissional. Ou seja, esse profissional passa a ter algum tipo de identificação. Essa identificação dá a esse profissional o seguinte: “fulano de tal, que representa o interesse tal”.

Ou seja, a cara fica estampada. Isso é colocado dentro de um determinado *site*, enfim, eles dão visibilidade disso. E esse profissional, de tempos em tempos, tem que, a depender do país, produzir algum tipo de informação sobre aquilo que fez da sua atividade. Quais são os interesses que ele defende? Às vezes acontece de seis em seis meses, ou de ano em ano. Com quem ele conversou? Muitas vezes, em alguns casos, é dito isso.

As audiências acabam sendo públicas, e aqui, só para terminar. Por que tem um erro no projeto de lei que vem do Executivo que foi para o Legislativo? Porque o Executivo... Quando você vai falar com

um secretário do Estado de São Paulo, você marca uma audiência. Ninguém entra na Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e fala: “eu quero falar com secretário”, sobe lá, pega o elevador. Isso não acontece. Vai lá, marca uma audiência, normal. Isso é o Poder Executivo, na sua essência.

Eles pegaram essa visão de audiência, que vai lá, bate na porta, e tal, e replicaram para o Poder Legislativo, só que o Poder Legislativo não funciona assim. Se eu chegar aqui no meio de uma audiência pública e tiver dez deputados estaduais, eu vou falar com os dez deputados estaduais sobre o meu interesse. Isso não está necessariamente, previamente marcado, porque é a Casa do Povo, que você entra com muito mais facilidade e tem acesso ao que está acontecendo.

Então, existe realmente essa forma equivocada que o Executivo colocou dentro do processo de representação de interesse. O Executivo não conhece a dinâmica do Legislativo. Está muito claro isso dentro do projeto de lei.

LUCIANA LÓSSIO - Bem interessante, de fato. Então, eu queria aproveitar já. Como eu provoquei o Murillo no privado, e agora o Bechara no público, eu também vou provocar o Murillo no público. Se você puder nos esclarecer um pouco, Murillo, sobre o *advocacy*.

MURILLO ARAGÃO - Bom, lá atrás, no século passado, em 92, eu publiquei minha dissertação de mestrado sobre grupos de pressão no Congresso Nacional. E ali eu tratava um pouco dessa questão do *lobby* e do *advocacy*, no sentido de que o *advocacy* sempre foi entendido mais como campanhas.

Então, campanha, como as *suffragettes*, que eram pelo voto feminino, a campanha pró-aborto, ou contra aborto, pró-armas, contra armas. Então, as campanhas são de *advocacy* e elas se desenvolvem fora do ambiente decisório específico, que é o Legislativo ou o Executivo ou mesmo o Judiciário.

Então, o *advocacy* é entendido mais como uma defesa conceitual de teses dentro de um universo de medidas de processo, que inclui o *lobby*. O *lobby* seria a ação direta de você falar em defesa do interesse, o *advocacy* seria o conjunto de ações que se faz na defesa de interesse desde propaganda, passeata, greve de fome, artigos, livros, seminários, filmes, documentários.

Então, se envolve o *advocacy* como um conceito de defesa de interesses, e o *lobby* é muito mais a prática da defesa do interesse. Então, essa é a divisão. E a divisão mais clara é que o *advocacy*, como eu disse, pode não se desenvolver aqui. Pode nem chegar aqui perto. Mas, de repente, você está vendo campanhas publicitárias, ou nas redes sociais, ou artigos, ou filmes que buscam induzir até a determinado tipo de postura na sociedade.

O *advocacy* é mais indireto, é mais sofisticado, e ele tem um caráter mais temático do que objetivo. O *lobby*, ali, é: “eu quero aprovar esta lei, eu sou contra essa lei, eu quero esta verba aqui, eu quero essa verba acolá, e quero esse privilégio profissional aqui, ou esse privilégio acolá”. Agora, evidente que ele também faz parte do universo de *advocacy*, mas, muitas vezes, o *lobby* é mais específico, ele é mais instrumental. O *advocacy* é mais conceitual.

[...]

PALESTRA MAGNA

POLÍTICA, JUSTIÇA E DIREITO

Luis Roberto Barroso

30/08/2022



MURILLO ARAGÃO – [...] Estamos aqui inaugurando hoje o segundo dia do nosso primeiro Congresso Brasileiro de Direito Legislativo, com o privilégio de ouvir o ministro Luís Roberto Barroso, jurista, professor, uma das grandes figuras da República, um guardião das liberdades e um homem de imensa cultura, com relevante atividade acadêmica.

Na nossa opinião, do Instituto [IBDL], seria uma das figuras especiais de comparecer ao primeiro Congresso Brasileiro de Direito

Legislativo, pela sua visão, seu descortino sobre questões que envolvem o Direito, a política, o papel do advogado também, o processo legislativo. Então temos aqui esse privilégio de tê-lo conosco.

[...]

LUÍS ROBERTO BARROSO – [...] Na verdade, o subtema, o subtítulo que eu gostaria de dar a esta minha apresentação é o mito do ativismo judicial, essa crença equivocada de que existe um grande ativismo judicial no Brasil.

Eu gostaria de começar descrevendo um pouco o cenário em que se desenrola o nosso drama, que é a democracia constitucional.

A democracia constitucional foi a ideologia vitoriosa do século 20, tendo derrotado todas as alternativas que se apresentaram - o comunismo, o fascismo, o nazismo, os regimes militares e os fundamentalismos religiosos.

O mundo vira, do século 20 para o século 21, com cerca de 120 países reconhecidos pela *Freedom House* como sendo países democráticos.

A democracia constitucional é produto da fusão de duas ideias que percorreram trajetórias diferentes: democracia e constitucionalismo. O constitucionalismo é herdeiro das revoluções liberais e significa poder limitado, Estado de Direito e respeito aos direitos fundamentais.

A democracia, que veio depois, é um fenômeno do século 20 e significa soberania popular, eleições livres e governo da maioria. Portanto, esse é o nosso cenário, e é muito importante descrevê-lo.

Democracia constitucional significa soberania popular, eleições livres, governo da maioria, poder limitado, Estado de Direito e proteção dos direitos fundamentais. Essa é a nossa base conceitual, eu diria.

A maior parte das democracias do mundo tem, no seu arranjo institucional, uma suprema corte - ou um supremo tribunal federal, ou um tribunal constitucional - cujo principal papel, interessantemente, é arbitrar as tensões que frequentemente surgem entre democracia e constitucionalismo, ou seja, entre o governo da maioria, de um lado, e o respeito ao Estado de Direito e aos direitos fundamentais, do outro lado.

Desde Montesquieu, a experiência eterna que se tem é que as maiorias têm tendência a abusar do seu poder. A Constituição existe para institucionalizar e limitar o poder das maiorias políticas.

O intérprete da Constituição é o tribunal constitucional ou a suprema corte. Portanto, o papel de uma suprema corte é limitar o poder, e, portanto, sem surpresa, em quase todas as democracias do mundo, existe algum grau de tensão entre quem exerce o poder político majoritário e quem tem o papel de controlar esse poder. Nas democracias, essa é uma tensão que é absorvida de maneira institucional e civilizada.

Um último comentário sobre a democracia, que eu considero muito importante nestes tempos de populismo autoritário no mundo, é que a democracia é feita de votos, de direitos fundamentais e de razões. Ela é feita de votos, e isso lhe dá a sua dimensão representativa, o elemento central, o voto na democracia representativa, e os seus protagonistas são o presidente da República e o Congresso.

A democracia tem uma segunda dimensão, que é a dimensão da democracia propriamente constitucional, cujo elemento central são os direitos fundamentais e cujo protagonista é o Poder Judiciário, em cujo topo está a Suprema Corte. E a terceira dimensão da democracia é a democracia deliberativa, cujo elemento central é o debate público, a troca de razões, e cujo protagonista é a sociedade civil.

É muito importante assinalar isso, porque a democracia não se resume ao momento eleitoral, a democracia não se resume ao voto. Ela não pode prescindir do voto, mas ela pressupõe também o respeito aos direitos fundamentais de todos e pressupõe um debate público permanente e de qualidade da sociedade, para se legitimarem as decisões políticas que são tomadas a cada tempo.

Assim eu termino a nossa parte conceitual, não sem antes observar que essa democracia, que foi a ideologia vitoriosa do século 20, vive um momento relativamente delicado em diferentes partes do mundo, em um contexto que tem sido identificado como recessão democrática, legalismo autoritário, autoritarismo competitivo, infralegalismo autoritário e inúmeros outros nomes desqualificadores que procuram identificar esse momento em que, ao contrário do que acontecia antigamente, a ilusão democrática não vem por golpe de Estado, mas vem pela atuação de líderes políticos eleitos pelo voto popular, primeiros-ministros e presidentes da República que, uma vez eleitos pelo voto popular, desconstroem, pilar por pilar, tijolo por tijolo, na verdade, os pilares da democracia.

Os exemplos se multiplicaram em todo o mundo: Hungria, Polônia, Turquia, Rússia, Geórgia, Filipinas, Venezuela, Nicarágua, El

Salvador. Mesmo as democracias mais consolidadas passaram por momentos de inquietação, como aconteceu com o Reino Unido no Brexit e como aconteceu nos Estados Unidos com a invasão do Capitólio.

Portanto, a democracia hoje vive um momento de questionamento com a ascensão dessa categoria que tem sido identificada como o populismo autoritário em que líderes carismáticos e personalistas são eleitos, geralmente com um discurso divisivo da sociedade - nós, o povo puro e conservador, e eles, as elites corrompidas, progressistas e cosmopolitas.

Portanto, é um discurso de divisionista, é um discurso antipluralista - só nós representamos o povo -, e é um discurso anti-institucional, porque defende um poder absoluto para as maiorias políticas.

Essa é a cartilha que se tem visto pelo mundo afora com as estratégias de comunicação direta com as massas, ultimamente via mídias sociais.

Em segundo lugar, o *bypass* ou a cooptação das instituições intermediárias como o Congresso, como a imprensa, como a sociedade civil em geral. E em terceiro lugar o ataque às supremas cortes e aos tribunais constitucionais.

Esse é um modelo padrão que se verificou na Hungria, que se verificou na Polônia, que se verificou na Turquia, que se verificou na Venezuela, um modelo que se repete. A anti-institucionalidade se manifesta na ideia de que “eu fui eleito pela maioria, eu posso tudo, e essas elites estão atrapalhando o exercício do poder majoritário que eu conquistei”.

Essa era a primeira parte do que eu gostaria de conversar, Murillo, para situar como está o mundo de uma maneira geral, e o Brasil evidentemente está no mundo.

Na segunda parte que eu gostaria de conversar, nesta difícil tarefa de traçar a linha de fronteira entre o Direito e a Política no mundo contemporâneo, eu gostaria de falar um minutinho sobre a ascensão dos tribunais constitucionais e depois falar um pouco sobre a singularidade brasileira nessa matéria, que é, eu penso, o ponto central da nossa conversa.

Duas das primeiras constituições escritas do mundo, que foram a americana, de 1787, e a francesa, de 1791, deram origem a dois modelos de constitucionalismo bastante diferentes.

Embora elas tenham sido praticamente contemporâneas, no modelo francês, que se irradiou pela Europa, a constituição era vista como um documento político, uma convocação à atuação do Legislativo e do Executivo. A constituição não tinha aplicabilidade direta e imediata, não havia controle de constitucionalidade e vigorava a supremacia do Parlamento. Esse foi o modelo europeu, que vigorou até o final da Segunda Guerra Mundial.

De outro lado, temos o constitucionalismo americano, que tem como marco emblemático uma decisão de 1803, um caso conhecido como *Marbury versus Madison*, em que se estabeleceu: a constituição é um documento jurídico, ela tem aplicabilidade direta e imediata, o Judiciário exerce o controle de constitucionalidade dos atos dos outros poderes e, portanto, aqui vigora a supremacia da constituição tal como interpretada pela Suprema Corte. Esse era o modelo americano e, portanto, esses são os dois modelos de constitucionalismo que correram paralelamente até o final da Segunda Guerra Mundial.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, prevalece o modelo americano de constitucionalismo, e todos os países que se redemocratizam depois da Segunda Guerra, a começar pela Alemanha, depois pela Itália, depois, nos anos 70, Portugal, Espanha, Grécia, todos os países que se redemocratizam editam constituições que são vistas como documentos jurídicos e criam tribunais constitucionais para o controle de constitucionalidade dos atos dos outros dois poderes.

Portanto, vigora no mundo hoje, em quase todas as democracias, um modelo em que existe ou uma suprema corte ou o tribunal constitucional que vai aferir a constitucionalidade dos atos do Legislativo e dos atos do Poder Executivo.

Essa mudança institucional no mundo produziu uma ascensão vertiginosa não só das cortes constitucionais, mas do Poder Judiciário em geral, um fenômeno que no Brasil só aconteceu no pós-88, mas na Europa e na Alemanha, a partir da Segunda Guerra Mundial, é a centralidade da Constituição essa ascensão institucional do Poder Judiciário e sobretudo dos tribunais constitucionais.

Desse modo, a judicialização da vida, essa judicialização da política começa depois da Segunda Guerra Mundial pela constatação de que um Judiciário forte e independente é imprescindível para a proteção da democracia e para a proteção dos direitos fundamentais.

Todas as democracias do mundo reservam uma parcela de poder para agentes públicos que não são eleitos, agentes públicos que têm por

papel interpretar a constituição e que são escolhidos supostamente pela sua competência técnica e pela sua imparcialidade.

Competência técnica às vezes é possível; a imparcialidade plena é impossível nesta vida de Deus, porque as pessoas têm os seus pontos de observação, e naturalmente elas têm as suas pré-compreensões, mas o ponto que eu queria destacar é que houve uma judicialização da vida em geral.

As eleições de 2000 nos Estados Unidos quem decidiu foi a Suprema Corte. O *impeachment* da presidente da Coreia do Sul, quem deu a última palavra foi a Suprema Corte. A pena de morte na África do Sul, quem decidiu acabar com ela foi a Suprema Corte, o Tribunal Constitucional. Portanto, há uma certa judicialização da vida.

Chegamos agora ao caso brasileiro.

Eu tenho um artigo, publiquei no Brasil, publiquei nos Estados Unidos, publiquei na Europa, em que eu defendo num debate público interessante, que as supremas cortes têm três grandes papéis: o papel contra majoritário, que todo mundo reconhece, que é a possibilidade de um órgão não eletivo declarar a inconstitucionalidade dos atos dos outros dois poderes. Todo mundo reconhece esse papel. Um exemplo no Brasil, quando o Supremo diz: “O Código Civil quando exige prévia autorização para divulgar biografias é inconstitucional, porque escolheu o direito de imagem de privacidade sobre a liberdade de expressão”, o Supremo declarou inconstitucional, o Código Civil, e essa é uma competência reconhecida.

Mas existem dois outros papéis que as supremas cortes desempenham. O segundo é um papel representativo que é muitas vezes o fato de uma suprema corte fazer valer normas ou direitos constitucionais que não avançaram por paralisação do processo político majoritário, ou seja, muitas vezes o Poder Legislativo não consegue produzir consensos em determinadas matérias e legislar, e essa matéria chega ao Judiciário e atende demandas constitucionais.

Eu gosto de citar como exemplo desse poder representativo a decisão do Supremo que acabou com o nepotismo nos três poderes. Havia uma imensa demanda social pelo fim do nepotismo. A legislação não vinha, sobretudo nos estados, e o Supremo Tribunal Federal, eu mesmo fui advogado na causa, entendeu que do princípio da impessoalidade e do princípio da moralidade já se extrai a proibição do nepotismo, independentemente de legislação.

E o terceiro papel, que é o papel raro a ser desempenhado com grande parcimônia, mas às vezes é muito importante, que é um papel

iluminista. Às vezes a história precisa avançar, independentemente das maiorias políticas. E, portanto, a Suprema Corte é que tem que ser capaz de fazer essa interpretação... [Inaudível]. É raro, mas é decisivo. Um exemplo internacional, a Suprema Corte americana acabou com a segregação racial nas escolas públicas. Não tinha maioria no Congresso, não tinha maioria na sociedade, mas foi uma decisão imprescindível para o avanço do processo civilizatório.

Aqui no Brasil, o exemplo que eu daria, uniões homoafetivas, quando a Suprema Corte brasileira decide equiparar as uniões homoafetivas às uniões estáveis convencionais não tinha maioria no Congresso, não tinha maioria na sociedade, mas foi um avanço imprescindível.

Portanto, o papel iluminista tem que ser exercido com grande parcimônia, ele tem um risco democrático, mas em alguns momentos a história precisa ser empurrada e a Suprema Corte, por circunstâncias do seu processo de investidura, é quem pode fazer isso.

E agora eu chego ao tema que eu acho que é o mais importante e o que mais interessa à discussão brasileira, que é a judicialização. Eu falei, é um fenômeno mundial, porque está acontecendo em todo o mundo, mas existe alguma coisa de específico e de singular em relação ao Brasil nessa matéria, e essa é a reflexão que eu queria fazer a partir de agora.

O primeiro passo é distinguir entre judicialização e ativismo. São coisas diferentes, embora frequentem os mesmos ambientes. A judicialização é um fato. O que significa judicialização? Significa a possibilidade de ir ao Judiciário postular uma decisão sobre determinada matéria. Portanto, a judicialização é produto do arranjo institucional brasileiro, que inclusive cria muitas facilidades para se ir ao Judiciário, como eu vou descrever em seguida. Portanto a judicialização é um fato.

O ativismo é uma atitude. O ativismo é uma maneira proativa e expansiva de interpretar a Constituição, levando princípios abstratos, princípios vagos a situações que não foram expressamente previstas, nem pelo constituinte, nem pelo legislador, mas que ainda assim, em certos casos, precisam ser equacionadas pelo Poder Judiciário, e em seguida eu darei os exemplos. Portanto, o Brasil vive uma judicialização ampla da vida, tanto quantitativa, nas ações em geral, na Justiça comum, quanto paritativa, em que as grandes questões chegam ao Supremo. Tudo chega ao Supremo: questões sociais, questões

econômicas, questões políticas, questões éticas. Essa é que eu estou chamando de judicialização qualitativa.

Porém o ativismo tem raríssimos precedentes. O que o Supremo Tribunal Federal brasileiro tem, e as similaridades brasileiras levam a isso é um imenso protagonismo, hoje, na vida brasileira. Possivelmente é um protagonismo mais intenso do que seria desejável, mas são as circunstâncias.

Eu, portanto, fiz uma lista, e eu me interessei por esse assunto, Murillo. Eu estive num debate em Cabo Verde, depois estive num debate em Harvard, depois tive uma conversa com Nizan Guanaes. Todos eles me perguntaram por que o Supremo tem esse protagonismo. O Nizan foi nosso parceiro no TSE, uma belíssima campanha institucional, ele disse: “O Supremo precisa aparecer menos.” Eu disse: “Não dá, não é possível.” E aí eu tentei equacionar quais são as razões que levaram a esse protagonismo do Supremo Tribunal Federal.

Vamos lá, são cinco. A primeira: uma Constituição extremamente abrangente e detalhada, como é a Constituição Brasileira de 1988, que em breve fará 34 anos. Para bem e para mal, a Constituição Brasileira cuida de muitos mais assuntos do que normalmente as constituições cuidam. Toda constituição cuida da organização do Estado, da separação dos poderes e da definição dos direitos fundamentais. Esses são os três elementos materialmente constitucionais. Mas a Constituição brasileira também cuida do sistema previdenciário, do sistema tributário, da intervenção do Estado na economia, da proteção do meio ambiente, da proteção da criança e do adolescente, da saúde, da educação, da cultura, dos índios, e, portanto, a Constituição brasileira cuida de todos esses temas.

Quando você traz uma matéria para a Constituição, o que você, em última análise, está fazendo é, em alguma medida, retirando-a da política e trazendo para o Direito. Porque onde você tem uma norma constitucional, você tem um advogado, como um milhão e duzentos no Brasil, para propor uma demanda com base naquela norma. Norma existe para fundamentar pretensões. E, portanto, a primeira razão da judicialização ampla da vida brasileira é uma Constituição que cuida de mais temas do que ordinariamente cuidam as constituições.

A segunda razão, esse protagonismo do Supremo é o acesso amplo ao Supremo Tribunal Federal por meio de ações diretas. Como muitos saberão, o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade combina o sistema americano com o sistema europeu. A gente multiplicou e potencializou isso. Então nós temos: o controle incidental

e difuso que todos os juizes podem fazer sobre a constitucionalidade de uma lei, que é o modelo americano, e temos também o modelo europeu, que permite que alguém, mediante ação direta, vá diretamente à Suprema Corte para questionar em abstrato uma lei. Então, na Europa existe essa possibilidade, mas aqui nós multiplicamos isso, porque aqui nós temos Ação Direta de Inconstitucionalidade, nós temos a Ação Direta Declaratória de Constitucionalidade, nós temos a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por omissão, nós temos a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ainda tem a Representação Interventiva, que é menos comum.

De modo que é relativamente fácil chegar ao Supremo Tribunal Federal, e muitas vezes o Supremo não dá a última palavra, como fazem as supremas cortes em todo o mundo. Muitas vezes o Supremo dá a primeira palavra. O jogo começa no Supremo questionando uma lei na sua face. Portanto, a segunda causa é o número de ações diretas que permitem chegar ao Supremo Tribunal Federal.

A terceira razão desse protagonismo é o grande número de legitimados ativos para propor ações diretas. As pessoas têm direito de propositura. No mundo, em geral, é o procurador-geral da República, às vezes o presidente da República, e um certo número de parlamentares de oposição. No Brasil podem propor Ação Direta o presidente da República, o procurador-geral da República, a Mesa da Câmara, a Mesa do Senado, a mesa de todas as assembleias legislativas, todos os governadores, todos os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, a Ordem dos Advogados do Brasil, todas as entidades de classe de âmbito nacional e todas as confederações sindicais, centenas de pessoas. De modo que no Brasil é preciso que o interesse seja muito chinfrim para que não tenha um desses legitimados para levar a matéria para o Supremo Tribunal Federal. Então a gente decide de tudo, e, portanto, o Supremo decide desde pesquisas com células-tronco embrionárias até importação de pneus, passando pela queima da palha da cana, e tudo chega ao Supremo.

E ainda teve melhor sorte do que o STJ, que teve que decidir que o colarinho do chope faz parte da bebida. No Brasil, a judicialização é um fenômeno muito característico, de uma certa facilidade de acesso, de modo que o fato de que tudo termina ou começa no Supremo faz com que fique cada vez mais difícil você traçar com precisão a fronteira entre o Direito e a Política, porque quase tudo

é, em alguma medida, no Brasil, constitucionalizado e depois judicializado.

Vou dar um exemplo, é um tema que eu estou estudando de jurisprudência internacional sobre litigância climática. Em muitos países o Judiciário diz: “Não, eu não vou interferir nessa matéria.” Só que no Brasil o meio ambiente, o direito fundamental ao meio ambiente saudável está na Constituição e o dever do Poder Público de proteger o meio ambiente e os diferentes biomas está na Constituição. Então, um partido político ajuíza uma ação e diz o seguinte: “O desmatamento na Amazônia, em 2012, era de quatro mil quilômetros quadrados. Em 2022, já ultrapassou 15 mil quilômetros quadrados.” O Poder Público está cumprindo o seu dever de preservar o ambiente? O Poder Público está cumprindo os seus compromissos internacionais pelo Acordo de Paris? O Poder Público está cumprindo a legislação interna brasileira? A resposta é não.

E, portanto, no Brasil, o julgamento não acabou, mas já temos um voto declarando que existe um estado de coisas, inconstitucional em matéria ambiental, porque o Poder Público não tem reprimido adequadamente mineração ilegal, extração ilegal de madeira em invasão de terras indígenas.

Portanto, essa é uma questão que no Brasil é uma questão judicializada e judicializável. E, como a Constituição impõe um dever e institui um direito, o Judiciário vai dizer: “Isso é muito complicado.” Portanto a característica do sistema brasileiro, do constitucionalismo brasileiro é esse protagonismo do Judiciário. Foi uma escolha do constituinte. Ele não é uma questão de autocontenção. O Judiciário não pode dizer: “Ah, não vou decidir isso.” É claro que você pode decidir uma matéria com autocontenção, mas se alguém disser, como no meu caso, uma decisão por 10 a um, existe um Fundo Clima, existe um orçamento para investir na proteção contra a mudança climática e esse dinheiro não é gasto porque não tem nenhum programa governamental de enfrentamento à mudança climática, a despeito dos compromissos que o Brasil assumiu. E no Brasil o Judiciário: “Não, tem que gastar esse dinheiro”, é uma característica do sistema brasileiro. Às vezes eu acho que funciona para bem, acho que às vezes é problemático porque estressa a relação entre os poderes.

Seguindo viagem, nós temos ainda uma outra característica, que é uma imensa competência criminal da Suprema Corte. Nenhuma Corte Constitucional no mundo tem a competência criminal que o Supremo Tribunal Federal tem, competência originária para julgar

parlamentares e autoridades públicas e competência recursal, inclusive por via de *habeas corpus*, não é recurso, é uma ação, mas tudo chega ao Supremo. Qualquer réu, qualquer réu condenado criminalmente pode impetrar um *habeas corpus* pelo Tribunal Federal. Isso não existe em nenhuma outra parte do mundo.

De vez em quando, quando eu falo: “A gente precisa ter um filtro para os *habeas corpus*”, os criminalistas, meus amigos, ameaçam pegar em armas e, portanto, a gente tem um sistema de milhares de *habeas corpus* que chegam ao Supremo. Em 2017, quando eu mesmo, como relator, propus reduzir o sentido e o alcance do foro privilegiado, tinha 517 ações no Supremo contra parlamentares, entre inquéritos e ações penais. Não há institucionalidade que resista a esta tensão entre o Supremo e o Legislativo, mais de 500 processos contra parlamentares.

Isso é uma característica brasileira, não apenas a competência do Supremo para julgar processos criminais como tanta delinquência parlamentar, mas a verdade é que é totalmente atípico o que acontecia, e a gente conseguiu reduzir em 80%, dizendo que o Supremo só é competente pelos atos praticados no cargo e em razão do cargo, uma redução muito expressiva. Mas continuam chegando todos os *habeas corpus*, e aí, sem fazer nenhum juízo de mérito, o Supremo decide o *habeas corpus* do ex-presidente Lula, anula o processo e, evidentemente, de novo você está na berlinda. Tem gente que gosta, tem gente que não gosta.

Então, como falei para o Nizan, não tem como diminuir a visibilidade, nem a percepção crítica. Quando você julga uma questão que contrapõe ambientalistas e o governo, se você decide a favor do governo, os ambientalistas são capazes de vocalizar muito bem a sua inconformidade. Quando você decide contra o governo, o governo diz que você está invadindo a esfera da política. Quando você tem uma disputa entre índios e fazendeiros, se você decide contra os índios, os índios vocalizam o seu inconformismo; se você decide contra os fazendeiros, os fazendeiros também vocalizam.

Então, não tem como o Supremo vencer um torneio de simpatia, porque evidentemente você está desagradando. O juiz de uma causa concreta - está aqui a minha querida amiga Carmen Silva, que foi juíza por toda a vida -, quando você decide uma questão, você desagrada uma das partes. Paciência.

Mas o Supremo, como ele julga questões em abstrato, ele desagrada uma multidão, de modo que, quando alguém me diz que o

Supremo tem uma avaliação negativa, eu digo que pelo menos metade das pessoas ficam desagradadas cada vez que a gente decide. E às vezes você desagrada os dois lados. Também é uma coisa que acontece.

Portanto, foi a competência criminal do Supremo que deu a visibilidade desde o “mensalão” e um certo desprestígio, porque se criou a sensação de que o Supremo iria ser um protagonista no enfrentamento da corrupção e o Supremo deu um passo atrás e a sociedade se frustrou com isso. Portanto, a competência criminal é o quarto fator.

Então, o primeiro, Constituição abrangente; o segundo, multiplicidade de ações diretas; o terceiro, multiplicidade de legitimados ativos; o quarto, uma competência criminal que dá grande visibilidade e cobertura pela imprensa. E quinto lugar: a gente julga na frente da televisão, da TV aberta.

As pessoas assistem na televisão. Todos os dias, no Jornal Nacional, passa um julgamento. Todo dia tem uma manchete nos jornais e esse não é um fenômeno só brasileiro.

Eu prestei atenção, lendo a *The Economist* desta semana, naquela parte inicial em que eles têm uma lide sobre política, que tinha quatro ou cinco notícias que eram decisões de tribunais. Não é um fenômeno só brasileiro, mas, no Brasil, esse fenômeno é potencializado por esse conjunto de fatores.

Aí, o cidadão, como foi o caso do Nizan, com quem conversei, ele não distingue. Eu estou no meu trabalho, só que o meu trabalho passa na televisão. O telespectador, uma pessoa comum, não distingue se você está julgando, se você está dando entrevista ou se você está dando uma palestra. Ele vê você e acha que é tudo a mesma coisa. “Esses juízes vivem querendo aparecer.” Não, é porque a gente trabalha na frente da televisão. O sujeito pode assistir, é só ligar o canal. E depois passa no jornal, porque a gente decide coisas que geram cobertura jornalística.

Portanto, é equivocado. Eu acho que juiz não deve comentar casos, sobretudo antes de julgar. Em nenhuma hipótese ele pode antecipar posição, mas há uma percepção de que os ministros do Supremo estão o tempo inteiro na televisão. Mas é porque o trabalho é na frente da televisão, então não tem alternativa.

De modo que essas são, eu acho, as razões pelas quais o Supremo tem esse protagonismo, mas não ativismo. O que acontece é que o sujeito que não gosta da decisão diz que aquilo é ativismo.

Então, o Supremo Tribunal Federal decidiu, durante a pandemia, que os estados e municípios podem tomar providências contra a pandemia, porque está na Constituição que, em matéria de saúde pública, os estados e os municípios têm competência concorrente para legislar e praticar atos administrativos. Essa não foi uma decisão ativista, essa foi uma decisão óbvia, extraída da Constituição, literalmente da Constituição.

A CPI da Covid. “Ah, o Supremo se mete em tudo, mandou instalar a CPI da Covid.” Está na Constituição: se um terço dos parlamentares pedir a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito, indicar um fato objetivo e prever o prazo de duração, é um direito das minorias. Aí o Supremo decidiu o que tinha que decidir, o que está na Constituição, de modo que as pessoas atribuem ao Supremo como sendo ativismo a simples interpretação banal do que está na Constituição.

Você pode não gostar da Constituição, pode querer mudar a Constituição, mas não pode dizer que o Supremo criou uma CPI contra o Presidente. Não, a Constituição prevê. Houve CPIs contra todos os presidentes. Portanto, é preciso não confundir judicialização com ativismo e é preciso não confundir protagonismo com ativismo. Protagonismo é que tudo termina no Supremo, não tem como não ser protagonista. Quem não estiver satisfeito com isso, a gente pode repensar o modelo.

A TV Justiça tem, na minha visão, prós e contras. Quais são as desvantagens da TV Justiça? Ela dificulta a produção de consensos. Se você estiver sentado em uma mesa reservadamente, é muito mais fácil você construir uma solução comum.

Em segundo lugar, os votos ficaram mais longos. É um fato e é um erro, porque qualquer diretor de TV dirá que, em matéria de televisão, menos é mais. Aqueles votos rabilongos, com leituras extensas, não dão ibope, não. Mas os votos aumentaram, é um fato.

Em terceiro lugar, nas raras ocasiões em que acontece uma discussão mais áspera - e são raras -, aquilo tem uma potencialidade imensa. Todo mundo fica sabendo que houve uma discussão mais áspera, mas são raras, viu? Nós nos damos bem, nós conversamos, nós nos queremos bem. Eu pessoalmente sou *zen*. É muito difícil me tirar do meu centro. É muito difícil. É verdade que a única vez que aconteceu passou em rede nacional, mas...

Então, esse é, eu diria, o conjunto de razões que levam a um protagonismo e a uma percepção equivocada de que o Supremo se mete em tudo. Quer dizer, é um arranjo institucional que faz com que tudo chegue ao Supremo. É um pouco diferente da narrativa tradicional.

Hoje em dia, você tem esse mundo bipolarizado em que as pessoas passam... Eu estava em São José dos Campos para dar uma palestra, um garçom veio até a minha mesa e disse: “Tem um senhor aqui que é empresário brasileiro, empresário nos Estados Unidos, e gostaria de dar uma palavra. O senhor pode recebê-lo?” O sujeito era educado, pediu ao garçom para perguntar, eu disse: “Claro, eu posso”.

Ele veio até a mesa, era uma pessoa de fato educada, e me disse: “Ministro, respeitosamente, muito prazer em conhecê-lo, eu queria saber por que o Supremo não permite que o presidente Bolsonaro governe”. Aí eu disse: “Olha, é uma visão, mas você tem um exemplo de por que você acha que o Supremo não permite?”. Ele disse: “Não, não quero ser indelicado com o senhor”. Eu disse: “Não, não vai ser indelicado, me dá um exemplo”.

Aí ele não deu um exemplo. Eu disse: “Foi a decisão que permitiu os estados e municípios atuarem na pandemia?” “Não, acho que essa foi uma decisão correta”. “Foi a decisão que exigiu o certificado de vacinação para entrar no Brasil, os estrangeiros?” “Não, imagina, nos Estados Unidos eles fazem assim também.” “Foi a decisão que condenou um deputado?” “Não, ninguém de bem apoia aquilo.” “Então qual foi a decisão pela qual você acha que o Supremo impede?” Então ele falou assim: “Olha, o senhor é muito eloquente, não dá para a gente conversar com o senhor”. E foi embora.

Ele não tinha um exemplo, ele repete o que ele vê na rede social: “O Supremo não deixa o presidente governar”. Mas ele não é capaz de dar um exemplo. É claro que você pode dizer: “Ah, mas não deixou o diretor da Polícia Federal assumir”. Vamos pensar, isso pode ser certo ou pode ser errado, mas foi isso que causou algum problema? Evidentemente que não foi.

Então, cria-se uma narrativa desqualificadora porque o Supremo tem o poder de limitar o exercício do poder. É isso que faz o Supremo. Eu queria dizer que todos os presidentes têm queixa do Supremo. Faz parte da vida. Eu pessoalmente já consegui desagradar PSL, PMDB, PT. Faz parte da vida. Juiz não pode disputar um torneio de simpatia, de modo que eu não me impressiono quando alguém diz que o Supremo está vivendo... É o nosso papel. O populismo judicial é tão ruim quanto qualquer outro populismo.

Só para acabar, eu disse que em todas as democracias existe algum grau de tensão entre quem exerce o poder político majoritário e a Suprema Corte ou Tribunal Constitucional. É um fato, mas, com a ascensão do populismo autoritário no mundo, houve momentos e lugares em que as supremas cortes conseguiram fazer uma resistência adequada à ascensão do populismo autoritário e houve países em que os tribunais perderam. Aí o sistema autoritário se implanta.

Eu tenho três exemplos que gosto de citar - são poucos - em que a corte constitucional impediu a ascensão do populismo autoritário.

O primeiro caso - já tem um tempo - foi um caso na Colômbia, em que o presidente Álvaro Uribe conseguiu, por emenda constitucional, a aprovação para ter um terceiro mandato. Na América Latina, terceiro mandato é o fim da democracia, como a Venezuela bem demonstrou e a Nicarágua também.

E aí, embora tenha sido aprovada a emenda constitucional, a Suprema Corte, o Tribunal Constitucional colombiano disse: “Não se admite um terceiro mandato”. Foi respeitada a decisão e não houve o terceiro mandato do Uribe. Ali se impediu uma queda inexorável no autoritarismo na Colômbia.

Os Estados Unidos também foram um exemplo. Apesar de a Suprema Corte Americana...

[...]

Nos Estados Unidos, embora a Suprema Corte viva um momento de grande desprestígio... A Suprema Corte americana está vivendo o seu pior momento, percebida como apenas mais um ator político e não mais como um ator institucional.

Porém, nos Estados Unidos, houve, após a derrota do presidente Trump, 60 ações judiciais, duas das quais chegaram à Suprema Corte e nenhuma delas anulou as eleições, nem em âmbito estadual e muito menos em âmbito federal. Portanto, o Judiciário ofereceu uma resistência a um presidente que quis usá-lo para frustrar ou fraudar o resultado das eleições.

E acho que, no Brasil, até agora, também se tem oferecido uma resistência adequada, tanto na resistência retórica de enfrentar os ataques, quanto nas providências concretas que precisam ser tomadas. Alguém pode dizer “Eu não gosto do sistema eletrônico de votação”, esse é um direito, mas ninguém pode dizer “Houve fraude e eu tenho prova”, se for mentira. A mentira não é uma forma legítima de

argumentar. A mentira deliberada não é uma forma legítima de argumentar.

Portanto, é preciso que mentir volte a ser errado de novo no Brasil. É muito importante essa observação, porque não é uma questão política, é uma questão ética. Está no imperativo categórico kantiano. Coloque os seus argumentos na mesa, mas você não tem o direito de mentir. É claro que a verdade é plural e a gente tem que viver em um mundo em que a verdade é plural.

Portanto, eu gosto de dar esse exemplo: isso aqui é uma caneta azul. A partir desse fato objetivo, alguém pode dizer: “Eu não gosto de azul, prefiro preto”. Alguém pode dizer: “Essa é uma caneta importada, acho um absurdo alguém ter uma caneta importada”. Alguém pode dizer: “Você é um ser jurássico que ainda tem uma caneta” - aliás, eu tenho várias - “no mundo do computador pessoal”. Mas se alguém disser que isso aqui é um pneu, a gente perdeu a capacidade de interlocução. A intolerância e a violência são produtos da falta de interlocução. As pessoas têm que ser capazes de sentar, conversar e discutir acerca dos mesmos fatos.

Portanto, eu acho que, na Colômbia, nos Estados Unidos e no Brasil, as supremas cortes - até aqui ajudou-nos o Senhor - têm oferecido uma resistência adequada para preservar a institucionalidade. Não é pouca coisa, porque o Brasil virou um país em que as pessoas falam em golpe como se fosse uma coisa natural. Outro dia alguém me perguntou: “O senhor acha que vai ter golpe?”. Eu disse: “Eu só considero as soluções que estão na Constituição, não considero nenhuma outra”. “Eu entendo, mas o senhor acha que vai ter golpe?” Eu disse: “Acho que não”. Mas o número de vezes que as pessoas me perguntam isso está começando a me preocupar, entendeu?

Não é normal você perguntar se você acha que vai ter golpe. Tem alguma coisa esquisita acontecendo. Aí veio o manifesto dos professores da USP, dos estudantes, da sociedade civil, depois veio um da Fiesp, da Febraban. Assim, se o sujeito está fazendo manifesto pelo Estado de Direito é porque as pessoas estão se sentindo ameaçadas. Tem alguma coisa estranha acontecendo. Não é normal o discurso de que vai ter golpe. “Vai respeitar o resultado da eleição?” É claro que vai respeitar. Não existe alternativa a isso. Portanto, nós naturalizamos algumas coisas que não podem ser naturalizadas. É simplesmente errado.

Os casos de derrota. Hungria é um caso emblemático. Aliás, do emblemático eu já vou falar. Hungria: como é que os líderes

autoritários populistas lidam com as supremas cortes? De duas formas: com o que se chama de empacotamento, *packing the court*, que é povoar as cortes com juízes submissos. Então você muda as regras da aposentadoria para criar vagas ou você aumenta o número de vagas para você poder colocar os seus. As duas coisas aconteceram na Hungria.

Outra forma é você tirar poderes da suprema corte. Na Hungria também aconteceu isso, retiraram o poder de a suprema corte controlar a constitucionalidade de emendas constitucionais. Assim que tirou o poder manda-se uma emenda constitucional fazendo barbaridades e não tem mais como controlar, porque esse poder não existe mais, de modo que ali, quando a suprema corte da Hungria validou a emenda constitucional que tirou o poder dela de controlar emendas constitucionais ela se suicidou e hoje é uma corte completamente capturada pelo Poder Executivo.

Coisa semelhante aconteceu na Polônia, coisa semelhante aconteceu na Turquia e coisa pior aconteceu na Venezuela, porque na Venezuela eles tornaram a suprema corte parceira do poder ditatorial e quando, em 2015, a oposição vence as eleições, a suprema corte declarou inconstitucional todos os atos emanados do Legislativo e, portanto, a suprema corte foi mais do que capturada, ela passou a ser aliada de um projeto autoritário de poder, que depois se repetiu na Nicarágua, com o Ortega.

O caso mais emblemático, e eu vou terminar com esse, foi o da Rússia. Quando vem o fim da União Soviética, o tribunal constitucional russo se destaca como uma instância institucional muito importante, inclusive declarou a inconstitucionalidade do Partido Comunista, estavam tentando redemocratizar o país quando entra o Iéltsin. E aí o Iéltsin, em um arroubo autoritário, fecha o parlamento, fecha a Duma.

Aí o tribunal constitucional invalida a decisão do Iéltsin, que fechou a Duma. Disse que ele extrapolou os seus poderes. O Iéltsin convoca um referendo e fecha não só a Duma, como também o tribunal constitucional - ficou sem nenhum dos dois -, que só volta em 1995, já sob o Putin e com poderes totalmente irrelevantes.

Portanto, esse foi um caso emblemático de derrota institucional de uma suprema corte que quis se opor a um populismo autoritário que, aliás, governa a Rússia até os dias de hoje. De populismo autoritário foi tendencialmente virando fascismo, porque é muito comum populismo autoritário degenerar em fascismo.

Qual é o apanhado geral dessas coisas que eu procurei compartilhar aqui? Em primeiro lugar, a democracia foi a ideologia vitoriosa do século XX, ela vive um momento de recessão democrática em diferentes partes do mundo, o populismo autoritário floresceu nos desvãos da democracia.

A democracia não conseguiu acabar com a pobreza extrema, a democracia não tem sistemas eleitorais, hoje, que façam com que as pessoas se sintam bem representadas. Em toda parte do mundo o bordão é “não nos representa”, portanto é preciso repensar o modelo representativo da democracia e a experiência histórica tem demonstrado que quando os líderes populistas se reelegem, aí o autoritarismo se implanta. Foi o que aconteceu na Hungria, foi o que aconteceu na Turquia, foi o que aconteceu na Venezuela, foi o que aconteceu na Nicarágua.

O segundo fenômeno que eu destacaria dessa conversa é uma ascensão do Poder Judiciário e das cortes constitucionais. Isso aconteceu em todo o mundo. A judicialização é um fenômeno mundial, porém, no Brasil, ela é potencializada por aquele conjunto de fatores que eu procurei destacar, dentre os quais uma Constituição abrangente, uma facilidade de acesso ao Supremo Tribunal Federal.

Por fim, quando é que uma suprema corte consegue ser uma resistência adequada para a ascensão de regimes autoritários? Quando ela não está sozinha. É preciso que haja sociedade civil mobilizada, é preciso que haja partidos políticos atuantes, é preciso que haja imprensa livre e aí as cortes constitucionais conseguem ser um apoio importante.

Se esses outros segmentos tiverem sido capturados pelo poder autoritário, como aconteceu em diversos países, não há suprema corte que, sozinha, consiga oferecer resistência à ascensão autoritária.

E há uma última observação muito importante: as supremas cortes precisam ter a preocupação e o cuidado de jamais deixarem de ser atores institucionais e não se tornarem atores políticos, porque se elas se tornarem atores políticos, como qualquer outro, elas perdem a autoridade.

É claro que os agentes políticos contrariados sempre vão dizer que a Suprema Corte está tomando atitudes políticas, mas eu escrevo, falo, voto, ninguém nunca vai ter visto uma demonstração de preferência pessoal, porque o papel de um ministro do Supremo, de um juiz constitucional, é defender a constituição, a democracia e as instituições. E, ao fazer isso, você tem que estar preparado para desagradar muita gente, porque as pessoas sempre acham que têm razão

e têm as suas próprias razões, porém, um juiz constitucional não pode se mover nem por simpatias e nem por preferências pessoais; ele tem que, genuinamente, interpretar a constituição.

É isso que dá a ele autoridade, não importa o que digam, o certo é certo, o justo é justo, o legítimo é legítimo. Ninguém é bom demais, ninguém é bom sozinho, a institucionalidade é uma obra coletiva.

Eu gosto sempre de usar uma parábola que eu usei na minha sabatina, e com ela eu termino. A vida é uma corda bamba, a gente está sempre andando na corda bamba, a gente está sempre se equilibrando. Não importa se você é ministro do Supremo, presidente da República ou um cidadão comum, não importa se você está no palco ou se você está na plateia, viver é andar em uma corda bamba, a gente está sempre se equilibrando.

Às vezes você inclina um pouco para um lado, às vezes inclina para o outro lado, vai se equilibrando. Às vezes a plateia acha que, como tudo está indo muito bem, o equilibrista está voando. Isso não é grave, porque a vida é feita de certas ilusões, mas o equilibrista tem que saber que está se equilibrando porque se ele achar que está voando ele vai cair. E na vida real não tem rede.

Portanto, a jurisdição constitucional, o papel de uma Suprema Corte deve ser exercido como eu acho que a vida deve ser vivida, com determinação - muito importante -, com seriedade, um pouco de bom humor, quando possível, e, sobretudo, com humildade.

[...]

MARCO ANTONIO HATEM BENETON – [...] Sr. Ministro Luís Roberto Barroso, em nome da Assembleia Legislativa, da Presidência, dos deputados e de todos os servidores, eu agradeço imensamente as suas palavras.

Eu tenho procuração, decorrente do texto da Constituição Estadual, que eu posso representar a Assembleia Legislativa, mas eu acredito que eu também tenho, neste momento, como diz o grande advogado do vosso Rio de Janeiro e da desembargadora Carmen Silvia, o Decio Silva, o mandato afetivo de todos que estão nesta plateia e que nos assistem hoje para dizer, tomando emprestada uma frase extraída da Bíblia, mas não no sentido religioso, mas da sua beleza literária: Feliz é a nação cuja suprema corte tem o senhor como ministro e feliz é a suprema corte cuja nação tem como ministros livros vivos.

Livros vivos que nos ensinam o verdadeiro caminho a seguir, que é o caminho do constitucionalismo, da democracia, e que nos fazem, nesta manhã fria, aquecer nossa esperança de ver nos ministros do Supremo Tribunal Federal a coragem renascer. Na vossa pessoa, na pessoa do ministro Alexandre de Moraes, com quem eu tenho uma proximidade.

Coragem essa que nós vimos no Supremo Tribunal Federal nas figuras dos ministros Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva. A coragem de dizer a verdade à luz da Constituição. E dizer a verdade à luz da Constituição é manter viva a nossa sociedade, é manter viva a nossa esperança de que não vai ter golpe. Vai ter, sim, a continuidade da nossa Constituição de 1988, promulgada sob os auspícios de todo o povo brasileiro.

Por isso, ministro, em nome de todos aqui, desse mandato afetivo que tenho certeza que me transmitiram, quero agradecer imensamente e desejar que a vossa jurisdição no Supremo Tribunal Federal produza muitos e muitos votos doutrinários e que sempre retorne a esta Casa, onde será, com certeza, sempre bem-vindo.

PAINEL 3

O PAPEL DAS CONSULTORIAS
JURÍDICAS NO
PODER LEGISLATIVO

Angela Cignachi
Alexandre Issa Kimura
Leandro Vinícius da Conceição
Luciana de Fátima da Silva
Luciana Lóssio

30/08/2022



[...]

ANGELA CIGNACHI – [...] Gostaria de cumprimentar os palestrantes desta Mesa [...]: dr. Alexandre Issa Kimura, que é o procurador-chefe da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; o dr. Leandro Conceição, que é ex-servidor da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, advogado especialista nas áreas Eleitoral e Licitações. Quem falará também é a dra. Luciana de Fátima da Silva, supervisora do setor Judicial da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo e a dra. Luciana Lóssio, que dispensa também apresentações, ex-ministra do TSE e advogada militante em Brasília.

É um prazer estar aqui com todos e eu já passo a palavra rapidamente ao dr. Alexandre Issa Kimura, para falar sobre o papel das consultorias jurídicas no processo legislativo. doutor Alexandre, fique à vontade por dez minutos e traga a sua experiência e suas considerações sobre o tema.

ALEXANDRE ISSA KIMURA – [...] E a minha função hoje é trabalhar, apresentar alguns aspectos sobre as consultorias jurídicas dentro do Poder Legislativo. Eu começo falando que comecei a discussão, a reflexão sobre esse tema quando fui lá para 1997, quando eu tomei posse aqui na Procuradoria.

Eu lembro que eu concursado, procurador, querendo conhecer um pouco a dinâmica da Casa, ficava muito no plenário tentando entender o processo legislativo. E um dos debates que ocorria naquela época era justamente a paridade de armas, a questão técnica que o Legislativo precisava ter para fazer um confronto com o Executivo.

Então chegavam projetos de técnicos do Executivo e nós não tínhamos a mesma estrutura para poder debater internamente o projeto, a matéria aqui na Casa Legislativa. Isso é uma coisa que ficou e esse é um debate superinteressante, porque isso, de certa maneira, reforça a discussão quanto à separação dos Poderes.

Como você vai discutir num campo específico técnico uma determinada matéria - ambiental, seja lá de que área for, saúde - se nós não temos profissionais técnicos que pudessem fazer frente a esse debate junto ao Poder Executivo? Isso num primeiro momento me chamava bastante a atenção e gerava uma importância para esse debate.

Logo em seguida, a gente começa aquela discussão de funções típicas e funções atípicas, que é uma classificação a que particularmente eu não sou muito simpático. Eu não gosto de classificar as funções do

Legislativo, Judiciário e Executivo em funções típicas ou atípicas por uma razão: eu acho que ela não é útil para o que a gente quer explicar.

Eu prefiro função-meio ou função-fim. Exemplo aqui: se eu tenho uma cassação de deputado, a função de julgamento é tradicionalmente classificada como função atípica, mas que isso é materializado por um projeto de resolução aqui na Casa, materializado por um projeto de resolução, espécie normativa que acaba gerando uma confusão com relação à atividade legislativa.

Então não tenho aqui a ideia de classificar, mas eu gosto muito da ideia de função-meio e função-fim. Nessas funções, sejam administrativas, sejam fiscalizatórias ou função legislativa, aí eu consigo também delimitar. Nessas funções administrativas, por exemplo, é muito fácil o corpo técnico, o corpo burocrático da Assembleia Legislativa estabelecer, no caso das procuradorias, emitir um parecer sobre questões relacionadas com o servidor público, questões relacionadas com licitação.

Não estou dizendo que o tema é fácil, mas para o debate é fácil. É fácil você delimitar o exercício dessas funções aqui na Casa. A função investigativa de CPI na assessoria jurídica que a Casa Legislativa tem no âmbito da nossa procuradoria é uma assessoria eminentemente procedimental: o cumprimento de normas regimentais, se deve ou não pedir autorização judicial para uma condução coercitiva.

É nesse sentido que se faz a assessoria, nunca enfrentando o mérito, até para não sobrepor a representação política, o papel e o trabalho que os parlamentares aqui têm. No Conselho de Ética, nós temos aqui uma enxurrada de processos. Extremamente trabalhosa tem sido a atuação da Procuradoria no Conselho de Ética durante esta legislatura, mas também uma análise evidentemente procedimental.

Não tenho aqui uma discussão muito mais aprimorada. Qual é o grande problema? Enquanto o ministro estava fazendo aqui a sua exposição, eu estava vivendo aqui um conflito de emoções.

Eu não sabia se eu ficava aliviado ou se eu ficava angustiado, porque se ele enquanto ministro da Suprema Corte entendia que esse debate situação - oposição gerava simpatias ou antipatias no povo, você imagine dentro da Casa Legislativa atuar no processo legislativo, onde cada assessoria que você presta também gera a nossa simpatia ou antipatia dentro do corpo político.

Então são situações que muito me angustiam, porque há um conflito muito intenso aqui dentro da Casa. Num momento em que você

tem aquela representação cívica, que você é formado para isso, você tem que respeitar a vontade do parlamentar e eventualmente você precisa oferecer um parecer nitidamente constitucional.

Quanto a isso, eu não tenho qualquer tipo de discussão, mas onde existe aquela zona de penumbra em que você não tem uma jurisprudência eventualmente consolidada do Supremo Tribunal Federal, uma jurisprudência consolidada aqui do Tribunal de Justiça de São Paulo e você tem que emitir um parecer, você fica naquele conflito entre apresentar um parecer com base na jurisprudência e evitar aquela discussão social.

Ou seja, é possível a assessoria técnico-jurídica se sobrepor e eventualmente inibir uma atuação de representação política? Esse é o grande problema que as procuradorias, no âmbito do Poder Legislativo, vão ter que enfrentar. Esse é o grande gargalo que nos faz ser simpáticos ou não às opiniões aqui internas da Casa. Eu tenho aqui o Eduardo; o Eduardo fez doutorado comigo.

E nós tivemos umas aulas - eu não vou falar de uma maneira muito simplista; é lógico que é muito complexo do que eu estou aqui falando - da Teoria dos Sistemas. A Teoria dos Sistemas fala que o político trabalha com o poder ou não poder, situação ou oposição, enquanto que o jurídico trabalha com o lícito, ilícito, constitucional, inconstitucional e com acoplamento institucional da Constituição Federal.

Mas e isso aqui? E nós? Nós estamos aqui no âmbito de uma Casa Legislativa, no processo de formação legislativa, precisando trabalhar com o jurídico no âmbito do político, sabendo que inclusive a própria jurisprudência pode sofrer suas mutações, e acho que é esse o nosso grande desafio.

É saber interpretar a realidade social, saber compreender o dinamismo social sem fugir do cumprimento constitucional, do cumprimento da Constituição. Parece-me que eu tenho impressão de que essa é a grande dificuldade dentro das Casas Legislativas que o órgão de assessoramento técnico-jurídico enfrenta. É essa aqui a nossa discussão.

Eu tenho aqui alguns debates que sempre - nesses 25 anos, quase 26 anos - a gente tem enfrentado. Nós sabemos que o aspecto ideológico permeia a atividade parlamentar e esse aspecto ideológico não pode permear a atividade de assessoramento técnico dos concursados, do efetivo, aquele dever de imparcialidade, aquela honestidade com relação a sua atuação funcional.

Evidentemente que isso não é fácil. Existe, inclusive, a possibilidade de divergência técnicas com relação à atuação de determinado tema e isso é sempre uma zona de muito conflito dentro de uma Casa Legislativa, dentro da assessoria técnico-jurídica, como também dentro da assessoria técnica em outras áreas. São essas as considerações que eu gostaria de fazer. São esses os temas que eu trago aqui ao debate para reflexão de todos.

[...]

ANGELA CIGNACHI - Obrigada, dr. Alexandre. Acho que para resumir o que o senhor falou a gente pode remeter à palestra do ministro Barroso, que falou que a gente vive na corda bamba. E aqui me parece que o trabalho da assessoria técnica no Poder Legislativo é realmente equilibrar, respeitar, enfim, as posições políticas e ideológicas, mas também ao mesmo tempo observar a Constituição, enfim, as normas para chegar numa formação, a criação de normas constitucionais, mas que atendam também o anseio político e da sociedade.

ALEXANDRE ISSA KIMURA - Nem sempre temos sucesso, mas lá na frente... Inclusive defendemos as Ações Diretas de Inconstitucionalidade na prestação das informações, ainda que... E essa é outra zona de conflito, porque um parecer prévio no âmbito da assessoria técnico-jurídica compromete muito a discussão do procurador que vai atuar no contencioso depois, o próprio órgão podendo atuar em duas vertentes distintas. É muito cuidadoso esse debate.

[...]

LEANDRO VINÍCIUS DA CONCEIÇÃO – [...] A fala do ministro hoje nos trouxe uma, pelo menos a mim, me trouxe uma visão diferente, me fez abrir a mente para uma visão que, sinceramente, eu não tinha desta forma. Eu pensava, sim, mas com uma visão diferente. Então foi brilhante. Agradeço muito o ministro por ter me dado este conhecimento.

Mas ao nosso tema aqui eu penso que há uma visão do outro lado, porque embora minha vida pública tenha sido a maior parte do tempo fora do Legislativo, então eu tenho uma visão talvez um pouco diferente dessa que foi trazida pelo Dr. Kimura. Eu vejo que, além

dessa questão da consultoria jurídica, dessa questão da adequação da norma à vontade do político, à vontade do legislador, a função do advogado, a função do consultor jurídico é de extrema importância, e ela não se resume tão somente nessa questão de assessoramento da feitura das leis, da elaboração de pareceres.

Ela vai também ao nível de representação judicial. Muitas vezes as pessoas perguntam: “Mas o procurador da Câmara, das assembleias, ele vai defender político? Ele vai só dar uma assessoria?” Não. Ele não vai defender político, ele vai defender a instituição. E ele também não vai só dar essa assessoria, ele vai realmente responder pelo órgão, ele vai defender o órgão, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial. Sabe, essa visão que a sociedade tem de às vezes pensar que a Câmara, que a Assembleia não tem legitimidade, talvez venha daquelas inúmeras decisões onde o Judiciário não reconhece a legitimidade das câmaras municipais para atuar em juízo.

Só que isso não é bem assim nas outras esferas, como no caso das assembleias legislativas estaduais, que possuem um corpo jurídico atuante, e não só nessa assessoria, como também da representação judicial. São várias as ações que são impetradas contra as casas de leis, às vezes mandado de segurança contra o presidente, *habeas corpus*, ação popular, e inúmeras outras possibilidades de representação judicial. Então eu vejo que a advocacia pública nessa área é uma advocacia assim, que não teve tanta relevância, não é uma advocacia tão, tão disseminada, mas é uma advocacia de extrema importância, de extrema importância. Por quê?

Quando a gente para pensar no processo legislativo também, Kimura, que como você disse é aquele conjunto de atos que são destinados à formação de emendas constitucionais, leis ordinárias, leis complementares, a gente precisa da presença do advogado, a gente precisa da presença do consultor jurídico, para quê? Para evitar aquele monte de legislação maculada com vícios de inconstitucionalidade e tantos outros vícios, que depois geram a nulidade dessas leis, que geram as demandas no Judiciário, como o ministro disse, que trazem tantas demandas ao Supremo por essa falta de cuidado lá no início da norma, por uma falta de análise da legislação, pelo advogado nas câmaras, nas assembleias, no Senado.

Então assim eu acho que a função do advogado público, a função do consultor jurídico na área legislativa, ela é da mais absoluta importância. Como dito ontem pelo presidente Michel Temer, eu acho que valeria muito a pena que isso fosse, ao final deste nosso Congresso

aqui, que fosse endereçado um ofício ao MEC para que se criasse, sim, uma matéria de Direito Legislativo nas faculdades, porque assim resolveria inúmeros problemas. Dentre eles, um deles era diminuir o número de ações ao Supremo, porque nós teríamos leis melhores, leis mais bem feitas, leis tecnicamente elaboradas, claro, atendendo a vontade do legislador, só que sem deixar de observar as questões técnicas.

Eu acho que assim teríamos assunto para falar aqui por muito tempo. Mas em razão do pouco tempo que a gente tem e com esse brevíssimo esboço que a gente fez aqui agora, eu procurei assim, simplesmente, trazer uma visão panorâmica das muitas possibilidades de atuação de um órgão de representação judicial do Poder Legislativo. [...]

ANGELA CIGNACHI - [...] Parece-me que foi mencionado ontem também, talvez pelo dr. Pier, não lembro exatamente quem, a produção acadêmica relacionada ao Direito Legislativo é muito precária, nós não temos muito material acadêmico sobre o tema. Realmente é de extrema importância, porque toda a produção legislativa passa pela atuação e pela colaboração dos consultores assessorando as casas, os parlamentares. Realmente é uma lacuna que nós temos no Direito.

LEANDRO VINÍCIUS CONCEIÇÃO - Sim. Todo o ordenamento jurídico passa na mão antes de um advogado ou de um consultor jurídico de uma câmara. Então assim é uma matéria de extrema importância que nem mesmo doutrina na área a gente consegue encontrar, muito pouca coisa. Talvez nos livros de constitucional do próprio presidente Michel Temer tenha alguma coisa, mas são poucos os autores que se dedicam a escrever sobre o tema.

ANGELA CIGNACHI - Exatamente. Por isso eu louvo mais uma vez a iniciativa do dr. Murillo Aragão na criação, fundação, desse Instituto, que ele serve realmente para jogar luzes para esse ramo do direito, que está um pouco negligenciado. Cabe a nós, operadores, enfim, e partícipes desse processo trazer elementos, produzir e levantar todas as informações e trazer a relevância para a sociedade do papel do consultor e da assessoria legislativa. Mas eu agradeço e vamos também agora passar para a dra. Luciana de Fátima Silva. dra. Luciana, fique à vontade por dez minutos para as suas considerações.

LUCIANA DE FÁTIMA DA SILVA - Muito obrigada. Bom dia a todos. É uma alegria estar aqui presente hoje. Eu agradeço ao ILP pelo convite. Muito me alegra porque eu acho que é importante discutir esse assunto. A contribuição que pode advir da Procuradoria, de existir um órgão de consultoria jurídica nas casas legislativas para o fortalecimento institucional. Eu não sou uma professora, não sou uma acadêmica, assim eu fico até um pouco acanhada de falar aqui, e ainda com a presença do ministro Barroso na plateia.

Mas, enfim, as considerações que eu tenho são frutos da minha vivência prática na Câmara Municipal de São Paulo. Eu entrei no concurso público em 2008 e já fui lotada em um setor que lida com a assessoria, a Comissão de Constituição e Justiça. A gente faz a análise jurídica, né, fazia, que agora eu estou no setor judicial. Mas desde 2008 até dois anos atrás eu estava nesse setor, fui supervisora do setor por muito tempo também.

Então assim eu acho que o parlamentar, ele não tem, na maior parte das vezes, uma formação jurídica, e ele vai lidar com a produção de leis. Então é indispensável contar com um corpo técnico que tenha uma independência para se manifestar, para passar uma orientação se está na competência do ente de legislar sobre aquela matéria, sobre a questão da iniciativa parlamentar, que é outra coisa muito difícil, é o terror de quem atua nessa área. A gente sabe que as leis de maior impacto social, que vão ser percebidas pela população como algo que atente as demandas, elas vão partir, estão na iniciativa do Poder Executivo, e isso tem a sua razão de ser no nosso sistema jurídico. Mas é preciso fazer uma interpretação estrita dessa reserva de iniciativa, como o Supremo bem lembrou com a edição do Tema nº 917, de Repercussão Geral.

Então você contar com um corpo de procuradores vai potencializar, eu acho, a atuação do Poder Legislativo. Tem um ganho do ponto de vista da técnica também. Ainda que eventualmente o parlamentar não acolha aquela orientação que ele recebeu da assessoria jurídica, da consultoria jurídica, do ponto de vista da redação, do ponto de vista da adequação, esse vai ser um texto muito mais, vamos dizer assim, adequado, correto. Então a intenção parlamentar vai ficar clara. E para além da perspectiva jurídica, o acerto ou desacerto dessa lei, o quanto ela contribuiu para solucionar aquela demanda social, isso tudo vai ser verificado posteriormente.

A gente não pode, claro, a gente espera que os parlamentares acolham a orientação jurídica, especialmente quando você já tem uma orientação sedimentada; isso evita o ingresso das leis inconstitucionais, um dispêndio de tempo e energia para a deliberação dessas leis, e depois com a propositura das Adins. Mas quando existe uma zona cinzenta, a gente não pode assim se melindrar, vamos dizer, se o parlamentar não acolhe a nossa orientação. Primeiro porque o Direito não é exato, e tem aquela velha argumentação sempre do levantar o debate, de trazer a discussão. Vale o exemplo do cinto de segurança, originário de uma lei municipal e que depois se espalhou na legislação nacional.

Se a gente pensar nos dias de hoje, a gente pode pensar nas leis que tratam de logística reversa, que depois também, em âmbito nacional, existe a previsão. E a alternativa para o parlamentar, quando a gente está fazendo um trabalho de consultoria, de análise dos projetos de lei, a alternativa é ter um projeto que existe um entendimento de que há um vício jurídico que não é passível de ser sanado. A alternativa que a gente fornece para ele é, olha, “Doutora, como é que eu posso então atender essa necessidade, fazer frente a essa demanda que estão me colocando?” “Ah, o senhor pode fazer uma indicação ao Poder Executivo.” Isso não tem uma ressonância social. O que é uma indicação para o Executivo? Infelizmente, a gente vive em uma sociedade que não conhece o funcionamento das instituições, o papel de cada poder. Se até entre a gente a gente tem essa dificuldade às vezes, então o parlamentar fala: “Se aqui eu apresentei um projeto de lei para discutir, para fomentar o debate, vão compreender. Se eu disser que eu fiz uma indicação ao Executivo, o que é uma indicação?”

Outra via que seria possível utilizar seria a via da fiscalização, tentar atingir, eu tenho um problema aqui no serviço público, numa situação que eu quero atacar via lei. De repente é muito mais fácil que isso seja feito via função fiscalizadora do Parlamento. Mas para isso também é preciso de um apoio, que nem sempre ele vai conseguir. Então assim eu acho que é um trabalho delicado, como o Dr. Kimura colocou, é um trabalho de sensibilidade, mas que a gente, quem gosta, quem se sente bem no ambiente do Poder Legislativo, consegue ir convivendo, mostrando a seriedade do trabalho. Eu acho que a gente consegue desenvolver bem, e ter espaço depois para ir além, além dessa parte da consultoria.

Na Câmara Municipal de São Paulo a gente tem duas iniciativas que muito me orgulham: a primeira delas foi a criação de um portal da legislação municipal. Esse portal divulga a legislação municipal de forma organizada, como está no site do Planalto. Quem lida com a análise de projeto de lei e que precisa fazer, chega um projeto alterando uma lei, sabe o valor que tem isso, você ter uma informação consolidada, atualizada - e para o cidadão também, isso é transparência. Isso foi uma iniciativa, a criação desse portal foi uma iniciativa da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, apoiada pela Mesa Diretora. Então acho que isso é um grande ganho.

E tem também um convênio que a Câmara Municipal de São Paulo fez com a Universidade de São Paulo para fazer uma análise da legislação e criar um observatório da legislação paulistana. É uma aproximação da Câmara com a universidade. A gente acha que isso agrega muito, isso traz, mostra para a sociedade uma preocupação com a qualificação da produção parlamentar.

[...]

ANGELA CIGNACHI - Obrigada, dra. Luciana. Realmente essas iniciativas da [Câmara Municipal], essas que a senhora mencionou, são muito relevantes e se aproximam realmente da Academia, principalmente essa última iniciativa, aproximam a produção legislativa e a melhora na qualificação. O objetivo é a melhora na qualificação da produção dos textos, aproximando à universidade. Muito bacana, parabéns!

Agora passo a palavra, finalmente, à dra. Luciana Lóssio. Fique à vontade, dra. Luciana.

LUCIANA LÓSSIO – [...] Esse evento teve início ontem, ainda no final da tarde pude participar de uma mesa, moderando. Discutimos sobre temas muito interessantes, sobre os desafios do processo legislativo, falamos sobre *advocacy*, *lobby*, enfim, foram vários os temas tratados, muito interessantes. E agora estamos a tratar do papel das consultorias jurídicas no Poder Legislativo.

Inicialmente, quando me foi dado este tema, eu fiquei a pensar “puxa vida, mas eu, que não sou consultora legislativa, o que devo e o que posso falar sobre o assunto?” Mas, melhor refletindo, vejam que interessante, nós temos um ponto muito importante, que foi objeto de lei editado recentemente, a alteração do Estatuto da Advocacia, que foi sancionado agora, no dia três de junho de 2022, que alterou o estatuto

justamente para prever e esclarecer o papel do advogado, legitimar o papel do advogado muito na linha do que ontem o Dr. Pierpalo Bottini compartilhou conosco em uma dessas mesas.

O que diz a lei a partir de agora? O advogado pode contribuir com o processo legislativo e com a elaboração de normas jurídicas no âmbito dos poderes da República. E é exatamente o que estamos aqui a tratar. Legitimou-se a atuação do advogado, que, naturalmente, sempre contribuiu para o aprimoramento da legislação, para o aprimoramento dos debates travados na Casa do povo, nas casas legislativas não só de âmbito federal, como também estadual e municipal.

É natural imaginarmos que as consultorias jurídicas extremamente qualificadas em todas as casas legislativas não comportem também, imagine, uma assessoria a todos os 513 deputados federais. Imagine se cada deputado federal for pedir um parecer à consultoria jurídica da casa legislativa em relação a todos os projetos de lei que lá tramitam. É impossível, é humanamente impossível.

Então é natural imaginar que cada um desses parlamentares não só pode, como deve buscar uma orientação, um debate com os advogados que aqui estão no ordenamento jurídico brasileiro para contribuir, que exercem essa função primordial no poder tanto Legislativo, no Estado Democrático de Direito.

Vejam que interessante. Eu fiz um levantamento para que nós, falando um pouco sobre o que os colegas que me antecederam, sobre essa composição heterogênea que se faz representada nas casas legislativas, eu peguei o exemplo da Câmara dos Deputados, dos 513 parlamentares.

Vejam que há parlamentares das mais variadas profissões: nós temos 133 empresários, 69 advogados, 30 médicos, 26 professores, 26 servidores públicos, 24 administradores, 16 jornalistas, 13 policiais militares, 10 economistas, 9 agricultores, 9 enfermeiros, 8 engenheiros civis, dentre outros.

Vejam, portanto, a diversidade de visões, de experiências e de conhecimento que se faz representar na Casa Legislativa no âmbito federal. Não tive tempo, não consegui fazer o levantamento aqui da Alesp, mas certamente não vai ser diferente. Essa composição heterogênea deve ser bastante similar, de modo a demonstrar a importância das consultorias legislativas, porque quando, imagine, um economista compõe uma comissão de Constituição e Justiça e precisa ali estar para debater a legalização do aborto, por exemplo, ele precisa

buscar ferramentas, buscar conhecimento técnico para bem se colocar, para trazer e tornar aquele debate o mais frutífero possível.

Nessa linha de debate, eu fiquei a refletir sobre a importância das audiências públicas. Vejam que interessante, nas casas legislativas nós temos, isso é uma praxe muito comum, e no Judiciário, puxando um pouco esse olhar para o Poder Judiciário também, as audiências públicas são algo relativamente novo no Poder Judiciário.

Eu fiz um levantamento, a primeira audiência pública se realizou no Supremo Tribunal Federal há exatos 15 anos, quando, à época, o ministro Carlos Ayres Britto, relator de uma ADI que tratava da lei de biossegurança, convocou a primeira audiência pública para que pudesse, da mesma forma que o Legislativo precisa estar ambientado e preparado para debater os mais diversos temas, o Poder Judiciário é da mesma forma.

Da linha do que o ministro Barroso compartilhou conosco dessa ampliação do Supremo, do Poder Judiciário brasileiro, da provocação que o Supremo hoje recebe em razão dessa enorme legitimidade para propor ações de controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, da mesma forma, vem promovendo essas audiências públicas em razão de dispositivos trazidos nessas duas leis, nas leis que tratam das ações diretas de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade e ação por descumprimento de preceito fundamental.

Vejam que interessante como os temas são os mais diversos. Importação de pneus usados, que o ministro Barroso comentou. Funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, também um tema trazido aqui, destacado pelo ministro Barroso. “Lei seca”, marco regulatório para TV por assinatura no Brasil, ensino religioso em escolas públicas, interrupção voluntária da gestação, Marco Civil da Internet. Ou seja, os temas são os mais diversos possíveis.

Coincidente, o ministro Luís Roberto Barroso convocou uma audiência pública para o dia 26 e 27 de setembro sobre um tema que afeta a todos nós, que são as coberturas dos planos de saúde, debate esse que acaba sendo transmutado do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, justamente na linha do que acabamos de ouvir na palestra do ministro Barroso, dessa extrema judicialização da vida, que estamos a viver.

Também é muito interessante pensarmos e refletirmos sobre a visibilidade que hoje se tem não só do Poder Legislativo, como também do Poder Judiciário. O que o ministro Barroso falou e relatou em

relação à TV Justiça, as casas legislativas hoje vivem algo muito similar em razão da TV aberta da Câmara, do Senado, das assembleias legislativas.

E eu tiro isso por mim. Muitas vezes, pela manhã, quando vou praticar uma atividade física ali na esteira, eu ligo a televisão e assisto ou à TV Justiça, ou à TV Câmara, ou à TV Senado, e fico me inteirando sobre os assuntos que foram tratados no dia anterior, ou na semana. Esse é um mecanismo muito importante para o aprimoramento do nosso regime democrático, porque, de fato, a Casa Legislativa está aqui para ser aberta ao povo, é a Casa do povo.

Então esse contato, esse diálogo institucional é primordial para que as funções típicas de cada instituição possam ocorrer da melhor forma. Então esse é um ponto também que eu acho que é importante pensarmos e refletirmos, sobre a importância desse diálogo institucional e republicano que deve ocorrer.

Eu fiquei aqui a pensar também sobre os desafios dos consensos. Vejam que interessante, o ministro Barroso falou da dificuldade de se chegar a um consenso em um julgamento com 11 integrantes. Você imagina na Câmara dos Deputados, com 513 deputados, para se chegar a um consenso na votação de uma lei. No Senado da República, com 81 representantes. É algo muito desafiador.

Portanto, isso demonstra a fundamental importância das consultorias legislativas para que todos, cada um desses 513 parlamentares possa estar ali preparado para debater e se posicionar sobre cada tema, dos mais diversos focos que são levados à apreciação e à deliberação das casas legislativas.

Só para concluir aqui, também um tema interessante, um minutinho, temos dez minutos, que eu fiquei a refletir também quando estávamos a tratar sobre Direito Legislativo, que o Tribunal Superior Eleitoral possui também uma função normativa. Enquanto lá eu estive, deparei-me com esse desafio que também é enorme e senti um pouco na pele acho que o que cada um de vocês sentem, porque como nós temos no Brasil eleições a cada dois anos, a cada dois anos nós temos minirreformas eleitorais.

O nosso ordenamento jurídico eleitoral é constantemente aprimorado. É natural, a sociedade é muito dinâmica. Vejam, por exemplo, o que hoje tanto se fala de *fake news* ou propaganda na internet, nesses aplicativos. Então a legislação precisa estar constantemente atualizada.

Nesses momentos, nós travávamos um diálogo muito republicano com as casas legislativas. Os ministros das áreas técnicas dialogavam com os deputados, com os senadores, com o corpo técnico para que pudéssemos aprimorar, adequar, muitas vezes, a legislação, a jurisprudência aos entendimentos que estavam sendo debatidos e travados perante o Poder Judiciário, perante o Tribunal Superior Eleitoral, de modo que realmente essa atividade da consultoria jurídica das casas legislativas é primordial.

Eu gostaria de parabenizar a todos vocês, procuradores, que exercem essa importante missão para, ao fim, ao cabo, contribuir com o aprimoramento do nosso ordenamento jurídico, do nosso Estado Democrático de Direito. Então são essas as considerações que eu gostaria de trazer, agradecendo uma vez mais a participação e parabenizando, na pessoa do nosso presidente do Instituto Brasileiro de Direito Legislativo, Dr. Murillo Aragão, pela iniciativa e por essa tarde de ontem e manhã de hoje tão frutíferas para todos nós.

[...]

ANGELA CIGNACHI - Obrigada, dra. Luciana. A sua fala realmente traz um enfoque interessante, comparando o Poder Legislativo com o Poder Judiciário, porque, na medida em que no Poder Legislativo nós temos os parlamentares, cada um com sua experiência de vida, sua profissão e que é o retrato da sociedade para dentro do parlamento, é muito importante o papel dos consultores para trazer a parte técnica na produção legislativa.

Eles têm a vivência e têm os interesses, os anseios da sociedade que eles levam, mas, ao mesmo tempo, os consultores, assessores, trazem a importância de uma produção de normas de forma técnica, o processo legislativo, da melhor forma possível.

E no Poder Judiciário, nós temos basicamente o inverso, nós temos os julgadores, que são técnicos, que são juristas de primeira linha e que precisam, muitas vezes, para discutir temas muito sensíveis para a sociedade, eles não têm a experiência, não têm o conhecimento de áreas específicas da vida, que eles precisam, e aí, por isso estão cada vez mais abrindo audiências públicas para ouvir a sociedade, para depois deliberar tecnicamente, com base na lei, na Constituição, qual é a melhor decisão a ser tomada. Então é muito interessante também esse enfoque trazido.

Eu agradeço, mais uma vez, a oportunidade de estar aqui. Parabenizo os palestrantes pelas reflexões trazidas, o que só demonstra

que realmente a gente tem um caminho grande ainda, muita coisa precisa ser discutida e ser trazida para todos, sobre a importância do papel dos consultores da assessoria legislativa em todos os poderes legislativos aqui do País.

[...]

PAINEL 4

DINÂMICA DO PROCESSO DECISÓRIO NO PARLAMENTO

Alexandre Tostes
Rodrigo Del Nero
Breno Gandelman
Julio Cesar Forte Ramos
Beto Vasconcelos

30/08/2022



[...]

ALEXANDRE TOSTES – [...] Ao longo de ontem até agora, a gente tem visto como é relevante se discutir o tema. Fico feliz de estar aqui falando agora, porque eu escutei a palestra do dr. Pierpalo ontem, e ele disse que a gente pode trazer um monte de perguntas e nem se precisa de respostas agora.

Mas acho que a gente pode endereçar algumas perguntas e aqui, aproveitando a qualificação da mesa que tenho o prazer de mediar, e trazer um pouco o objetivo que é esse foro. É descortinar um pouco o processo legislativo, o método de decisão, como funciona, e nada melhor do que a experiência de estar aqui nesta Mesa.

Temos os secretários-gerais da Alesp e da Câmara Municipal e o meu amigo querido, Beto Vasconcelos, que ocupou tanto cargo na Casa Civil que eu fui anotar aqui e eu só botei “Casa Civil”, e que nos dá a honra e o prazer de nos contar um pouco aí dessa experiência de como talvez seria olhar o processo legislativo, olhar a formação de políticas públicas para além do senso comum que temos que é um monte de gente que se reúne em um castelo e de repente sai uma lei.

Então, obrigado por vocês aí. Gostaria de começar então essa provocação com o Dr. Rodrigo aí, talvez trazendo um pouco de luz sobre esse momento da decisão de como se faz o processo legislativo. Muito obrigado.

RODRIGO DEL NERO – [...] Meu nome é Rodrigo, eu sou secretário-geral parlamentar desta Casa há nove anos. Eu estou aqui na Casa há 24 anos, e o maior tempo meu sempre foi trabalhando no processo legislativo.

A Assembleia é dividida, como a maioria das casas legislativas, nessa área parlamentar e na área administrativa, e nós temos o Dr. Julio aqui, que é o meu parceiro. Eu brinco aqui que a gente costuma jogar ping-pong, porque, apesar das funções serem bem definidas, o que é administração, o que é Secretaria Geral Parlamentar, existem os momentos dos problemas comuns.

E aí, como ele é mais novo de Casa, eu acho que eu ganho porque, nessa briga do ping-pong, ele fica com mais pontos do que eu, trabalho para jogar um pouco para ele. Mas mudando para falar, sem entrar no aspecto técnico da tramitação dos projetos, que a maioria das pessoas que estão nos assistindo conhecem, que é sua apresentação, a fase de pauta, as comissões permanentes e depois ele estando apto para

votar, hoje nós temos inúmeros projetos que são apresentados quase que diariamente nesse processo legislativo.

Como você consegue disciplinar como isso vai ser transformado em uma lei, como isso vai caminhar dos poderes, dos parlamentares e de todas as instituições? Hoje nós temos aqui nesta Assembleia Legislativa uma figura, que é o Colégio de Líderes, que existe em vários parlamentos. Em quase todos os parlamentos, existe a figura do Colégio de Líderes.

Na Assembleia Legislativa - que eu posso falar mais decisivamente sobre isso - ele é vital para o funcionamento do processo legislativo, é vital. A figura do líder é extremamente importante, porque além de ser um espaço extremamente democrático, na minha opinião... Porque é no Colégio de Líderes que as decisões... Hoje nós temos na Assembleia Legislativa 23 líderes mais o Presidente.

A figura dessas reuniões é importante para você conseguir definir um mínimo de calendário para o processo ter uma agilidade e a coisa realmente acontecer. As reuniões são definidas semanalmente, a pauta é disponibilizada com antecedência. E o que ocorre? Os seus líderes levam para as suas bancadas.

Então você consegue fazer agilizar o processo legislativo daquela situação de uma pauta que vai ocorrer. Por que eu falo que o Colégio de Líderes é um espaço extremamente democrático? Porque é nesse espaço que entidades, funcionalismo, quando tem alguma matéria a que diz respeito, esse espaço é aberto para as vozes dessas pessoas.

As entidades podem solicitar sua presença e realmente se manifestar, se colocar e colocar sua posição em relação àquela matéria que está em tramitação. É nesse espaço que os líderes organizam a pauta. É nesse espaço que eles definem audiências públicas, chamam técnicos especializados para realmente esclarecer um pouco o processo legislativo, para a gente conseguir ter uma dinâmica dessa quantidade de projetos que são apresentados no dia a dia nesta Casa de Leis.

Ontem, o próprio dr. Luiz Fernando Bandeira de Mello falou como foi a modernização do funcionamento legislativo com base na pandemia. E ele citou que literalmente não tinham mais obstruções nas sessões, porque virtualmente você não derruba a sessão, elas eram muito extensas... O que ocorreu aqui, no meu pensamento, foi exatamente isso.

E a oposição é um processo saudável, e isso realmente não aconteceu, porque as sessões tinham mais dificuldade por causa do

quórum, e os quórums, perfeitos. As comissões permanentes, mesmo depois que a pandemia acabou, continuam virtualmente. Agilizou o processo legislativo? Agilizou o processo legislativo. As comissões se reúnem mais para tomar decisões? Reúnem-se mais. Falta de quórum? Quase zero.

Mas o nosso ilustre ministro falou agora, também nessa parte, o que aconteceu com as sessões presenciais e as sessões virtuais em relação às deliberações do plenário. Nós voltamos a fazer as nossas decisões presencialmente. Ele mesmo falou, sentiu falta dos consensos, das reuniões. Você organizar uma pauta por uma videoconferência dificultou todo o processo legislativo.

Ele agilizou de um lado, mas ele... E a dinâmica do processo legislativo, essa relação de conversa cara a cara, no qual os consensos acontecem, isso fez muita diferença no processo legislativo, na minha opinião. O processo legislativo evoluiu, agilizou? Sim. Mas assim, vamos citar um exemplo sem entrar no mérito.

Há dois anos, o Projeto da Previdência, a reforma da Previdência, que veio para cá presencialmente, sem pandemia. Existiram inúmeras reuniões presenciais. Não com os parlamentares, mas com as entidades. Vários avanços, conversas, emendas, tudo isso foi sendo ajustado. Lógico que depois o mérito do projeto foi discutido sem entrar se o projeto era bom ou ruim em vários pontos, mas houve um avanço nessas negociações diárias de conversa.

No processo virtual, você realmente... Isso foi apagado. É muito difícil você hoje em dia criar um consenso no virtual. Isso nós sentimos muito a falta. E isso foi retomado agora, as comissões permanentes. Mas as nossas decisões de plenário, nós voltamos a ser presencial. E eu acho que isso tem todo um avanço, eu acho que isso é importante para a Casa. O debate, as reuniões presenciais são importantes.

E eu acho que hoje a figura do líder, voltando nessa coisa... Eu acho que sem a figura do líder, que representa a sua bancada, apesar de ser uma quantidade enorme, que eu acho que no processo eleitoral deste ano, provavelmente vai ter uma redução devido a novas configurações, ela é essencial para realmente o processo legislativo conseguir dar bons resultados. Eles são eleitos pela sua bancada e eles representam a sua bancada. Eu fiquei impressionado até quando o Dr. Bandeira de Mello ontem falou que, no início da pandemia, o Senado Federal, antes de conseguir instituir os aplicativos, as votações virtuais, existia o voto de liderança. Nós não implantamos isso aqui.

Mas você vê a necessidade do líder para tomar uma decisão, pelo seu liderado, levando para a sua bancada, a importância de você conseguir. É a forma de ter um processo legislativo ágil, de você conseguir passar para a população os resultados que todos esperam.

Você precisa ter essa agilidade. Hoje essa agilidade é através da conversa, do consenso. Eu acho que a casa legislativa, hoje, sem ter essas reuniões, com todas as bancadas, mesmo com todas as divergências políticas, é a forma de você tomar uma decisão coerente, justa, que nós conseguiríamos chegar num bem comum para toda a população.

[...]

ALEXANDRE TOSTES - Obrigado, doutor Rodrigo. Eu queria aproveitar essa sua intervenção e já puxar um gancho da Assembleia Legislativa para a Câmara Municipal. Mas antes eu queria ressaltar um agradecimento. E fica muito importante, olhando a plateia, muito qualificada.

Mas agradecer aos estudantes que estão aqui, olhando para essa novidade, esse destrinchamento, e jogando luz sobre o Direito Legislativo, o processo legislativo. Nós aqui, acho que ainda temos um longo caminho para percorrer, mas o gás já não é mais o mesmo. A gente depende dessa turma para puxar a sequência e dar voz ao que é importante, ao que é relevante.

RODRIGO DEL NERO - Só aproveitando, é exatamente isso. Ontem até foi uma das conclusões da mesa, na abertura, que é a importância de levar o processo legislativo para as faculdades. Hoje, realmente, o estudante tem dificuldade de entender.

Posso até estar falando aqui essa fase, precisaríamos de mais tempo de explicar uma tramitação de um projeto de lei. Para muitos é simples. Mas, para muitas outras pessoas, é difícil você entender qual que é a fase, passo a passo, para um projeto de lei virar uma lei, que realmente é sua efetivação para a população. Então é importante essa participação, levar o processo legislativo para dentro das universidades.

ALEXANDRE TOSTES - E sem considerar que, como foi dito ontem, apenas um por cento das proposições vira uma lei. Então imagino que 99% têm diversos motivos para não prosperar.

RODRIGO DEL NERO - E você cria então uma expectativa. Se você não conseguir explicar... Porque hoje um parlamentar pode apresentar, ele não tem um limite de apresentações de projetos de lei. Só que, em algum momento, na Casa não tem como você deliberar sobre todas as leis apresentadas. Então você precisa ter realmente esse dinamismo.

ALEXANDRE TOSTES - Doutor Breno, já passo ao senhor com essas outras provocações. Muito obrigado.

BRENO GANDELMAN – [...] Eu vou falar um pouquinho da Câmara Municipal. Mais de 17 mil leis. São 55 vereadores, mais processo decisório. Quem realmente comanda a casa legislativa no município, unicameral, um prédio só, é o presidente da Câmara. Só que, lógico que não é sozinho. Lá na Câmara Municipal, nós não temos o voto de liderança. Mas é muito importante a manifestação das lideranças. Não tenha dúvida.

Hoje temos, inclusive, Colégio de Líderes. Às 14 horas, toda terça-feira, com raras exceções, temos o Colégio de Líderes. E é algo bastante interessante. Tem se falado de todo esse panorama legislativo desde ontem.

Eu ia começar, eu peguei, desde a década de 90 para cá. Não cheguei a participar da elaboração da Lei Orgânica, da Constituição da cidade de São Paulo, nem do Regimento. Eu já peguei ele posto. Mas eu participei de toda a aplicabilidade, a aplicação do Regimento e da Lei Orgânica.

Na década de 90, não tinha nem a televisão. Então nós não tínhamos a televisão, nós tínhamos a radiofonia. E faz uma bela diferença a televisão. Para a gente chegar, hoje, até o Microsoft Teams, que é utilizado no nosso sistema híbrido, nas sessões virtuais, primeiro passamos da radiofonia para a televisão. Em época eleitoral, por exemplo, às vezes o vereador nem estava.

O presidente já falava “Adriano Diogo, presente; Aldaíza Sposati, presente”, falava “número legal”, abria a sessão, chamava os oradores, quatro ou cinco, falava na fase de debates, e a sessão terminava.

Eu peguei o Colégio de Líderes, era no sofá. Era na Presidência. Os líderes subiam. Às vezes, uma pauta de 50 a 80 itens, discutidos, item a item, nos sofás, na Presidência. E tem uma passagem, no elevador privativo, para a sala da Presidência.

Depois de duas a três horas, nós estávamos no penúltimo ou último projeto, entrava um vereador, e falava:

“Não, não! Eu não concordo. Eu vou obstruir a sessão.”

“Mas como assim? E o teu líder?”

“Não, não! O meu líder não me representa. Eu não quero.”

E assim se derrubava a sessão. Ou seja, cada vereador tem esse poder de obstrução, na Câmara de São Paulo. Um vereador, querendo discutir, ele vai, discute todos os projetos, e inviabiliza uma pauta de votação. Então nós temos já essa dinâmica. Do sofá passou para uma mesa. A mesa tinha a plaquetinha, cada líder partidário, 15 a 20 partidos.

E hoje, depois de um tempo, passou a ter Youtube, televisão, toda a participação. As pessoas, o povo participa. Às vezes, sindicatos, entidades revolvem ir à Câmara presencialmente. E pedem, muitas vezes, a palavra, e são ouvidas no Colégio de Líderes.

Então eu participei - vamos chamar assim - de toda essa mudança da dinâmica da participação popular. Mas esse poder decisório envolve o presidente, envolve os vereadores, passou a ter então muito mais a população, com esses meios, mecanismos, ouvidoria, *e-mail*, e às vezes até o celular do vereador.

Então, desde aquela época que a pessoa ia pedir para o vereador pagar uma conta, ia presencialmente, levava a conta de luz, de água, para o vereador, hoje nós temos participações efetivas, de todas as formas. Via gabinete, via institucional, via Presidência, o Ministério Público.

E aí, um detalhe que às vezes não se fala: que, no Município, nós temos dois poderes, o Executivo e o Legislativo. Mas nós temos ingerência do Ministério Público e do Judiciário. E cadê o freio e o contrapeso?

Não estou defendendo um Poder Judiciário municipal, veja bem. Mas existe esse fator impositivo do Ministério Público e do Judiciário frente ao Legislativo municipal. E, como se fala, decisão judicial se cumpre, cabe acatar. Mas há um aprimoramento.

E, principalmente, se questiona a questão de participação popular, audiências públicas em determinados projetos, projetos de impacto ambiental. Semana passada, votamos o Plano de Intervenção Urbanística no Centro de São Paulo. Tem previsão de votar PIU Paraisópolis, PIU Pinheiros, PIU Vila Leopoldina. Até o fim do ano, está prevista uma revisão do Plano Diretor.

Então eu diria que a nossa assessoria é composta não só de advogados: de engenheiros, arquitetos, matemáticos, biólogos, enfermeiros, médicos, todos no processo legislativo, que vai de fio a pavio.

Ontem se falou também da questão da sessão noturna. Na Câmara de São Paulo, basicamente se vota nas sessões extraordinárias. O vereador não ganha um real a mais. Nunca existiu jeton, não ganha nada. E, como a pauta é travada por veto, projeto pedindo regime de urgência, contas, então tudo vai para a Ordem do Dia da sessão extraordinária.

Nós tivemos muitas sessões noturnas, mesmo antes da televisão, e depois com a televisão. Eu me lembro, só para ilustrar, de um vereador que, há uns 20 anos atrás, ele vinha, saía do elevador privativo, e ia assinar o ponto. O ponto era uma pranchetinha laranja, com uma folha de papel. E falava assim:

“Está acabando a sessão ordinária. Breno, hoje não tem nada, né?”

Eu falava:

“Vereador, tem sessão extraordinária de madrugada hoje.”

“Ah, não! Você está brincando!”

“Não, tem convocada.”

Ele dizia:

“Esse PT não tem família.”

Eu dava risada, com a postura do vereador, a título de ilustração. Ontem se falou dessas missas negras, noturnas. Ali, na Câmara, é a calada da noite.

“Não, vai votar na calada da noite.”

Aí o vereador de oposição levava o “kit madrugada”. E falava:

“Ó, estou com o ‘kit madrugada’.”

E lá sempre se falou: “A oposição discursa, e a situação coloca o voto.” Essa é a grande realidade”. Tendo 28 votos, você vota quase todos os projetos, que é a maioria absoluta no âmbito da Câmara. Então eu participei de toda essa dinâmica. Eu ia dizer, como é um lugar só, um prédio só, ilustrar, por exemplo, há um tempo atrás, fizemos uma sessão extraordinária virtual. É todo um processo.

Antes da pandemia, se instituiu uma sessão virtual para projetos ditos de menor impacto: as homenagens, nome de rua, nome de bairro, comemoração de aniversário de bairro, etc.. Em cima disso, se montou uma ponte para a pandemia. Na pandemia, foram votados vários

projetos sobre essa questão da Covid, e até um complemento municipal de auxílio emergencial.

Eu lembro que, um desses dias, estávamos numa sessão virtual, sexta-feira à noite. Terminou seis ou sete da noite. Passa meia hora, o presidente liga e fala:

“Breno, arruma um projeto de área administrativa, que eu preciso unificar os feriados, tornar os feriados uma coisa só. Precisamos fazer essa não aglomeração de pessoas por alguns dias seguidos. E não preciso dizer que estou com o prefeito, essas coisas.”

Não deu nem cinco minutos:

“E aí, já arrumou o projeto?” Que eles chamam, em Brasília, de “jabuti”, e em São Paulo a gente chama “cavalo”.

“Arrumou esse cavalo?”

E aí tinha que ver o projeto que passava pelas mesmas comissões. Aí tinha um programa municipal. Passava pelas comissões de Justiça, Administração Pública, Finanças e Orçamento.

“Presidente, tem aqui.”

“Então é esse mesmo.”

Sexta-feira à noite:

“Convoca todos os vereadores, sessão extraordinária na segunda-feira. Manda telegrama, manda *e-mail*, manda o que você precisar, Microsoft Teams, *chat*.”

Tá bom. Aí, sábado, estou sossegado. Toca o presidente:

“Te mandei o texto. Você vai fazer o substitutivo dos feriados, assim e assado.”

Aí, é lógico, como falado, até o pessoal mais novo, já liguei para o chefe do plenário, que tem o apoio legislativo:

“Edu, junta aqui, assim e assado.”

Ele junta rápido, manda por Whatsapp, que passou a ser instrumento de trabalho. Aí manda para o presidente e já costura o substitutivo. O presidente começa a mandar mensagem:

“Está errado, está não sei o quê.”

Aí você olha, procura, muda o artigo de lugar.

“Onde que está o erro?”

Na hora de formatar, um artigo ficou colado no outro, em vez de ter a linha de baixo. Conclusão: na segunda-feira, os vereadores compareceram e votaram esse projeto. Se encaminhou, na mesma segunda-feira, de volta para o Executivo. O projeto foi sancionado na

segunda-feira. Na terça-feira, já estava no Diário Oficial. Ou seja: de sexta para segunda-feira, foi votado um projeto de lei, que virou lei.

Então é o que falo aqui: o tempo legislativo é outro tempo. Algo pode demorar, como em Brasília, um código de Processo Civil, processo penal, pode demorar 30 anos, 40 anos para ser apreciado. Como, num município, às vezes, em uma semana ou menos de uma semana você consegue aprovar um determinado projeto de lei. Então é algo interessantíssimo.

E, nessa questão também dos atores, começam a surgir novos autores. Um vereador, há pouco tempo atrás, aprovou o plebiscito. Estou me lembrando do plebiscito, porque um candidato falou um monte de plebiscito esses dias. Aprovou o plebiscito. Há 40 anos atrás, quando aprovaram o plebiscito, chegou no Tribunal Regional Eleitoral, e falou:

“Não tenho dinheiro, não tenho condições.”

Então a gente já tinha até “não tem como aprovar plebiscito, porque não tem como implementar”.

E aí coisa mudou. Chegou no Tribunal Eleitoral, que seria agora, em outubro:

“Vocês, por favor, remetam as condições, as perguntas, os questionamentos do plebiscito, porque vocês é que aprovaram a lei que é um projeto de decreto legislativo. Agora, por favor, colaborem conosco.”

Aí veio um ofício. Nada. Aí veio um segundo ofício.

“Presidente, é o seguinte. É algo aprovado aqui. Como é que a gente não vai tomar uma atitude? O Tribunal Regional Eleitoral está se colocando como parceiro de uma lei aprovada aqui”. Aí, sorte ou azar, nesse ínterim, a lei que falava de um destino para o Minhocão foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça.

Então, se achou que não tinha sentido mais questionar, neste momento, em uma eleição atual, agora, presidencial, o destino do Minhocão. Mesmo porque a pessoa da Zona Sul, que não conhece, ou da Zona Norte de São Paulo, talvez não tivesse muita ligação com essa questão, então acabou, “ah, revoga”. Aí revogou, e não vai ter plebiscito agora em outubro.

Mas só para dizer que até o Tribunal Eleitoral participou, entrou como partícipe em uma questão municipal. Então nós passamos a lidar cada dia com novos cenários, novas situações. A Dra. Luciana falou da lei do cinto de segurança. Ué, mas não é competência municipal. É ligado a trânsito, mobilidade, é federal, mas interessantíssimo.

O autor do projeto de lei é o ex-vereador Murilo Antunes Alves. Os mais antigos vão lembrar que ele era um jornalista do “Jornal da Record”, e o Maluf, prefeito então, de uma forma muito sábia, encampou como se fosse dele. Então, todo mundo fala que a lei do seguro cinto de segurança era do prefeito Paulo Maluf, e era do vereador Murilo Antunes Alves.

Olha que curioso, por vias tortas. São Paulo não tinha essa competência, mas a lei foi importantíssima, porque hoje ninguém deixa de usar o cinto de segurança. Então, foi uma lei meio que de propaganda, e que serviu, funcionou bem, diminuiu o número de acidentes fatais, com o uso de cinto de segurança em uma lei municipal. Olha que interessante esse tipo de questão.

Outra questão curiosa, que se falou ontem, da chamada lei autorizativa imprópria. Não cabe? “Ah, não cabe, autoriza”. Ou seja, a satisfação política é um negócio muito importante. “Ah, então faz. Não pode, eu faço aí um projeto autorizativo”. “Autoriza o prefeito a construir o parque, e faz a política. Então, às vezes o projeto de lei serve até como instrumento de política, não como instrumento definitivo de legalização. Então, é uma situação também bastante interessante.

Por último. Eu falo, é muito prática a questão do tempo. O tempo é algo fantástico na política. Às vezes, quem está fora não entende essa questão. Por que a pressa? Política é momento. Imagine em Brasília quantos votos. Mais de 250, 300 votos para aprovar um projeto. Em São Paulo, 28 votos.

Então, às vezes, há uma pressão muito grande. Eu vejo que o político, no fundo, quer cumprir o papel dele. “Não passa, venha outro assunto, mas esse eu preciso resolver, porque eu não sei se eu vou ter voto para isso”. Eu vou citar uma situação que ocorreu há pouco tempo atrás também. O projeto era mais amplo, havia um substitutivo da Liderança do governo, mas o presidente me incumbiu de redigir a cessão, a concessão de área.

Era uma continuidade de tempo, uma prorrogação para um clube de São Paulo. Inclusive, essas questões estão sendo questionados pelo Ministério Público hoje. Tem sido matéria de jornal televisivo. E eu fiquei como responsável por esse clube. Aí pega assessoria, matemático, biólogo, e redige.

Só que o substitutivo veio da liderança do governo. Aí, quando chega na hora de votar, e o presidente louco para votar, porque ele tinha

o número. O número era maior ainda, era necessário um número maior do que 28 para esse tipo de projeto, porque ele era mais amplo, e ele vira para mim e fala: “tudo pronto? Posso encerrar a discussão?”. Aí eu olho e vejo que o perímetro do tal do clube que eu estava incumbido de fazer estava pela metade. Não tinha o perímetro descrito.

Aí eu falei: “ah, não quero saber. Essa outra parte é Liderança de governo, mas eu fiquei responsável por esse pedacinho”. Virei para ele: “não vai votar”. Aí ele virou para mim e falou: “você está me atrapalhando”. Eu vi o desespero de querer votar. “Agora eu tenho voto, daqui a cinco minutos eu não sei se eu vou ter esse voto”, mas daí um vereador experiente perguntou: “está pronto?”. Eu falei: “não, tem um detalhe a ser resolvido”. Pedi um comunicado de liderança, e, nesses cinco minutos os meninos - eu: “vamos, vamos, vamos!” - conseguiram acertar esse substitutivo. “Presidente, agora tudo bem, dá para votar”.

Então, são nuances também do processo legislativo municipal que eu quis trazer um pouquinho da contribuição para poder compartilhar com vocês. [...]

ALEXANDRE TOSTES - Obrigado, dr. Breno, obrigado, dr. Rodrigo. Acho que foi excepcional ver aí algumas nuances, e como é o dia a dia, e trazer um pouco de exemplo. Então, eu já vou aproveitar aqui, que está dando o adiantado da hora, e vou passar a palavra para o dr. Julio. Dr. Julio, por favor. Certamente vai colaborar aí.

JULIO CESAR FORTE RAMOS - Obrigado, dr. Alexandre. Ouvindo as palavras do dr. Breno eu vou lembrando. Eu fui vereador no interior, então, todas essas histórias aí eu tenho umas boas passagens.

[...]

Eu tinha até um mini roteiro aqui, mas, diante dos fatos e dos assuntos, a gente vai lembrando, e quando a gente fala de processo decisório, primeiro a gente se remete aos bancos de escola, da faculdade, quando a gente fala de teoria das elites, que é onde ele especifica os papéis institucionais de cada um, enfim. E aí o Rodrigo fala muito bem disso, da Mesa Diretora, das lideranças, do poder decisório das pessoas dentro do Poder Legislativo.

Mas quando a gente fala do poder decisório, a gente precisa lembrar que o legislativo é reflexo da democracia, e a democracia nos

dá a possibilidade de colocar pessoas, legisladores, dentro do mesmo núcleo. Então, ali se encontram pessoas de diversos segmentos, de diversas correntes, de ideias diferentes, e quando sentam-se todos da mesma sala, é cada um defendendo aqueles que o colocaram ali.

Sempre tem um corporativismo que nasce, e é resultado da eleição. Então, muitas vezes as decisões são tomadas e são decididas por maioria, mas que no outro dia ela passa de mudar a vida da população. Quando a gente vê no final de uma lei “passa a vigorar na data de sua publicação” virou a noite, pumba, está valendo. Então, muitas vezes as decisões são tomadas, e elas refletem sim na vida das pessoas.

Mas o que eu queria falar, e são dois assuntos e experiências. Quando o dr. Alexandre Tostes fala do castelo, de a gente ficar encastelado, eu lembro muito o período que eu fiquei na Educação. A Secretaria de Estado de Educação de São Paulo tem 5.400 escolas, divididas em 91 regiões de ensino, e a gente falava muito isso. Não dá para se tomar decisão dentro da Praça da República, no ar condicionado, fechado, encastelado, sem ouvir a ponta. Porque não dá para você tomar uma decisão sem ouvir as pessoas, e acho que o mundo está mostrando, e o Brasil está mostrando que as pessoas querem falar.

Não dá mais para a gente dizer o que é bom para elas. As pessoas que têm que dizer o que é bom para elas, e por isso esses canais de transparência. E na Educação nós fizemos um negócio muito legal, que foi descentralizar a Secretaria. Pegamos o mapa, dividimos as 91 regiões em sub-regiões, em distritos, e fomos lá ouvir.

Então, era o grêmio estudantil, por exemplo, às nove horas da manhã, ouvia os alunos. Porque muitas vezes os alunos tinham uma percepção diferente do que da direção da escola. Pasmem os senhores que a maioria das reclamações dos alunos era o banheiro da escola, mas não chegava em nós, que estávamos lá na Praça da República, encastelados. Por quê? Porque consertar a porta do banheiro não era uma prioridade da escola, não era a grande prioridade.

E depois a gente ia para uma reunião com os gestores municipais. Porque nós tivemos uma grande sacada, de usar uma brecha que a lei permitia, e utilizar os municípios como copartícipes em atas de registro de preço. Então, ao invés de eu comprar só para a minha rede, eu comprava em parceria com os municípios. Então, ao invés de eu comprar só para os três milhões e meio de alunos, eu passei a comprar

para sete milhões e meio de alunos, o que fez com que o custo baixasse. Por quê? Porque aumentou a minha escala.

Então, eu abaixei o preço do Estado e do Município, que comprava um número muito menor, também. Mas como? Ouvindo. Indo lá, vendo a dificuldade que o município tinha para fazer um processo licitatório, para fazer um processo de compra. Enfim, e depois a gente fazia a reunião com os sindicatos e as representações das categorias. Eu falava que era a hora de todo mundo desengasgar, e muitas vezes as coisas, por serem óbvias, por tão óbvias, as pessoas não falam, mas o óbvio muitas vezes resolve o problema.

Então, a gente tem que deixar as pessoas desengasgarem. E por que eu falo isso? Porque cada vez mais a gente tem trabalhado, e acho que a Assembleia é um exemplo disso, de modernização, de se implantar modernidade e tecnologia, para que, cada vez mais, as pessoas tenham acesso, e que o nosso processo seja transparente.

Hoje, nós temos aqui a implantação de um grande sistema de RH, que vai unificar todas as nossas plataformas. Por que isso? Primeiro, é você diminuir o retrabalho, e, segundo, deixar à disposição da população, que é quem participa do processo democrático e instala os seus legisladores, de poder conhecer e saber o que está acontecendo.

Não só isso, mas também o SOS Racismo, o SOS Mulher, a nossa Ouvidoria da Casa, que são canais, e a porta de entrada para as pessoas. E, fora isso, cada gabinete, cada legislador. Então, isso é importante. Acho que a Casa tem cada vez mais buscado investir em modernização, buscando essa transparência, e buscando essa oportunidade para as pessoas.

Agora entrando mais na parte da experiência, o Dr. Breno estava contando das experiências dele na Câmara Municipal, e eu brinco sempre que o importante é jogar com o Regimento embaixo do braço. E o Regimento é uma coisa tão louca, porque às vezes ele é feito em um determinado ano, em uma determinada situação, em um determinado momento. Quem que imaginou que nós teríamos uma Covid, e agora a *monkeypox*?

Tivemos aqui, por exemplo, que readaptar o nosso Regimento, para poder atender a questão do teletrabalho frente a essas demandas. Quando a gente estava achando que a Covid já estava terminando, veio a varíola dos macacos, aí você tem que atualizar o Regimento, para poder permitir com que as pessoas possam fazer o trabalho remoto, de casa.

Enfim, eu falo que o Regimento se atualiza, e a gente encontra muito isso. Essa questão do diagramador, por exemplo. Hoje, por mais que a Rede Alesp tenha se modernizado, o Departamento de Comunicação tem conseguido fazer com que a Assembleia seja mais digital, nas redes digitais. Porque é mais fácil o acesso, é onde as pessoas conseguem interagir melhor, e, dentro do nosso Regimento, não tem, por exemplo, nenhum cargo específico para essa área.

Então, há sim uma modernização. Fizemos um concurso agora recentemente para poder cumprir essas lacunas. Mas, quando eu falo do Regimento, na minha cidade eu era vereador, e aí tinham duas denúncias do Conselho de Ética, e eu acabei assumindo a Presidência da Câmara naquele período. Turbulência, oposição, situação, guerra. E aí, a oposição, quando faz a denúncia contra o prefeito, em vez de um só, ou utilizar algum partido, alguém para fazer a denúncia, toda a oposição subscreveu a denúncia. Então, foi lá, protocolou a denúncia, e eu sou o presidente da Câmara naquele momento.

No nosso Regimento era nítido e claro que quem fazia a denúncia não podia participar do processo de decisão. Então, eu teria que chamar os suplentes de cinco vereadores, que fizeram a denúncia. Então, fomos lá. O Conselho de Ética votou. “Vamos agora votar admissibilidade. Vamos dar a posse”. Um dos suplentes tinha uma pendência na Justiça, e estava fugindo do oficial de Justiça, e eu não conseguia dar posse nele para poder votar o processo de admissibilidade. Vão uma, duas, três, quatro sessões. Acho que resolveram, porque ele foi lá e tomou posse.

Instalamos os cinco suplentes, e é uma coisa constrangedora, porque nós estamos aqui, na sessão ao vivo, tocando a sessão: “Ó, agora, eu vou pedir para os cinco vereadores saírem para entrarem os cinco suplentes”. Dá posse a um por um, “Eu juro”, tal, tal, tal... Vamos votar.

Vai votar, aí, vem um mandado de segurança; cancela a sessão, chama a sessão para outro dia. Aí, começa a usar o Regimento, quem tem o Regimento debaixo do braço, e uma faculdade que existe, que é a obstrução. Aí, não dá quórum. Começa discurso, todo mundo se inscreve para falar, toma o tempo, né?

Então, eu digo assim: o processo legislativo é oriundo da democracia e ele é uma faculdade, sim, da democracia, porque quem está ali está defendendo alguém, está defendendo algum segmento, está

defendendo alguma categoria, está defendendo a ideia que o colocou ali dentro, e cabe a nós respeitar.

Então, eu acho que a experiência que eu tive enquanto legislador, primeiro de tudo, foi entender isso. Eu acho que foi entender que a pessoa está ali representando alguém e, mais do que isso, que tudo é passageiro. Você tem o seu momento de fazer e implantar.

Quando o dr. Breno fala que, muitas vezes, essa questão do autorizativo... Né? Quantas vezes, quantas leis que vinham para um plenário vinham já com pareceres inconstitucionais da Procuradoria, mas havia um consenso das lideranças de que precisaria votar. Votava-se e, daqui a 15 dias, aparecia a Adin.

Então, esse é o processo. Eu acho que é isso. Eu não sei se eu fui muito rápido, se eu fui muito prolixo até, contando as histórias, mas o processo legislativo decisório se atualiza a cada dia e, quem tem esse poder de decisão, eu acho que, cada vez mais, está claro que a decisão dele impacta 100% na vida das pessoas.

Então, a importância da participação das pessoas no processo da eleição, no processo pós-eleição, no processo legislativo é importante e, cada vez mais, das categorias, os segmentos, que têm que se fazer representados através dos seus representantes.

Obrigado. Parabéns aos nossos estudantes que estão participando. Parabéns à Casa por iniciar este processo, por receber este 1º Congresso. Eu acho que é um marco histórico. Que a gente possa construir mais parcerias juntos e construir ideias que resultem em um País, em uma cidade, em um Estado cada vez melhor.

ALEXANDRE TOSTES - Obrigado, doutor, e, muito pelo contrário, eu acho que todos, até agora, trouxeram aqui excelentes exemplos e elucidaram bastante, tentaram descortinar, de fato, o dia a dia de uma Assembleia e de uma Câmara Municipal. Deixo por último aqui [...]a fala do dr. Beto Vasconcelos, que hoje dispensa apresentações.

BETO VASCONCELOS – [...] Enfim, falar por último tem suas complicações. Em primeiro, porque o tema, exaustivamente, já foi tratado de alguma maneira por todos os seus antecedentes. Em segundo, porque nós, agora, estamos premidos pela fome e pelo desespero de pegar e pedir um intervalo, mas eu vou procurar ser breve, então, para não tomar o tempo de vocês e, muito menos, perder a paciência e a atenção de vocês.

[...]

É a primeira vez, acredito, que se faz e se inicia, ainda mais em um processo pós-pandemia, um debate sobre processo legislativo, Direito Legislativo. Talvez, venha a ser o início, a semente de um campo importante de debate. Que não façamos, então, dele, um instrumento de referências, vamos dizer, limitadas ao que é o processo legislativo. Vamos ampliar o debate sobre isso, para que a gente alcance, realmente, o sentido que ele pode trazer.

É sobre isso que eu imagino aqui tratar, mas, antes disso, queria cumprimentar especialmente as... E aí, também, muito sinceramente fazer, com toda a gentileza com que acredito que críticas, autocríticas e mea-culpas mereçam ser feitas, sempre com o cuidado das palavras, com gentileza, mas eu queria fazer aqui uma referência muito especial às fundadoras, debatedoras e moderadoras que aqui estiveram e que ainda estarão. Faço nas pessoas da dra. Angela e da dra. Luciana.

Aqui, uma *mea-culpa* sobre diversidade. Esse, definitivamente... E daí, talvez, começarmos as mudanças efetivas que precisamos no País. Aqui, temos, obviamente, uma representação minoritária nesta mesa. O Dr. Julio e eu somos da comunidade minoritária e privilegiada ruiva, que compõe 1% da população brasileira.

Exatamente, mas acredito que aqui, independentemente de minorias numéricas, nós estamos falando de minorias em termos de ocupação e exercício de espaço de poder. Precisamos sempre pensar e sempre fazer. Então, fica aqui a minha mea-culpa, porque aqui estou, em um lugar onde gostaria de que estivessem tantas outras pessoas - mulheres, pessoas negras e outras pessoas que podem e devem garantir a diversidade em todo o debate.

Por que é que eu estou dizendo isso também aqui - e sempre falo, em absolutamente todo e qualquer lugar a que eu vá -, neste tema em que, mais especialmente, se faz presente tal destaque? Nós estamos aqui em um painel sobre Direito Legislativo, portanto, falando inclusive na Casa parlamentar do Estado de São Paulo. A Casa, o Parlamento - seja ele o parlamento municipal, o parlamento estadual ou o parlamento federal - é a Casa de representação proporcional da sociedade brasileira.

Nós tivemos aqui e vamos ter representantes do Executivo, que é, claro, a representação majoritária. Isso não significa dizer “governar para só parte”, mas significa dizer que uma representação majoritária é dali, ou, pelo menos, o processo de definição daqueles representantes é majoritário.

Estivemos aqui ouvindo o ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, que fez a representação de um Poder contramajoritário que deve, independentemente da opinião majoritária, garantir a aplicação da Constituição Federal, essa, sim, definida e estabelecida em processos de representação pelo Parlamento, que possui sua característica de composição de representação plural e diversa.

A dra. Luciana mencionou a pluralidade e a diversidade da composição da Câmara - se eu não me engano, foi a citação dela - com relação à formação profissional daqueles profissionais. Desculpe, daqueles representantes da população. Para além disso, temos representações diversas na ideologia, na raça, no gênero, na orientação, na crença, e assim vai. É essa garantia de pluralidade e diversidade que se faz, portanto, tão necessário estar presente e tão necessário ser debatida.

Então, discutir o Direito Legislativo... E, aqui, reafirmo: a ideia, Murillo, é excelente. Parabéns. Tome o 1º Congresso com a certeza de que, os que virão, virão com muita força, com muita relevância. Discutir o processo legislativo... Vou provocar três premissas. Em primeiro, o processo legislativo consolida uma política pública, em geral, ou assim almeja em grande parte. Essa é uma premissa importante, porque ele não é um texto de lei, ele não tem como texto legal o seu objetivo final - o texto legal é o meio pelo qual se materializa uma política pública - e nem é uma mensagem política.

Eu me lembro de um dia em que a gente fez uma reunião de trabalho. Eram, acho, sei lá, uns cinco ou seis ministérios representados e uma norma apresentada. Alguém, corretamente, fez a crítica: “Mas essa proposta de decreto presidencial não tem conteúdo de política pública nem conteúdo normativo que a sustente como espinha dorsal de uma política pública. Qual é o objetivo de vocês que estão propondo?”. Era um ministério que estava propondo.

A resposta foi: “Não, a gente gostaria de que fosse uma mensagem. É importante mandar essa mensagem”. Aí, um dos componentes da Mesa falou assim: “Mande um *e-mail*, então”. Mais fácil. Mande um e-mail, fale na TV, faça alguma coisa, mas, assim, a norma não é um fim em si mesma e ela não é um fim desnecessário. A primeira premissa que eu gostaria de destacar: ela é uma consolidação, ou deve assim ser, de uma política pública.

Aqui, olhe, sinceramente, mesmo que ela diga tão somente em uma frase, em um artigo, “Fica estabelecido o dia nacional de tal

coisa”, ainda assim, é um componente de uma política pública de registro histórico, relevante ao País, ao estado ou a um município, que é um dia nacional comemorativo a um símbolo que impõe ou induz reflexões naquela sociedade, por razões históricas e culturais.

Ou ainda, que ela estabeleça, em um artigo só, a seguinte mensagem: “Decreto luto em pesar das vítimas da Covid-19”. Ainda que aqui não pareça ter um conteúdo normativo, uma mensagem tal como essa, que até hoje não foi emitida e editada, significa muito, porque significa a sensibilidade ou a insensibilidade de um governante com relação à sua população.

Disso até uma medida provisória que estabeleça benefícios fiscais para a construção de casas populares, ou que estabeleça um fluxo de análise de uma vacina, ou que abra um orçamento para compra de medicamentos de tratamento de uma pandemia, todas essas são políticas públicas. Essa é a primeira premissa.

A segunda é que o processo legislativo, aqui bem destacado, tem importância, relevância de caráter democrático. Ele não é forma, tão somente. Não se obedece os fluxos aqui que o Breno, o Rodrigo e o Julio destacaram, no processo de aprovação de uma lei, meramente porque... de um regimento, ou que esteja se cumprindo a Constituição, a lei ou Regimento Interno, meramente porque somos todos influenciados pela positividade e dogmatismo português ou italiano.

Não, é porque se estabeleceram regras cujo processo é importante seguir para que se tenha a garantia de um processo democrático, com a participação de minorias, tempo de voz, o tempo de participação naquele debate, consultas públicas, audiências públicas que se impõem.

Aqui, o paralelo que eu faço - e acredito que os criminalistas que aqui estarão também podem fazer - é com o devido processo legal e matéria penal. Ali não é forma tão somente. Quem diz “ah, mera fírcula processual”, não entendeu que a garantia do seu próprio direito está materializada naquele processo, naquela norma. O direito legislativo, o processo legislativo, portanto, é uma garantia de minorias, é uma garantia da maioria inclusive, quando venceu, é uma garantia da democracia. E, portanto, do povo, da sociedade, que quer e deve e tem o direito de saber como foi feita aquela norma que materializa uma política pública.

E a terceira premissa que eu gostaria de destacar é a quem se destina o processo e a norma, e aí, muito sinceramente, tendo

participado durante muito tempo, 13 anos, na formulação de políticas públicas - e a minha experiência não foi no Legislativo, foi no Executivo. Mas, claro, ao participar do processo legislativo inerente, porque no âmbito federal quem tem poder de agenda? - ou tinha poder de agenda? - o Executivo, com projetos de lei, com medidas provisórias. Ele define a agenda do Legislativo, e no âmbito federal isso vem se alterando ao longo dos anos, por razões distintas.

Então, lá atrás, vocês vão se lembrar, até em 2001 medidas provisórias eram previstas na Constituição e podiam ser reeditadas indefinidamente, aquilo ali era uma permanente captura do Legislativo pelo Executivo, um poder da agenda pesada. Porque não tinha como o Legislativo ter pauta, porque tudo era medida provisória e reeditada. E reeditada não era idêntica não, reeditada com... [vozes sobrepostas]. Era uma manada, todo dia era um monte de medidas provisórias com um monte de cavalos, e isso era uma definição de pauta, isso foi se alterando e não se permitiu mais reedição de medidas provisórias.

Depois, ainda foi incluída uma trava, um trancamento de pauta, e aí veio, em outro momento, o ex-presidente Temer esteve aqui, e ele, como presidente da Câmara institui uma interpretação de que o trancamento de pauta de medidas provisórias não serviria para trancar toda a pauta, mas sim somente aqueles temas que ali estavam tratados. Enfim, definiu alguma interpretação nova da Constituição na dinâmica dos três poderes, e convenhamos, a dinâmica da separação dos três poderes. Dinâmica, não estática da separação dos três poderes. E sabe quando ele fez isso? Quando o poder Executivo tinha menor força.

E aqui, o ministro Barroso colocou também o ativismo e participação do Judiciário. Sabe quando o Judiciário participa menos da definição da vida das pessoas? Quando o Executivo tem maior força, e isso aí como um vetor físico mesmo é pura física... Quer dizer, não é a física, mas dá pra comparar com a física, que é essa dinâmica da separação dos poderes.

Mas por que eu estou dizendo isso? Porque o destinatário da norma não somos nós mesmos, elaboradores, os burocratas no Executivo ou... e aqui eu não falo com uma valoração negativa, não, a burocracia do Executivo não é o destinatário nem dono da norma e nem mesmo a burocracia do Legislativo e nem mesmo a burocracia do Judiciário, o destinatário de uma política pública é a sociedade.

E o ator principal de uma política pública, certamente, deveria ser quem? A sociedade, que é quem colocou majoritariamente a representação no Executivo, proporcionalmente a representação do

Legislativo, para que normas e políticas públicas ali fossem feitas. E aí, eu entro em três elementos que eu acredito fundamentais em qualquer processo legislativo, em qualquer direito ou debate sobre o direito legislativo.

Três, e foram aqui mencionadas - não só no painel anterior, como neste também. Um, transparência; dois, impacto e três, participação. Transparência me parece ser um dos elementos mais fundamentais de qualquer reforma administrativa, e acredito que ela vem sendo feita no Estado brasileiro, vem sendo resistida, depois vem avançando, depois vem retrocedendo. E eu acho que a gente não tem que perder de vista, e até não me importo muito com a dinâmica histórica, se a gente aumenta, diminui, aumenta, diminui, desde que essa curva seja sempre tendente a aumentar a transparência.

O Estado brasileiro é um País acostumado a governos e governantes autoritários, regimes de exceção já [houve] no País por diversas vezes. Regimes autoritários não gostam de publicitar suas decisões, nem de justificar suas decisões. E esses elementos foram mudados na Constituinte de 1988, e um dos elementos fundamentais, e hoje tidos como direito fundamental é o direito à informação.

E aqui estamos a tratar do direito à informação privada, estamos falando de direito à informação pública, portanto, esse me parece ser o norte principal em qualquer formulação de política pública ou norma, seja no Executivo, no Legislativo ou até no debate no Judiciário.

Me parece que a primeira mudança relevante nesse sentido, estruturalmente relevante nesse sentido foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi abrir as entranhas do gasto público e o destino daquele gasto como um direito fundamental da sociedade, saber como estava sendo gasto e ter responsabilidade sobre aquele gasto. Depois veio uma mudança também fundamental que é a Lei de Acesso à Informação, que muda a regra e a perspectiva do que o Estado entende como direito à informação.

Antes a regra era o sigilo, e é bem verdade se vocês olharem a chamada Lei dos arquivos ou Lei do arquivo público - que era como ela se chamava antes - as regras todas de sigilo, e algumas exceções de publicidade, claro, normas instituídas em regime ditatorial militar, por óbvio deveria ser hermética. Veio a Constituição Federal, veio a Lei de responsabilidade fiscal, vieram outras normas para criar a regra de abertura, exceção sigilo. Tem que ter sigilo? Claro. Segurança

nacional? Claro. Informações individuais em privacidade? Óbvio. Agora, decisões públicas? Nenhuma.

E quando nós discutimos a Lei de acesso à informação, sinceramente, tinham momentos que era evidente o que a cultura faz, ao depois de escrever a norma, prestes ao envio ao Congresso - já encerro - alguns servidores que participavam do debate falavam assim: “Mas com essas normas todas, todos os nossos pareceres vão ser públicos.” É, sacou a ideia principal, já começamos bem, pelo menos entendemos uma norma, né. Porque às vezes nem entender a razão da norma a gente tinha.

O segundo elemento: impacto. Vou ser breve, norma precisa de estudo prévio de impacto, avaliação de impacto regulatório, avaliação de impacto de política pública é obrigação de quem está formulando, porque tem que ter, no mínimo, uma ideia do que vai acontecer. E, obviamente, fundamentada nesses pareceres técnicos, que vão se tornar públicos, óbvio.

E isso torna evidente qual é o problema, traz à tona as evidências sobre aquele problema, cria alternativas decisórias, e obviamente cria eficiência. E não tem problema errar, faz parte da formulação e instituição de política pública, inovação pode significar erro também, não tem problema.

Aliás, a gente precisa mudar o sistema de controle interno e externo, porque para cada gestor tem sete controladores, fica difícil um gestor tomar uma decisão olhando para sete controladores que não querem participar da tomada de decisão, querem só dizer “está errado”. E responsabilizar, o que é pior. Nós criamos um sistema de controle absolutamente desproporcional.

Por fim, participação. Que me parece ser o elemento crucial desse processo. Ele cria legitimidade na norma, porque faz as pessoas não só entenderem o que está sendo discutido, concordarem com aquele processo e depois aplicarem.

Veja bem, um exemplo, quando se toca uma sirene se pressupõe que pode estar havendo um incêndio. Tocou uma sirene aqui e todo mundo ficou no mesmo lugar, se fosse uma invasão da Alesp, *a la* invasão do Capitólio, sabe. Imagina só, estaríamos aqui no meio de um debate, a sirene tocando e a gente quieto, ignorando a existência de um alerta.

Enfim, brincadeiras à parte, mas a norma, é claro que gera legitimidade se tiver participação, e participação começa em todo o processo. Participação por consultas públicas, no Executivo ou no

Legislativo por audiências públicas, no Executivo ou no Legislativo por plataformas, o Marco Civil da Internet foi feito inteiro em plataforma digital, inteiro, todo mundo opinava no texto que estava sendo apresentado no Marco Civil da Internet.

Sabe o que isso significou? [Inaudível] Quando foi para a Câmara, o texto foi debatido e em determinado momento surgiram um cavalo e um jabuti, e aquele texto tinha sido tão debatido pela sociedade que se evidenciou não só na imprensa, mas por todos os atores da sociedade civil que estava surgindo um cavalo, e esse cavalo, infelizmente - não aqui um desejo aos direitos dos animais - mas ele morreu, nesse caso ele deveria mesmo.

Então, o elemento fundante da formulação de um processo legislativo do direito legislativo está na participação da sociedade, é óbvio que isso significa grupos de interesse de empresários, de trabalhadores, é claro que sim. E que bom que eles se organizam para defender seus interesses e fazer debate transparente, aberto, público sobre a formulação daquela norma.

Mas também permite a participação cidadã individual ou acadêmica na formulação daquela norma. Talvez, para ajudar a burocracia a receber elementos e subsídios para tomada de decisões, ou pelo menos para subsidiar os seus representantes da população nas diversas casas legislativas.

Essa é a essência de um fluxo de verdade, de informação e, como o ministro Barroso disse, elemento fundamental para a garantia da democracia.

[...]

PAINEL 5

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O ADVOGADO NO ESTADO DE DIREITO

Miguel Cançado
Miguel Mattos
Celso Villardi
Pierpaolo Bottini
João Batista Rodrigues

30/08/2022



[...]

MIGUEL CANÇADO – [...] passo imediatamente a palavra ao nosso querido Miguel Mattos, meu xará, que fará a abertura deste debate importante sobre Advocacia perante o Poder Legislativo, Comissões Parlamentares, fundamentalmente, Comissões Processantes. Teremos ainda também, querido amigo Celso Villardi, meus amigos Pierpaolo Bottini, que já esteve nos brindando ontem com a sua exposição, e o João Batista com a sua experiência internacional, exatamente na área objeto do debate que vamos travar em seguida.

Miguel Mattos, Migalhas de Alegria.

MIGUEL MATTOS - Boa tarde a todos. Queria [...] dizer que é realmente um momento muito importante a gente estar discutindo o processo legislativo, sobretudo num momento em que nós estamos assistindo a um episódio histórico, que é o Legislativo que passou a ser um executor do Orçamento, um Orçamento que é público, *pero no mucho*, e sob com os olhos fechados do Judiciário.

Nós precisamos ser francos, o ministro Barroso estava aqui até há pouco, mas o Judiciário e o Supremo Tribunal Federal sabem disso, têm em mãos mecanismos para reorganizar essa subversão de coisas e, infelizmente, não tem... não fez nada, por enquanto está deixando a coisa andar. Eu acho até, estou aproveitando para fazer um comentário sobre isso, embora não seja nosso objetivo aqui, mas o que me preocupa muito - e eu queria só deixar esse comentário - é que mais do que eventual corrupção que eventualmente tenha nesse orçamento secreto é uma questão programática.

Os orçamentos estão sendo, o dinheiro público está sendo gasto sem nenhuma ordem programática. O prefeito é eleito, ele quer fazer uma... ele tem um programa de governo, e o deputado vai lá e resolve que vai fazer uma ponte. E ele queria usar o dinheiro para fazer outras coisas, ele tem outras prioridades. Ele é que foi eleito para isso, ele é que tem que buscar recursos junto ao deputado, claro, mas não é uma coisa impositiva. E, no entanto, o dinheiro está sendo gasto de qualquer maneira e nós estamos perdendo esse dinheiro, no final das contas. Podem estar se fazendo coisas; provavelmente coisas estão sendo feitas, mas sem uma lógica democrática, que é o escolhido pelo povo é que tem que gerir o orçamento.

Enfim, nós estamos hoje, nós vamos falar hoje sobre CPI, e acho que os colegas que vão falar depois de mim, vão poder falar muito

melhor sobre isso. Eu me lembro que a minha primeira CPI, que eu me lembro como, podendo assistir, foi a CPI da Nike, CPI da CBF, uma coisa interessantíssima, os deputados discutiam com os treinadores de futebol até as táticas de jogo.

Então, assim, a CPI é uma coisa muito curiosa, é um instrumento das minorias, como todo mundo sabe, e engraçado que quando se diz que é um instrumento das minorias já pressupõe que as minorias são oposição, normalmente, porque o governo tem que tomar... Mesmo que o governo não eleja maioria parlamentar, no minuto seguinte ele tem que formar maioria parlamentar, porque senão ele vai sofrer um *impeachment*, como a gente bem sabe. Então, ele tem que... é um instrumento da minoria e, na verdade, as CPIs realizam uma função primordial do Legislativo.

O Legislativo, como a gente sabe, tem duas funções mais ou menos clássicas, que é fazer as leis e fiscalizar o Executivo. As duas fiscalizações do Executivo primordiais são através do TCU, que antigamente também tinha uma função auxiliar do Legislativo, hoje em dia o TCU é um órgão às vezes até maior que o Legislativo, e as CPIs. O que acontece nas CPIs, e como é uma situação da minoria e as minorias não têm muita voz no Congresso, ontem a gente viu uma coisa interessantíssima, o Luiz Fernando Bandeira estava contando até que com a pandemia as minorias perderam ainda mais possibilidades de fazer algumas coisas, de aparecer e de poder obstruir, alguns direitos que são direitos das minorias.

Enfim, o que acontece nesse momento é que os parlamentares usam então o espaço da CPI para poder fazer, para poder aparecer, porque é o único momento que eles têm para aparecer. Então eles fazem de tudo para aparecer. O grande problema é que do lado de lá eles agem como atores, em alguns momentos, embora seja absolutamente relevante, como eu estou ressaltando até a função investigativa, mas eles agem, às vezes, como atores, até parecem aquelas coisas de filme americano, perguntas de um modelo, daqueles modelos de júri americano.

E só que do outro lado - acabei de falar do lado do parlamentar - o parlamentar, então, usa aquilo como um instrumento para aparecer e ele está lá num momento dele, no palco dele. Mas do outro lado tem pessoas, o poder investigativo é sério, as pessoas, as reputações são absolutamente destruídas e os advogados, em geral, estão, para os parlamentares, atrapalhando. Ou, quando não estão atrapalhando, são

partícipes. Eles entendem que são partícipes desse jogo de cena, e não é verdade. Os advogados têm uma função muito importante e as pessoas depois sofrem muito. Eles vão poder dizer aqui como são os clientes, o desespero dos clientes; muitas vezes são reputações, são empresas, são pessoas, são famílias que acabam sendo destruídas.

No meu lugar de fala aqui, falando do lado da imprensa, a imprensa também tem a sua culpa. A imprensa faz esse papel de utilizar isso, porque, claro, quando acontece uma briga com advogado, alguma coisa, é sempre um motivo de virar notícia. Eu acho que a gente deveria... eu acho que uma das maneiras de corrigir isso é... os advogados são muito importantes nisso, porque eles explicam isso tudo para a imprensa.

Nós temos, no Congresso Nacional, um Conselho de Comunicação Social que infelizmente, inexplicavelmente não foi instalado e que também é um dos órgãos que poderia auxiliar nessa missão. Aliás, o Dr. Miguel Cançado foi presidente do Conselho de Comunicação Social, o Dr. Murillo de Aragão também foi presidente do Conselho de Comunicação Social e inexplicavelmente há três anos, quase dois anos e meio, ele não foi instalado pelo presidente do Senado Federal, o que acaba sendo até uma afronta à Constituição porque é um conselho previsto na Constituição.

Bom, e a outra maneira de tentar corrigir isso é através de seminários como esse que o Instituto está realizando, e tem essa função muito importante de esclarecer, não só o debate parlamentar, tudo aquilo que a gente falou sobre o processo legislativo, como também essas questões que vão sendo geradas.

[...]

MIGUEL CANÇADO - Miguel Mattos, muito obrigado pela sua exposição. Você [...]tem o papel de chamar a atenção para pontos, temas importantes, a não instalação do Conselho de Comunicação Social há tanto tempo, não é? A regulação do funcionamento da atuação do advogado perante as CPIs você tem razão. Eventos como esse e a palavra de um instrumento poderoso, posso dizer assim, Migalhas é fundamental para a preservação da dignidade da advocacia.

Seguindo a ordem estabelecida aqui por eles, pelos próprios debatedores, eu chamo agora o professor, advogado Celso Villardi, que vai nos brindar com a sua exposição.

[...]

CELSO VILLARDI – [...] Para falar da questão do advogado na CPI eu vou me permitir fazer um breve histórico a respeito do posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação ao direito ao silêncio no âmbito das CPIs por parte dos investigados.

Todos nós sabemos que essas CPIs, geralmente instrumentos de minoria, mas geralmente, na grande maioria das vezes, são CPIs absolutamente noticiadas com grande repercussão, que acabam servindo de palco para deputados, senadores, e a espetacularização, não só da CPI, mas como da participação dos próprios políticos que veem na CPI uma maneira de conseguir votos, de se manter ali na imprensa, gera uma agressividade muito grande em relação aos investigados. E lamentavelmente, agora, em relação também aos advogados.

O Supremo Tribunal Federal basicamente tem uma posição, eu diria, histórica que garante, obviamente, em função da Constituição de 88, o direito da não autoincriminação, portanto o direito ao silêncio, garante aos investigados que comparecem à CPI o direito de não assinar o Termo de Compromisso e de ficar em silêncio.

O *habeas corpus* da lavra do ministro pertence, para variar, sempre ao ministro pertence um dos votos mais importantes, o *habeas corpus* 79244, que é utilizado em praticamente todas as decisões do Supremo Tribunal Federal.

E esse *habeas corpus*, na verdade, garantindo o direito ao silêncio, o direito de não assinar o Termo de Compromisso com a obrigação de dizer a verdade, o direito de se comunicar com seu advogado e de, portanto, decidir junto com o advogado o que vai responder ou o que não vai responder acabou sendo efetivamente um posicionamento pacífico do Supremo a ponto de que, na CPI do “mensalão”, o ministro Marco Aurélio chegou a negar uma liminar dizendo o seguinte: “Eu não vou conceder a liminar porque quero crer que a CPI não vai prender ninguém, porque isso seria desrespeitar a Constituição e a jurisprudência pacífica do Supremo. Não vou dar, porque acho que seria necessário presumir uma ilegalidade.” Então, ele chega a negar uma liminar dizendo o seguinte: “Olha, isso está tão consubstanciado, está tão firme, tão pacífico que não teria sentido conceder a liminar”.

De toda forma, o Supremo continuou... O ministro Marco Aurélio sempre com uma posição um pouco divergente, mas o

Supremo, via de regra, continuou a conceder liminares garantindo os direitos do acusado.

E aí tivemos uma evolução em um *habeas corpus* que o nosso querido Pier foi o impetrante junto ao ministro Gilmar Mendes e que depois, na CPI do BNDES, foi uma evolução dessa jurisprudência, porque o Supremo passou a permitir que o investigado não comparecesse à CPI.

Diz o ministro Celso de Mello, no Habeas Corpus 175.555, que, como decorrência do direito ao silêncio, o investigado tinha o direito de sequer comparecer. E aí foi uma evolução, porque na CPI do BNDES, por exemplo, poucas pessoas investigadas foram à CPI, porque o Supremo deu o direito de não comparecer como uma decorrência do direito ao silêncio.

Até que, nesse clima de polarização que vivemos no País, vem então a CPI da Covid. Na CPI da Covid, surpreendentemente, o ministro Lewandowski - e depois, digamos assim, sua decisão acabou sendo repetida por outros ministros do Supremo, principalmente a ministra Cármen Lúcia - vem com uma novidade que é absolutamente, do meu ponto de vista, lamentável.

Ele diz que o Supremo tem uma história de garantir o direito ao silêncio, como não poderia deixar de ser, porque isso é decorrência de um princípio constitucional, da não autoincriminação. Ele diz que o acusado, como o Supremo sempre permitiu, pode não responder a perguntas que entenda que vá se autoincriminar. Diz também que ele pode conversar com o advogado, mas vem com uma pérola dizendo o seguinte: “Por outro lado, no que concerne às indagações que não estejam diretamente relacionadas à sua pessoa, mas que envolvam fatos e condutas relativas a terceiros não abrangidos pela proteção ora assentada, permanece a obrigação de revelar, quanto a eles, tudo o que souber ou tiver ciência, podendo, no concernente a isso, ser instado a assumir o compromisso da verdade”.

Então, isso aqui, com todo o respeito ao ministro Lewandowski, é um absurdo total, porque, na verdade, em uma mesma pessoa, em um mesmo depoimento, temos dois tipos de situações jurídicas. Um sujeito que é obrigado a não assinar o termo para não se autoincriminar, da mesma maneira que é obrigado a assinar o termo quando se refere a terceiros, porque efetivamente aí ele teria obrigação de dizer a verdade. Isso concentrado no mesmo depoimento, em uma mesma pessoa que é investigada.

Eu nunca vi isso na vida. Aliás, eu nem acreditei que isso tivesse acontecido quando me disseram, mas depois eu li e é verdade. E o pior: isso foi repetido pelo Supremo Tribunal Federal e repetido por outros ministros do Supremo Tribunal Federal.

É mais ou menos o seguinte: se eu e o Miguel praticamos um ilícito, eu posso chegar e dizer: “Não, essa pergunta que o senhor está fazendo em relação a mim eu não posso responder, senão vou me autoincriminar”. “E o Miguel?” “Não, o Miguel eu tenho que dizer que praticou alguma coisa.” Então, na verdade, estou me autoacusando, porque, se somos coautores e eu acuso ele, eu também estou me autoacusando.

Sem falar no absurdo de uma pessoa assinar e não assinar ao mesmo tempo. Agora, o direito ao silêncio é o direito de você dizer o seguinte: “O que o senhor faz?”. “Não quero dizer, quero ficar em silêncio.” “Não, mas o que o senhor faz não pode ser...” “Mas essa opção não é sua, ela é minha com o meu advogado.”

Então, isso é um absurdo. Por que estou citando isso? Porque, na verdade, para falar sobre o tema específico, que é “O advogado na CPI”, isso na verdade reforça ainda mais a importância de um advogado para proteger o seu cliente que está completamente desprotegido pelo Supremo Tribunal Federal atualmente. Portanto, o advogado tem que ter o direito a falar, a se manifestar, a recusar, a rechaçar e a dizer que o cliente não vai responder.

E o que nós vimos nessa CPI da Covid? Advogado expulso. Eu conheço três que foram expulsos. Palavra, nem pela ordem. Nem pela ordem. Está no Estatuto da Advocacia que o advogado tem palavra pela ordem. Exceto em CPI.

Lá na CPI, até tem... Não vou citar nome, porque aí também... Mas enfim, um senador que se diz democrático, ele disse: “Não, o senhor não tem direito de pedir a palavra, o senhor não é depoente”. “Não, mas estou querendo pedir a palavra pela ordem. Depoente não sou mesmo, sou advogado. Se eu não estivesse como advogado, eu estaria como investigado. Eu quero falar pela ordem.” “O senhor não tem o direito.” “Mas eu tenho, sim, pela lei federal.” “O senhor está expulso.” Aí vem o segurança e tira o advogado.

Tem três advogados que conheço que foram expulsos. Não acompanhei a CPI inteira, dizem que tem mais, mas três eu conheço, que saíram, foram expulsos da sala.

Então, como é que pode o advogado não participar com uma decisão dessas? Quer dizer, hoje em dia os clientes estão absolutamente desprotegidos. Por quê? Se, na verdade, existe uma pergunta que ele é obrigado a responder, se existe uma pergunta que ele não é obrigado a responder, na verdade, quem julga naquele momento são os senadores, são os deputados, são as pessoas que estão presidindo, o relator, o presidente da CPI. Portanto, se ele vai ser preso ou não, é uma escolha do condutor da CPI. Se o advogado não pode falar nada...

Então, mais uma vez, Murillo, eu elogio esta iniciativa, porque, na verdade, o que nós tivemos aqui, o que aconteceu no Brasil foi um silêncio ensurdecador da Ordem dos Advogados do Brasil, que o máximo que fez foi soltar uma notinha e, diga-se de passagem, quando aconteceu com um medalhão, que não foi expulso. Quando aconteceu com outros, a Ordem sequer soltou nota.

E nós precisamos... Não adianta vir a Ordem e dizer o seguinte: “Olha, trabalhamos muito para fazer uma lei de abuso de autoridade”. Lei de abuso de autoridade para constar no papel não adianta nada. Lei de abuso de autoridade é para prender quem está efetivamente desrespeitando um direito.

É óbvio que um advogado que está na CPI sendo pressionado, expulso da sala, ele não tem condições de fazer nada. Quem tem é a Ordem dos Advogados do Brasil. O que nós vimos é que a Ordem não fez absolutamente nada. Absolutamente nada. Aliás, eu vejo a Ordem se metendo em tanta coisa que não é para se meter, participando de questões do debate político. E até pode participar, desde que primeiro nos proteja. Nós não temos proteção nenhuma. Essa é a grande verdade.⁴

Hoje, nós não temos proteção do Supremo. O Supremo, na verdade, se acovardou em função desse debate político que tem no Brasil, porque quis dar uma consequência para a CPI da Covid. Não que eu achasse que não devesse dar, até acho que a CPI da Covid foi fundamental, mas jamais à custa de direitos fundamentais, jamais à custa de um retrocesso, como tivemos no Supremo Tribunal Federal, que é estupefaciente, porque, na verdade, dizem que tem os ministros liberais, os ministros conservadores, os garantistas, os não garantistas. Aqui, todo mundo negou direito. Essa é a verdade. Não tem garantista,

⁴ Nota editorial: ressaltamos as opiniões emitidas pelos debatedores são de responsabilidade pessoal, no uso da liberdade de expressão, e não refletem, necessariamente, as posições da ALESP, do ILP e do IBDL.

nem não garantista. Todo mundo negou o direito nessa CPI. Bastou ter a CPI da Covid.

Então, eu acho que precisamos discutir isso e acho que vamos ter que ir além. Se não adianta o abuso de autoridade, temos que ter outra iniciativa, porque não é possível que nós tenhamos um único ambiente no Brasil em que não se respeite direito do investigado e nem advogado. São essas as minhas considerações.

[...]

MIGUEL CANÇADO - Celso Villardi, obrigado pela sua provocação. Tem razão. Com certeza, presidente Murillo, podemos, ao final, quem sabe, extrair daqui algum encaminhamento de sugestão a ser levado efetivamente ao Conselho Federal da OAB, que precisa mesmo agir e, mais do que agir, reagir.

Pierpaolo Bottini, de novo queremos ouvi-lo, para a nossa alegria.

PIERPAOLO BOTTINI - Cançado, eu me lembro, a gente está falando aqui de advocacia e CPI. Eu acho que um dos motivos pelos quais o IBDL foi criado foi justamente esse. Eu me lembro de uma conversa que tive com o Murillo de Aragão, saindo de uma CPI no Senado Federal.

Eu tinha levado um cliente meu para depor e achei que, no Senado Federal, ele seria ao menos respeitado. Foi talvez a pior experiência que tive na minha vida de advogado. Eu lembro que, ao final, um senador disse: “Senhor X,” - o meu cliente - “você conhece o Van Gogh?”. Ele falou: “Conheço”. “Você sabe que ele cortou a orelha?” “Sei.” “O senhor deveria cortar a sua língua para parar de falar tantas abobrinhas aqui nesta CPI.”

Eu saí de lá, Celso, você conhece... Eu saí de lá chocado com aquilo e encontrei o Murillo pouco tempo depois. Conversamos sobre isso. O Murillo já tinha a ideia de criar o Instituto [IBDL] e acho que o meu entusiasmo de criar esse instituto era justamente para que a gente tivesse um local, na falta de qualquer tipo de abrigo para esse tipo de situação, eu acho que o Instituto poderia desempenhar esse papel.

Eu acho que esta mesa talvez seja uma semente para a gente pensar de que forma, não vou dizer reagir, porque é claro que isso não é a generalidade dos parlamentares, nem a generalidade das CPIs, mas

reagir quando esse tipo de situação absurda acontecer. Naquele momento, se eu reagisse, eu seria expulso ou preso. Aliás, não é nem presunção, isso me foi dito naquele momento.

Então, você se sente completamente impotente na sua qualidade de assessor jurídico, na sua qualidade de profissional, você se sente como um vaso de flores. E o pior é que a gente nem enfeita como as flores enfeitam. Então, você se sente absolutamente inútil naquela situação.

Estou dizendo isso para dizer que, no fundo, uma das atividades fundamentais desse Instituto é que justamente a gente possa refletir sobre a CPI, não só em termos jurídicos, mas em termos pragmáticos, de que forma os advogados podem ser respeitados, fixar papéis, atribuições, prerrogativas para que a gente possa ter o mínimo de segurança, de tranquilidade quando a gente vai desempenhar o nosso papel em uma CPI.

O Celso já foi a várias CPIs. Eu também. A sensação que a gente tem quando a gente entra em uma CPI é de total insegurança. A gente não tem ideia do que pode acontecer. Ontem eu dizia que até um dia eu tive que discutir a exumação de um cadáver na CPI da Petrobras, porque de repente esse assunto veio à pauta.

Mas enfim, eu acho que, se a gente vai discutir CPI, tem uma série de questões que o advogado de certa forma pode colaborar ou pode agir diante dessa situação. A gente sabe que a CPI é um instrumento importante de investigação. Veja, a gente está aqui criticando os excessos e não o funcionamento regular de uma CPI. A CPI é fundamental, como o Celso e o Miguel disseram, é um instrumento das minorias, é um instrumento importante para buscar esclarecer suspeitas, situações de prática de crimes contra a administração pública.

Então, é importante que ela possa funcionar e que ela tenha uma série de prerrogativas que ela tem para fazer daquela investigação algo efetivo, algo eficiente, algo que possa produzir frutos. A própria Constituição estabelece, então, o que é a CPI, quais os poderes da CPI.

Eu acho que um primeiro ponto, quando é instaurada uma CPI, e aqui não falando mais do advogado externo, mas do consultor legislativo mais uma vez, ele tem uma função muito importante para que aquela CPI, no momento de sua instauração, ela tenha um fato determinado.

A gente via... Hoje a gente vê muito menos, mas a gente via no início aquelas CPIs do fim do mundo, ou seja, CPI que trata de tudo. O

Supremo começou a agir em relação a isso, começou a exigir um fato determinado, e, com o passar do tempo, hoje a gente vê muito menos CPIs com escopo impreciso ou não muito claro, mas acho que uma função do consultor legislativo, do advogado que atua dentro do Poder Legislativo, é justamente trabalhar com os parlamentares para que essa delimitação do rol, do escopo da CPI, ele seja claro.

Existem, claro, situações difíceis. Por exemplo, quando, durante a CPI, surge um fato novo conexo com o objeto inicial. Então, o que eu faço diante disso? Eu posso seguir investigando, eu não posso, eu adito, eu não adito, eu abro uma nova CPI, não abro uma nova CPI? São situações complexas, sofisticadas. Eu acho que o consultor legislativo tem um papel importante para colaborar para que isso não fuja ao escopo e às regras constitucionais. Em regra, se adita o objeto da CPI, porque aí se evita qualquer tipo de vício e nulidade.

É importante que esse objeto seja sempre relacionado com o interesse público. É evidente que a CPI não pode apurar interesses privados. Então, mesmo quando ela vai falar de futebol, de contratos de futebol ou de relações de futebol, ela, de certa forma, está tratando de alguma coisa relacionada ao interesse público.

Também acho que é papel, tanto do consultor legislativo quanto do advogado externo, controlar para que uma CPI de um ente da Federação não entre ou não investigue atribuições de outro ente da Federação. Isso também aconteceu com alguma frequência no passado, também tribunais foram acionados e isso, de alguma forma... Eu pelo menos não tenho notícia recente de algo nesse sentido, mas, de qualquer maneira, isso é importante.

Agora, quando a gente fala nos poderes da CPI, eu acho que, no fundo, talvez, aqui seja a situação mais sensível, ou seja, quais são os poderes que a CPI tem para levar adiante o seu trabalho de investigação?

A gente tem uma definição legal aqui que sempre me pareceu muito difícil, porque ela tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Primeiro que autoridade judicial, em tese, não investiga. A autoridade judicial, no nosso sistema acusatório, ela não tem poderes de investigação. Então, a gente tem, na verdade, uma definição legal que é quase uma contradição em termos. O que são poderes de investigação próprios de autoridade judicial?

Então, se interpretou que isso seria... As CPIs têm a possibilidade de tomar medidas cautelares ou de quebra de sigilo desde

que essas medidas não estejam previstas na Constituição como de competência exclusiva do Poder Judiciário.

Então, toda vez que eu tiver alguma medida investigativa cuja Constituição estabelece uma cláusula de reserva jurisdicional, a CPI não tem poderes para interferir ou para agir daquela forma.

Então ela não pode quebrar sigilo telefônico, porque está previsto na própria Constituição, ela não pode prender as pessoas, ela não pode decretar medidas restritivas cautelares alternativas à prisão, até porque ela tem relação direta com a prisão, ela não pode determinar busca domiciliar, porque a autorização judicial também está prevista na Constituição, não pode quebrar sigilo de correspondência, até porque a vedação completa está prevista na Constituição, e assim por diante.

Então, todo mundo sabe e aqui eu também acho que, afora lá no início, algumas determinações de CPIs que prenderam pessoas durante a CPI, no caso do banco.

MIGUEL CANÇADO - CPI dos bancos. Decretou a prisão do Chico Lopes e até o Grossi foi levado.

PIERPAOLO BOTTINI - Exato, Grossi e Chico Lopes.

[...]

Depois daquela situação eu acho que não houve mais nenhuma situação...

CELSO VILLARDI - Celso Pitta.

[...]

MIGUEL CANÇADO - O delegado nem quis lavrar o auto de prisão do Grossi.

O SR. PIERPAOLO BOTTINI - Agora, fora isso, a CPI tem amplos poderes? Tem. A CPI pode quebrar sigilo bancário, pode quebrar sigilo fiscal, enfim, pode determinar perícia, pode determinar requisição de documentos em repartições públicas. Agora, é importante, e isso há alguma jurisprudência recente, quando a CPI recebe esses dados sigilosos ela tem que manter esse sigilo.

Houve uma CPI que recebeu dados bancários ou fiscais, não lembro de quem, e expôs isso no *site* de transparência da CPI. Evidentemente esse tipo de conduta não pode acontecer.

A CPI precisa resguardar o sigilo daqueles documentos que ela recebeu e precisa fundamentar a determinação da quebra de sigilo. Então a gente teve recentemente uma CPI para investigar uma situação de desastre ambiental em que se apuravam os responsáveis por aquele desastre ambiental, e ela resolveu quebrar o sigilo bancário daquelas pessoas, sendo que não havia nenhuma imputação de que aquelas pessoas teriam recebido qualquer valor ilícito.

É claro que não tem nenhuma relação aqui na transação financeira e bancária com aquilo que estava se investigando na CPI, razão pela qual, nesse caso, o Supremo entendeu como nulas aquelas decisões de quebra de sigilo. Não porque a CPI não tivesse esse poder, mas porque, naquele caso, aquilo não estava fundamentado corretamente, então a CPI tem um dever de fundamentação.

Bom, evidentemente a CPI pode também... Estou terminando a minha ideia, só pegar esses pontos mais relevantes, mas a CPI pode ouvir testemunhas também, inclusive mediante condução coercitiva, mas aqui há uma questão importante, em especial quando a gente fala de advogados ou de magistrados conduzidos à CPI para prestar depoimento.

Esses profissionais, em especial o advogado, tem o dever de sigilo com seu cliente, portanto ele pode ser chamado a depor em uma CPI? Pode, desde que ele não seja obrigado a falar da sua relação com seu cliente ou aquilo que ele discutiu com seu cliente, porque isso está protegido pelo sigilo profissional.

Da mesma forma que, como magistrado, pode ser convocado a depor na CPI? Tinha até uma discussão se ele podia ser convocado ou se só podia ser convidado, mas, de qualquer maneira, uma vez comparecendo, evidentemente ele não é obrigado a tratar de temas que estão dentro da sua liberdade jurisdicional. Ele não pode ser perguntado por que ele decidiu A ou por que ele decidiu B, porque isso também está dentro da sua liberdade de decisão profissional.

Bom, dito isso, eu chego no ponto sensível aqui para fazer coro com o que o Celso Villardi disse. Quais são os direitos do investigado na CPI? Daquele então que é convocado para prestar um depoimento na CPI.

A gente sabe que prestar depoimento na CPI é sempre algo muito sensível, porque a gente não está falando de ser chamado a uma repartição de polícia ou a um fórum para participar de uma audiência. A gente está falando de ser chamado a um local público, televisionado,

em que as pessoas, de certa forma, estão expostas e, mais do que isso, em que muitas vezes elas são usadas para finalidades políticas, então nunca é algo tranquilo, nunca é algo simples.

Nessa situação, e a gente elaborou no IBDL uma pequena cartilha dos direitos dos advogados nas comissões parlamentares de inquérito, não sei se isso já está disponível ou não, aquela cartilha de direitos dos advogados, mas está no *site*.

Então convido a todos a ver, mas, de qualquer forma, e aqui acho que o Celso já exauriu o que a gente podia falar, mas a situação que a gente percebe na prática, muitas vezes, é estar ao lado do cliente que vai depor em uma CPI e você vai tratar com ele sobre algum assunto, para orientá-lo, inclusive se ele deve ou não deve responder aquela questão, se ele deve ou não deve exercer o seu direito ao silêncio, e quando você atua dessa forma você sofre uma reprimenda daquele que investiga, dizendo que você não tem o direito de falar com o seu cliente quando, em regra, eu teria direito, inclusive depois de uma pergunta, de chamá-lo à parte, para discutir com ele se ele exerce ou não exerce o direito ao silêncio.

Veja, ele não é testemunha, ele não tem obrigação de falar, ele não tem compromisso de prestar a verdade, ele não responde por falso testemunho, portanto é evidente que eu posso orientá-lo. E veja, eu não vou dizer o que ele deve falar, mas o advogado pode orientá-lo, não sobre o conteúdo, mas se ele deve exercer o seu direito ao silêncio ou não. Então o advogado pode participar, sim, da instrução do seu cliente.

Mais do que isso, e aí eu particularmente defendo que aquele que é investigado e chamado na CPI tem o direito de não prestar depoimento e de não ir ao local. Acho que o Celso falou um pouquinho disso, foi na hora que eu fui atender o telefone, mas imagino que ele tenha falado isso. O Supremo deu decisões nesse sentido importantes.

Eu posso ficar em silêncio se na verdade aquela fala e aquela narrativa são um direito de autoexplicação, eu posso optar por não exercer o meu direito de me explicar. Eu posso optar por não estar presente naquele local. Se isso vai ser interpretado como A, B ou C nós vamos discutir depois no Judiciário, mas esse direito me parece que a pessoa tem e o Supremo decidiu isso algumas vezes.

O que aconteceu posteriormente nessa linha do tempo que o Celso fez é que, justamente, se criou essa decisão híbrida, ou seja, colocou o investigado na CPI em uma qualidade híbrida, em que ele é mais ou menos testemunha ou mais ou menos investigado a depender da pergunta que se faz.

Aí, com a situação, Celso, de que quando um sujeito diz: “Sobre isso eu não vou responder” na verdade ele está acendendo uma luz vermelha a respeito daquele ponto, em que aquele ponto justamente deve ser investigado, ou seja, ao contrário de você respeitar um direito, você exige que ele produza não uma prova, mas pelo menos um caminho de prova contra ele mesmo, o que me parece não fazer nenhum sentido.

Agora, por que isso também não se resolve? Porque essas decisões do Supremo são todas monocráticas e nenhum ministro nunca coloca essas decisões no colegiado.

Então, no fundo, se a gente perguntar como o colegiado do Supremo pensa em relação a isso a gente não tem essa resposta. Por quê? Porque isso não é colocado em tempo hábil e depois acaba a CPI, perde-se o objeto daquilo e aquilo não é julgado.

O ministro Barroso esteve aqui, eu já conversei inclusive com o ministro Barroso acerca dessa situação, que não é uma situação só das CPIs, diversas situações hoje se encontram nesse estado de coisas no Supremo. Ou seja, você tem uma série de decisões liminares do ministro A, do ministro B e do ministro C, nenhum coloca isso para o colegiado e você fica sem ter uma resposta do coletivo, da Instituição [STF], a respeito desse tema.

Então imaginem o seguinte, o meu cliente e o do Celso são chamados para depor em uma CPI, os dois entram com o mesmo *habeas corpus*. Um cai com o ministro A e o ministro A diz: “Não, nesse caso você não tem obrigação nenhuma de ir”. O outro cai com o ministro B e o ministro B fala: “Não, você é obrigado a ir e é obrigado a responder aquilo que não te autoincrimine”.

Veja, qual é a situação para o jurisdicionado, a impressão para o jurisdicionado e para o advogado? Veja, o ministro A com toda a sua razão fala uma coisa, o outro ministro fala outra coisa e nenhum dos dois coloca no colegiado. E aí, como dizia o ministro Nelson Jobim, a pessoa mais importante do tribunal passa a ser o distribuidor.

Você reza para cair com aquele ministro, porque o seu trabalho jurídico, no fundo, não vai servir de muita coisa. Isso gera uma insegurança muito grande, isso gera um desprestígio, inclusive, pra o Poder Judiciário e até para o Poder Legislativo, porque ora a sua prerrogativa vai ser admitida e ora não.

Enfim, eu acho que essa é uma situação delicada, eu acho que o Celso tem razão a respeito da necessidade de apoio nessas posições,

mas, mais do que o Conselho Federal da OAB, eu acho que o IBDL poderia, inclusive, pedir audiência com os ministros do Supremo para, de alguma forma, obter alguma forma de compromisso de que em outras situações isso seja colocado logo no Colegiado, decidido logo pelo Colegiado para que a gente possa, enfim, ter uma decisão do Supremo sobre CPI, seja ela A, seja ela B, mas isso dá segurança jurídica.

Mas, enfim, eu acho que a ideia aqui é que a gente possa debater e pensar em iniciativas que aprimorem essa situação, que tragam mais segurança jurídica e diminuam de alguma forma a nossa angústia e a nossa agonia enquanto profissionais do Direito.

[...]

MIGUEL CANÇADO - Obrigado, Bottini, pela sua exposição. Inquietante também. Com certeza ao final podemos tirar alguma conclusão de condução a ser encaminhada ao nosso diligente Presidente para providências que o IBDL pode, como você acabou de sugerir, tomar.

Quase sempre a posição do advogado, assistindo ali o seu constituinte, é contra majoritária e transmitida aos olhos da sociedade e transmitida ali ao vivo e [em] cores para o mundo, para o Brasil e para o mundo. Precisamos pensar nisso.

João Batista. Sua experiência internacional, estamos ávidos por ouvir.

JOÃO BATISTA RODRIGUES – [...] Sou professor de Direito Internacional há mais de 22 anos, dedico a minha vida e a minha advocacia à área internacional e isso acabou me brindando ao longo dos anos com algumas oportunidades, oportunidade de representar clientes estrangeiros em CPIs.

Tive a oportunidade de trabalhar em CPIs no Brasil e ver algumas CPIs no exterior com repercussão no Brasil e posso dizer algumas coisas a vocês, a começar dizendo que a CPI é um fenômeno do século XX. É um fenômeno da televisão.

Então, começando a colocar isso, eu já tiro automaticamente da mesa a repercussão ou a percepção que nós poderíamos ter de que nós estamos diante de um fenômeno jurídico, porque ele não é.

A maior prova que eu posso dar a vocês é a questão de que a nossa Constituição, que não tem absolutamente nada a ver com a Constituição americana, que não guarda qualquer similitude com a

Constituição belga, que não tem nada perpassando pela Constituição japonesa, sofre do mesmo problema que nós encontramos em todas essas democracias, que são as comissões parlamentares de investigação, que acabam levando e assumindo um tônus, uma musculatura de um tribunal.

Esse mesmo tipo de discussão que estamos tendo aqui é travada em todos os lugares do mundo. Qual o limite? Qual o objetivo? Onde se erra, onde se acerta? Eu não consigo dar essa resposta, ninguém conseguiu dar essa resposta e ninguém vai conseguir dar essa resposta, porque nós temos dois universos que não se comunicam e que simplesmente se colidem, que é o universo jurídico com o universo político.

Nós estamos tratando de um fenômeno político televisionado, que tem uma grande repercussão, que por acaso é perpassado por algumas figuras jurídicas que precisam ser efetivamente respeitadas.

E aí começamos com o primeiro e talvez maior problema, ao contrário do que acontece em um tribunal, onde há uma curva de aprendizado, vamos pegar o último ministro do Supremo Tribunal Federal, ministro André Mendonça, empossado há poucos meses. Ele está em uma curva de aprendizado, principalmente no plenário, aprendendo, vendo como o Supremo se porta, vendo como o Supremo faz, entendendo melhor a jurisprudência, julgando outros casos na turma, ganhando uma musculatura intelectual que vai dar a ele a capacidade de tomar decisões.

Isso não acontece em uma CPI. Nós não temos CPIs todos os dias e, mais do que isso, nós temos uma quantidade de parlamentares que é repostada mandato atrás de mandato, então você simplesmente, como da última, dessa última legislatura, na qual tivemos no Congresso uma renovação de 50%, eu não tenho só uma renovação de 50% de parlamentares, eu tenho uma renovação de 50% da percepção de como se conduz uma investigação parlamentar.

Isso se perde ao longo do tempo, nós não conseguimos ter pessoas com a qualificação adequada, parlamentares, que consigam manter essas investigações continuando. Para vocês entenderem o fenômeno dessas comissões parlamentares de inquérito, nos Estados Unidos do século XIX uma legislatura de quatro anos tinha, aproximadamente, 100 sessões inquisitivas.

Então, ao contrário do que acontece no Brasil, onde a gente tem a CPI e a gente diz que é uma CPI, mas, se pararmos para pensar, uma

única CPI, como foi por exemplo a CPI da Covid, nós tivemos na CPI da Covid 85 audiências. Nos Estados Unidos, no século XIX, uma legislatura tinha 100 investigações. Nós tivemos, em uma única CPI, em um único ano, oitenta e cinco.

No auge de Watergate, nos Estados Unidos, duas mil sessões só no ano de 1971. Duas mil sessões. Então ele é um fenômeno que acaba repercutindo nas próprias necessidades da população, nas próprias necessidades da sociedade e o Congresso tem de dar uma resposta a esses anseios da sociedade. E o Congresso consegue dar uma resposta à sociedade muito mais rápida do que o Poder Judiciário, uma resposta muito mais satisfativa à sociedade do que o próprio Poder Judiciário.

Mas essa própria resposta satisfativa traz muitas das vezes alguns erros, erros crassos, que são automaticamente corrigidos pelo Parlamento. Talvez uma delas, a mais importante da minha vida, eu tive a oportunidade de participar da CPI do Apagão Aéreo. A CPI do Apagão Aéreo começa única e exclusivamente por conta de uma greve de controladores aéreos.

Lembrando aos senhores que na sua grande maioria o controle do espaço aéreo era feito por militares; só o controle de aproximação era feito por civis. Inicia-se uma grande CPI, por quê? Porque aquilo trouxe um grande problema nas férias de 2006.

As pessoas não conseguiam chegar nas praias, porque os controladores simplesmente entraram em greve e você, para não colocar o sistema todo em colapso ou em risco, você fazia com que o avião decolasse e o próximo avião só poderia decolar 25 minutos depois, que era para dar um espaçamento suficiente para que não acontecesse absolutamente nada.

Alguns meses depois, cai um avião da Gol na Floresta Amazônica e a CPI que constitucionalmente, regimentalmente, precisa ter um ponto determinado, um escopo único, simplesmente resolve - já que estamos falando de avião, falemos de todos os aviões - e aí colocou para dentro o avião da Gol.

Alguns meses depois cai aqui em Congonhas, infelizmente, o avião da TAM 3054, que bate contra uma estrutura da própria TAM, chegando no Aeroporto de Congonhas, e a CPI resolve também abraçar esse acidente. Nós temos três incidentes que teoricamente não guardam qualquer tipo de relação entre si sendo analisados por uma única CPI, com poderes absolutamente majorados, que começa a se debruçar sobre todos os fatos e sobre todas as opções do sistema aeronáutico brasileiro.

Nessa CPI, talvez um dos atos mais lamentáveis que eu já tenha visto na minha vida foi... Ao contrário, existem tratados internacionais existentes para preservar a segurança de voo. O fundamental para um acidente aéreo é se aprender do acidente aéreo e evitar o próximo acidente.

Então não se criminaliza em lugar nenhum do mundo a figura de quem causou o acidente. Não se responde criminalmente, não se leva para a prisão, não se prende, não se pune. A perseguição se dá em outra esfera; se dá na esfera indenizatória. Na CPI aqui queria se prender todo mundo.

Eu advoguei para uma das fabricantes de aeronave e simplesmente queria trazer porque queria trazer o presidente da fabricante da aeronave. E eu dizia: “Mas pelo amor de Deus, qual o objetivo de se trazer o presidente da fabricante de aeronaves? Ele não botou um parafuso nessa aeronave; ele não concorreu para absolutamente o resultado que se esperou”.

O que pensa a CPI em aprender ouvindo o presidente de um fabricante de um avião? E aí nessa tentativa de dizer que era completamente desnecessário, existiam pessoas muito mais interessantes. Eu conversando com um dos parlamentares responsáveis pela CPI que me convocou para negociar a vinda de uma pessoa do exterior, sofri exatamente isso.

Ele disse que se eu continuasse não fornecendo um nome para a comissão, ele pediria a minha prisão na sequência. E eu pensando comigo: “Ele acha que está me ameaçando de alguma forma? Sou casado há quase dez anos, não tenho medo de ser preso; já vivo numa prisão parcial”. E simplesmente negocia-se, negocia-se, negocia-se e achamos um nome para vir ao Brasil para prestar um depoimento.

A primeira pergunta já desqualificou absolutamente tudo. Ele sentado, com um tradutor juramentado do seu lado, porque a CPI não aceitou que eu fizesse a tradução. Eles não consideravam que o advogado pudesse ter fé pública para fazer a tradução. Nós tivemos que contratar um tradutor juramentado e a primeira pergunta foi...

Para vocês entenderem, o fabricante diz que um avião com as turbinas que não tivessem seus reversos funcionando poderia pousar na pista, em Congonhas. O parlamentar então pergunta: “É verdade que o senhor liberou o avião para pousar sem reverso na pista de Congonhas?”. “Sim, é verdade. Nós, fabricantes, chegamos à conclusão de que isso pode ser feito porque isso não coloca ninguém sob risco”.

“Então eu peguei o senhor, porque nesse mesmo manual que o senhor libera o pouso sem reverso, o senhor não libera para decolagem um avião com o sistema de alto-falante não funcionando. Isso prova que não há aqui absolutamente nenhuma regra capaz de fazer com que esses acidentes pudessem ter sido evitados. O senhor pode me explicar?”.

E ele muito calmamente fala: “Porque a única forma de eu evacuar uma aeronave é pelo sistema de alto-falante. Eu preciso avisar aos passageiros para eles saírem da aeronave caso algo aconteça”.

Um burburinho na sessão, a sessão é encerrada com quatro minutos de depoimento, porque simplesmente chegou-se à conclusão de que não havia um intercâmbio entre informações técnicas, jurídicas e políticas que estavam se travando ali naquele momento.

Qual é a colocação que eu faço aqui para vocês? É que nós entendamos - e esse é o ponto mais difícil para nós, advogados - que esse universo político demanda que nós, advogados, assumamos outros papéis na advocacia. Nós precisamos ser ao mesmo tempo advogados; nós precisamos ser investigadores; nós precisamos obter outras provas; ir atrás de provas; conseguir outras formas de se demonstrar o que se pretende levar a uma CPI.

E mais do que isso: nós também precisamos ser políticos de entendermos aquele ambiente. Mas o mais importante e que isso fique muito claro: nós estamos absolutamente desguarnecidos enquanto profissionais e conseqüentemente a sociedade também está, porque nós não conseguimos resguardar os interesses dos nossos clientes.

No momento em que nós não conseguimos dar a uma pessoa que vem do exterior, a um cliente de São Paulo que pisa em Brasília... Brasília é um ambiente hostil. O Parlamento brasileiro é um ambiente hostil. Eu sou de Brasília, vivo naquela cidade há mais de 40 anos.

Frequento com bastante frequência aqueles lugares e digo a vocês: é um ambiente de uma hostilidade ímpar. Estar sentado numa daquelas cadeiras numa sessão de CPI é uma das coisas mais desagradáveis que pode acontecer para uma pessoa, seja ela depoente, seja advogado, porque nós nunca sabemos qual vai ser a regra adotada e em qual extensão.

Então por essa razão este tipo de debate, este tipo de discussão é fundamental para que nós consigamos determinar qual o futuro da advocacia nesse tipo de procedimento.

Queria agradecer a oportunidade de falar, a oportunidade de estar ao lado de vocês.

Um abraço ao querido Murillo. Muito obrigado por visitar a Casa de vocês. Achei a Casa de vocês absolutamente linda. Poder vir ao lugar onde se exala a democracia é sempre bastante revigorante.

[...]

MIGUEL CANÇADO - Muito obrigado, João Batista. Eu me lembro de que na CPI do Sistema Aéreo, como você se referiu, e se não me engano foi puxado esse absurdo por um parlamentar goiano, ex-parlamentar atualmente: divulgou-se a gravação da fala do piloto naquele acidente da TAM, o que quebrou um tratado internacional que é caríssimo para a aviação. Não é isso?

Isso foi um absurdo. Discutiram sobre aquelas ranhuras da pista como se os parlamentares pudessem saber disso, mas é um ambiente... E eu queria chamar a atenção aqui. O João Batista fala de algumas realidades internacionais, e já que aqui estamos, é preciso cumprimentar a Assembleia Legislativa por esta importante parceria, presidente Murillo, com o IBDL.

Já que estamos na Assembleia Legislativa, quando falamos de CPI, Celso, Miguel Mattos, o Pierpaolo Bottini, que atuou tanto lá, pensamos logo no Congresso Nacional. Mas é preciso também ter os olhos, presidente Murillo, para o fato de que as CPIs instauradas em Assembleias Legislativas, comissões processantes nas Câmaras Municipais, onde os advogados são cotidianamente afrontados...

Ainda há pouco, numa assembleia do sistema elétrico de Goiás, eu próprio participei de uma sessão lá acompanhando um constituinte - até um constituinte que o Celso conhece bem. Foi algo, como disse o João Batista, vexatório, constrangedor estar ali e ver deputados que pouco ou mal, com todo respeito, foram eleitos, são representantes do povo, mas que têm pouquíssimo preparo técnico - intelectual nem se diga - impedindo advogados de exercerem minimamente as suas atividades.

Então, presidente Murillo, em conclusão, agradecendo aos quatro expositores, excelentes exposições, quem sabe possamos trazer um protagonismo. Hoje, o ministro Barroso falava tanto aqui em protagonismo, em ativismo e nos desenhou, e essas críticas feitas pelo Celso, em especial, e pelo Bottini à atuação do Supremo, mas quem sabe o IBDL possa assumir a dianteira disso, já que a Ordem dos Advogados do Brasil não o faz, provocando a Ordem e o próprio Parlamento, claro.

O Parlamento, para legislar em torno dessa matéria, assegurando a participação do advogado na perspectiva constitucional. E, presidente, o Temer, ontem, falava que a obviedade é sempre boa de ser dita e obviedade aqui decorre do texto constitucional de 1988.

Se o advogado é indispensável à administração da Justiça, Celso, que o seja perante as comissões parlamentares de inquérito no âmbito federal, nas Assembleias Legislativas, nas comissões processantes, já que é assim que se designa nas Câmaras Municipais. Porque se a Ordem não faz, façamos nós, o IBDL, sob sua liderança. Presidente Murillo, se a Ordem não faz, façamos sob a sua liderança um movimento em torno da regulação da atividade do advogado, preservando a nossa dignidade.

PAINEL 6

DIREITOS E PRERROGATIVAS DOS ADVOGADOS NO PODER LEGISLATIVO

Miguel Mattos
Angela Cignachi
Alexandre Tostes
João Batista Rodrigues

30/08/2022



[...]

MIGUEL MATTOS - Dando continuidade ao nosso dia, nós vamos falar agora sobre as prerrogativas dos advogados no Poder Legislativo. Mais uma vez agradecer ao Murillo a oportunidade de podermos debater esses assuntos que são tão relevantes para a sociedade sobre essa questão das prerrogativas dos advogados.

Em geral a população, o cidadão comum, acha que a prerrogativa costuma ser um privilégio do advogado, quando na verdade é um direito não do advogado, e sim um direito da sociedade.

No processo legislativo, além dessas questões que a gente trouxe aqui, na CPI, que são muito importantes, o advogado tem uma função muito importante na construção das leis. Além dos consultores legislativos, que obviamente muitas vezes são, quase todos são formados em Direito, não sei direito como é que funcionam os concursos, mas em geral são advogados, os advogados privados também acabam participando muito do processo legislativo.

Ontem o presidente Temer estava contando que um advogado tinha entregue a ele um projeto de lei. E ele ainda falou: “Veja que absurdo”, porque as pessoas criminalizam essa situação.

É o advogado, muitas vezes, que leva o projeto de lei. É ele que sabe fazer, é ele que sabe formatar as ideias e entregar. Em geral isso pode acontecer ou com o cidadão comum ou o legislador fala: “Olha, podíamos ter uma lei sobre tal assunto”. Ele pede muitas vezes até para o consultor legislativo bolar esse projeto de lei, ou ele pede para alguém da sua confiança, um advogado, um colega. Hoje em dia advogado a gente tem, são muitos. Infelizmente ou felizmente somos mais de um milhão de advogados, e em geral ele pede para um advogado.

Eu me lembro de um episódio recente até que um projeto de lei, salvo engano era o Código de Mineração, foi encontrado num projeto legislativo, em um dos documentos, que era oriundo de um escritório de advocacia.

Eu me lembro que isso criou uma celeuma muito grande, que as pessoas estavam condenando tanto o escritório de advocacia, como o parlamentar. Mas qual é o problema disso? Graças a Deus o escritório de advocacia, que naquele caso era um grande escritório de advocacia, renomado, tinha feito um projeto de lei apto a passar pelo processo.

Na verdade, em um processo, o projeto de lei não quer dizer uma aprovação. Ele é submetido aos representantes do povo. Nada mais natural do que as corporações, do que as pessoas, do que os populares,

do que as associações, façam projetos de lei e entreguem projetos de lei prontos para serem discutidos.

Isso é absolutamente normal e não tem nada de criminoso nisso, porque se criminalizou muito a política nos últimos anos; acabou que o advogado, que é extremamente relevante para isso, não possa participar desse processo. Na verdade, ele tem que poder participar. A gente diz que é como aquela história de que não queira saber como são feitas as leis e as salsichas, mas é importante saber como são feitas, e nesse caso o advogado tem um papel muito importante.

Mas encerrando já essa minha introdução, que já ficou grande, quero agradecer a presença de todos, cumprimentar o Dr. João Batista, a Dra. Angela e o Dr. Alexandre e passar a palavra agora imediatamente para a Dra. Angela.

ANGELA CIGNACHI – [...] Bom, em relação, Miguel e demais colegas a quem eu cumprimento, os colegas de mesa, ao nosso tema aqui em relação às prerrogativas, muito disso que você, essa introdução que você fez, Miguel. Já essa última lei, a Lei nº14.365, deste ano, de 2022, de junho de 2022, foram trazidos dispositivos que explicitam exatamente isso que você menciona.

Eu acho que por uma tendência de criminalizar muitas vezes a conduta dos advogados, a profissão dos advogados perante o parlamento ou junto a agentes políticos, a agentes públicos, assessorando e representando agentes políticos e parlamentares, por exemplo, em razão dessa, muitas vezes da má interpretação da conduta do advogado nessas instituições, principalmente perante o parlamento, porque no Poder Judiciário nós temos algo muito mais comum de se ver, e temos, através dos processos, com procuração juntada nos autos, enfim.

E perante o parlamento, os parlamentos, nós vemos que muitas vezes a atividade e a profissão do advogado, ela é mal interpretada. E vindo, eu acho que, em resposta a esse questionamento da sociedade, que muitas vezes não compreende exatamente qual é o papel do advogado e a importância do advogado de estar, sim, presente no parlamento também, assessorando e acompanhando os parlamentares, seja na criação de normas jurídicas, seja por meio de acompanhamento dos parlamentares ou mesmo de outros agentes públicos, que são convocados ou convidados para irem para algumas das comissões dentro do parlamento; e também, até e principalmente, conforme a

gente já viu agora no painel anterior, nas comissões parlamentares de inquérito, é que veio agora essa norma que trouxe dois dispositivos que me parece que são fundamentais.

Nem precisariam existir esses dispositivos, mas eles foram introduzidos justamente para acabar com qualquer questionamento quanto à legitimidade do advogado em representar os seus constituintes ou mesmo assessorar parlamentares perante o Poder Legislativo. E um deles diz o seguinte - que foi introduzido no Estatuto da Ordem dos Advogados - que diz o seguinte: “O advogado pode contribuir com o processo legislativo e com a elaboração de normas jurídicas no âmbito dos poderes da República”. Isso não precisava nem estar aqui.

Então assim como têm as consultorias legislativas, que são os assessores que estão trabalhando dentro das instituições, os advogados privados também podem colaborar com a edição, com a criação, de anteprojetos de lei, com assessoramento de parlamentares, para simplesmente qualificar o debate, para melhorar a redação, seja para melhorar uma redação de uma norma, seja para introduzir aspectos que o advogado que milita perante o Poder Judiciário verifica que há alguma lacuna na lei, e aí pode levar ao parlamentar e auxiliar o parlamentar na criação de uma norma mais eficaz e que seja mais bem aproveitada pelos jurisdicionados.

Então assim nem precisava estar aqui, mas veio agora esse ano, foi introduzido esse dispositivo que traz o maior. Reforça não só a legitimidade da atuação dos advogados, como estanca, e pelo menos pretende estancar, qualquer questionamento em relação a isso.

E um outro dispositivo que foi introduzido, que é o parágrafo único do Art. 6º, que me parece que veio também após principalmente os absurdos que ocorreram durante principalmente essa última CPI, a CPI da Covid, em relação à conduta e à atuação dos advogados naquela CPI.

E aí diz o dispositivo, parágrafo único, do Art. 6º, do Estatuto da Ordem, diz o seguinte: “As autoridades e os servidores públicos dos poderes da República, os serventuários da Justiça e os membros do Ministério Público devem dispensar aos advogados no exercício da profissão um tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho, preservando e resguardando, de ofício, a imagem, a reputação e a integridade do advogado nos termos desta lei”.

E aí isso é bem genérico, porém, e aí eu discordo um pouco até do que o que o Dr. Miguel falou; apenas só discordo de uma frase que

ele mencionou no painel anterior, de que eventualmente teria que ter um outro regramento, uma regulação da atuação do advogado perante as CPIs. E parece que o Estatuto da Ordem prevê completamente as prerrogativas. Não há necessidade de uma maior regulação nesse sentido. Parece-me que o que nós precisamos é que o Estatuto da Ordem seja cumprido pelos advogados, porque ao fim e ao cabo o advogado está ali para a proteção dos direitos fundamentais de quem está lá.

Então, e aí voltando, tentando não ser repetitiva, mas sendo, que aqui já foi mencionada algumas vezes a razão de existir do advogado, está prevista na Constituição. O fundamento é constitucional, que ele é essencial, é uma função essencial, à justiça. E por que é função essencial? O advogado existe para proteger e fazer valer os direitos fundamentais do cidadão.

Sem o advogado, nós, o cidadão não tem os seus direitos, ou pode não ter os seus direitos, devidamente assegurados. E aí, por isso a liberdade do advogado. E aí chama de “prerrogativas”. Alguns acham que são privilégios, e não são privilégios. São realmente prerrogativas para o livre exercício do seu múnus, e, sim, para a proteção. O benefício não é do advogado, e sim a proteção do cidadão.

Nós precisamos só que se façam valer e que se respeitem as leis que já existem, as prerrogativas que já estão aí e que devem ser respeitadas por todos. Talvez eu esteja me estendendo.

Mas o que eu gostaria de mencionar, e aí fazendo menção também ao painel anterior; muito embora a Ordem dos Advogados do Brasil, na CPI da Covid tenha se omitido em relação a alguns atos, abusos de autoridade praticados por alguns parlamentares em cima de advogados, nós, do IBDL, tivemos a iniciativa não só de fazer a cartilha, mas antes da cartilha de condutas, nós fizemos, enviamos uma nota ao Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, naquela oportunidade chamando a atenção para todos os abusos e a violação às prerrogativas praticados contra os advogados que estavam fazendo parte e que estavam indo à CPI para a defesa dos seus constituintes. Enfim.

E só mostrar aqui, o IBDL está aqui realmente para colaborar não só com o aprimoramento do processo legislativo com uma melhor atuação dos advogados, mas também para fiscalizar a conduta, os órgãos, enfim, e para fazer, trazer holofotes para esse debate, que é tão

importante para o nosso Brasil, para o nosso Estado Democrático de Direito.

[...]

MIGUEL MATTOS - Obrigado, Dra. Angela. Passo a palavra imediatamente ao Dr. Alexandre Tostes.

[...]

ALEXANDRE TOSTES – [...] Na verdade, quando eu vi o tema, estava discutindo com o meu irmão, que também é advogado, e falei: “André, como eu vou discorrer, a prerrogativa dos advogados e os direitos dos advogados no processo legislativo?” E aí ele vira para mim e fala: “Quanto tempo você tem para falar?” E aí eu: “Uns dez minutos.” Ele: “Ferrou. É só dizer que a prerrogativa é exatamente igual à de todos os outros foros. A prerrogativa do advogado está ali, pega a lei, lê e fala: ‘Obrigado, gente, boa tarde’”.

Mas aí nada como a gente escutar as palestras e escutar o momento que a gente está vivendo. Talvez essa seja a importância de nos encontrarmos aqui, não é? Pensando para além do que está ali nos artigos do Estatuto do Advogado, acho que a gente consegue observar, no Direito Legislativo, alguns direitos e obrigações dos advogados que são subjetivos.

Quando a gente para aqui para pensar um pouco na função do advogado no processo legislativo, a gente para pra pensar na função do advogado, que, lá atrás, é uma ferramenta de justiça, como diz a Constituição, busca a igualdade, busca a justiça, busca o bem social. Então a gente, como advogado que atua em um processo legislativo, que atua em um ambiente legislativo - que ontem nos falaram aqui - ele é múltiplo, heterogêneo, e cada vez mais.

A criação de consensos em um ambiente como esse é cada vez mais difícil. Cumpre ao papel do advogado ser essa ponte e tentar criar consensos nos mais diversos interesses. A legítima defesa de interesses não é um papel exclusivo de advogado. E ainda bem que não é, porque, como múltipla tarefa, a defesa de interesse pode ser feita por um número de agentes. Mas ao advogado cabe analisar estratégias, e não só o processo legislativo puro e simples. Não é só dividir naquela comissão, juntar uma comissão especial, fazer ou não uma interferência em uma casa legislativa ou na outra. O processo legislativo em si, o ato legislativo em si, como a gente viu ontem, é muito complexo.

Mas olhar o Direito Legislativo com a função do advogado talvez seja a próxima semente que a gente esteja plantando aqui. E olho aqui rapidamente três ou quatro pilares básicos de como é a atuação de um advogado no processo legislativo. O primeiro deles - o Dr. Beto Vasconcelos falou - é a transparência, é garantir a lisura e a transparência na construção de uma política pública, é entender que uma política pública é feita de diversos atores, de diversos interesses, e o advogado está lá para defender um de um monte.

Não é um processo, pela minha experiência, não é um processo de contencioso, em que existe uma parte e a outra parte. Existe ali interesse, existe o interesse social e existe o interesse de um monte de outras pessoas, que até na minha experiência, eu costumo, quando estou defendendo alguma causa, dizer: “Olha, o senhor tem que escutar aquela outra galera também. O senhor tem que escutar aquela outra, aquela outra.” Porque eu acho que é assim que se constrói uma boa lei. E uma boa lei ajuda muito na operação do Direito, ajuda muito na construção e interpretação do Direito.

Talvez boas leis construídas reduziriam muito a questão de judicialização no País, essa ambiguidade de algumas leis, esses escorregadilhos que alguns legisladores colocam para trazer ao Judiciário a responsabilidade desse dia *a posteriori*. Talvez isso gere o segundo ponto que é importante para o advogado que atua no processo legislativo, que é garantir eficiência, tentar buscar a eficiência do processo legislativo e que aquela lei diga e gere o efeito que ela pretende.

Foi falado aqui o quão importante é o estudo de impacto da lei. Isso é, de fato, e a contribuição do advogado que está vindo não só do setor público, o advogado privado e aquele que trabalha em empresa, é fundamental.

Entender que a gente tem aqui um advogado, como Angela disse, é um meio, o advogado é só o trilho. O advogado nunca vai, raramente vai, a não ser quando a gente defende honorário, piso de honorário para advogado, nunca vai falar de si mesmo, ele vai defender uma tese, ele vai defender uma ideia.

Conto rapidamente aqui para vocês que uma vez estava em Brasília com o memorial na mão e encontrei um advogado. Ele falou assim: “Nossa, você está indo para onde?”. Eu falei: “Estou indo entregar memoriais.” Aí ele: “Mas você vai ao Supremo, STF?”. Falei: “Não, vou ao Congresso.”. “Mas como é que você entrega memorial no

Congresso?” Eu falei: “Do mesmo jeito que eu entrego no Supremo, eu marco a reunião, vou lá, entrego, explico a minha causa.” “E o cara?” “Ele tem que decidir. O único problema é que não é um juiz, são 513 e 81 do outro lado.”

Mas a atuação da jogada é essa, é um defensor de teses, é um defensor de causas. Acho que baseado nesses princípios da legalidade, da eficiência e da transparência a gente consegue cumprir, de fato, o papel do advogado, que é criar um ambiente de negócios mais justo e criar uma sociedade mais honesta, mais equilibrada.

Então acho que, em breve resumo, eu estou à disposição de vocês aqui, porque muito exaurido, João Batista, primeiro e volto agora a falar, a prerrogativa do advogado é defender a sociedade da melhor maneira possível, seja ela através do seu cliente, seja ela através das organizações sociais ou através da colaboração direta dos advogados, que a gente vê o tempo todo.

Reforço, aqui, o nosso papel é trazer à luz, é fazer com que o papel do advogado seja visto e seja respeitado não só pela OAB, mas por todo mundo, associações de magistrados, Ministério Público. A atuação do advogado no processo legislativo é fundamental para uma democracia mais justa.

[...]

MIGUEL MATTOS - Muito obrigado, dr. Alexandre. Estava pensando aqui, lembrando um pouco a palestra do ministro Barroso, mais cedo. O ministro Barroso disse que uma das causas do crescimento desse populismo autoritário era porque a democracia não estava conseguindo resolver algumas mazelas da sociedade, alguns problemas, como a fome, entre outras coisas.

E uma delas era a falta, não de legitimidade, mas a falta de compreensão da representação. A representação popular não está adequada. Isso é um fato, nós precisamos repensar. Isso já não é moderno, isso já é antigo, as pessoas não se sentem representadas. Tanto isso é verdade que quando você faz uma pergunta para as pessoas, em quem elas votaram, elas nem sabem em quem elas votaram para deputado porque elas não sentem as pessoas como seus representantes.

Uma das tentativas de solucionar esse problema seria o distrital misto, enfim, para resolver isso. Mas essa questão da representação também me passa pela ideia agora de que é porque também o parlamentar não faz leis com que as pessoas se identifiquem, essas

discussões legislativas não são apropriadas, porque muitas vezes as pessoas têm ideias sobre algumas questões de regramento, e não conseguem, o deputado não responde a isso.

Talvez uma das maneiras a advocacia pode responder, podia ajudar nisso, criar canais mais fáceis com que as pessoas... Porque não adianta eu mandar uma ideia, ela precisa ser transformada em um projeto de lei, que não é simples.

Os consultores legislativos são muito preparados para transformar uma ideia, um pensamento em um projeto de lei. Não é simples e depois precisa ter todo o ordenamento, isso precisa estar dentro de um modelo, não só em um modelo formal, mas como em um modelo de mérito também.

A gente tinha, não sei se ainda existe isso no parlamento, tinha uma comissão de representação participativa, legislação participativa. Não sei se ela existe, se há uma participação. O ideal seria uma democracia direta, mas, obviamente, como nós não temos, precisamos ter esses representantes que acabam fazendo os orçamentos bem públicos.

Vou passar a palavra direto para o João Batista, que é o nosso *grand finale*, como sempre.

JOÃO BATISTA RODRIGUES – [...] O tema automaticamente é o mesmo e, para terminar, fazer algumas considerações de que a falta de representatividade do empoderamento do advogado nessas comissões não é um problema do advogado, nem é um problema do cliente, é um problema da sociedade.

Olha só, nós estamos sentados aqui, talvez tenhamos tido a chance de representar algumas figuras. Vocês podem estar olhando para a gente, dizendo o seguinte: “é muito fácil, receberam honorários, estão defendendo a causa”. Nós também odiamos muitas das pessoas que vocês odiaram na televisão diante de CPIs. Nós, muitas vezes, torcemos muito contra muitos daqueles personagens que passaram ao longo dessas CPIs, que nós fomos acostumados a ouvir desde o *impeachment* do Presidente Collor.

Muitos de nós sofremos com os resultados daquelas CPIs, mas mesmo assim nós não podemos permitir que a nossa sanha vingativa, que todos nós temos, isso funciona para novela, funciona para a CPI, funciona com a ex-namorada que larga a gente, tudo igual, mas não

podemos permitir que essa sanha faça com que nós tornemos a nossa sociedade mais doente do que ela era no dia anterior.

Nós estamos hoje vivendo uma doença por conta do fenômeno dessa CPI. Divertido, dá “ibope” na televisão, as pessoas se conectam com aquilo, mas nós estamos sofrendo porque nós entendemos que no fundo é a sociedade que está perdendo como todo. E cada vez que a sociedade perde, é um passo que nós não conseguimos voltar atrás.

Se nós analisarmos as CPIs da década de 90 com as CPIs de 2020, o excesso de truculência no trato, e não estou falando de truculência da forma de se expressar, mas a truculência política, jurídica, social, que é impingida a todos que estão naquela mesa, é muito grave.

Por isso, e quando eu digo para vocês do processo da curva de aprendizado, o grande defensor da sociedade acaba sendo vocês, os consultores legislativos, que assumem uma importância e uma preponderância na defesa da sociedade que não consegue se defender da forma adequada. E vocês acabam sendo a última linha de defesa, a última forma efetiva de não se permitir que beiremos a barbárie jurídica.

Nesse sentido, de novo, e me desculpe por voltar aos exemplos, mas no exemplo, de novo, da CPI do apagão aéreo existe um tratado para não criminalizar acidentes aéreos, e um desses tratados, Convenção de Chicago, está lá dito: não se tocará ou se reproduzirá o conteúdo das caixas-pretas de aviões acidentados em hipótese alguma.

Pois na CPI do apagão aéreo o que foi feito? Pegaram a fita, extraíram os dados lá em Washington, veio em um DVD, em um voo, no dia seguinte foi colocado dentro da CPI, as famílias sentadas no fundo da sala, vários políticos, vamos lá, 25 minutos de fita. Vinte e cinco minutos de conversa da cabine, coisa mórbida, sem qualquer sentido, não agrega absolutamente nada. Já tinha ouvido algumas vezes o conteúdo, sabia exatamente aonde ia dar, sabia exatamente o que estava ali.

Acho que foi uma das cenas mais deploráveis, degradáveis da minha vida ver os familiares sentados num canto de um plenário e aquilo sendo tocado aos plenos ouvidos, você vendo o desespero daquelas pessoas nos seus últimos segundos de vida. Para quê?

Aí eu digo, a importância de vocês. Coube à consultoria jurídica da Câmara dos Deputados, horrorizada com aquilo, porque nós quebramos um tratado, somos signatários da Convenção de Chicago,

nos comprometemos com o resto do mundo que nós não vamos tocar esse tipo de material, tocaram o material.

A Força Aérea Brasileira, junto com a consultoria jurídica da Câmara de Deputados, propôs um projeto de lei. E o projeto de lei proibiu, nós temos hoje uma lei, nós somos o único País do mundo que tem uma lei proibindo que o conteúdo da caixa preta seja tocado em uma assembleia, em uma casa política. Nós temos uma lei, foi feita pela consultoria jurídica, junto com o pessoal da Força Aérea Brasileira. O pessoal do Itamaraty ajudou bastante.

Então vocês têm um papel fundamental, vocês não têm o papel político e, ao mesmo tempo, não têm o interesse jurídico, porque interesse jurídico, e isso talvez seja o mais grave, o interesse jurídico em uma CPI só é representada por aquele que está sendo ouvido, a única defesa jurídica que existe é do pobre do advogado que está sentado, muitas vezes ele até se afasta para não aparecer no “Jornal Nacional”, para deixar sozinho o enquadramento da câmera do depoente, e o sujeito está sozinho, não tem mais o apoio de ninguém.

É importante que vocês, consultores legislativos, tenham, a partir de hoje, o compromisso de entender que vocês têm esse compromisso com a sociedade. São vocês que estão na linha final de defesa do interesse de uma sociedade doente, do interesse de uma sociedade que não consegue mais se defender da forma adequada e onde nós individualmente, porque nós sentamos naquelas cadeiras individualmente, somos sozinhos.

A CPI da Covid, um massacre: 35 parlamentares e o pobre coitado do advogado sentado num canto. Eu nunca me senti tão pequeno como em uma CPI, tão inferiorizado como em uma CPI, talvez não tanto agora, depois da ligação da minha mulher, mas inferiorizado.

Vocês têm esse papel e é fundamental que vocês entendam isso e que vocês defendam esses interesses. Vocês não têm interesses políticos, vocês têm que defender a sociedade. E entender o papel do advogado nessa circunstância é fundamental para defesa de todos os nossos interesses.

MIGUEL MATTOS – [...] Ontem o presidente Temer falou, deu uma sugestão e acho que essa sugestão foi boa. A gente deveria criar um programa de educação, porque o processo legislativo, que é tão importante na vida das pessoas, imagina, aqui, tudo que passa na vida das pessoas, a gente aprende as leis, mas a gente não aprende como se

faz as leis. A gente termina o quinto ano da faculdade sem saber como é que se fazem as leis.

Talvez criar um programa que seja uma matéria optativa e se a gente fizer um programa interessante o MEC obviamente vai ser muito simpático a isso. Pode ser uma cadeira futura nas academias.

PAINEL 7

O DECORO PARLAMENTAR E A IMUNIDADE PARLAMENTAR: EVOLUÇÃO OU INVOLUÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Marco Antonio Hatem Beneton
Carmen Silvia Lima de Arruda
Carlos Eduardo de Araujo
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha
Carlos Roberto de Alckmin Dutra

30/08/2022



[...]

MARCO ANTONIO HATEM BENETON – [...] Então, na verdade esse tema é um tema que veio à tona principalmente com o julgamento do deputado federal Daniel Silveira, que resultou na sua condenação. É um tema que ficava muito mais dentro dos tribunais, dos parlamentos, não era muito um tema aberto à sociedade, mas se abriu à sociedade, tendo em vista a exposição midiática que esse caso ganhou.

Portanto, eu faço esse tema dentro do ambiente acadêmico, científico, onde a provocação ganha o sinônimo de instigação. Eu incito os nossos participantes para falarmos um pouco sobre esse tema.

Se o Supremo Tribunal Federal, ao longo da sua trajetória, ele evoluiu, ou com essa decisão a respeito do deputado Daniel Silveira, involuiu na sua posição a respeito da imunidade parlamentar?

Que é algo que, lógico, todo direito não é absoluto. Mas dentro do parlamento, a questão da imunidade parlamentar ganha uma sacralidade que se traduz na própria independência do Poder Legislativo.

Então, para começarmos este painel, eu convido a dra. Carmen Silvia, sempre em primeiro lugar as mulheres, para que ela possa nos brindar com as suas palavras a respeito do tema.

CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA - Devo dizer inicialmente que a minha *expertise* não é no tema. Mas eu fico muito feliz que eu vi aqui nesses dois dias várias vezes menção ao tema que eu escolhi para a minha *expertise*.

Durante esses dias, a gente ouviu várias vezes a fala da importância da transparência, da opacidade no processo legislativo, que deve ser enfrentada, e que é mais do que oportuno esse enfrentamento. Então isso me deixa muito feliz. A importância de se trabalhar com a transparência, como também um dos atributos do processo legislativo, que vai garantir mais eficiência.

Então, isso me deixou muito feliz e eu também gostei muito de ouvir a importância do papel do advogado, porque me faz também atentar para o privilégio que é eu estar aqui.

Eu, dr. Alexandre, nós dois pertencendo a um outro poder, me sinto privilegiada por estar aqui sendo recebida nesta Casa, e gostaria de dizer que comecei a minha carreira como advogada. Sempre honrei

muito a advocacia, procuro continuar honrando, respeitando os advogados na sua importância e dignidade.

Com isso, eu gostaria então de, introduzindo ao tema - que eu já disse que não é da minha expertise -, o tema nos remete diretamente à questão da liberdade de expressão, né? Eu acho que, quando a gente está trabalhando com a imunidade parlamentar, a gente está diretamente relacionada à questão da liberdade de expressão.

E com a máxima vênia da questão da sacralidade, a gente sabe que, na verdade, dentro da Constituição, não existe direito absoluto. Os direitos, a não ser o direito à vida, não são absolutos. E eu acho que é dentro dessa perspectiva de não existência de um direito absoluto que o Supremo vem se manifestando e vem definindo os contornos da liberdade de expressão, que é garantida através da imunidade parlamentar.

A gente viu agora recentemente esse caso do deputado Daniel ser julgado, outros casos também foram julgados bastante recentemente, sinalizando qual seria a posição do Supremo. E eu acredito, nessa visão de ser fã dos ministros, enfim, eu diria que eles estão sempre evoluindo. Eu gostaria de acreditar que sempre existe uma evolução. A gente pode até não gostar da evolução, mas ela vem, né?

E o papel do Supremo é justamente dar esses contornos, definir esses limites. E me parece que o ministro Alexandre de Moraes e o ministro Barroso também destacam e reiteram a necessidade do nexos de causalidade entre a manifestação do parlamentar e, enfim, a finalidade da fala do parlamentar. E eu acho que, se a gente trabalhar com esses dois conceitos que foram bem definidos pelo ministro Alexandre de Moraes...

Ele chama de “nexo de implicação recíproca” e de “parâmetros ligados à finalidade”. Qual a finalidade da manifestação? A gente vai chegar então a um limite bastante adequado a essa imunidade. O senhor me sinaliza, por favor? Eu sei que os colegas vão adentrar melhor no tema.

Acho que a gente tem que ter esses dois limites muito claros, né? Que é o nexos, ou seja, tem que haver um nexos na fala, na manifestação daquele parlamentar com o que ele pretende alcançar, e qual é a finalidade que ele pretende alcançar.

A gente sabe que esse dispositivo que garante a inviolabilidade dos senadores, deputados, é um dispositivo que está colocado dentro do

Poder Legislativo, que está colocado dentro da organização dos poderes dentro da Constituição.

A localização do dispositivo nos faz acreditar que essa imunidade parlamentar faz parte do Poder Legislativo, faz parte da organização dos poderes. Isso vai garantir que o deputado, o senador, atinja, com aquela manifestação, as suas funções. E o ministro Barroso, também em um voto...

Eu tenho aqui o voto, porque foi mais ou menos na mesma época, foi no mesmo mês da decisão do deputado Daniel, é um voto do ministro Barroso de março de 2021. No caso, o requerente era o Rui Santiago, e ele diz o seguinte: “A função parlamentar não se limita à elaboração das leis”. Existem também outras funções atreladas ali. Uma delas é a fiscalização dos atos dos outros poderes, os debates das ideias.

Então, a manifestação não vai se limitar unicamente à elaboração das leis. Existem outras funções, e por isso então a imunidade deve ser vista também nesse contexto de quais são as funções, por que ela está ali. E nesse caso que o ministro Barroso estava examinando, era um deputado do sul que estava se manifestando em rede social contra um gasto, uma viagem que havia sido feita por um membro do Poder Executivo.

E nesse caso, ele entendeu que não haveria quebra de imunidade, o parlamentar estaria protegido pela imunidade. Por quê? Porque ele estava ali exercendo outra função que não aquela precípua, não a de elaboração de leis, mas uma outra função de fiscalização do poder, fiscalização do dinheiro público, enfim.

Então eu acho que a gente tem que olhar dentro desse aspecto, quer dizer, a imunidade vai ter um campo maior do que aquele inicialmente que se poderia imaginar, quer dizer, ele não se restringe às casas do parlamento, mas ele também pode ser estendido às redes sociais, à televisão, que a gente hoje mesmo... O ministro Barroso está (Inaudível.) tanta importância das redes sociais, enfim.

Então, essa imunidade se espalha a esses outros campos e ela vai também proteger essas outras funções. Então, dentro desse ambiente mais amplo é que a gente vai compreender a imunidade, mas dentro dessa visão de que não há uma imunidade absoluta.

Não é um direito absoluto, ela vai ser restringida, como a liberdade de expressão também é restringida, para o fim de proteger outros valores que a Constituição também protege.

[...]

Eu acho que uma coisa que também a gente, hoje em dia, está vendo muito esse tema, em função também da proximidade das eleições, e em outras manifestações a gente acaba percebendo que é um assunto que está bastante em voga.

Recentemente teve também a questão que foi debatida em um canal de televisão sobre a questão do genocídio, se pode chamar de genocídio ou se não pode chamar.

E ali foram verdadeiras aulas sobre o tema, sobre a questão da liberdade de expressão. E o que me recordo é aquela fala de que, quando Pedro fala de Paulo, a gente conhece mais Pedro do que Paulo.

Então eu acho que esses xingamentos, que não favorecem nada a democracia, acho que nos servem para mostrar quem são os que os pronunciam. Então eu acho que a gente tem que usar, como expectador, do bom senso, da racionalidade.

E saber que, na verdade, são os eleitores que vão, no final, saber e ter o bom senso de bem julgar. E eu acredito que vão aprender mais sobre aquele que se manifesta inapropriadamente.

[...]

MARCO ANTONIO HATEM BENETON - Doutora Carmen, justamente essa última colocação da senhora, eu tenho uma visão muito parecida. A gente acha que isso é ruim acontecer. Isso é bom porque a gente descobre.

Georges Canguilhem dizia o seguinte. “A gente só conhece o normal analisando a anormalidade”, no seu livro “O Normal e o Patológico”. A gente só sabe se o corpo humano funciona normalmente quando a gente descobre a doença.

Então esses episódios são, infelizmente, necessários à democracia, para que a democracia ganhe uma alta imunidade e saiba reprimir, dentro da lei, essas manifestações que a gente não concorda.

Logicamente, acho que quase 100% das pessoas acabam não concordando. Mas acaba criando-se uma lenda que essa sacralidade, dentro do parlamento, da imunidade, na verdade não é uma sacralidade, mas é uma zona de conforto: posso falar o que eu quiser. Porque, na verdade, é uma lenda urbana.

Muito bem. Eu vou passar agora a palavra para o Carlos Eduardo.

[...]

CARLOS EDUARDO DE ARAÚJO – [...] É um tema muito rico, é um tema atual. [...]E temos uma série de temas que são de difícil pesquisa, difícil conversa. Sobre tudo a parte legislativa, o processo legislativo.

[...]

A gente vê que os problemas do processo legislativo, que envolve o Direito Legislativo como um todo, não se cinge à nossa realidade. Mas é uma coisa comum em diversos parlamentos.

Outra coisa também que eu gostaria de falar, que é muito importante a gente escutar não só os funcionários do legislativo, que trabalham diretamente, procuradores, consultores, enfim, todos que estão nesse meio. Mas todos os profissionais. Os advogados no âmbito privado, que eles tangenciam. A gente escutou o pessoal que advoga em favor das pessoas que vão ser ouvidas em CPI, e por aí vai.

Então são perspectivas diferentes sobre o mesmo processo. Isso é fundamental para que a gente identifique problemas e a gente consiga abrir a cabeça para poder avaliar melhor alguns pontos. Por isso fica o parabéns para a organização do evento. O tema que hoje se coloca, a doutora Carmen já falou muito bem na fala dela, é muito atual.

Nós tivemos mais que um julgamento, muito recente. Eu não ia nem falar do Daniel Silveira. Eu gostaria de falar de um que foi até um pouco mais recente, que foi o do senador Jorge Kajuru. Que talvez consigam entrar, pelo menos, elementos novos, que talvez a gente consiga identificar se houve uma evolução ou uma involução da jurisprudência do Supremo, embora esse caso ainda não tenha sido julgado definitivamente pela Suprema Corte.

Então, quando a gente vai falar em decoro parlamentar, a gente tem que ter em vista que a Constituição traz uma norma, não definindo o que é, mas definindo no que consiste a quebra do decoro parlamentar. Então ela vai elencar o que é a quebra de decoro. O que é o decoro parlamentar, que todo mundo está acostumado a ouvir do decoro parlamentar?

É um conjunto de normas éticas, normas de conduta, que vão orientar o parlamentar no exercício do mandato. E o que significa a quebra desse decoro parlamentar? A Constituição fala assim. O que é quebra de decoro? O que o Regimento Interno de cada casa assim o disser, quando o parlamentar receber uma vantagem indevida ou quando ele fizer abuso de uma prerrogativa.

E, nessa prerrogativa, o que a gente vai encontrar? A questão da imunidade. A questão da imunidade, do ponto de vista técnico, é

evidente que é importante. É um mecanismo que vai exponencializar a separação de poderes contra a ingerência dos outros poderes. A gente tem a imunidade material e a imunidade formal.

Isso, todo mundo aqui sabe. Não vou perder tempo para discorrer sobre isso. Mas o ponto que eu queria falar é sobre a imunidade material, que é aquela inviolabilidade pela palavra, voto, opiniões que os parlamentares têm. E por que, diante da jurisprudência do Supremo, que é hoje o que a gente vem falar?

O Supremo, tradicionalmente, quando estudei na faculdade, anos atrás, já era isso e continuou, por muito tempo, pelo menos dessa forma, emitindo um posicionamento muito sólido no sentido de que, dentro da casa legislativa, o que o parlamentar falar é quase absoluta a imunidade. Então, se ele estiver no prédio da Alesp, independente... Independente, não, porque a imunidade não é um direito absoluto, e há jurisprudência nesse sentido.

Mas é quase que absoluto que, dentro do prédio, ele vai estar debaixo do guarda-chuva da imunidade. Mas, e se ele estiver fora do prédio? O Supremo fala que, fora do prédio, ele não tem essa absoluteza, vamos dizer assim. Ele vai ter que demonstrar que o que ele falou tem conexão direta com o exercício do mandato, que foi o que a nossa doutora Carmen falou há pouco.

Então, dentro desse panorama, o Supremo já analisou uma série de casos concretos, sempre mais ou menos nessa linha que o doutor Beneton falou, da sacralidade, da segurança dessa imunidade. A imunidade, como um todo, é evidente e todo mundo vai concordar que ela não é um direito absoluto, já foi colocado antes. De fato, ela não é.

Ele não vai poder, sob o guarda-chuva da imunidade, sair falando qualquer coisa que o parlamentar quiser, sem que seja responsabilizado. Então sempre teve essa diretriz geral diante disso. Os casos concretos foram surgindo e ele foi decidindo.

Nesse meio do caminho, o que aconteceu, de um tempo não tão longínquo pra cá? Surgiram as redes sociais. E aí, um comentário numa rede social estaria ou não abarcado? Esse conceito está dentro do prédio ou fora do prédio?

A gente teve pelo menos um acórdão, do ministro Celso de Mello, que ele foi muito claro, falando assim: tem imunidade nas suas posições na sua rede social, desde que ele comprove que aquele comentário, que aquela opinião, que aquela palavra tenha conexão com o exercício do mandato.

Então, o *contrario sensu*, o que o Supremo está falando? Que, se não tem absolutamente nada a ver com o exercício do mandato, não estará coberto pela imunidade. Ele será responsabilizado como qualquer pessoa. Isso é uma coisa muito abrangente, que às vezes gera um pouco de dúvida. O que seria esse exercício do mandato? É por isso que este Congresso é importante. As perspectivas são diferentes.

Aqui vou passar a minha, como procurador, e talvez fazendo até uma provocação, já puxando para o caso do senador Kajuru. Vou tentar passar rápido. O exercício do mandato não se cinge a opiniões, palavras e votos que o parlamentar vai fazer numa sessão, que ele vai fazer numa audiência pública, que ele vai fazer numa reunião de comissão.

O exercício do mandato é mais abrangente do que isso. Ele tem, como ontem também foi muito falado aqui na Alesp, a representação regional. Alguém falou, me fugiu quem foi o colega. Então a mídia social é, de fato, um veículo com que ele vai se manifestar; em congressos, em participações externas, ele vai se manifestar.

Em palanques que ele vai nas comunidades dar uma satisfação para o seu eleitor, isso é um exercício do mandato? Na minha visão, sim. Então, o conceito que a gente tem de exercício de mandato ou a conexão é uma coisa que, quando existe uma contestação judicial, o Judiciário tem que, na medida do possível, buscar o contexto em que aquilo foi falado. E não, simplesmente, se aquilo foi falado dentro do prédio ou fora do prédio. Essa conexão com o exercício do mandato é fundamental.

Falando aqui parece uma coisa simples, mas não é, na prática. A busca desses elementos que comprovem, às vezes, numa acusação ou numa defesa, tem que buscar demonstrar para o magistrado se está ou não está, para ver se o magistrado vai entender se existe ou não imunidade naquele caso.

O que aconteceu no caso do senador Jorge Kajuru? É público e acho que muitos aqui acompanharam. Ele usou das mídias sociais para... Eu vou usar o termo “ofensa”. Mas termos não tão gentis contra também um senador e um ex-deputado federal. E foram diversas ofensas - vamos dizer assim - e dos mais variados graus.

Então ele falou que “fulano de tal era *office-boy* do governador”, que “tem toma-lá-dá-cá”, que era integrante de quadrilha. E por aí foi. Chamou um deles de chumbregas. Então é bem rica a manifestação dele.

MARCO ANTONIO HATEM BENETON - Aqui tem liberdade de expressão, pode falar.

CARLOS EDUARDO DE ARAÚJO - Mas não é absoluta e eu não tenho imunidade. E o que aconteceu? Os ofendidos entraram com uma queixa-crime no Supremo. E a discussão foi: “Vai receber ou não vai receber? Tem imunidade ou não vai ter imunidade?”.

Por três votos a dois, a Segunda Turma do Supremo recebeu a queixa-crime. A partir daí, saíram algumas matérias publicadas em portais jurídicos que todos acompanham, “Migalhas”, “Jota”, um ou outro artigo publicado, falando basicamente o seguinte. O Supremo acertou? O senador estava acobertado, nesse caso, pela imunidade ou não? Ou o Supremo se equivocou, não deveria ter recebido?

No caso do então deputado Daniel Silveira, foi um caso um pouco diferente. Porque as ofensas tinham uma índole não ligada a crimes como injúria, difamação, crimes contra a honra. Era uma questão de golpismo. Era uma questão de uma ameaça contra a Constituição, contra as instituições. Então você não pode considerar que essa decisão, que ainda não é definitiva, no caso do senador Kajuru, seja uma continuidade. É um caso completamente diferente. O que eu gostaria de falar?

Que o voto que liderou, o voto vencedor, do ministro Gilmar Mendes... que é um ministro que eu gosto muito. Quem sou eu para falar sobre Gilmar Mendes? É um constitucionalista, um professor e um ministro de ponta. Mas, o voto dele, nessa questão, particularmente não gostei.

Eu não gostei porque ele perdeu uma grande oportunidade de estabelecer qual seria o limite da imunidade. Num pacote - e aqui acho que ficaria a provocação - quando você pensa na imunidade, quem está habituado a trabalhar no meio político, acompanhar sessões plenárias com frequência, os debates, existem coisas e coisas.

Existe a ofensa pela ofensa, que é um aspecto que ele carrou muito no seu voto. E existe, eu vou colocar como uma crítica ofensiva. Então os parlamentares, quando eles estão defendendo um determinado posicionamento, não é incomum que ele fale “fulano de tal é *office-boy* do governador, do prefeito, do Presidente”. “Isso é dessa forma porque tem o toma-lá-dá-cá”.

Isso não estaria dentro de um aspecto da imunidade, de uma crítica um pouco mais ofensiva? No meu ponto de vista, sim. Nesse

aspecto, eu acho que o Supremo perdeu a oportunidade, nessa decisão, de separar aspectos que poderiam estar contemplados dentro da imunidade, uma espécie de parâmetro, uma gradação para a gente saber, exatamente, como classificar se aquele caso estaria sob esse guarda-chuva, ou não.

No voto do ministro Gilmar Mendes, que não é o relator do caso, mas preponderou, foi o voto que liderou o julgamento, ele fez uma coletânea de algumas decisões do Supremo. Eu não recordo, exatamente. Que o direito à liberdade de expressão não é absoluto, que a questão da imunidade não é absoluta.

Isso é pacífico na jurisprudência do Supremo. Ele sofisticou o voto, trouxe a doutrina americana, aplicada no Direito estadunidense. Embora não seja bem daquele jeito, que ele colocou no acórdão de uma forma para justificar o ponto de vista que ele estava defendendo, embora lá tenham exceções.

Então eu fico com a sensação que faltou, exatamente, essa gradação, esse limite. A partir daí, a dúvida, que, pelo menos para hoje - mas a questão não está definitivamente julgada - então, é se a gente, hoje... A insegurança que isso eventualmente gera para os parlamentares.

Então, por exemplo, hoje a gente está na Câmara Municipal, ou em uma Assembleia Legislativa, ou mesmo no Congresso, e o parlamentar não sabe até onde ele pode ir com o discurso dele. O discurso dele está protegido ou não está protegido? Existe um limite hoje invisível? Existe, porque ele está sendo construído. Mas o que isso significa? Significa que, em alguns pontos, não existe zona cinzenta. Existem alguns pontos que o Supremo já decidiu que até lá você não pode ir. Existem alguns pontos que, exatamente, você não sabe que estão na zona cinzenta. Você não sabe até onde você pode ir.

Isso cabe ao Supremo dizer? Ele pode ser um dos interlocutores para dizer, sim. Como hoje a gente teve de manhã a palestra, o ministro Barroso tem razão. As situações concretas se sobrepõem à teoria. Ele tem que julgar, ele tem que fundamentar e decidir aquele determinado processo. A oportunidade que ele tem de fazer isso é na fundamentação.

Só que eu acho que, nesse caso, faltou a fundamentação. Ele não foi pelo caminho de tentar estabelecer de uma forma mais objetiva esse tipo de limite. Ele buscou, meio que “linkou” com o caso do Daniel Silveira, mas não era o mesmo caso. Então, acho que faltou um pouco de clareza aqui, e o que eu queria dizer é que, nesse contexto, que já está desenhado, no caso concreto, parece que os parlamentares

poderiam ter uma postura um pouco mais ativa também, não esperar o Supremo delinear quais seriam esses limites.

Nós temos as Corregedorias, as Comissões de Ética. Diante desse quadro, elas já podem buscar algum critério que eles possam até, de uma forma legislativa, através de uma resolução, alguma coisa, tentar, diante desse pré-parâmetro que ele está fixando, garantir um mínimo de solidez para o parlamentar.

Hoje, pelo menos nesse caso, eu acho que ficou aquém. O Supremo, de fato, ele... E aí fica assim. O pior dos mundos é essa incerteza que o parlamentar hoje tem. Com certeza não tem como eu falar de outra forma. Não foi intenção do Supremo gerar essa insegurança, mas a falta de estabelecimento desse limite no julgamento, ela gera...

Então, isso faz com que a gente possa, e isso eu li na mídia à época, e até alguns advogados pontuaram que isso leva à dúvida, que é o que a gente lê. O Supremo pode decidir em certos casos de uma maneira subjetiva. “Nesse caso, o parlamentar está coberto pela imunidade, nesse caso não”. Com base no quê? Em quem falou? De quem falou? Ou o conteúdo que falou?

Para fechar, eu acho que - também para não me alongar muito - esse voto do ministro Gilmar foi um teste, pelo menos aparente, que é o seguinte, no voto. O conteúdo manifestamente ofensivo não é permitido em uma manifestação parlamentar. Se for manifestamente ostensivo, ele não estará coberto pela imunidade.

Um dos votos do três a dois, um dos dois, que foi do ministro André Mendonça, ele já elencou um voto um pouco diferente, que é algo que eu acho um pouco mais razoável, no contexto de uma agenda de uma atividade parlamentar efetiva, uma atividade que contempla o exercício do mandato em sua totalidade, com toda a complexidade que essa ideia envolve, que foi o seguinte... O teste que você tem que aplicar no caso concreto é o seguinte: aquela manifestação tem alguma coisa a ver com o exercício do mandato ou não tem absolutamente nada a ver com o exercício do mandato? Se não tiver absolutamente nada a ver com o exercício do mandato, a ofensa não estará protegida pelo manto da humanidade, mas se ela tiver conexão com o exercício do mandato, ela estaria protegida.

Essa questão da ofensa é uma questão difícil. Se a busca é a gente mudar o paradigma da discussão política, então “ofensas não serão mais permitidas”, ainda que no calor dos debates, ou em situações

de exercício do mandato, de fiscalização, de contrapontos, isso tem que ficar muito claro. Isso tem que ficar muito claro, sobretudo para aqueles que exercem hoje a atividade parlamentar.

Então, ficam aqui esses breves comentários sobre a questão. Falando que, assim, eu sou fã dos votos do Supremo, embora nesse caso eu acho que faltou um pouco o enfrentamento concreto da questão. Mas como a questão ainda não foi decidida de forma definitiva, há esperanças ainda de que a matéria evolua na jurisprudência.
[...]

MARCO ANTONIO HATEM BENETON - O dr. Carlos Eduardo coloca uma situação muito interessante. Um Poder ter que definir o que o outro Poder pode, sendo que o que esse Poder pode ele mesmo poderia, em autonomia em sua independência, fazer. Ou seja, depender de uma definição do outro quando eu não faço nada.

Isso também coloca um pouco em discussão a independência de argumentos políticos. O bom de debates como esse é que, dentro do campo acadêmico científico, as questões são tratadas com cordialidade, civilidade, em termos técnicos. Se estivéssemos em redes sociais, estaríamos com todos os antônimos do que eu falei. Eu vou passar agora a palavra para o Dr. Alexandre Jorge. Fique à vontade.

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA – [...] Eu, quando estava preparando a minha fala, imaginei que um dos casos que foram referidos aqui teria sido o motivo pelo qual o painel foi escolhido. Aí, agora, quando o Dr. Beneton monta a mesa, ele fala que foi justamente isso. Mas, muito bem. De qualquer forma, eu agradeço, e acho que é, enfim, bom a gente sair da nossa zona de conforto, parar de falar algo que eu acho que ainda precisa ser bastante falado, e até nos nossos encontros aqui do curso é impressionante como, assim, é meio uníssono que, havendo conflito de interesses que pretendem permanecer no processo parlamentar, aquilo tem que ter regras.

Mas e aí? As regras têm que estar no Regimento? O Regimento vale ou não vale? E todos os cursos que a gente fez no ILP batendo nessa história. Olha, se têm regras, tem que valer. E, se tem que valer, quem que vai garantir que valha, se o próprio Parlamento não faz o seu controle interno? E ali a gente apontava que era para o Judiciário.

Na nossa conversa neste painel, o tema já tem alguns espinhos diferentes. E vai na imunidade parlamentar. Eu preparei alguns poucos *slides*, só para, enfim, contextualizar todo mundo aqui de alguns... Para

a gente nivelar o conhecimento do que todos nós estamos falando. Podemos ir para o primeiro?

Então, rapidamente, são os principais dispositivos da Constituição sobre a imunidade. Então, a gente tem aí inviolabilidade civil e penal dos parlamentares, por opiniões, palavras e votos, e a maioria do que a gente falou nesse painel, até então, seria isso.

Próximo. Os deputados. Estamos aqui falando de deputados e senadores, mas se aplica no âmbito dos estados e dos municípios, com as adequações necessárias, de acordo com que é previsto nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais. Então, estamos falando de prerrogativa de foro em ação criminal.

Próximo. E aqui também um dispositivo que já tem bastante a ver com o que foi tratado aqui em um dos casos, porque desde a expedição do diploma, os membros do Congresso não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de 24 horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria dos seus membros, resolva a prisão. Deu bastante polêmica sobre esse dispositivo nos tempos recentes.

Próximo. E aqui temos uma ADI, em que há algumas balizas sobre a compreensão do que seria essa imunidade parlamentar no âmbito penal, no exercício da sua função, algumas balizas dessa imunidade. Então, aqui a ADI nº 5.526, julgada em outubro de 2017 pelo Supremo. Destaquei alguns pequenos trechos. O Poder Judiciário dispõe de competência para impor aos parlamentares, por autoridade própria, medidas cautelares a que se refere o 319 do CPP, seja em substituição de prisão de flagrante delito - flagrante delito era aquilo que estava expresso na Constituição...

Então, está falando de medidas cautelares. É uma situação de flagrante delito. "Cabe ao Supremo, nessas situações, substituir o flagrante por medidas cautelares diversas, previstas no Código de Processo Penal" - muito bem, e crime inafiançável, não é qualquer crime -, "por constituírem medidas individuais específicas menos gravosas".

Muito bem, e aqui já é um pouquinho diferente. "Seja autonomamente" - então, autonomamente, e aí? Tem crime inafiançável, não tem crime inafiançável? Fica um pouquinho no ar -, "em circunstâncias de excepcional gravidade. Os autos da prisão em flagrante, ou decisão judicial que impõe medida cautelar, que impossibilite direta ou indiretamente o pleno e regular exercício do

mandato parlamentar” - e aqui já conversa um pouquinho com o que a Dra. Carmem Silvia colocou - “serão remetidos em 24 horas para a Casa, que, nos termos do Art. 53 da Constituição, vai deliberar a respeito”.

Então, uma prisão, ou uma medida restritiva diversa da prisão, que impeça ou dificulte o exercício do mandato, quem vai ter a última palavra, segundo o que foi decidido aqui pela ADI, vai ser a casa respectiva. E aqui eu acho que é o cerne do que a gente pode debater hoje, em um tema que está em aberto.

A própria forma que o dr. Marco Beneton abriu a mesa, e que revela uma profundidade de conhecimento jurídico que, infelizmente, não é comum nos debates que a gente tem sobre o tema, é que quando você vai discutir imunidade parlamentar e qualquer outro assunto jurídico, nesse varejão que está o País, costuma-se pensar que está tudo previsto na Constituição, e, como se fosse uma operação matemática, a gente conseguisse encaixar. “Está expressamente previsto na Constituição, pode ou não pode?”.

E as pessoas, esses comentaristas políticos em geral ficam indignados. “Mas é a letra da Constituição que está sendo violada”. Isso é próprio do Direito. O próprio da jurisdição é ela extrair o significado do que é devido, do que é permitido, a partir da matéria-prima, que é o texto o legislado. Na própria ADI aqui, que eu separei alguns trechos, outros casos excepcionais.

Então, deixa uma abertura aqui: “olha, tem caso que é claro flagrante de crime inafiançável, e aí, pelo texto expresso da Constituição, cabe a prisão em flagrante, e há casos de excepcional gravidade, que talvez possa se colocar a questão da medida cautelar diversa”. E aí todo o debate, a riqueza do debate do que pode, do que justificaria ou não uma medida tão gravosa, que, no final do dia, pode implicar um impedimento ou grave dificuldade para o exercício do mandato parlamentar.

E aí a gente vem. Estamos falando de imunidade por opinião e palavra. Isso implica direito de mentir? E aí trazendo o que a Dra. Carmem Silva colocou aqui. O regular exercício do mandato parlamentar, a proteção abrange o direito do parlamentar mentir? Essa é uma primeira questão que eu coloco aqui na Mesa.

Uma segunda questão. A primeira não é nada evidente. A segunda, que a gente pode desdobrar em duas, uma que já foi tratada um pouco na mesa, e a outra ainda não. Implica o direito de ofender dolosamente, com intenção o terceiro? E aqui, pelo que o Dr. Carlos

colocou, o Supremo já está falando que ofender manifestamente, a ofensa pela ofensa não, mas também, olha a riqueza, haverá situações em que a ofensa se dará no meio de uma crítica a uma decisão política.

E aí? Qual é o limite? E as pessoas querendo que o Judiciário estabeleça, como estabelecer por meio... Quase como se fosse uma lei. E aqui eu já faço uma primeira ponderação. Veja, o Judiciário, no julgamento dos casos, mesmo a Suprema Corte, está preocupado em resolver o caso. Isso é a jurisdição. Vem um caso, com as suas peculiaridades, e você dá uma resposta ao caso.

Lógico, de acordo com o que é decidido, aquilo vira um precedente, um parâmetro para decisões futuras. E aí, nas decisões futuras, você trabalha sempre com semelhança ou dessemelhança com o caso que foi decidido, se aplica ou não aplica o precedente. Mesmo em um caso que seja bastante semelhante, pode se discutir se não houve a superação do precedente, e às vezes isso aqui é muito importante no momento em que o País vive.

As circunstâncias políticas em que se dão essas decisões são diferentes. Às vezes, você tem um contexto político em que há forças que estão ameaçando a quebra do regime democrático. E aí? Será que a decisão do Supremo vai ser uma mesma decisão - no caso, em tudo equivalente - no momento em que isso não está na mesa? E está na mesa, porque estão todos discutindo: "E aí, vai ter eleição? O resultado vai ser respeitado? Não vai?"

Eu não me lembro desse tipo de discussão. Desde quando eu me entendo por gente, eu não me lembro desse tipo de discussão aqui no País e, hoje, essa é a maior discussão que acontece, não sei se com maior ou com menor razão. Eu espero que com menor razão, mas é uma discussão que está posta. Então, será que as decisões do Supremo, neste momento, não estão preocupadas com esse contexto?

Quando a gente fala de liberdade de expressão, não existe uma única opção possível de entender. A gente tem até duas linhas que são bastante marcantes a esse respeito. Uma é o modelo mais próximo dos Estados Unidos, em que a liberdade é quase absoluta. Então, a notícia é que lá, em alguns estados, é possível você colocar uma cruz pegando fogo no seu jardim, em expressa manifestação de ódio a alguém de uma raça diferente da sua, e está tudo bem. Entende-se que isso é uma livre manifestação de expressão.

Em outros países, como a Alemanha, a ideia é diferente. Em um país que já foi contaminado por um discurso de ódio extremamente

virulento e partiu para uma guerra de conquista, com boa parte do globo com milhões de mortos, já há muito tempo se entende que tem que ter limites, porque esse discurso de ódio pode acabar levando a agressões.

Confesso que não olhei todos esses casos mais recentes que foram para o Supremo, mas o que eu vi em alguns vídeos foram manifestações expressas de incitação de violência a autoridades constituídas, a ministros do Supremo. E aí? A gente vai esperar a agressão acontecer?

[...]

O principal mesmo que eu queria colocar é esta discussão: olhe, eu tenho o direito de livremente me manifestar; é importantíssimo ali manifestação no exercício do mandato parlamentar, que é alguém que está representando o povo, mas para o quê?

Está representando o povo para ofender outra pessoa? Para ofender, me parece, pelo menos na minha visão, de repente, que nos Estados Unidos se entende que sim. Eu acho, na minha visão, que aparentemente vai ao encontro do que o Supremo vem decidindo, a ofensa ostensiva, intencional, a ofensa pela ofensa, não seria possível. O direito de mentir, isso aqui eu deixo para a mesa, para a gente debater. O direito de incitar crimes: incitar crimes eu também diria, com muita clareza, que não.

Então aqui, rapidamente, só algumas passagens do julgamento do Inquérito nº 4.781, que alguns chamam de “Inquérito do fim do mundo”, “Inquérito das fake news”. Então, o que é que está ali em algumas passagens de um voto proferido nele? Constituição não permite “manifestações em redes sociais visando ao rompimento do Estado de Direito”.

“A jurisprudência da corte é pacífica no sentido de que a garantia constitucional de imunidade parlamentar material somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa” - aqui, faço referência ao que a dra. Carmen e o dr. Carlos colocaram - “ou que sejam proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas”. Parece que esse aqui vai ao encontro disso que estou expondo para vocês.

“As condutas praticadas pelo parlamentar foram perpetradas em âmbito virtual, por meio de publicação e divulgação de vídeos em mídia digital, YouTube, durante o dia, com constante interação do mesmo, situação que configura crime permanente enquanto disponível

ao acesso de todos, ainda que por curto espaço de tempo, permitindo a prisão em flagrante do agente”.

Isso é bastante polêmico, mas também não é algo que já está previsto pela legislação. É algo novo, mídia digital, e eu falo mais: eu acho que isso merece uma revisitação de todo o nosso Código de Processo Penal. Por exemplo, flagrante. A pessoa é filmada cometendo o crime; essa filmagem aparece, sei lá, um mês depois. Dá para prender em flagrante ou não dá?

Por esse entendimento aqui do Supremo, talvez dê, mas é uma coisa que não é trabalhada na academia, e precisa ser. Se a ideia é: você tem certeza de que o crime está sendo cometido, você tem uma filmagem; isso implicaria um entendimento jurisdicional diverso do que uma situação em que eu só tenho testemunhas do que aconteceu? Só tenho indícios, nem testemunhas do que aconteceu. Então, é uma questão para a academia debater.

Aqui: “A verbalização de representação parlamentar não contempla ofensas pessoais, via achincalhamentos ou licenciosidade da fala”. Ah, esse aqui já é um outro julgado. [...]

Então, feitas essas ponderações - enfim, o que a academia precisa trabalhar, o que é que a gente precisa refletir -, mais uma vez, e aqui encerrando a minha fala: e a imunidade para a gente proteger o direito de fala? Qualquer fala? Envolve direito de mentir? Envolve direito de ofender? Envolve incitar crimes?

Neste julgado aqui do Supremo, em 2017, a ministra relatora Rosa Weber trouxe considerações interessantes a respeito, mas que não resolvem. Quem está querendo sair daqui sabendo o que pode ou não pode não vai sair satisfeito, mas, enfim, para vocês verem a riqueza e como é que é difícil mesmo ponderar sobre isso.

Então, “A verbalização da representação parlamentar não contempla ofensas pessoais” - então, na linha do julgado lá da relatoria do ministro Alexandre de Moraes - “via achincalhamentos ou licenciosidade da fala. Placita, contudo” - você vê que é uma linguagem também rebuscada, né? Eu acho que ela está convidando todos nós e quem está utilizando essa fala esdrúxula aí nos discursos a olharmos um pouquinho mais o dicionário, enfim, enriquecer o vocabulário e ver se melhora um pouco.

“Placita, contudo, modelo de expressão não protocolar, ou mesmo desabrido, em manifestações muitas vezes ácidas, jocosas, mordazes ou até impiedosas, em que o vernáculo contundente, ainda

que acaso deplorável no patamar de respeito mútuo a que se aspira em uma sociedade civilizada, embala a exposição do ponto de vista do orador”.

Então, com isso, Dr. Marco, eu termino aqui a minha intervenção, colocando essas questões para a mesa. Enfim, a proteção do direito de fala do parlamentar no exercício do seu mandato: o que é que isso abrange? É qualquer fala? Eu acho que, se a gente começar a pensar um pouco no que é que essa fala efetivamente contribui ou não contribui para o exercício do mandato parlamentar, a gente começa a ter filtros importantes do que pode e não pode ser feito.

Aí, só para também fazer a referência ao que o dr. Carlos Eduardo colocou na fala muito oportuna, isso se coloca com tudo. A gente tem os Poderes; as fronteiras entre a atuação deles, embora gostássemos que fossem muito bem definidas, não são. Eles trabalham, todos estão trabalhando.

Tem áreas de sobreposição. Uma delas, que é muito séria, acontece com todos: quando um Poder não faz o que deveria fazer - no caso aqui, é a própria Casa Legislativa começar a estabelecer com mais clareza os parâmetros que se tem para o decoro parlamentar e punir quem violar esses parâmetros -, vai abrindo espaço para que outros poderes acabem intervindo nisso, em especial aqui no Legislativo.

Isso acontece com o Judiciário também. Quando o Judiciário tem membros que são envolvidos em crime e ele mesmo não faz a depuração, isso gera, por parte do Parlamento, por parte do Executivo, também um discurso muito ácido, falando: “Olhe, não. Não serve para nada”, não sei o quê. Então, eu acho que, para os dois lados, todos nós temos que fazer as nossas lições de casa.

[...]

MARCO ANTONIO HATEM BENETON - Dr. Alexandre Jorge, como sempre, com muita erudição, colocou vários temas ligados ao assunto em debate, mas um tema, em especial, me chamou a atenção: é a questão da importação de modelos jurídicos estrangeiros.

O senhor falou do Direito norte-americano. Muitos daqueles que sustentam esses discursos de ódio falam “É ampla liberdade de expressão”, até, muitas vezes, pautados por esse irrestrito, quase que, entre aspas, infinito direito de liberdade de expressão que existe nos Estados Unidos, em algumas localidades, até protegido pela Suprema Corte norte-americana.

Isso tem que ser visto com muita ressalva. A importação de modelos jurídicos estrangeiros dentro de um ordenamento jurídico diferente, com pautas, com lindes, com limites. Disso, é muito importante a nossa discussão, ter cuidado de importar coisas e falar que elas estão certas sem a devida reflexão.

Bom, vamos passar agora para o último expositor, dr. Carlos Roberto. Fique à vontade para as suas manifestações.

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA – [...] Nós temos, basicamente, duas espécies de imunidade: uma imunidade material e uma formal. A imunidade material resguarda os parlamentares por suas opiniões, palavras e votos e a imunidade formal, ou penal, resguarda contra prisões arbitrárias.

O dr. Alexandre já explorou bem os aspectos atuais da imunidade formal. Eu gostaria de me ater à imunidade material, à inviolabilidade, que é, talvez, o assunto mais candente no momento. A inviolabilidade, nós vimos também, está prevista no Art. nº 53 da Constituição Federal, que, no caput do Art. nº 53, diz que: “Os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer opiniões, palavras e votos”. Esse artigo é reproduzido também na Constituição do Estado de São Paulo e, imagino, em leis orgânicas municipais, para trazer essa matéria por simetria aos demais entes federativos.

Caberia dizer aqui que a própria Constituição já mostra que esse não é um direito absoluto, porque - como bem lembrou o meu xará, não é? O Carlos de Araújo - a Constituição prevê, no caso da Constituição Federal, no Art. nº 55, as causas de perda de mandato dos parlamentares: “Perderá o mandato o deputado ou senador:” - inciso II - “cujo procedimento for incompatível com o decoro parlamentar”.

Uma das causas de quebra de decoro parlamentar, como bem lembrou o Dr. Carlos, é justamente o abuso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional. A liberdade de expressão é uma prerrogativa, é um direito fundamental. A imunidade parlamentar é uma espécie qualificada da liberdade de expressão, por isso, ela deve ser usada dentro dos limites razoáveis. Não se pode usar uma prerrogativa além da razão para que ela foi criada, feita, idealizada.

Se nós formos verificar, qual é a razão da imunidade parlamentar? É resguardar a independência do Parlamento. Ela não é

um direito do deputado, em si, do senador, do membro do poder legislativo, não é um direito subjetivo. Ela é voltada a um bom exercício do mandato e, com isso, garante-se a própria qualidade da representação democrática.

No fundo, a imunidade parlamentar se volta ao próprio cidadão, para que ele seja bem representado, para que a democracia funcione a contento, para que haja uma boa representação parlamentar. Vejam, então, nesse sentido, não há um direito absoluto. O Supremo Tribunal Federal, muitas vezes, reconheceu essa matéria.

Em relação ao abuso das prerrogativas parlamentares, vou ler apenas um pequeno trecho de uma ementa de julgado: “A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo”. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 600063. Relator: ministro Roberto Barroso. Tribunal pleno, em 15 de maio de 2015.

Então, vejam, o Parlamento pode exercer o controle, não há dúvida quanto a isso, e deve exercer esse controle.

Aqui caberia trazer uma experiência nossa, como procuradores e advogados do Legislativo. Vejo que há uma colega que atua comigo no Conselho de Ética, a dra. Alessandra. Nós estamos há um tempinho já aqui na Assembleia, eu pessoalmente estou há 25 anos como procurador. Até o início desta legislatura, nós contávamos nos dedos os casos de quebra, os casos que iam ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. As acusações chegavam ao Conselho de Ética, talvez cinco, sete por legislatura, muito poucos.

Nós tivemos em toda a história da Assembleia Legislativa dois casos, havíamos tido dois casos de perda de mandato de parlamentar. Nesta legislatura - eu atualizei hoje os dados com a colega Fátima, que atua na Secretaria do Conselho -, temos 62 processos instaurados por violação de prerrogativas e quebra de decoro parlamentar. Sessenta e dois, e ainda não terminamos a legislatura.

Então alguma coisa diferente está acontecendo neste momento. Talvez um rabo de cometa tenha passado pela Terra e exaltado os ânimos do mundo inteiro. A gente não sabe dizer o que é, mas tem algo diferente, não é? Talvez por isso não seja o caso de falar em uma evolução ou evolução da jurisprudência do Supremo, mas sim, talvez, que o Poder Judiciário tenha que dar uma resposta a essas novas questões que estão sendo trazidas a ele.

Muito bem. Visto que o Supremo já garantia que o Poder Legislativo poderia punir esses casos de excessos, de violação das

prerrogativas parlamentares, poderia o Judiciário fazer isso também? Aqui a Constituição diz que “os deputados são invioláveis civil e penalmente por quaisquer opiniões, palavras ou votos”. Se a gente for se ater a uma leitura gramatical, literal da Constituição, a primeira resposta seria que em princípio não, mas, embora a interpretação gramatical e literal seja muito importante, porque ela traz segurança jurídica, ela não é a única. Nós temos que interpretar a Constituição em todo o seu conjunto e de forma teleológica, buscando os seus objetivos.

Seria razoável, como questionou o dr. Alexandre, que o parlamentar usasse a tribuna para mentir, ofender dolosamente, incitar a prática de crimes? Vamos supor que viesse um parlamentar, em um determinado parlamento deste país ou em qualquer outro lugar do mundo, fazendo elogios à pedofilia, uma coisa bastante grotesca, para a gente ter ideia. Seria razoável? Isso estaria acobertado por uma garantia constitucional? É realmente um assunto para se pensar, não é?

O que acontece: o Supremo Tribunal Federal, dando resposta a essa nova, a esse recente aquecimento nos debates parlamentares [...], passou a sancionar, a entender que o abuso das prerrogativas parlamentares poderia não só ser sancionado internamente no Parlamento mas também por ele próprio, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais. Isso é importante que nós vejamos.

Então esta ementa diz que “A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares”. Não, na verdade não é essa, é mais adiante. Aí. “O fato de o parlamentar estar na Casa Legislativa no momento em que proferiu deliberações não afasta a possibilidade de crimes contra a honra nos casos em que as ofensas são divulgadas pelo próprio parlamentar na Internet. A inviolabilidade material somente abarca as declarações que apresentem nexos diretos e evidentes com o exercício das funções parlamentares”. Era um caso de artistas que foram criticados pelo uso da Lei Rouanet.

“O Parlamento é, por excelência, o local para o exercício do mercado livre de ideias” - essa é a doutrina norte-americana, que prevê a liberdade mais ampla - “mas não para o livre mercado de ofensas. A liberdade de expressão política dos parlamentares, ainda que vigorosa, deve se manter nos limites da civilidade. Ninguém pode se escudar na inviolabilidade parlamentar para, sem vinculação com a função, agredir a dignidade alheia ou difundir discursos de ódio, violência e discriminação.”

Aqui nós estamos diante daquela clara espécie de ponderação de valores constitucionais: de um lado, a liberdade de expressão; do outro lado, a igualdade e a dignidade humana. Em casos de ponderação de valores, não há como ter uma regra absoluta e preestabelecida, é necessário que, em cada caso concreto, se analise para ver qual dos valores vai prevalecer, sem que qualquer um deles sucumba.

Portanto, aqui é importante que o Supremo Tribunal Federal, que os tribunais atuem, mas apenas para coibir os excessos sempre que houver uma exceção, nunca uma regra em relação ao caso. Aqui nós estamos realmente falando de preservação do sistema democrático.

Aqui eu trouxe, para a gente propiciar o debate, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, que são dois professores de ciência política de Harvard. Eles escreveram esta obra que se tornou muito famosa: “Como as democracias morrem”. Dentre outras questões, eles colocam quatro principais indicadores de um comportamento autoritário. Seriam os quatro comportamentos de políticos, de agentes públicos que indicariam um comportamento autoritário. Primeiro: rejeição das regras democráticas do jogo ou compromisso débil com elas; segundo: negação da legitimidade dos oponentes políticos; terceiro: tolerância ou encorajamento à violência; quarto: propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

Vejam, o discurso de ódio é algo que depõe contra a democracia. Não poderia se escudar em um instrumento da democracia algo que se volta contra ela, isso seria um paradoxo. Portanto, jamais o discurso de ódio pode ser entendido como uma liberdade democrática. Ele não se assemelha, não se encaixa dentro desse parâmetro. A própria democracia tem que ter seus instrumentos para coibir os excessos, e o discurso de ódio é um deles. Portanto, ele não pode ser tido, não há como identificar discurso de ódio com liberdade de expressão. São coisas distintas.

[...]

MARCO ANTONIO HATEM BENETON - Antes de eu fazer as minhas considerações finais - vou falar uma questão a respeito do que o Dr. Carlos Roberto colocou -, eu gostaria de lembrar só uma coisa. Este aqui é o último painel, mas nós temos ainda a palestra final do dr. Murillo de Aragão, que é “O futuro da advocacia no processo legislativo”. Logo depois que encerrar este painel, nós teremos a

palestra final que avidamente estamos aguardando, tendo em vista a grande experiência do dr. Murillo.

Só para fazer umas considerações a respeito do que o Dr. Carlos Roberto falou, ele colocou um fato em que o Carlos Eduardo já tinha meio que tocado. Esta legislatura, tanto aqui na Alesp como no Congresso, não sei se na Câmara Municipal também, a gente pode considerar um divisor de águas. Por quê? Porque a quantidade de discursos de ódio - o que é uma contradição em termos, é difícil você defender, você fazer um juramento na sua posse em defesa da Constituição e falar contra ela. É uma contradição; na lógica, isso é uma contradição.

Só que nesta legislatura chegamos a um divisor de águas onde se acumulou todo aquele discurso que estava nas redes sociais, na mídia. Esses discursos chegaram ao seio do Congresso Nacional, e aí vem a ideia que inicialmente eu coloquei, da sacralidade ou da zona de conforto, de que “você pode falar o que você quiser no Parlamento, porque você é livre”, e há limites. Há limites.

E vou voltar àquilo que Dr. Carlos colocou, que a imunidade não é uma proteção especificamente individual, particular, do parlamentar, mas da instituição. Sendo da instituição, é também uma proteção do titular do poder, que é o povo. Então ali o povo se manifesta.

Então, para fazer minhas considerações finais, eu tenho a imensa satisfação, alegria que em mim transborda, de estar ladeado de pessoas que vieram aqui tanto para debater como para assistir, nos dar a honra de fazer parte da plateia de uma discussão altamente científica, sem o discurso de ódio. Então isso é algo hoje em dia raro, raro, e tem que servir de exemplo para todos, todos, sem exceção. E aqui, sim, é absoluto o respeito.

[...]

PALESTRA DE ENCERRAMENTO

O FUTURO DA ADVOCACIA NO
PROCESSO LEGISLATIVO

MURILLO DE ARAGÃO

30/08/2022



MURILLO ARAGÃO – [...] Bom, basicamente eu vou falar mais do futuro do direito legislativo e vou falar breve, para não, enfim, exaurir tanto o tempo quanto a paciência de todos vocês. A gente deve olhar o futuro, e para entender o futuro, buscar o futuro, devemos olhar o

passado e entender o presente. O olhar do passado implica entender como nós chegamos até aqui.

O direito legislativo decorre de pelo menos quatro vetores: as regras do processo legislativo em si, que seriam quase o trilho por onde anda o processo decisório do País, e especificamente o aconselhamento técnico ao processo legislativo feito por vocês aqui da Alesp e de outras casas aqui presentes, a Alerj também, é que aconselham e assessoram os políticos. A defesa institucional, também do poder legislativo que os advogados do poder legislativo fazem. A defesa de interesses no poder legislativo, feita por advogados e pelo cidadão, e o papel do advogado nas CPIs. E, sobretudo, a funcionalidade e a efetividade do processo legislativo.

É complexo, é um tema que realmente - como disse o presidente Michel Temer - estranha que isso não tenha entrado no currículo acadêmico com vigor. Nós sabemos que existem cursos de processo legislativo, mas é muito voltado para o universo do poder legislativo para seus funcionários, no entanto para a sociedade ou em uma visão mais abrangente, até de como se relaciona com outros poderes. Lembrando aqui, a ex-ministra Luciana Lóssio dizendo da relação que ela tinha com o ministro do TSE durante essas minirreformas eleitorais que ocorrem no seu relacionamento com os técnicos do Congresso Nacional.

Quais são as tendências que nós do universo da advocacia legislativa, do direito legislativo devemos observar? O primeiro que há no País um fortalecimento do Poder Legislativo frente ao hiperpresidencialismo histórico do Brasil. Aqui, esse processo foi abordado com precisão pelos secretários... O secretário geral da mesa, Gustavo Saboia e, também, o ex-secretário e atual conselheiro do CNJ, Luiz Fernando Bandeira, de que havia uma predominância do Poder Executivo sobre o Legislativo, utilizando-se as emendas orçamentárias, a medida provisória, o não votar vetos. Enfim, um conjunto de instrumentos que facilitava a construção de maiorias pelo Presidente da República dentro do Congresso.

Hoje, quem constrói as maiorias são os presidentes da Câmara e o presidente do Senado, que através da sua eleição constitui uma maioria que termina fazendo o legislativo funcionar. Outra questão que deve ser olhada como tendência por todos nós, é a multiplicidade de atores defendendo seus interesses. Quando eu fiz a minha dissertação de mestrado, que foi publicada em 1992, eu estudei a Constituinte, o

processo constituinte do qual eu participei representando a Associação Nacional dos Editores de Revistas.

E, vivendo todo o processo, quando eu fui fazer o mestrado, eu decidi estudar os grupos de pressão dentro do processo constituinte, e cheguei ao número de 380 grupos que atuaram. Foi uma surpresa, mas eram nomes de grupos com endereço e com temas, e tinham de todos. Tinha a Fiesp, a Federação de Minas Gerais, as associações de revistas, as associações de jornais, as escolas, as Santa Casa de Misericórdia, as igrejas evangélicas, os centros de umbanda, os profissionais advogados, os economistas. Enfim, uma multiplicidade de atores defendendo seus interesses de forma aberta dentro do processo constituinte.

De lá pra cá, só aumentamos o número de atores com atuação política no País. O Brasil é um País onde não há mais uma pequena oligarquia de quatro, cinco ou seis grupos que comandam o processo político do País. É um País diverso, com muitas forças, por isso é muito difícil falar “ah, vamos ter um golpe de estado no Brasil”. O golpe de estado, quando aconteceu no Brasil, tinha um amplo apoio da sociedade, mais de 90% da mídia, a classe média, os empresários nacionais, os empresários estrangeiros, o sistema financeiro.

E não existe hoje consenso na sociedade brasileira para que se faça, se pratique uma ruptura. E o fato é, que hoje, mais e mais acorreram aos legislativos mais grupos organizados defendendo os seus interesses, então, essa é uma nova realidade. E também há duas questões: com a multiplicidade de atores, nós teríamos o aumento da demanda junto aos poderes legislativos, eles têm que se preparar para receber a demanda, organizar o processo, evitar sessões ocultas, obscuras, reuniões de comissões-fantasma que existiram no passado.

As coisas terão que funcionar com muita organização... E um dos graves defeitos, aí eu falo geral, não específico aqui da Assembleia Legislativa de São Paulo, não posso falar com propriedade sobre isso em relação a esta Casa que nos recebe. Mas há um problema de agenda, as agendas são decididas em última hora, não há um processo claro de agendamento do que vai ser decidido dentro do Congresso Nacional. E isso dificulta muito o entendimento do que se passa no Congresso.

Então, há, de repente, uma votação extraordinária de um projeto que estava parado 10 anos, 12 anos, dormindo em um escaninho e foi levantado ali por uma injunção política de um momento, e votado de surpresa. Há também, no caso do Congresso Nacional, as competências terminativas da Câmara e do Senado, os projetos vão

andando e as pessoas não tomam conhecimento disso. Mas, o fato é que vão aumentar as demandas da sociedade sobre o Legislativo e vão aumentar, também, os temas a serem debatidos.

Hoje, nós temos questões como criptomoeda sendo debatidas no Congresso. Será que estamos preparados para debater criptomoeda? Entendemos o que é criptomoeda? Entendemos o que é *blockchain*, o que está por trás disso e o que significa, amanhã, uma moeda que não é emitida por um governo ter circulação em todo o mundo? É evidente que esses sintomas da modernidade vão chegar ao Congresso Nacional, vão chegar aos legislativos e vão pressioná-los a debater esses temas, e entenderem esses temas que vão acontecer.

Essas tendências apontadas colocam um desafio grande para todos aqueles que trabalham com o Poder Legislativo. Primeiro, porque nós temos uma exposição maior do legislativo à sociedade, e isso implica em ordenar melhor o próprio processo legislativo, explicar melhor para a sociedade como funciona. Para, inclusive, evitar que se desmoralize a instituição parlamentar, que já não ganha, que já não tem o prestígio que deveria ter perante a população.

Para o consultor e para o assessor, é um desafio ter que entender outros temas, como criptomoedas, *blockchain*, imposto digital, que não estavam na pauta, não eram tradicionais na pauta do País. As *fake news*, a própria questão da Internet, das redes sociais. Enfim, tudo isso tem uma carga de complexidade grande que pressiona a sociedade, e vai pressionar, obviamente, o Poder Legislativo para discutir em tempos - como disse o Marcelo Bechara - é uma sociedade quântica, não binária, ela não é mais sim ou não, um ou dois. É uma multiplicidade de nuances que informam a sociedade.

Há um outro tema muito importante, que é a aceleração dos tempos, os tempos estão muito acelerados, as coisas de ontem já perdem valor rapidamente, as coisas de hoje já antecipam o amanhã. Então, aquele rito tradicional, lento de decisão, de deliberação que existia tradicionalmente... Quando eu cheguei em Brasília, em 1981, eu fui para o Congresso Nacional, vivia lá todo dia, ia até na segunda-feira, vazio, e eu estava lá. As coisas aconteciam muito devagar, era uma sociedade devagar, e essa sociedade está muito acelerada, obviamente.

Então, isso cria um desafio para um parlamento cuja instituição remonta o século XIII, com a organização do debate parlamentar na Inglaterra, com a Magna Carta e a participação dos lordes debatendo.

Depois, vêm os comuns participando, e se organiza o Parlamento em 1600.

Ontem se falava que o Direito Constitucional guarda relação com a Constituição americana e a Revolução Francesa... A Revolução Francesa e a Guerra Civil Americana, mas o processo vem antes na Inglaterra, com a organização do Parlamento, inclusive com a organização do *lobby*, já que tinham dois *lobbies* de acesso ao plenário. O *lobby* do “yes” e *lobby* do “no”. E ali as pessoas se organizavam em direção ao tema que iriam defender e votar.

A revolução tecnológica dos últimos tempos impõe uma reflexão muito grande, basta ver o que Bandeira e Saboia falaram do efeito das votações virtuais. Se no Congresso eles podem estar criando alguns embaraços, no Judiciário e no Supremo Tribunal Federal facilita, já no STJ, há uma reclamação que foi verbalizada pela ministra Luciana Lóssio.

Então, a tecnologia vem e vai fazer com que a interação da sociedade, principalmente da sociedade organizada, com o processo deliberativo das assembleias legislativas e do Poder Legislativo federal seja muito grande. Então, é um futuro de alto impacto para todos, com a ampliação da participação da sociedade, pelo uso intensivo da tecnologia, pelo empoderamento do Legislativo, que é um fato novo na história do Brasil, pela judicialização da política que foi brilhantemente abordada aqui, pelo ministro Barroso. Ela veio para ficar, ou seja, nós vamos ter praticamente quase um sistema tricameral, onde todas as grandes decisões do Congresso serão validadas ou rejeitadas no Supremo Tribunal Federal, e isso terá repercussões também aqui e nos demais estados.

O ativismo do Judiciário, que aqui o próprio ministro Barroso tende a minimizar o efeito, mas sim, ele existe e muitas vezes foi demonstrado, principalmente na operação Lava Jato, que algumas vezes ela pisou na linha amarela das regras, por conta de um certo ativismo. Então, o empoderamento do Judiciário também, que precede o empoderamento do Legislativo, se materializou com o julgamento do Mensalão, que começa em 2005. O Mensalão é um marco na história do Poder Judiciário em relação ao poder político e em relação à sociedade, pela crescente internacionalização do Brasil.

O Brasil vive um processo de internacionalização que é diferente do processo de globalização. Globalização, todos nós aqui estamos globalizados pela Internet e pelas redes sociais. Mas,

internacionalização significa mais brasileiros viajando para o exterior e mais estrangeiros visitando o Brasil. O Brasil teve seis milhões de estrangeiros visitando o país por ano, e a Torre Eiffel, Paris recebe 80 milhões de turistas.

Então, evidentemente Paris é internacionalizada. Nós não somos internacionalizados, mas com o movimento da economia, com o fato de termos reservas abundantes, 380 bilhões de dólares, isso dá uma tranquilidade para o mundo querer olhar para nós com maior atenção. Então, isso é um fator diferente, outros atores, atores estrangeiros vão estar aqui, também defendendo os seus interesses.

E por fim, a complexidade dos tempos pós-pandemia, agravados pela invasão da Ucrânia, que questiona o... Que provoca uma neoglobalização, provoca um realinhamento, provoca o debate, por exemplo, que não é um debate estadual, mas é um debate federal e das nações, de gastos com defesa. Por exemplo, não se podia fundos (Inaudível.) investir em empresas de defesa, porque é politicamente incorreto.

E aí, a partir da invasão da Ucrânia, os fundos... Temos que investir sim, porque quem vai defender? Quem vai nos defender? Então, países tradicionalmente pacifistas como Finlândia, Suécia, Dinamarca e Noruega estão aumentando os seus gastos por temor de que a guerra se espalhe pela Europa.

Então, nós vivemos uma nova globalização, e isso nós devemos acompanhar e o debate vai chegar aqui, claro, em São Paulo vai chegar, porque São Paulo é... Tenho um amigo que diz: “São Paulo é o lugar mais perto do Brasil”. Porque São Paulo é de uma complexidade tão grande, frente ao País, que quase é um país diferente do Brasil. Então, aqui é o volume de investimentos estrangeiros que estão em São Paulo, ou terão sede em São Paulo. O acultramento de quem vem de fora para o Brasil passa por São Paulo. São Paulo é o receptáculo dessas tendências e, obviamente, isso afeta todo o processo legislativo também.

O futuro eu vejo - como eu disse de alto impacto - é de muitos debates, de uma maior interação entre nós advogados e vocês bacharéis de direito e profissionais do processo legislativo. Essa interação será maior, eu vi, com muito prazer, estudantes me dizendo que vão escrever TCC sobre Direito Legislativo. Quer dizer, esse apelo que o próprio presidente Michel Temer fez ao dizer que o Direito Legislativo deveria chegar à academia, e vai chegar de alguma maneira.

Nós iremos prosseguir fazendo debates com instituições como a Alesp ou o ILP, a Alerj, a Câmara, o Senado, a OAB, buscando valorizar o debate, o estudo do Direito e valorizar aqueles que participam do mundo e do universo do Direito Legislativo. Porque ele faz parte, como alguém disse, é por onde caminha... São os trilhos da democracia e o Direito Legislativo deve ser valorizado e deve ser reconhecido.

E aqui, de certa forma, espero que tenha sido um marco histórico do debate do tema no Brasil, com esse primeiro congresso que nós fizemos aqui.

[...]