

Revista do ILP

Nº 6 (Especial), Ano IV, setembro / 2023



Alesp
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

The logo for Alesp (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo) is located in the bottom right corner. It features the word "Alesp" in a bold, sans-serif font, with a stylized graphic of concentric, curved lines to its right. Below the name, the full name "ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO" is written in a smaller, all-caps font. The logo is set against a light blue rectangular background.

Revista do ILP

Nº 6 (Especial), Ano IV, setembro de 2023

**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: André do Prado
1º Secretário: Teonílio Barba
2º Secretário: Rogério Nogueira
1º Vice-Presidente: Gilmaci Santos
2º Vice-Presidente: Milton Leite Filho
3º Vice-Presidente: Helinho Zanata
4º Vice-Presidente: Rafael Silva
3º Secretário: Léo Oliveira
4º Secretário: Gil Diniz

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

Diretora-Presidente: Agnes Thais Sacilotto
Diretor Executivo: Airton Germano da Silva
Diretora Executiva: Natacha Souza Jones

REVISTA DO ILP

Editora: Any Marise Ortega

CORPO CONSULTIVO

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



Revista do ILP

Nº 6 (Especial), Ano IV, setembro de 2023

Congresso de Advocacia Pública
no Poder Legislativo
(Parte I)

© 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 6 (Especial), setembro de 2023.

Editora: Any Ortega

Diagramação e revisão: ILP
Transcrição dos registros de áudio: Secretaria Geral Parlamentar/ALESP

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista do ILP / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.
-- v. 4, n. 6 Especial (outubro, 2023): Atas do Congresso de Advocacia Pública no Poder Legislativo – Parte I.
São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2023;
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 Pedro Álvares Cabral 201 - 04097-900 – São Paulo – Brasil
(11) 3886-6288 / ilp@al.sp.gov.br / www.al.sp.gov.br/ilp

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

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

SUMÁRIO

Editorial

Any Ortega

8-9

ATAS DO CONGRESSO DE ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO

Parte I – dia 6 de março de 2023

Debate de Abertura

A Importância da Advocacia Pública no Poder Legislativo

Nelson Flávio Brito Bandeira

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

Paulo Augusto Baccarin

Fernando Cunha

Alexandre Issa Kinura

16-39

Mesa 1

O papel do Advogado Público Legislativo na elaboração legislativa:

Técnica Legislativa

Carlos Roberto de Alckmin Dutra

Derly Barreto e Silva Filho

Elival da Silva Ramos

Desirée Sepe de Marco

Lilian Vargas Pereira Poças

40-72

Mesa 2

Características e peculiaridades da Advocacia Pública do Poder

Legislativo: estruturação da carreira

Rita de Kassia de França Teodoro

Ricardo Teixeira da Silva

Yuri Carajescov

Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli

74-95

Lançamento da Revista do ILP n.5

Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis.

Karina do Carmo

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Carmen Silvia Lima de Arruda

Renata Villela

96-104

EDITORIAL

Este número 6, especial, da Revista do ILP apresenta ao público as Atas da primeira parte do Congresso de Advocacia Pública no Poder Legislativo, realizada em março deste ano de 2023 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, promovido por meio da colaboração entre a Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais (APROLEGIS), a Comissão Permanente de Advocacia Pública da OAB/SP, a Associação Nacional de Procuradores e Advogados do Poder Legislativo (ANPAL) e a própria Alesp, representada pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP).

O Congresso teve por finalidade debater temas ligados ao exercício da Advocacia Pública no âmbito do Poder Legislativo das três esferas federativas (União, Estados e Municípios), abordando matérias de natureza jurídica, administrativa, parlamentar e constitucional. O objetivo principal foi abordar tais temas em relação à sua natureza, os seus desafios e as suas peculiaridades, mediante a visão de participantes de diversas áreas e com formação diversificada. Com isso se pretende contribuir para o aperfeiçoamento da Advocacia do Legislativo e, por via de consequência, do funcionamento do Poder Legislativo, da produção legislativa, do controle de constitucionalidade, preventivo e *a posteriori*, das leis e, por fim, a qualificação das instituições democráticas.

A Comissão de Organização do evento realizou um trabalho coletivo e participativo, envolvendo os esforços dos seguintes integrantes: Carlos Dutra, Giorgia Mohring, Íris Kammer, Karina do Carmo, Marcilene Andrade, Patrícia Florentino, Rita Teodoro, Silmara Lauar, Tassiane Moraes, Vanessa Ferrarezi, Yuri Carajescov e Yuri de Araújo, além desta Editora. A ALESP, por meio do ILP, agradece a dedicação de todos!

A Revista do ILP reitera, deste modo, como realizado com a publicação das Atas do I Congresso Brasileiro de Direito Legislativo (Revista do ILP n.4), seu esforço em contribuir para o debate relativo ao aprimoramento do Poder Legislativo em nosso Estado e no País.

A publicação destas Atas, assim como das anteriormente citadas, foi possível devido ao apoio da Divisão de Registro de Pronunciamentos do Departamento Parlamentar da Secretaria Geral

Parlamentar da Alesp. O texto apresentado é integralmente baseado nas notas taquigráficas dos pronunciamentos, a partir das quais a Editoria realizou pequenas adaptações relativas à adequação da linguagem falada à escrita e realizou supressões de pequena monta, a bem da concisão, de trechos de conteúdo não diretamente relacionado ao escopo do debate.

Deve também ser registrado o importante apoio ao evento dado pela Procuradoria da Alesp, bem como o suporte do Departamento de Comunicação da Secretaria Geral de Administração da Casa e da Rede Alesp, na transmissão, cobertura jornalística e disponibilização das imagens do evento, sendo que as gravações estão disponibilizadas para acesso público nos canais da própria Rede Alesp e do ILP no YouTube. A todos os colaboradores da Alesp, 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, do ILP ou das entidades parceiras na organização do evento. Àqueles que de alguma forma se considerem negativamente afetados pelos pronunciamentos será concedida, após análise da pertinência da solicitação, a publicação de resposta proporcional no próximo número deste periódico.

Any Ortega, *Editora*



Congresso

ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO: natureza, desafios e peculiaridades

São Paulo, 6 e 7 de março de 2023

Congresso

ADVOCACIA PÚBLICA

NO PODER LEGISLATIVO:

natureza, desafios e peculiaridades

São Paulo, 6 e 7 de março de 2023

Organização:

ANY MARISE ORTEGA (Instituto do Legislativo Paulista). CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA (Comissão da Advocacia Pública -OAB/SP). GIORGIA GOMES MOHRING (Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais), IRIS KAMMER (Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo). KARINA LEITE DO CARMO CONCEIÇÃO (Instituto do Legislativo Paulista). MARCILENE DOS SANTOS ANDRADE (Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais). PATRÍCIA FLORENTINO PINHEIRO (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo). RITA DE KASSIA DE FRANÇA TEODORO (Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais). SILMARA DE OLIVEIRA LAUAR (Instituto do Legislativo Paulista). TASSIANE DE FATIMA MORAES (Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais). VANESSA ABIBE FERRAREZI (Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo). YURI CARAJELES COV (Comissão da Advocacia Pública - OAB/SP). YURI RAMON DE ARAÚJO (Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais).

Promoção:

Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais (APROLEGIS)
Comissão Permanente de Advocacia Pública da OAB/SP
Associação Nacional de Procuradores e Advogados do Poder Legislativo (ANPAL)
Instituto do Legislativo Paulista (ILP/ALESP)



Atas do Congresso
Advocacia Pública no
Poder Legislativo
(Parte I, dia 6/3/2023)

São Paulo, 2023

DEBATE DE ABERTURA

A IMPORTÂNCIA DA ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO

Nelson Flávio Brito Bandeira
Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva
Paulo Augusto Baccarin
Fernando Cunha
Alexandre Issa Kinura

6/3/2023

* * *

[...]

NELSON FLÁVIO BRITO BANDEIRA (mediador)- Bem, mais uma vez, muito boa tarde a todos, agradecemos a presença de todos os presentes e nós tentaremos ser o mais objetivo e sucinto possível, que entendo que há outros palestrantes também com comentários brilhantes a serem tecidos.

Bem, neste painel, nós vamos discutir um pouco sobre a importância da advocacia pública no Poder Legislativo e tentaremos abordar as peculiaridades e as perspectivas da carreira no âmbito do Poder Legislativo. E para falar deste tema, nós convidamos o Dr. Alexandre Kimura, o Dr. Paulo Augusto Baccarin, o Dr. Jules Pereira Queiroz e Silva e Dr. Fernando Cesar Cunha.

O Dr. Alexandre Kimura é o procurador-chefe da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e é doutor em Direito Constitucional. O Dr. Paulo Augusto Baccarin é procurador legislativo-chefe da Câmara Municipal de São Paulo. Dr. Jules Pereira Queiroz e Silva é advogado-geral da Câmara dos Deputados e doutor em Direito. E o Dr. Fernando Cesar Cunha é advogado-geral do Senado Federal.

Então, nós mais uma vez agradecemos a participação de todos e, sem maiores delongas, eu gostaria de passar a palavra, para que nós consigamos dar início a esses trabalhos, e convido se o Dr. Jules gostaria de iniciar os trabalhos.

[...]

JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA - Boa tarde a todos e a todas. Uma saudação especial para as mulheres, agora na Semana da Mulher, muito bem o presidente colocou que o ano todo é o Dia das Mulheres, mas a gente tem que ter um dia específico para comemorar. (...).

E já entrando no tema, é interessante essa discussão a respeito da importância da advocacia pública no Poder Legislativo, porque nós tivemos esse debate muito recentemente na Câmara dos Deputados. Não sei se os colegas sabem, mas a nossa procuradoria legislativa, nossa advocacia da Câmara, é na verdade o irmão mais novo de vocês. A advocacia da Câmara nasceu em 13 de julho de 2021, mais jovem que a pandemia.

Então, a gente teve esse debate na Câmara dos Deputados a respeito de por que tem que se ter um órgão de advocacia pública dentro de um órgão político, que é o Poder Legislativo. Cumpre assinalar que o mérito da criação é muito do presidente Arthur Lira. Foi uma bandeira específica do presidente o fortalecimento jurídico do Parlamento por intermédio de uma procuradoria na Câmara.

Mas basicamente eu poderia sumarizar o nosso debate em três pontos: o primeiro ponto que salienta a importância de uma advocacia pública do Poder Legislativo é o aumento da

complexidade organizacional dos parlamentos. Se a gente pensar até há uma década atrás, um pouco mais, fazer um parlamento era razoavelmente simples, do ponto de vista organizacional.

Os projetos de lei tramitavam em papel, você tinha grupos pequenos de parlamentares que se comunicavam diretamente com seus representados ou por intermédio da imprensa. Contudo, de alguns tempos para cá - inclusive depois da pandemia -, o processo legislativo passou, primeiro, a se virtualizar. A comunicação dos parlamentares começou a se virtualizar.

Então, tanto o business principal, o cobusiness dos parlamentos, quanto à comunicação dos parlamentares passou a demandar uma estrutura informática muito grande, o que demanda uma estrutura e uma contratação mais complexa. O que antes a gente comprava de papel e café passou a ser comprado em termos de servidores potentes, computadores, smartphones.

No contexto dos órgãos federais, ainda tem o complicador que nós temos polícias específicas, né? Eu dou parecer em licitação de colete balístico, de bomba, ao mesmo tempo, como a gente tem o departamento médico, damos parecer em medicamento. É como se a gente fosse quase uma pequena prefeitura. Então, o aumento da complexidade organizacional do Poder Legislativo demanda carreiras específicas, para permitir o exercício da função administrativa com a devida organização.

Esse é o primeiro que eu vejo da importância de uma advocacia específica para o Poder Legislativo. Mas passando já para o contencioso, a gente tem um segundo ponto, que é a mudança do papel da advocacia do Executivo perante, no caso de vocês, os tribunais de Justiça e, do nosso caso, perante o Supremo Tribunal. A Constituição concebeu a advocacia pública, sobretudo a pessoa do AGU, como o curador do princípio da presunção da constitucionalidade das leis.

O AGU é citado na ADI, por exemplo, para defender o ato impugnado. Ele defende, na realidade, um valor, que é a soberania popular, é a Democracia, e ele defende as escolhas dos representantes legítimos do povo. Mas se no controle concreto de constitucionalidade a gente tem um fenômeno, Dr. Carlos, de

objetivação, a gente tem passado, nas últimas décadas, por um processo de subjetivação do controle abstrato, porque as ADIs e sobretudo as ADPFs cada vez mais passam a ter um papel de resolver controvérsias concretas.

E muitas vezes passamos por situações em que, quando se muda o governo, obriga-se - até pelas circunstâncias político-institucionais da ocasião, quando um governo de oposição assume - que a advocacia pública do Executivo vai ter que mudar a posição que ela expressou perante o tribunal.

Nesta mudança de governo agora em específico, a gente está passando por isso - não sei se o Dr. Fernando está acompanhando -, mas como a gente teve uma mudança muito grande de governo, é natural que a advocacia do Executivo também mude de posição. E a jurisprudência do Supremo admite que isso ocorra. A jurisprudência do Supremo admite que o AGU não defenda o ato impugnado quando ele viola a jurisprudência do próprio Supremo, quando ele viola a posição do presidente da República.

Nessas situações em que a advocacia pública do Executivo não pode atuar como curador do princípio da constitucionalidade das leis, então cabe à advocacia do Legislativo fazê-lo. Não por acaso, várias constituições estaduais preveem esse papel para o procurador da Assembleia e não para o procurador-geral do estado, e o Supremo já reconheceu isso como constitucional. Então, no espaço do aumento da complexidade do controle de constitucionalidade abstrato, Dr. Ricardo, a gente tem um aumento também do papel da advocacia do Poder Legislativo.

E o terceiro ponto, que talvez seja, na minha opinião, o mais polêmico, é o exercício judicial das prerrogativas das minorias. Vocês devem conhecer isso por outro nome, que é a chamada “judicialização da política”. Cada vez mais o Poder Legislativo é chamado a juízo para rediscutir suas decisões perante o Poder Judiciário. Agora uma peculiaridade que eu vejo nessa discussão e que merece uma reflexão é que isso não é apenas um fenômeno contextual.

Muitas vezes eu escuto os juízes dizendo o seguinte, presidente: “Olha, só há judicialização da política, porque os parlamentares recorrem, porque os parlamentares ajuízam ADI, ajuízam mandado de segurança, a judicialização da política é uma decorrência de opções dos próprios parlamentares”. Eu discordo em parte.

Por óbvio, o parlamentar busca disputar na arena judicial, mas sobretudo quando esse parlamentar faz parte da minoria, a estrutura da Constituição não apenas permite, mas estimula esse tipo de medida. Eu vou dizer uma coisa para vocês: para um parlamentar propor uma CPI, que é um direito típico de minoria, presidente, ele precisa de um terço da composição da Casa. Para ele propor uma ADI, basta ele ter um deputado na Câmara, ou um senador no Senado. Basta um.

Então, quando a Constituição amplia o acesso ao controle abstrato de constitucionalidade, ela está dizendo aos parlamentares que é mais fácil eles rediscutirem - e com mais chance de êxito - no Poder Judiciário do que na sua arena democrática. Então, não por acaso, na legislatura passada e na anterior àquela, o partido que mais acionava o Supremo, em sede ADI, era o partido com a menor composição no Congresso, que tinha dois parlamentares. A gente tem um artigo inclusive em que eu aponto isso.

O exercício judicial das prerrogativas da minoria exige que o Parlamento altere o seu discurso. O discurso do plenário no Parlamento é um discurso político, e é natural que seja político, do ponto de vista de política em *stricto sensu* e de política pública. Dificilmente o órgão parlamentar, no sentido do próprio parlamentar, dispõe-se a falar uma linguagem jurídica para o Poder Judiciário.

É necessário que haja uma estrutura dentro do Poder Legislativo, com compreensão desse processo interno do Legislativo, que consiga traduzir a linguagem política em uma linguagem jurídica. Em particular, na Câmara e no Senado não é assim. A consultoria interna do processo legislativo é papel das consultorias legislativas, e o contencioso é papel das advocacias.

Na maioria das assembleias que eu conheço, isso não acontece: a procuradoria faz tudo. Trabalha tanto da consultoria do projeto de lei quando para a lei já aprovada.

Então, nós temos a oportunidade, enquanto advocacia pública do Poder Legislativo, de traduzir essa linguagem e de sofisticar, inclusive do ponto de vista doutrinário, esta linguagem. Talvez pelo fato de haver poucos procuradores legislativos no Brasil em contraposição à quantidade de procuradores do Executivo, a nossa produção científica ainda não é tão grande da nossa prática cotidiana, mas eventos como este, Presidente, permitem que a gente ganhe quantidade e sofisticação na doutrina.

Por exemplo, eu fiz uma pós-graduação na Espanha em que o título da pós-graduação era: “Bases para uma legislação racional”. Fala de Legística, de teoria da legislação, de motivação racional das leis. Eu fiquei pensando: “Cara, quanto isso tem que ser estudado em todos os parlamentos do Brasil?”. Os parlamentos têm oportunidades únicas, e os colegas advogados públicos têm oportunidades únicas para produzir doutrina de *school* a respeito da prática cotidiana.

Infelizmente também, no dia a dia corrido dos parlamentos, muitas vezes o urgente dá lugar ao importante. Então, oportunidades como esta de debater a importância e o cotidiano da advocacia do Legislativo são oportunidades ímpares para a gente poder desenvolver doutrinariamente a nossa atividade. E eu espero que eu tenha, presidente, jungindo-me ao meu tempo. Agradeço a atenção e coloco-me à disposição para o debate.

NELSON FLÁVIO BRITO BANDEIRA - Nós todos que agradecemos a objetividade e o poder de síntese de V. Exa., Dr. Jules, e agradecemos todos esses comentários que foram tecidos, que eu acredito que sejam novidade para muitos colegas aqui. Indago se o Dr. Paulo gostaria de dar continuidade e fazer uso da palavra.
[...]

PAULO AUGUSTO BACCARIN – [...] É um prazer estar aqui na Assembleia mais uma vez, a Assembleia Legislativa, que nós consideramos como se fosse a nossa entidade irmã, porque os procuradores da Câmara e a Procuradoria da Assembleia Legislativa de São Paulo têm muito contato.

Porque muitos parlamentares são vereadores, depois se tornam deputados, depois o deputado torna-se vereador. O cara é deputado aqui, mas é suplente e é chamado para assumir a cadeira lá, e como as eleições não coincidem, (...) então nós consideramos a Procuradoria da Assembleia como a nossa irmã (...).

Bom, eu queria dizer uma coisa: a Câmara de São Paulo é um universo que é um pouco híbrido. Não no sentido moderno da palavra, mas no sentido daquele bichinho lá da Austrália, aquele ornitorrinco, que tem pé de pato, bico de pato, é mamífero, bota ovo, enfim. Por quê? A cidade tem 12 milhões de habitantes, então é uma cidade-país.

Nós temos as competências do município, o tamanho de um país, é uma Câmara que tem 55 parlamentares, que é o tamanho de uma Assembleia Legislativa. Então, por um lado, as coisas que a gente vive são muito parecidas com as coisas que as assembleias vivem por causa do nosso tamanho. E por outro lado, objetivamente falando, nós somos uma Câmara Municipal.

Então, muitas coisas que eu posso falar aqui às pessoas que estão me ouvindo também pela internet, tem bastante inscrição, não dão muito certo, porque essas câmaras, esses municípios, não têm o tamanho da Câmara de São Paulo, né? O Parlamento paulistano, como *standard*, não é um exemplo, né? Quer dizer, eu vivo uma realidade municipal, mas é uma coisa muito ampliada.

Vou começar pelo número: em tese, eu teria 35 procuradores lá. Eu desconheço um município - talvez uma capital ou outra - que tenha uma procuradoria legislativa municipal com 30, 35 colegas, né? As procuradorias legislativas municipais são pequenas, às vezes unitárias, até. Então, tudo que eu iria falar eu vou pedir desculpas aos demais municípios, porque é uma

realidade um pouco ampliada que eu vivo, né? Então, as minhas impressões, a nossa organização e a nossa estrutura talvez tenham mais a ver com as assembleias.

Bom, feito esse ponto de partida, eu queria dizer o seguinte: falar da importância da advocacia pública no Poder Legislativo, eu acho que o termo “importância” não é nem muito correto, muito adequado. É mais do que isso. É a essencialidade da advocacia no Poder Legislativo. Nós somos essenciais, porque eu vejo assim: o direito é a linguagem do poder. Não há outra maneira. Portanto, desde a feitura da lei até o controle de constitucionalidade pós-lei feita, é o nosso campo de atuação por excelência.

Então, não é que nós somos importantes, nós somos mais do que isso: nós somos essenciais no contexto das instituições. É o nosso espaço por excelência. E aí nessa linha, eu gostaria de deixar aqui claro para vocês, para a reflexão, que o procurador legislativo... Eu lembro isso sempre aos meus colegas na Câmara: nós somos advogados do Poder Legislativo. Nós não somos juízes do Poder Legislativo, nós não somos o Ministério Público do Poder Legislativo.

Eu acho que nós temos a obrigação diuturna de ser advogados do Poder Legislativo. Então, quando você dá um parecer, você tem que se esforçar para achar uma solução que viabilize aquela demanda em prol do Poder Legislativo. Eu costumo dizer que, quando eu pego algum parecer de algum colega que parece uma sentença, eu falo: “Olha, é o concurso errado. O concurso é lá na praça João Mendes. Você não está aqui para sentenciar. Nós somos advogados do Poder Legislativo”. É assim que tem que ser.

Uma outra coisa que eu queria colocar para vocês, ainda mais às pessoas que talvez estejam me ouvindo pela internet: nós somos advogados e não temos que abaixar a cabeça para ninguém. Uma vez, há muito tempo, eu recebi um vereador, não sei de qual cidade, e quando o cara saiu, eu tinha que assinar um

papel, porque ele tinha vindo à Câmara e eu tinha que atestar que ele tinha vindo à Câmara.

Que tinha vindo a São Paulo e tinha realmente ido à Câmara Municipal de São Paulo. E eu quis saber por que eu tinha que fazer isso. Ele falou: “O promotor da cidade...”. Eu falei: “Como?”. Um parlamentar saiu do município dele, veio para a Câmara e eu tenho que assinar um papel para ele levar, porque tem um TAC? A minha vontade era não assinar, para deixar o pau quebrar lá na cidade dele, porque isso não faz sentido, gente.

Eu não me lembro mais de que cidade que o camarada era, mas, enfim, onde estava o procurador? Talvez nem tivesse um procurador legislativo. Eu creio que essa câmara não tinha um procurador legislativo, porque você não pode deixar o cara assinar um TAC desse tipo. Isso não faz sentido. O parlamentar, goste-se ou não, tem voto. Todo o poder emana do povo. O parlamentar recebe a delegação de poder da fonte primeira, que é o voto.

E aí eu vou para uma segunda ponderação, que quando você falou do processo legislativo... Não, que na Câmara são consultorias que fazem a assessoria do processo legislativo. Na Câmara, nós temos um setor da Procuradoria que presta assessoria ao processo legislativo, mas depois de décadas de muita experiência - certa e errada -, nós chegamos à conclusão segura de que não faz sentido um procurador dizer que um processo é constitucional ou inconstitucional e com o poder de arquivá-lo.

Quem joga o jogo político é o parlamentar. Nós somos um órgão técnico, nós damos a opinião técnica. Quem arquiva ou não arquiva é o político, é a Comissão de Constituição e Justiça. Eu costumo dizer, na Câmara Municipal de São Paulo, que o projeto de lei serve até para virar lei, inclusive para virar lei, porque muitas vezes o projeto é inconstitucional. Mas o fato de tramitar um projeto de lei, você consegue pautar o assunto na agenda política da cidade.

A cidade de São Paulo é muito complexa, com muitos problemas. Falta até espaço físico, falta um auditório. Dou um

exemplo claro disso. Eu não sabia que existia isso, eu fiquei sabendo disso na Câmara. Nós estamos perto do Dia da Mulher. Um dia eu estou passando lá, tinha um auditório e eu entrei. E era uma discussão sobre violência obstétrica. Eu não sabia que existia isso.

A conclusão era a seguinte: a gestante que ia dar à luz e era estrangeira, boliviana, dessas que vêm nessas condições sub-humanas de trabalho, recebia menos anestesia para dar à luz do que a mulher branca e pobre. A mulher pobre e negra não recebia praticamente anestesia para ter filhos. E isso na rede municipal de Saúde. Eu não sabia disso. Nunca nem imaginei que existia isso. Foi graças a uma audiência pública, um debate que utilizou aquele espaço que a gente ficou sabendo que existia isso.

Hoje tem até lei a esse respeito que garante a toda gestante no município de São Paulo o direito a tomar anestesia para dar à luz. Agora, se você for olhar tecnicamente, a vereadora lá, o vereador: “Ah, não, é vício de iniciativa...”. Jamais esse assunto seria pautado, jamais seria trazido a lume se não fosse uma discussão via projeto de lei. Então, projeto de lei serve até para virar lei.

Outro exemplo que eu costumo dar, que tinha na imprensa, é que “a Câmara só serve para dar nome a ruas”. Eu sempre quis convidar o repórter que escreve isso, que eu o convido e desafio-o a morar, no município de São Paulo, em uma rua que não tem denominação oficial, porque não tem CEP. Quando você vai pedir emprego, você vai colocar no teu currículo: “Rua projetada C. CEP: não tem”. Sabe quando você vai arrumar um emprego? Nunca.

Antigamente, há 20, 30 anos, como não tinha CEP, não chegava o carnê da prestação das Casas Bahia. Hoje, a gente vive muito com internet. Na periferia de São Paulo, não sei se vocês sabem, não pega internet, ok? Não sei se vocês sabem disso, mas não pega, não tem sinal. Eu aprendi na Câmara Municipal de São Paulo que dar nome de rua é trazer cidadania, o mínimo de

cidadania. E o cara ia na porta da Câmara e fazia reportagem dizendo que a Câmara só dá nome de rua.

Eu queria dizer ao cara: “Vai lá passar três meses em uma rua que não tem CEP, para você ver como é a vida”. E quando você denomina a rua, que ela tem Cadlog e recebe um CEP, a vida do camarada muda. Então, por tudo isso é que a gente acha que, por exemplo, no processo legislativo, a gente faz uma nota técnica, mas quem decide se vai se seguir aquela nota técnica ou não é o parlamentar, porque é ele que é o detentor do poder direto, ok?

Uma outra coisa que eu queria trazer para vocês, um pouco da nossa organização, que também não cabe para um pequeno município, mas para uma cidade maior, para uma capital, acho que cabe. Nós somos organizados em um setor jurídico, que é o contencioso, o jurídico-administrativo, que é o consultivo interno, licitações e contratos, assessoria da Comissão de Constituição e Justiça nos termos que eu disse - nós não damos parecer, quem dá parecer é relator, nós fazemos uma nota técnica -, um setor de pesquisa e um setor de elaboração legislativa.

Para quê? Para ajudar o parlamentar a colocar o projeto de lei, seja ele qual for, em uma linguagem tecnicamente aceitável. E nesse sentido, quanto à elaboração legislativa, eu queria ressaltar que nós temos uma profícua e inédita experiência e preocupação com a Legística na Câmara Municipal de São Paulo. Nesse sentido, a gente tem um portal de legislação paulista, que procura atualizar toda a legislação paulistana, e também temos o laboratório da legislação paulistana.

A gente tem um setor que cuida desse portal, que se chama na verdade equipe. E nós temos um convênio com a Universidade de São Paulo sobre Legística, de maneira que, apenas para trazer um exemplo, em São Paulo, na nossa legislação, a gente não coloca mais “revogam-se as disposições em contrário”, porque isso não é de boa técnica em Legística. Ou você sabe o que está revogando ou não escreve nada. Você tem que ser claro. Se você está revogando alguma coisa, seja claro, porque, ao longo dos anos, isso saneia todo o ordenamento.

Uma coisa que eu queria trazer para vocês que construímos ao longo dos últimos 30 anos, eu queria deixar esse recado: é muito importante que você, no seu município, na sua câmara, tenha uma organização própria, que a sua carreira esteja em uma lei própria. Nós lutamos muito para isso na Câmara Municipal e conseguimos, em 2006, uma lei que seja muita clara para dar a organização da sua procuradoria e as competências dela.

E é muito importante, eu acho, você deixar claro, como nós deixamos na nossa lei que criou a nossa Procuradoria, que a Procuradoria é um órgão institucional do Poder Legislativo local, de maneira que a gente não entra no jogo político. O jogo político é para o parlamentar jogar. A Procuradoria não entra. Isso significa dizer que, por exemplo, a Procuradoria não faz relatório de CPI. CPI é narrativa política.

Comumente, nós temos, em uma CPI, dois relatórios. São os mesmos fatos, só que o partido “A” quer um enfoque “X”, e o partido “B” quer um enfoque “Y”. Então nós não fazemos relatório de CPI. Para isso, a Câmara Municipal tem lei, cada gabinete tem 17 cargos, para que sejam construídas as devidas narrativas políticas de cada gabinete de cada partido.

Nós criamos até, depois, uma possibilidade - é que não tem gente suficiente - de uma liderança partidária requisitar um procurador de carreira para que seja lotado naquela liderança. E aí, assim, ele pode ajudar a construir as narrativas políticas. Mas a Procuradoria, como órgão institucional, nós não fazemos isso, e eu gostaria de deixar a recomendação para vocês: não entrem nisso, fiquem longe da narrativa política. A construção de narrativa política compete ao parlamentar.

E agora, uma coisa que eu queria trazer um pouco da nossa experiência aqui, aproveitando. Tem uma novidade, que é o teletrabalho, o trabalho remoto. Vou trazer um pouco da nossa experiência tanto de teletrabalho como da votação remota. Por acaso, na Procuradoria, desde 2019, na Câmara Municipal de São Paulo, já fazíamos votação pelo sistema híbrido, presencial e remoto.

E a gente começou por aquilo que a gente chamava de “legislação de menor impacto”, que seriam justamente a denominação de ruas e a concessão de honrarias, porque foi uma maneira de começar a ver como funcionaria esse sistema. Deu muito certo. E aí veio em 2020 a pandemia. Quando veio a pandemia, na Câmara Municipal de São Paulo, a gente alterou um artigo no Regimento Interno. Ao invés de “as medidas de menor impacto legislativo”, “todas as proposituras serão feitas por meio híbrido”.

Funciona muito bem, os parlamentares não têm reclamação nenhuma, não tivemos nenhum problema quanto à autenticidade, porque já estava tudo mais ou menos criado. Veio a covid. Dia 10 de março, sexta-feira agora, acaba o Ato Covid. O Ato de Covid foi prorrogado até esta semana. Antes da covid, a gente já tinha um ato regulando o teletrabalho.

O que eu posso trazer para vocês? Eu fui procurador-chefe quando não tinha teletrabalho, e agora estou procurador-chefe novamente, voltei tendo o teletrabalho. É o seguinte: ficou pelo menos 200% mais rápido. O trabalho anda muito rápido. Os procuradores vão uma vez por semana, e o resto tudo migrou, saiu do papel, foi para o virtual, e o fato é que anda muito mais rápido. Eu posso garantir que não é uma expressão, mas anda três vezes mais rápido.

Os procuradores de cada setor, cada um vai uma vez por semana. E por outro lado eu nunca, jamais, em tempo algum, liguei para algum procurador meu, durante o expediente, que o cara atendeu e falou: “Estou no supermercado”, ou: “Estou na minha natação, na minha academia”, jamais. Então, o teletrabalho, a experiência que eu tenho, tem funcionado, funciona muito mais rápido, acabou o papel, implica uma mudança cultural, porque eu sinto muita falta do meu bendito papel, do meu bendito processo de papel, adorava-os.

Mas o que eu tenho que falar para vocês? Eu percebo assim, é como quando inventaram o automóvel. Em um belo dia, o Karl Benz inventou o automóvel. Todo mundo naquela época andava de carruagem, né? E aí inventaram o automóvel. Bom, e a

vida nunca mais foi igual. Então, o teletrabalho, como o automóvel, vai se impor. Dá para andar de diligência, de carruagem? Dá, até hoje dá. Mas tem cavalo, cocheira, alfafa, essas coisas têm, mas dá. Mas vai ser cada vez mais improdutivo, vai ser cada vez mais difícil, entendeu?

Hoje eu estou muito mais preocupado, na Câmara de São Paulo, com metaverso do que com papel, porque a tendência é essa, né? Então é isso. Qual é o problema do teletrabalho que eu gostaria de trazer para vocês, que eu sinto? Quem fica em teletrabalho, o cara tende a perder a noção do todo, da interdisciplinaridade daquele assunto que ele está tratando. Esse é um problema, e nosso modelo não está pronto, não está... Aliás, tudo lá pode mudar.

Às vezes um procurador - e eu vejo aqui, ele está aqui presente, o Ricardo, eu ligo para ele, está em uma CPI difícil e vez ou outra tem que aparecer lá, porque a CPI que está fazendo está dando problema, tem reunião extraordinária, né? Então, apesar do cara estar em teletrabalho, ele aparece lá, porque é preciso. Mas, enfim, eu acho a experiência nossa muito positiva e é como a invenção do automóvel: temos que andar de automóvel.

Bom, eram essas considerações que eu queria trazer, ressaltando a importância e trazendo um pouco da minha experiência lá na Procuradoria e de como andam as coisas. Passei muito do tempo e peço desculpas. Obrigado.

NELSON FLÁVIO BRITO BANDEIRA - Não há o que se desculpar, Dr. Paulo. Nós gostaríamos de ouvir muito mais das suas experiências, que não são poucas. No ensejo, gostaria de cumprimentar o Dr. Ricardo Teixeira, que é o seu colega da Câmara de São Paulo, inclusive sendo um dos idealizadores da nossa associação, muito boa tarde, doutor.

Apenas uma contraposição ao que o senhor comentou e ao que o Dr. Jules comentou, trabalhando em poderes legislativos que têm uma estrutura realmente bastante vantajada. Eu atuo na primeira célula mater da nacionalidade, a Câmara Municipal de

São Vicente, a primeira câmara das Américas. E nós contamos com apenas três procuradores, para nos desdobrarmos e fazermos tudo.

E a realidade da maioria dos nossos colegas que atuam em câmaras municipais que, por sua natureza, são pequenas, atuam sozinhos. Esse único indivíduo tem que fazer pareceres de licitações, pareceres de processos legislativos, PADs e tantas outras coisas. Então, nós podemos imaginar a sobrecarga de trabalho que esses colegas têm.

[...]

FERNANDO CUNHA – [...] E aqui somos chamados para esta mesa de debate justamente para tratar deste tema: a importância da advocacia pública para o Poder Legislativo. Eu, nesses 13 anos aproximadamente de exercício do cargo de advogado do Senado Federal da República, ousaria dizer que a importância do nosso cargo de advogado do Poder Legislativo é fundamental para a preservação da Democracia.

E por que fundamental para a preservação da Democracia? Porque aqui, no Poder Legislativo, nesta Casa e em todas as casas legislativas, os parlamentares exercem um papel de representação do povo. Eles foram eleitos para representar um povo. E aqui nós, nesta função de advogados públicos, temos que defender todos os atos praticados pelos parlamentares no exercício deste mandato. Portanto, é uma missão nobre e que precisa ser desempenhada com muito zelo, com muito empenho.

Aqui, como alguns colegas colocaram, é preciso respeitar, obviamente, a vontade dos parlamentares, porque o colega colocou muito bem, com muita propriedade, que os advogados são advogados do Legislativo. Eles não são juízes, não são promotores, eles não estão aqui para julgar a atividade legislativa. Esse julgamento da atividade parlamentar é feito pelo povo, quando ele elege ou não o parlamentar.

Nosso papel, portanto, é assegurar que esses parlamentares possam desempenhar com independência e com liberdade esse exercício do mandato, esse mandato que foi confiado pelo povo.

E muitas vezes, como foi bem colocado por alguns colegas que me antecederam, hoje é muito dinâmica a atividade parlamentar e muitas vezes as questões até da minoria são judicializadas com muita frequência.

Então, muitas vezes nós temos uma interferência realmente do Poder Judiciário, seja no andamento de um processo legislativo, seja na suspensão, no caso de lei federal, por uma decisão monocrática de um ministro, é suspensa a lei que foi aprovada fruto de produção de um debate de 513 deputados federais e 81 senadores.

Então, é uma decisão que é muito forte, muito drástica, e é por isso que se precisa então, nesses casos, da atuação firme dos advogados públicos, porque, como se trata de uma decisão judicial, as decisões judiciais podem ser criticadas dentro do devido processo legal com a interposição dos recursos cabíveis. É assim que o advogado exerce, como bem colocou o Dr. Jules, uma interlocução entre o Poder Legislativo, a atividade parlamentar, com a atividade do Judiciário. Ele faz essa tradução da linguagem política para a linguagem jurídica.

Inclusive muitas vezes algo que nós sempre colocamos nas nossas defesas judiciais, é exatamente o pedido para que a escolha que foi feita pela legislação compete ao legislador, não compete ao Judiciário. Muitas vezes é a questão de mérito que está sendo discutida nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, e isso afeta o próprio mérito da escolha política. Então, o nosso papel é fundamental para preservar a atividade parlamentar.

E, além disso, nós temos também o dever de zelar, assim como os presidentes das casas legislativas têm, por força normativa, no Senado Federal, pela imposição do plenário do Senado Federal, que impõe um dever ao presidente do Senado Federal, o dever de zelar pelas prerrogativas e imunidades parlamentares. E os advogados do Senado, então, exercem um papel fundamental, assim como os procuradores e advogados de todo o Poder Legislativo, sejam dos estados, sejam dos

municípios, de zelar e observar, no dia a dia, as prerrogativas parlamentares.

Nós todos conhecemos quais são as prerrogativas asseguradas na Constituição Federal aos parlamentares. Mas muitas vezes a violação a essas prerrogativas não se dá de forma direta. Ela se dá muitas vezes, como o colega colocou, a uma exigência para que um parlamentar leve o registro de entrada na Assembleia Legislativa. Lá no Senado Federal, nós já tivemos alguns casos discutindo pedidos de informação pedindo o registro de entrada de pessoas no Senado. Parece-me uma coisa muito simples.

Às vezes a imprensa questiona, outras pessoas questionam também. Mas quando se para para refletir, deparamo-nos com um óbice constitucional em que isso pode estar violado. Essa é a preocupação que temos que ter no dia a dia. Hoje nós temos uma prerrogativa que está às vezes esquecida no texto constitucional, a do Art. 53, § 6º, que eu a denomino como “a prerrogativa do sigilo da fonte parlamentar”. O parlamentar não é obrigado a testemunhar sobre fatos ou pessoas que lhe confiaram documentos ou informações.

Por que a Constituição Federal assegura aos parlamentares essa prerrogativa? Porque o parlamentar tem a competência de fiscalizar os atos do Poder Executivo, os atos, de forma geral, da administração pública, e é por isso que o cidadão tem que ter a liberdade de acessar a Casa do povo, para que ele possa relatar, sem represálias quaisquer, qualquer denúncia, qualquer irregularidade. Então, na nossa visão, quando essa questão foi submetida, nós falamos: nós não podemos fornecer esse registro, porque isso vai atentar contra essa prerrogativa constitucional.

Hoje em dia nós temos também um debate muito frequente, muito constante em relação à imunidade material quanto à questão da inviolabilidade das palavras, votos e opiniões dos parlamentares. Por uma questão até da dinâmica da atividade parlamentar, passou-se a ser muito comum que os parlamentares se manifestem nas redes sociais, e isso tem gerado muitas ações judiciais questionando as falas dos parlamentares, e muitas vezes

mesmo sendo reconhecida que aquela fala está relacionada ao exercício do mandato, há um questionamento quanto à eventual prática de crime contra a honra.

É por isso que os advogados públicos exercem a função importantíssima em relação à necessidade de o Poder Judiciário observar tais prerrogativas. Por quê? Nós sabemos que essas prerrogativas não são para gerar uma impunidade para aquele parlamentar. As prerrogativas parlamentares são asseguradas não como um critério, um benefício pessoal. Elas são asseguradas para que a instituição tenha uma proteção.

Alguns colegas colocaram aqui, na Mesa passada, o colega que vai se aposentar, que as pessoas passam, os parlamentares passam; as instituições ficam. É por isso que os parlamentares não podem renunciar às prerrogativas, porque elas não são pessoais. Portanto, nós precisamos zelar pela observância dessas prerrogativas.

Nós tivemos algumas questões também relacionadas à violação da prerrogativa de foro, e lá nós fizemos também uma defesa, no Supremo Tribunal Federal, para garantir a observância da competência do Supremo Tribunal Federal, para determinar eventuais buscas e apreensões relacionadas à sede do Congresso Nacional. É como eu disse: nem sempre as questões se apresentam de forma direta.

Se um parlamentar estiver sendo investigado, diretamente a competência vai estar atraída ao Supremo Tribunal Federal. Mas às vezes indiretamente alguns juízes de primeira instância determinavam a realização de busca e apreensão na sede do Congresso Nacional sem autorização do Supremo Tribunal Federal, e muitas vezes nós tivemos que ajuizar reclamação constitucional, para que a prerrogativa e a competência do Supremo Tribunal Federal fossem observadas.

Em alguns casos, tivemos que nos deparar com desafios. Em alguns casos, as decisões judiciais diziam: “Não existe prerrogativa para prédio”. E eu disse: “Para prédio, realmente, não existe. Mas não estamos discutindo qualquer prédio, não é

um edifício. Nós estamos discutindo a Casa do povo, uma instituição da República”.

E infelizmente nós vimos o núcleo essencial desta atividade feridas no ato do último dia 08. Graças a Deus, nós não tivemos parlamentares que foram feridos nem senadores, mas nós tivemos ali o núcleo essencial da atividade, que é a democracia, que é o Estado Democrático de Direito. E o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência nesse caso. Ficou evidenciado que quem merece a proteção é a instituição, é aquele núcleo, aquela atividade parlamentar.

Então, há a presunção nesse caso em que se uma busca e apreensão é realizada naquela sede, então é uma presunção de que está sendo violada aquela prerrogativa. Nós temos aqui diversos casos em que nós poderemos estender esse debate, é um debate que é muito rico. Pelo adiantado do tempo também, eu queria só também fechar aqui com essa questão da importância com dois pontos apenas.

Primeiro, com a importância da questão do Poder Legislativo se organizar, e aqui a nomenclatura utilizada pelo Congresso foi muito feliz, a advocacia pública pressupõe a organização de um órgão jurídico próprio. Então, é importante que o Legislativo tenha um órgão jurídico próprio, que ele possa escolher e, de preferência, uma carreira organizada, para que a atuação se dê de forma independente e também livre.

Nós temos também um papel fundamental no assessoramento jurídico, como foi colocado, no caso do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a consultoria legislativa faz a atuação do processo legislativo, e nós, da advocacia do Senado, advocacia da Câmara, exercemos um papel de assessoramento jurídico em relação às questões também de contratação para zelar pela observância, para que os parlamentares e os legisladores - até ao parlamentar, quando exerce esse papel de administrador - possam cumprir as leis.

Então, eu gostaria de enaltecer mais uma vez a realização do evento e dizer que a importância realmente do advogado público é que ele exerce um papel essencial. O advogado por si

só, a função dele é essencial à Justiça, e o advogado público do Poder Legislativo é essencial à atividade e ao funcionamento desse Poder. Então, muito obrigado a todos vocês e um ótimo evento a todos.

NELSON FLÁVIO BRITO BANDEIRA - Dr. Fernando, peço licença para falar em nome dos organizadores do evento que nós é que temos que o agradecer pelas palavras proferidas por Vossa Excelência. Eu gostaria de passar a palavra ao Dr. Alexandre Kimura. O senhor está com a palavra, por gentileza.

ALEXANDRE ISSA KIMURA - Boa tarde a todos e a todas.
[...]

Bom, eu estava aqui conversando que toda vez que o Eduardo vem... Eduardo é procurador da Câmara Municipal de Santos. Há 20 anos, cursamos a pós-graduação lá na PUC de Direito Constitucional. E eu lembrando aqui que, em uma das nossas aulas, o debate era sobre o seguinte sentido: a gente discutia se, em um sistema de comunicação, naquilo de você espera que a pessoa fale, se existe ou não interação, comunicação, se aquilo é válido ou não em termos de comunicação. Acho que era aula de Lógica, se não me falha a memória, Eduardo. De Semiótica, exatamente.

Confesso que, naquele período, a gente ficou incomodado, porque, se fosse a uma festa, você esperava que o anfitrião fosse sempre elogiado. Então isso não é comunicação. Você vai para um casamento, você espera que o orador diga que o amor prevaleceu, mas nem sabe se está casando por amor ou não, se é por qualquer outra razão, mas é um discurso esperado falar que o amor prevalece, que eles se amam, que o anfitrião é a melhor pessoa do mundo, que é aniversário...

Discursos esperados têm ou não comunicação? A gente não presta muita atenção nesse tipo de discurso. A gente sabe o que vai falar, a gente já sabe. Só muda a forma, mas o conteúdo é sempre o mesmo. Eis que, depois de quase 20 anos, a gente está

aqui, procurador, chefia da Advocacia do Senado, presidente da Associação dos Procuradores Legislativos Municipais, advogado do Senado, da Câmara, o Baccarin, da Câmara Municipal, e eu, aqui da Assembleia Legislativa, tendo que falar sobre a importância da advocacia pública do Poder Legislativo. Acho que o discurso já era esperado.

Então a gente não vai falar nada, e eu acho que não preciso dizer nada que precise ser acrescentado, porque aqui é o cumprimento dos que me antecederam, Dr. Fernando, Dr. Jules, Baccarin, pela abordagem. Abordagem interessante, abordagem inteligente e não óbvia. Cuida dos meandros de como funciona e da importância daquilo que traz aqui para o nosso trabalho. Então, esse primeiro momento é para cumprimentar a abordagem, e a isso não tenho nada a acrescentar.

Tudo decorre da separação dos Poderes, tudo decorre da autonomia administrativa, da autonomia funcional e da autonomia política que detém o Poder Legislativo frente aos demais Poderes e, diante disso, a importância de ter uma estrutura própria de defesa judicial ou de consultoria judicial, para poder batalhar em prol da legislação, do Poder Legislativo.

Só para acrescentar ao que foi dito, antes de assumir a chefia, eu trabalhei no contencioso por quase 15 anos, e lá eu estava sentado na minha mesa e recebo uma ligação. Era um jornalista, que dizia o seguinte: “Olha, eu sou jornalista, deram-me o seu nome e eu precisaria de uma estatística”. “Sobre o que seria?”. “Eu quero saber quantas Ações Diretas de Inconstitucionalidade o governador ingressa contra a Assembleia e qual a razão”.

Eu não tinha esse número em mãos, eu não tinha esse mapeamento, fui atrás da assessoria lá da Procuradoria e ela me trouxe o seguinte: era perto de 80%. Oitenta por cento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tínhamos naquela época - hoje eu não sei, não sei se é esse número - eram ajuizadas pelo governador do Estado de São Paulo. E por um motivo muito claro: derrubada de veto.

O governador vetava os projetos aprovados aqui na Casa, a Assembleia Legislativa derrubava o veto, óbvio, questão de constitucionalidade, o governador ingressava com Ação Direta. Até aí, tudo bem. Vem o repórter e pergunta: “E por que isso?”. Aí eu falo: “Isso faz parte da separação de Poderes, do sistema de freios e contrapesos...”. O trabalhão todo que você tem que falar uma resposta e não se comprometer tanto. Até aí, tudo bem.

Vem o dia seguinte e sai a reportagem: “Governador usa ADI para frear o Poder Legislativo”. E aí eu trago aqui a discussão jurídica que existe em torno disso, que nós integramos, do qual fazemos parte, e a discussão política, que era para onde ele queria chegar. A abordagem política que não nos cabe, que não nos compete. A nossa formulação aqui é única e exclusivamente de cunho jurídico, técnico, dentro do trabalho da Assembleia Legislativa.

Eu acho que esse exemplo do veto, da derrubada, da Ação Direta de Inconstitucionalidade, por si, embora se não é só necessário, já seria o suficiente para justificar a importância de uma Procuradoria do Poder Legislativo, e quantos argumentos pudessem ter aqui sido desenvolvidos por nossos colegas. Eu até lembro que, tanto o Baccarin quanto o Dr. Nelson, apontaram uma questão importante aqui: nós trabalhamos em uma casa legislativa com uma estrutura.

Pelo tamanho, nós somos capazes de dividir a nossa Procuradoria em áreas, com alguns procuradores em cada área, mas a grande maioria talvez não tenha essa oportunidade e não tenha essa estrutura, esse tamanho, por conta de uma casa legislativa menor em municípios menores. Eu fico aqui imaginando como seria.

Eu recebi uma ligação - eu não vou aqui mencioná-lo - na semana antes do recesso, em novembro, eu acho, que estava com um problemão. Poxa vida, mas eu até o encaminhei para falar com a associação. Era o único procurador legislativo da Casa. Não tinha com quem trocar ideia. Vai entrar a Lei de Licitações,

ele vai ter que tocar sozinho, vai ter que interpretar sozinho a Lei de Licitações.

Ele tem que fazer o processo legislativo. Tem que assessorar os sete vereadores que ao menos podem existir lá. Ele tem que fazer o contencioso, tem que fazer a assessoria administrativa. É um herói, não tem o que falar, por trabalhar com tudo isso aí. Minhas homenagens a esse grupo de colegas que sozinhos têm que enfrentar todas essas adversidades, todo esse dia a dia, todo esse cotidiano, que não é fácil. Não é fácil fazer em grupo, imagine sozinho tendo que encarar.

Eu, quando fui presidente da Associação Nacional dos Procuradores, onde o Benetti está ocupando - foi em 2013 -, eu já percebia, naquela oportunidade, que as assembleias legislativas tinham configurações muito distintas. Nós tínhamos assembleias muito estruturadas, assembleias já muito antigas, com carreiras muito antigas, e assembleias que ainda estavam caminhando, algumas que ainda estavam elaborando concursos.

Naquela oportunidade, acho que tinham 20 procuradorias de assembleias com previsão constitucional, outras procuradorias com previsão não na Constituição do Estado, mas com previsão em regimento interno ou em alguma lei esparsa lá do respectivo estado. Então, assim, eu acho que somos ainda uma carreira...

O Dr. Mourão, que me antecedeu, disse que era uma carreira antiga, mas após 88 acho que ainda nós estamos ganhando espaço, nós estamos nos apresentando para ocupar o espaço que é dentro do Poder Legislativo, poder oferecer uma melhor qualidade legislativa, uma melhor qualidade no desempenho de uma função administrativa, uma melhor qualidade no desempenho de uma função de investigação no âmbito de uma CPI, por exemplo.

Essa menção é importante por conta dessas estruturas. Nós não podemos pensar somente em termos de Assembleia de São Paulo, Senado, Câmara ou Câmara Municipal. Temos que pensar que daqui saia a discussão com relação a todas as câmaras municipais, a todas as assembleias legislativas que têm uma

estrutura muito menor e que bravamente os nossos colegas desempenham suas funções.

Eu gostaria aqui de agradecer, cumprimentar novamente pelo evento, falar que a nossa Procuradoria, com essa troca de ideias, vamos enfrentar um período aí de alguma discussão em relação à Lei de Licitações. Podíamos até pensar em um congresso, um evento dessa natureza. E obrigado pelo convite, obrigado pela presença e abraço a todos.

NELSON FLÁVIO BRITO BANDEIRA - Mais uma vez eu gostaria de agradecer ao Dr. Fernando, ao Dr. Alexandre, ao Dr. Jules e ao Dr. Paulo. O avançado da hora não permite maiores considerações. Gostaria apenas de concluir dizendo que juntos somos mais fortes do que o mero somatório de indivíduos. Eu agradeço a atenção de todos mais uma vez.

MESA 1

O PAPEL DO ADVOGADO PÚBLICO LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

Técnica Legislativa

Carlos Roberto de Alckmin Dutra
Derly Barreto e Silva Filho
Elival da Silva Ramos
Desirée Sepe de Marco
Lilian Vargas Pereira Poças

6/3/2023

* * *

[...]

MEDIADOR - CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA - Boa tarde a todos e a todas. É um grande prazer estar aqui com vocês, para tratar de um tema tão importante como o papel do advogado público na elaboração legislativa: a técnica legislativa - ou Legística. E, para tratar deste tema, eu conto aqui com quatro colegas do mais alto nível.

Então, sem mais delongas, reservando a oportunidade de fazer comentários ao longo da exposição, eu vou passar a palavra ao Dr. Derly Barreto e Silva Filho, procurador do Estado de São Paulo, mestre e doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, membro consultor da

Comissão de Advocacia Pública de São Paulo e autor do livro “Controle dos Atos Parlamentares do Poder Judiciário”, da editora Malheiros, de 2003. Por favor, Dr. Derly.

DERLY BARRETO E SILVA FILHO - Boa tarde a todas e a todos. Primeiramente, eu gostaria de dizer da minha alegria de estar aqui entre colegas que tanto estimo e de poder participar de um evento tão destacado, que trata de temas da mais alta relevância para o Estado Democrático de Direito.

Apesar de ser procurador do estado há de 30 anos, devo confessar a todos que eu tenho uma certa vocação para procurador legislativo, daí as minhas preocupações acadêmicas no direito parlamentar, que, na minha pós-graduação, tanto no mestrado quanto no doutorado, ocuparam-me, e eu tenho uma verdadeira queda por este tema e as problemáticas que ele tem.

Gostaria também de cumprimentar a comissão examinadora deste evento, pela sua qualidade, e o faço na pessoa da Dra. Marcilene Andrade, que me endereçou o convite e prontamente aceitei. Como não participar? E o Dr. Carlos Dutra, querido amigo de longa data, que preside esta Mesa. Gostaria também de saudar os meus colegas de Mesa, a Dra. Desirée, a Dra. Lilian e o Prof. Elival. Espero que o debate seja bastante profícuo aqui.

Enfim, eu vou procurar revisitar algumas preocupações minha sobre a advocacia pública, o aperfeiçoamento normativo do Estado Democrático de Direito e a função social dos advogados públicos, que é algo que pouco a gente trata, pouco a sociedade vê, e eu acho que este evento demonstra todas as virtudes que temos no Estado Democrático de Direito.

E eu gostaria de começar chamando a atenção - já que procurador do Estado - para a necessidade de democratizarmos, principalmente no âmbito do Poder Executivo, o que nominamos “processo administrativo legislativo”. É algo que a doutrina pouco escreve. Normalmente a gente trata da questão dos atos administrativos, mas os atos administrativos atípicos derivam da competência legislativa, por exemplo, do Poder Executivo, e isso

quase sempre é pouco tratado, tratado lateralmente, enfim, nunca há uma dedicação acadêmica mais precisa sobre esse tema.

Então, enfim, eu chamo a atenção a esse tema, a democratização do processo administrativo legislativo, principalmente agora, quando temos na Constituição Federal, pelo menos em três artigos - o Art. 193, parágrafo único; o Art. 37, § 16; e o Art. 165, § 16 -, para a necessidade de participação popular nas fases de formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas públicas. Isso vai repercutir na atividade da advocacia pública para além do que ela se ocupa.

E eu vou aqui registrar a necessidade de prestarmos mais atenção na ausculta e na participação dos administrados, que são os destinatários da legislação, como fatores de legitimação democrática dos atos do Estado, na medida em que eles, esses institutos da ausculta e da participação dos administrados, propiciam informações essenciais quanto à aplicabilidade, eficácia, efetividade e economicidade dos atos administrativos atípicos, desvelam lacunas, imprecisões técnicas e outras insuficiências, e apontam ações que devem ser levadas a cabo, para o aperfeiçoamento e a consecução de maior responsividade - e essa palavra é muito importante - administrativa.

A propósito do Relatório Mandelkern, elaborado pelo Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade Legislativa, constituído pela Comissão Europeia nos idos de 2001, observa-se que a consulta há de ser percebida com uma interação entre organismos responsáveis e as partes sucessíveis de serem afetadas ou de estarem interessadas nos atos em questão, o meio de progredir para uma maior abertura da gestão pública e de garantir uma ação normativa de melhor qualidade, visto que confere legitimidade democrática ao ato normativo graças exatamente à possibilidade de cidadãos participarem do debate público.

É o meio de reforçar a confiança do público em relação ao resultado final, a aprovação da lei lá na frente, e as instituições que produzem os atos normativos, despertando assim um sentido de pertença. Os cidadãos não são uma coisa etérea, eles são de carne e osso. Isso permite que eles moldem os atos normativos. É

importante essa impressão, é importante essa audiência, é importante essa participação popular do ato administrativo em elaboração, o ato administrativo que vai resultar lá na frente em uma lei. Nasceu um projeto de lei, e depois o Poder Legislativo vai ter, nesse amontoado de informações e impressões, um material legislativo mais apto a ser deliberado.

O desafio que nós temos na democracia brasileira é exatamente permeá-la dos valores democráticos, legitimando-a. O Estado deve deixar de tratar as pessoas como súditos, como pessoas que são invisíveis, que não importam para a deliberação do Estado. A nossa democracia é de avançar e transpor o marco das eleições dos representantes políticos e expressar-se igualmente no modo como as ações são tomadas pelos eleitos da democracia de investidura, aquela que, no dia do voto, depositamos lá as nossas preferências, devemos evoluir para uma ordem democrática funcional.

O desafio do Estado Democrático de Direito então, tanto no que se refere à produção do Direito quanto aos efeitos e destinatários de suas normas reside nisto: obter a máxima eficácia social e legitimidade democrática. E qual o papel que a Constituição reserva à advocacia pública no atual estágio da democracia brasileira?

A advocacia pública, por suas consultorias e assessorias, deve atuar na fase pré-legislativa das leis, na fase de submissão da ideia legislativa, a consulta e a discussão popular, em que o Estado deve buscar ouvir e persuadir os seus destinatários, de modo a diminuir o distanciamento entre cidadãos, hoje “invisibilizados” - friso isso - e as leis, que ocorrem por problemas diversas naturezas: falta de diálogo, clareza e incompreensão, incertezas, preconceitos quanto ao direito vigente àquele que se anseia estabelecer.

Oliveira Vianna, por exemplo, aponta e registra que se constitui um erro de Psicologia Política a atitude de isolamento e exclusivismo das classes políticas em relação às outras classes, pois nenhuma lei vinda é eficiente sem adesão moral do povo.

Em geral, continua Oliveira Vianna, as leis em que o povo não colabora não têm adesão, entendimento que acompanha o pensamento de Jean Cruet, quando diz: “Do fraco resultado da coação, deve-se concluir, em primeiro lugar, que nas relações entre o Estado e os particulares, o elemento essencial é a cooperação e não a subordinação”.

Trata-se, assim, digo eu, de emprestar uma maior racionalidade e transparência ao processo de produção jurídica, para lograr maior eficiência normativa. Trata-se de reverenciar o pluralismo político e legitimar democraticamente os projetos estatais mediante um debate público, no qual as discussões devem ser amplas, abertas, durar um tempo razoável e observar os postulados da contradição e do diálogo.

Um bom procedimento legislativo há de propiciar espaços e tempos adequados para a negociação, para o convencimento e, se possível, para a confluência entre pontos de vista originariamente conflitantes. Como Jeremy Bentham diz: “Para escrever leis, basta saber escrever. E para estabelecê-las, basta possuir o poder de fazê-lo”. Todavia, adverte: “A dificuldade está em fazê-las boas, e as leis boas são aquelas que, em favor das quais, boas razões podem ser apresentadas”.

Aliás, a justificativa, que é um assunto caro a todos nós que trabalhamos no Legislativo ou com o Legislativo, das proposições legislativas constitui um dever democrático republicado imanente à própria inteligibilidade da linguagem jurídica, procedente dos Poderes do Estado, que dependem da compreensão dos textos em seu contexto, e não só de fatores semânticos ou sintáticos, por mais caros que eles sejam.

A linguagem jurídica, em um Estado Democrático de Direito, tem de ser convincente. Tem que buscar a aceitação dos cidadãos. Daí a necessidade de boas razões deverem ser apresentadas. Na ambiência de um Estado Democrático de Direito como o brasileiro, cabe a nós, advogados públicos, a função social e o dever constitucional de viabilizar juridicamente as políticas públicas dentro do quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo sistema jurídico.

Compete-nos escrutinar tecnicamente as proposições, a fim de possibilitar a produção de normas justas, e não podemos nos deslembrar de que nós, advogados públicos, somos uma função essencial de justiça. Então, normas justas devem ser sempre apuradas no nosso trabalho. Normas justas e dotadas de maior coerção e segurança jurídica. E, na medida do possível, harmonizar juridicamente - e não politicamente - as distintas pretensões e forças sociais e políticas que, a partir de sua própria visão de mundo, de sua própria perspectiva, têm, cada qual, uma concreta ideia de justiça.

Cumpre à advocacia pública apontar e traduzir aos administradores públicos e governantes, sob o ângulo estritamente jurídico, as pretensões, objeções, observações, críticas, sugestões, dúvidas e incompreensões de todos aqueles que, no processo pré-legislativo de ausculta, participação e debate, manifestarem-se.

Esse aporte informativo e o destacado trabalho desenvolvido pelos advogados públicos qualificam, sem sombra de dúvidas, a produção normativa. Porquanto, na precisa observação de Jacques Chevallier, permitem aos advogados públicos e a sua interferência identificar conflitos, delimitar os terrenos de confrontação, situar as zonas possíveis de compromisso, obter uma melhor adaptação das regras, além de atenuar eventuais rejeições às medidas que se propõem. Longe de usurpar o poder político, a função constitucional da advocacia pública concorre para subministrar elementos úteis ao conhecimento do assunto, que será objeto de deliberação governamental ou parlamentar.

Nesse processo dinâmico e reiterativo de interação e intersecção entre sociedade civil e sistema político-administrativo, a advocacia pública poderia atuar de diversas formas. Sugiro algumas bem práticas e exequíveis, por meio de audiências públicas, fórum de discussão, realização de seminários e debates interdisciplinaridades, capacitação de lideranças

comunitárias e agentes públicos, dentre eles os advogados públicos consultores e assessores.

Edição de publicações científicas, realização de levantamentos estatísticos, mapeamentos, análises jurisprudenciais, formação de bancos de dados temáticos e avaliações de impactos normativos. E isso tudo, obviamente, instruído e tornado viável pelas tecnologias da informação e da comunicação, que hoje constituem instrumentos valiosos e imprescindíveis para a nossa atividade.

A atuação da advocacia pública, no campo da produção jurídica, todos vemos, revela-se extraordinariamente profícua, fecunda e sua importância estratégica aos governos cômicos de que seus atos devem ser socialmente eficazes e democraticamente legítimos. Obrigado pela atenção de todos e de todas. Era isso o que eu tinha para dizer.

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA - Agradeço muito ao Dr. Derly pela magnífica participação de altíssimo nível. Percebe-se o nível técnico muito alto, com sugestões e observações de grande interesse.

E passo a palavra, seguindo sempre a ordem alfabética, ao estimador professor. Elival da Silva Ramos, professor-titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Foi procurador do estado, está aposentado, ocupou a chefia da carreira, o cargo de procurador-geral, por mais de 12 anos e atualmente é o procurador-chefe da Procuradoria Jurídica da Fapesp.

Advogado e parecerista especializado. E também tive a honra de ser seu orientando no mestrado e no doutorado na Faculdade de Direito da USP. Passo, sem mais delongas, a palavra.

ELIVAL DA SILVA RAMOS - Muito bem. Muito boa-tarde a todos. Em primeiro lugar, as minhas palavras, como acontecem nesses eventos, não poderiam ser senão de agradecimento pelo convite. E faço aqui, no meu caso, Derly, quem me convidou foi

a Any Ortega, pessoas diferentes que nos contataram. Mas sempre tendo como polo comum aqui o nosso Carlos Dutra, que, como ele disse, ainda foi um brilhante pós-graduando que recebi lá no Largo São Francisco, fez dois trabalhos notáveis aí no mestrado e no doutorado - aliás, vou me referir depois ao trabalho dele de doutoramento.

Mas cumprimento também o colega da PGE São Paulo, Dr. Derly. É uma grande satisfação ouvi-lo nesta oportunidade. Também aqui ao meu lado a Desirée, colega de faculdade de Direito do Largo São Francisco, e a Lilian, que está lá ao meu lado direito e que as duas falarão na sequência.

De fato, a dificuldade que nos foi colocada pelo nosso anfitrião aqui, o Dr. Carlos Dutra, foi de em 15 minutos resumir um assunto dessa magnitude, que era: “Olha, você vai falar em 15 minutos sobre o papel do advogado público legislativo na elaboração legislativa: técnica legislativa”. Então, realmente é notável. Mas, é claro, cada um de nós - isso é um painel dinâmico -, vamos ouvindo, vamos evitando repetições e vamos tentando compor alguma coisa que seja útil para aqueles que nos ouvem aqui e que nos assistem.

E eu queria aqui, abrindo outros parênteses, registrar a minha alegria incontida aqui de estar novamente em eventos presenciais, porque nós passamos por dois anos e tantos de eventos. Não aguentava mais ficar olhando apenas para o computador. São inigualáveis os eventos presenciais, o elemento humano que se coloca aqui. Então, para mim é uma satisfação muito grande, a par de outras, de estar em eventos presenciais novamente. E cumprimentar aqui todos os advogados do Legislativo municipal - que eu já percebi que há vários, talvez a maioria -, e também aqui da Assembleia de São Paulo e eventualmente do Poder Legislativo federal.

Bem, a lei, que é o nosso tema central, continua sendo um elemento fundamental da construção que nós identificamos como o Estado Democrático de Direito. Com toda a evolução doutrinária sobre esse assunto das fontes normativas do direito

contemporâneo, e nós sabemos que existe toda a discussão sobre o papel das agências reguladoras, mesmo a normatividade no campo do direito civil no plano social, através de instituições como os condomínios e assim por diante.

Sabendo que existe essa discussão em torno da pluralidade das fontes normativas, o fato é que a lei ainda ocupa um lugar central. E para quem duvidar disso, basta consultar a Constituição Brasileira de 88, que segue o mesmo modelo de outras constituições e coloca claramente ali o princípio da legalidade, que é um dos pilares do Estado de Direito, ao lado do princípio da judicialidade da separação dos Poderes.

Então diz o princípio da legalidade que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Portanto, todas as condutas obrigatórias ou obrigatórias de uma abstenção ou de um agir positivo têm que ser fixadas em lei, e isso é fundamental para um Estado democrático.

E ali se fala em lei propriamente. Quer dizer, ato legislativo nas suas várias modalidades, evidentemente: lei ordinária, lei complementar, enfim, lei delegada, o que for. Mas nós estamos falando da lei propriamente e que, portanto, não é um sentido tão amplo como o equivalente a qualquer ato normativo.

Agora, por outro lado, essa lei, que continua sendo peça central no edifício democrático, tem evoluído ao longo dos séculos desde que a democracia deu seus primeiros passos institucionais, porque nós podemos falar em raízes da democracia indo para a Antiguidade, passando para o pensamento medieval etc.. Mas a democracia mesmo enquanto conjunto de instituições na forma como nós conhecemos hoje, uma democracia representativa, com eleições regulares e etc., isso nós conhecemos há 200 anos.

Há quem pense que a democracia é antiga, mas a democracia é extremamente recente. E se for falar do Brasil, mais recente ainda. Mas, de maneira geral, a democracia é um fato bastante recente na história da humanidade. E nós tivemos, ao longo desses 200 anos, uma transformação muito grande no papel da lei. Ela nasce na Revolução Francesa, nas revoluções liberais

de uma maneira, e evolui ao longo do século XX, atinge o século XXI de outra forma.

Hoje a lei continua tendo um papel de arbitrário social importante, que tinha desde o seu nascedouro, mas ela é, sobretudo, um instrumento de governo. Porque nós estamos falando de leis em um Estado - no caso do Brasil, isso fica declarado na Constituição - social-democrático de direito, na verdade um Estado que tem um compromisso social muito forte, uma série de deveres que a própria ordem econômica do Art. 170 naqueles princípios fundamentais coloca.

Em todo o cardápio de direitos fundamentais da pessoa humana nas suas três vertentes de direitos individuais, liberdades públicas, direitos sociais e direitos políticos, nós vamos encontrar a necessidade do Estado de promover a igualdade por meio de políticas públicas consistentes. E a lei, se é a força motriz, faz parte disso, evidentemente.

Isso fez com que, ao longo desses 200 anos, o núcleo de elaboração legislativa, que inicialmente era quase o monopólio do Poder Legislativo, vai se compartilhar por outros Poderes. E eu digo outros Poderes mesmo, não apenas o Poder Executivo, mas também os próprios tribunais. Nós sabemos que tem, no caso do Brasil inclusive, iniciativa legislativa, Ministério Público tem no Brasil também, e isso gera amostra da complexidade do processo legislativo contemporâneo, onde o cidadão também tem a iniciativa popular. Portanto, é uma pluralidade muito maior no processo legislativo contemporâneo.

Exatamente por isso, quando pensamos na advocacia pública... Claro, nosso seminário aqui é sobre o advogado público legislativo, mas, na verdade, se pensarmos no processo legislativo, que é o nosso painel, nós temos que desde já vislumbrar que há uma atuação aqui. O Dr. Derly ainda há pouco se referia a isso, ainda não tive a oportunidade de ler o seu instigante artigo muito bem escrito que saiu publicado no Conjur, se não me falha a memória, sobre o que ele chamou de etapa pré-legislativa de atuação na advocacia pública, que é fundamental.

Quer dizer, se boa parte das leis se iniciam no Poder Executivo, é preciso que ali já seja trabalhado o texto. E eu chamo a atenção aqui - vou fazer iso também depois em relação ao advogado legislativo da mesma maneira - para mostrar que nós, no Brasil, gostamos muito de pensar os fins e nos esquecemos sempre dos meios.

Eu dei a minha aula magna no Largo São Francisco, que celebra sempre a titularidade, foi dada em 2010 depois que eu alcancei esse posto lá na faculdade, no Pátio das Arcadas, porque estava em reforma lá o Salão Nobre. Tiveram que cobrir com um plástico, alguma coisa ali, e aquilo ali virou uma estufa, quer dizer, eu realmente nunca suei tanto na vida. Foi um misto de aula magna com uma espécie de sauna - sauna magna. Mas exatamente por essas condições inóspitas é que eu me lembro muito bem.

E o tema que eu desenvolvi foi esse, de falar da Constituição de 88 como uma constituição gigante quanto aos fins e anã quanto aos meios. Mas é um pouco da cultura brasileira. E aqueles que dizem: “Ah, mas que importância tem isso, afinal de contas?”. É fácil perceber. Tudo que nós fazemos é através de procedimentos, de instituições. O resultado muda tremendamente de acordo com aquilo que se coloca.

Querem ver um exemplo? Hoje, em todos os concursos - magistratura, Ministério Público, procuradoria - tem a presença de um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, é obrigatório, pela Constituição, ter ali. Isso faz com que a magistratura tenha que prestar um pouco mais de atenção nos advogados. Se não existisse essa disposição, provavelmente prestaria menos atenção e assim por diante.

Hoje é orientação do CNJ tentar dar um caráter de composição plural a essas comissões, colocando, por exemplo, magistradas mulheres nas comissões, como tem acontecido aqui em São Paulo. Ora, se não há a norma, evidentemente o resultado dos certames provavelmente serão outros, especialmente considerando a fase oral, que é mais subjetiva e etc. Então, vejam que as instituições estão diretamente relacionadas aos resultados

que nós pretendemos. E nós nos esquecemos disso frequentemente.

Nessa primeira parte, nós temos que ter uma lei de qualidade, nós aqui vamos falar principalmente da Legística formal, que é o tema. Como sabem, a Legística, que é a ciência de elaboração legislativa, tem duas vertentes: a Legística material e a Legística formal. A Legística formal diz respeito mesmo à forma do ato legislativo. A Legística material já é a respeito da justificativa, da conexão material do ato legislativo, se ele de fato serve para aquilo que está sendo editado. De fato, aquela lei vai dar bons resultados? Então, é a eficiência do ato legislativo, se ele vai dar certo mesmo ou não.

Bom, pensando em Legística formal mesmo... Porque no Brasil nós estamos engatinhando em Legística, então se passarmos pela Legística material, vai ser mais complicado ainda. Se conseguirmos implantar já bem implantada a Legística formal, já é um grande passo nesse primeiro momento. Depois, nós vamos fazer como os portugueses, que saíram daqui, evoluíram e hoje estão lá mais preocupados, como toda a União Europeia, aliás, com a Legística material, com as prognoses legislativas etc.. Vamos chegar lá, mas vamos dando os passos nessa caminhada, que é longa.

Pensando na Legística formal, na qualidade formal do ato legislativo, é preciso organizar essas instituições que cuidam do texto. Mesmo ainda hoje, se pensarmos aqui, eu fui procurador do Estado de São Paulo por 37 anos, procurador-geral por 12 anos, eu também fui chefe da assessoria jurídica do governador por mais outros sete anos, então se imaginarem, eu estive participando disso tudo durante mais de 20 anos.

E eu digo: pelo menos São Paulo sendo considerado o principal estado da Federação, tem o maior PIB estadual, uma estrutura muito grande, técnica inclusive, não tem isso bem-organizado. E salve melhor juízo, até hoje. Aposentei-me há cinco anos e não acredito que tenha mudado tanto assim nesses últimos cinco anos.

Então, nós, muitas vezes, temos, ainda hoje no Brasil, aquela frase de Bismarck: “Se o povo soubesse como são feitas as leis e as salsichas, não dormiria em paz”. De vez em quando aparece... É conhecida essa frase de Bismarck falando da Alemanha do século XIX, agora é Brasil do século XXI ainda.

Quer dizer, às vezes, de repente você chega para uma reunião e tem um texto pronto já ali. Se o governador não tiver bom senso, já assina e já vai para a Assembleia Legislativa um projeto de lei. Então, é preciso que esse assunto seja organizado. O que o Prof.º Derly aí chama a atenção é para essa questão de nós termos um procedimento organizado, em que aí, nas secretarias, por exemplo, existem lá os órgãos jurídicos, as consultorias, no caso aqui de São Paulo, a PGE de São Paulo, que as consultorias jurídicas possam dar a sua opinião organizada, de maneira a mostrar: “Olha, isso aqui não faz sentido, esse artigo está em contradição com outro”, cobrando do texto uma qualidade maior.

Eliminar ambiguidades, incertezas, contradições, tudo isso. Antes de mais nada, antes de dizer se aquilo é bom ou não é bom, eu preciso entender o que está sendo colocado. Isso já seria um progresso, no caso do Brasil, enorme, entender o que está sendo posto com coerência, clareza etc.. E isso cabe ao advogado público fazer. Pode fazer já, no caso do Executivo, desde lá, e depois esse projeto vai parar em um órgão legislativo, que a última palavra sempre quem dá é o Poder Legislativo.

Então, passará pelos advogados legislativos, pelos órgãos jurídicos das câmaras, da Assembleia Legislativa, da Câmara dos Deputados e do Senado e vão ter a oportunidade também de dar a sua contribuição. E nós vamos ter uma etapa também de emendas a essa propositura. Então, virão emendas supressivas, emendas aglutinativas, enfim, todas as emendas que podem ser apresentadas.

E muitas vezes aquilo que era talvez coerente em um primeiro momento pode se tornar incoerente, então é preciso a todo o tempo estar mostrando isso. Não é questão de o que é melhor ou pior, mas primeiro precisa ser lógico, coerente, é

preciso que faça sentido. Pois é claro, há uma análise também de constitucionalidade e de juridicidade que o acompanha paralelamente. No momento em que eu entendi o que é, bom, agora eu vou dizer se isso é constitucional, se não é.

E esse aspecto é fundamental no trabalho do advogado público, a observância da Constituição. A lei está em uma posição bastante elevada na pirâmide hierárquica normativa, mas ela está subordinada à Constituição. Então, nós precisamos sempre lembrar ao gestor público, ao representante político, de que existe a Constituição.

Sempre, em todas as reuniões de que eu participei, milhares ao longo de tanto tempo de trabalho na advocacia estadual, eu sempre ouvi dizerem assim: “Nós queremos aqui um advogado que diga como é que é possível, não que não pode fazer”. Pois não. Sempre terá de mim essa última palavra. Às vezes, para fazer, precisa mudar a Constituição Federal, precisa mudar a Carta da ONU, às vezes tem que mudar a lei da gravidade, porque o negócio é totalmente absurdo, e outras coisas desse tipo. A lei da oferta e da procura tem que mudar, revogar. Mas possível, em tese, pode ser.

Eu dizia isso brincando, porque, depois da primeira observação, ninguém mais fazia. Existe um mínimo de bom-senso, de racionalidade ou de qualquer coisa, não é questão de ser bom ou ruim. Bem, enfim, essa organização da advocacia pública, já no âmbito do Executivo, é fundamental.

E aí acho que é preciso inclusive criar uma especialização. No caso de São Paulo, existe um órgão no gabinete do procurador-geral - atualmente uma procuradora-geral, aliás - que cuida da técnica legislativa, então esse órgão tem que se especializar cada vez mais, de fato, no domínio da técnica legislativa, mostrando que, enfim, as palavras têm um sentido.

Se não fosse assim, um ortopedista chamava, sei lá, um osso por um nome, outro por outro nome e ninguém iria se entender. Na hora de fazer a cirurgia, um eventualmente vai interferir no osso que não era o previsto. Portanto, é preciso ter

uma linguagem uniformizadora, é só uma questão de racionalidade. É preciso que os órgãos jurídicos que atuam na elaboração legislativa sempre... Lembrem-se disto: há um termo mais adequado para isso. Não vou mudar a essência da sua proposta, mas use o termo correto, use o termo adequado, não é? Isso acho que é fundamental.

Passando mais especificamente para as procuradorias e advocacias do Poder Legislativo. Devo dizer que eu sempre entendi, mesmo na Procuradoria-Geral do estado, que a democracia se faz por pluralidade de instituições, por formas engenhosas de controle recíproco. Então não existe essa de um órgão, por exemplo, açambarcar toda a atividade da advocacia pública.

Eu sei que muita gente ainda defende essa ideia, inclusive colegas meus, que eu os respeito profundamente, mas eu sempre mantive com eles uma respeitosa divergência e continuo mantendo, mesmo depois de aposentado na PGE de São Paulo. Acho que o modelo mais adequado é que, de fato, dentro do Poder Executivo, exista uma carreira única de advocacia pública, tanto consultiva quanto contenciosa, mas que o Legislativo, por ser um Poder independente, tenha espaço também próprio para as suas procuradorias.

Se, eventualmente, uma câmara de vereadores vai assinar um contrato qualquer, um contrato de limpeza, deu um problema e vira uma ação judicial, claro que essa ação judicial cabe ao órgão jurídico simplesmente prestar informações ou ajudar a dar informações, para os procuradores municipais, os advogados do município, fazerem a defesa em juízo. Isso é uma outra coisa.

Mas quando nós discutimos processo legislativo, frequentemente nós temos um antagonismo entre as posições jurídicas do Executivo e do Legislativo. E não há aí superioridade hierárquica de um sobre o outro. Evidentemente, se eu entrego para um órgão só e esse órgão é do Executivo, ele vai dizer para o Legislativo que aquilo é inconstitucional ou não e prevalece o seu ponto de vista. Então, é necessário que haja, de fato,

procuradorias legislativas, órgãos legislativos autônomos, que vão dar sua visão.

O que não significa que não deva haver diálogo, como nós sempre tivemos aqui em São Paulo: a Procuradoria da Assembleia com a Procuradoria-Geral do Estado buscando uma solução melhor possível. Às vezes, diziam-nos: “Olha, nós entendemos o razoado, vocês, a lógica, os argumentos, mas é uma posição da Mesa”. Perfeito. Vamos manter uma divergência no caso, você vai cumprir o seu papel, nós vamos cumprir o nosso, mas vamos trabalhar em contato sempre que possível.

Mas muitas vezes atuamos no mesmo lado. Imaginem as discussões, por exemplo, com a própria União às vezes, aí o problema saber se é competência do estado ou federal, e nós atuávamos do mesmo lado. Acho que isso é um trabalho importante. No caso do processo legislativo, essas procuradorias atuam como órgãos de assessoramento e consultoria nos processos internos - claro, administrativos, as licitações, que foram aqui mencionadas já, contratação de pessoal e etc. -, mas no processo legislativo tem um lugar especial, que não se confunde com aquele do órgão que, no Executivo, elaborou o projeto ali. É complementar.

Vai atuar ajudando os deputados nas emendas, vai ajudar a Comissão de Constituição e Justiça a dar o seu parecer, e aí é um ponto fundamental. As comissões de Constituição e Justiça têm um papel, no nosso ordenamento, singular. De fato, tanto é que, no caso do processo legislativo federal, foram as primeiras comissões que adquiriram aquela chamada “delegação interna corporis” de poder obstar uma propositura que não vai a plenário se tiver rejeição da comissão, salvo recurso ao plenário etc..

Exatamente porque têm uma posição singular e devem falar sobre a constitucionalidade, mas devem também contribuir já para o aprimoramento técnico-redacional. É fundamental que façam isso. Para isso, é preciso que elas contem sempre com uma participação organizada do órgão legislativo. Eu sei que não funciona assim sempre. A realidade é outra, quer dizer, nós temos

muitas vezes assessores parlamentares, vereadores ou deputados que fazem esse papel, mas não é o modelo adequado.

O modelo adequado é uma procuradoria sem prejuízo do parlamentar ter os seus assessores, às vezes com formação jurídica e que ali vão contribuir, vão apresentar o seu ponto de vista, mas outra coisa é a visão institucional do Poder Legislativo, que tem então um órgão e vai procurar, dentre outros aspectos, mostrar: “Olha, nós temos aqui já uma técnica para esse tipo de legislação consagrada, os termos que nós usamos, a estrutura do projeto, vamos observar isso”. Isso ajuda muito o próprio parlamentar a saber como vai se posicionar.

Veja que eu não estou falando de mérito aqui. O projeto pode ser em uma linha ou em uma linha diametralmente oposta do ponto de vista de mérito, mas ele tem que ser constitucional necessariamente, ele tem que estar bem redigido, e é nesse campo que atuam os advogados do Poder Legislativo, que devem ser, de fato, organizados. Volto ao tema: a forma é fundamental para o resultado.

Em outras áreas, costumam dizer assim: “Os fins são mais importantes que os meios”. É alguém que não é da área jurídica, porque na área jurídica, os meios são tão ou mais importantes que os fins, porque os fins se constroem a partir dos meios. Não fosse assim, no processo penal, um juiz que assistiu a um homicídio que ocorreu perto da casa dele ou ouviu falar ou o filho viu, qualquer coisa, ele não precisaria fazer mais nada, só condenar, trancar o cidadão lá e jogar a chave fora.

Por que tem todo o trabalho do contraditório, advogado, Ministério Público, ouve “A”, ouve “B” e colhe provas? Porque os meios são necessários para garantir exatamente a isonomia e a segurança pessoal, pois sabemos que aquilo vai ser bem examinado. É a mesma coisa aqui.

Não é porque: “Ah, o deputado tem lá, confia em uma pessoa...”. Não importa, isso é pessoal, mas institucionalmente tem que ter a manifestação de um órgão, que vai compondo uma jurisprudência, tornando as suas práticas sedimentadas e isso

melhora muito a qualidade formal do ato legislativo. Então, é nesse sentido.

E eu vou concluir, acho que o meu tempo deve estar, a essa altura, se esgotando. Eu disse que ia falar aqui da tese de doutorado do Dr. Carlos Dutra, fazer um *merchandising* aqui, mas ele escreveu sob minha sugestão também, porque o orientador sempre participa, né? Isso é inevitável. Eu consegui convencê-lo: “Olha, escreva alguma coisa sobre inconstitucionalidade”.

Ele sempre gostou muito do controle de constitucionalidade, e falei: “Olha, mas vamos escrever sobre uma coisa que se conecte com a sua atividade de procurador legislativo”. E aqui eu falei: “Existe uma coisa nova” - naquela época, claro, ele já explorou esse assunto e vieram outros trabalhos - “sobre o vício de inconstitucionalidade relacionado à falta de qualidade formal do ato legislativo”.

Vejam que todos vocês já ouviram falar em constitucionalidade formal e material, por exemplo. Inconstitucionalidade formal é quando o projeto contraria as normas do processo legislativo. Mas eu não estou falando disso. Ele pode estar de acordo com todas as normas do processo legislativo e ser uma lei que é incompreensível. Então não é problema de normas e processos legislativos, é outra coisa.

Inconstitucionalidade material, tem lá um dispositivo que contraria um dispositivo da Constituição Federal, vamos dizer que fosse uma matéria tributária que contraria o princípio da anualidade ou qualquer outro princípio tributário, o não confisco, tudo bem. Isso é simples de identificar.

Se houver um problema de competência, não é municipal, mas é estadual ou federal, é a chamada “inconstitucionalidade orgânica”, também muito conhecida. Mas eu estou falando de uma outra coisa. Eu estou falando de uma inconstitucionalidade que eu batizei lá na pós-graduação - pelo menos dois ou três trabalhos já foram nessa linha - em “constitucionalista finalística”, e que se tornou no Brasil muito utilizada, não com

esse nome, mas nós falamos muito hoje em proporcionalidade ou em teste de proporcionalidade.

Mas não é nada disso que nós estamos falando, porque eu não estou diante nem de inconstitucionalidade formal, nem material e nem orgânica. Estou falando de uma outra coisa. É a lei que é inadequada ao atingimento dos seus fins. E ela pode não ser adequada por várias razões: ela não serve para promover aqueles resultados que anuncia, ela pode ter problema da adequação em sentido estrito, problema de falta de proporcionalidade entre objetivos constitucionais que ela tenta equilibrar, não é necessária a restrição que ela preconiza.

Então, tem vários motivos. Mas um dos motivos é a falta de clareza, as ambiguidades e as contradições do ato legislativo, tornando a lei imprestável aos fins a que ela se destina. Ela, na verdade, passa a ser um atentado à segurança jurídica, porque você não consegue entender o que está sendo proposto, mas aquilo é a lei. E o que eu estou dizendo aqui - o Carlos fez a pesquisa e pode me ajudar depois - nós vamos encontrar na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

E eu na época eu conhecia melhor a jurisprudência do Conselho Constitucional francês, que já há muito tempo fala da falta de clareza como um vício de inconstitucionalidade, que se pode chamar de formal, mas não é no sentido que nós damos. Na verdade, é uma outra coisa. É um vício formal no sentido de vício da forma do ato legislativo. Mas na verdade ele é finalístico, porque torna a lei imprestável ao atingimento dos seus fins. Então, nesse sentido, é fundamental...

Eu vou lembrar, entre outros aspectos, por exemplo, que o Supremo Tribunal Federal, já há bastante tempo, declarou a inconstitucionalidade - eu vou ter que puxar da memória aqui - acho que de uma emenda da Constituição do Estado do Ceará. Mas se eu estiver errado, não vai prejudicar que vocês entenderam a situação.

É que ali se previu que o servidor público inativo, portanto já aposentado, passava a ter um direito a um terço a mais nas suas férias. E isso foi aprovado. Qual o problema? É um problema de

processo legislativo? Não, foi observado. É um problema de competência da União? Também não é.

É um problema de contradição sistêmica, porque para ter direito a férias, eu tenho que estar em atividade. Se eu estou dizendo que alguém vai ter direito a um terço a mais, do que está acoplado a férias, da remuneração de férias e ele é inativo, é uma contradição nos seus próprios termos. E o Supremo assim, em um acórdão do ministro Celso de Mello, declarou inconstitucional essa propositura.

Isso não teria certamente acontecido independentemente do mérito. Então, eu diria para o parlamentar: “Olha, vocês querem beneficiar o inativo. Então, vamos estudar uma outra maneira. Há várias maneiras de beneficiar o inativo que não seja essa. Agora, essa não é possível”. Essas leis, por exemplo, no campo municipal, já tive a oportunidade de dar pareceres inclusive na advocacia privada em uma ou duas situações desse tipo, às vezes nós pegamos principalmente quando há reformulação do regime do servidor. Aí é o caos.

Então, primeiro que se pensa que todo mundo conhece o regime do servidor do município específico. Claro que não. Primeiro é preciso definir os termos. O que se entende por isso, por aquilo. É quase um catálogo, como os contratos dos advogados americanos, o prefeito desse contrato...

Então, na legislação municipal, principalmente essa muito específica, é fundamental definir os termos da lei em um dispositivo, como faz a Lei de Licitações, por exemplo. A Lei de Licitações define o que é administração pública, o que é isso, o que é aquilo. Então, defina em um dispositivo os termos que está usando. Já facilita bastante para quem ler e vai ter que aferir a constitucionalidade.

Depois de feito isso, é claro que se eu estou promovendo ali uma medida de adaptação, é preciso tomar todo o cuidado. Em geral, muitas vezes se usa o regime celetista em nível municipal, que tem exigências próprias que não se confundem com as exigências... E nós vivemos em um mundo complicado, um

mundo do politicamente correto. Essa coisa de nomenclatura, não é?

Eu fui lá para o júri da Fapesp e eu vi que o regime é celetista, porque é fundação de direito privado instituído pelo Poder Público. Então, o pessoal chamava lá: “Porque os servidores, o RH...”, usavam o termo “servidores”. A primeira mensagem que eu mandei foi: “Não existe servidor aqui. É todo mundo empregado”. “Ah, mas empregado é um termo meio... A gente fala ‘colaborador’”. Isso serve em outras esferas.

Esse é um termo jurídico. Se você acha que é pejorativo, o problema é seu, mas o termo técnico é “empregado”. Para dar o exemplo, eu sou hoje aqui empregado, com o maior orgulho, ocupando um emprego em comissão. Essa é a terminologia correta. Não sou servidor. Já fui, hoje não sou. Sou servidor inativo. Aqui não há servidores. Todos são empregados, ponto.

Nós temos que usar a terminologia técnica, e ela não é ofensiva, é a terminologia correta. E essa minha implicância vem de longo tempo. Quando estava sendo feito o ECA, na época eu estava na advocacia pública lá e uma colega da sessão judiciária me admoestou lá, porque: “Você está falando ainda ‘menor infrator’, aqui não é. É ‘menor em conflito com a lei’”. Eu falei: “Bom, e quem está em conflito com a lei fez o quê?”.

Nós perdemos um tempo enorme com besteira, não é? Perdoem-me o português claro, mas os eventos presenciais são para isso mesmo, para a gente chocar o auditório. E nós perdemos clareza, tecnicidade, quer dizer, as coisas não são mais técnicas, porque alguém não gostou daquele termo.

Sempre vivemos bem com a figura... Bem, assim, entendendo perfeitamente do que se trata. Isso não quer dizer que eu vou tratar o menor com violência física, que eu não vou priorizar os aspectos educacionais na reinserção desse menor no meio social, tudo no melhor campo possível da Legística material. Agora, não vou ficar usando “menor em conflito com a lei” porque alguns sociólogos que foram elaborar outros projetos não gostaram do termo.

Assim como matéria ambiental é um horror. Legislação ambiental no Brasil é um monte de gente que não é da área do Direito e usa uma terminologia que só eles entendem. Então eu preciso usar um glossário. É isso, acho que é um trabalho em que nós temos que erguer a voz aqui, mostrar que, enfim, a consequência disso vai ser eventualmente um juiz não entender o que está sendo colocado, por exemplo, em um plano de reorganização do funcionalismo municipal e declarar tudo isso inconstitucional, porque não entendeu, simplesmente não entendeu.

Então é um trabalho fundamental. E aí nós vamos mostrando para os parlamentares... Estou aqui de fato concluindo e pedindo perdão pela ultrapassagem do tempo. Não vou usar a técnica aqui, porque agora a tecnologia impede, mas o Prof. Geraldo Vidigal, o pessoal passava com um papel. Pegava papel e dizia: “Como eu não entendi a letra aqui, vou prosseguir”. Não vou usar essa técnica agora, feito pelo celular não dá.

Enfim, para dizer que o nosso papel é cada vez mais primar pela boa elaboração das leis mostrando que o nosso trabalho não é ficar a favor de “A”, “B” ou “C”. Nós somos permanentes, eles são transitórios, vão mudando. Podem fazer a lei com um perfil liberal, um perfil social-democrática, socialista, o que você quiser, mas ela tem que ser constitucional e tem que ser bem redigida. Esse é o nosso papel. Muito obrigado a todos.

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA - Nós somos privilegiados por estar aqui nesta tarde. Prof. Elival congrega qualidades que não são comuns. Ele tem um alto teor técnico e uma experiência prática muito extensa. São raras as pessoas que têm essas virtudes, essas qualidades. E nós, podendo aqui ouvi-los, somos muito privilegiados nesta tarde. Obrigado, professor.

E vejam só que interessante, não é? A elaboração legislativa, o vício que ela pode causar não é formal, nem material e tampouco orgânico. Vejam só: a etapa de elaborar a lei é anterior ao processo legislativo. Quem inscreve a lei ainda não

iniciou o processo legislativo. O processo legislativo inicia-se com um protocolo aqui na Assembleia do projeto de lei, mas a redação legislativa é anterior.

Por isso que o vício não é formal. Ele pode ser um vício de natureza diferente se o projeto de lei e a lei afinal aprovada não for bem redigida, se ela for incongruente, se ela for contraditória, de qualquer forma, imprópria. E nesse sentido, ela vai violar o princípio da segurança jurídica.

E causa, para o cidadão, um mal enorme, porque ele não sabe como se portar perante a lei. E também para o aplicador do direito, porque não vai saber como aplicá-la. Isso vai gerar um grau de discricionariedade muito grande, que pode gerar arbítrio, portanto, não interessa a ninguém.

Nesse sentido, a participação de profissionais formados em Direito no processo legislativo - e antes dele até, na redação das leis - é de interesse social, para que o cidadão possa ter leis de qualidade e saber como se portar perante elas, que possa ter segurança jurídica, o que é fundamental para qualquer ser humano, concordam?

Muito bem, dando seguida ao nosso seminário aqui pedindo perdão, porque eu não observei a ordem alfabética, mas sim a ordem dos colocados na mesa, eu vou passar à Dra. Desirée, nossa estimada colega aqui da Assembleia Legislativa. Também é formada pela Faculdade de Direito da USP e por lá pós-graduada e também integrante do nosso Sindalesp.

Já aproveito para agradecer a presença e o apoio do Sindicato dos Servidores Públicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas. Muito obrigado, colegas. Por favor, Dra. Desirée.

DESIRÉE SÉPE DE MARCO - Bom, boa tarde a todas e todos aqui presentes. Minha fala é um pouco diferente daquelas que vêm acontecendo, muito boas todas elas e que nos ajudam na prática diária do processo legislativo e da procura de ter uma legislação clara e completamente aplicável.

Eu quero dizer, Dr. Dutra, que você me deu agora aqui um momento difícil, né? Seguir o Prof. Elival não é uma coisa assim tão fácil. Mas peço vênha à Mesa para apresentar os meus colegas que compõem a diretoria do Sindicato. Estão aqui Joalve Vasconcelos Filemon Reis da Silva, Márcia Maria de Freitas Tescari. Não estou vendo o presidente, mas são os diretores, e posso saudar com muita alegria o fato de termos sido convidados para participar deste evento e acompanhar a jornada de hoje e de amanhã em mesas distintas.

Eu vou ser breve e vou traçar com vocês um pouco... Eu tenho aqui uma plateia do interior do Estado de São Paulo - se eu entendi bem -, tenho um colega aqui que é presidente do Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa de Pernambuco também - corrija-me se eu estiver errada - e tenho colegas de outros estados. Tenho aqui o Dr. Nuse, com quem várias vezes aqui na Assembleia a gente lutou a favor dos celetistas estáveis, é um processo bastante rico e interessante.

Então eu cumprimento todos, essas pessoas já passaram por nossas vidas e permanecem na luta, o que é muito bom. A minha fala não é tão técnica, é um pouco mais política, exatamente porque eu me afastei do processo legislativo, da minha função de assessoramento e de analista aqui da Casa, e dediquei-me à função sindical e hoje dentro da Federação de Sindicatos como diretora parlamentar.

Eu penso, professor Elival e a todos aqueles que me antecederam, que seria muito importante que aquele profissional do Direito que está na Assembleia Legislativa, está na Câmara Municipal, que ele desse um pouco do seu tempo também fazendo uma reflexão sobre os resquícios dos governos autoritários, que imprimiram normas regimentais.

Por exemplo, nós temos previsto - é previsão constitucional - a urgência constitucional. A urgência, quando chega aqui vinda do Palácio dos Bandeirantes, é uma urgência que não sofre uma votação como é a urgência parlamentar. E eu acho que isso é uma coisa profundamente desigual. Dentro da Casa Legislativa, eu

acredito que a urgência, mesmo vindo de uma matéria de privatização, que eventualmente pode ser de muito interesse para o governo, é preciso ter tempo e é preciso criar um tempo, ainda que seja uma tramitação de urgência, para que essa matéria sofra uma reflexão melhor.

E de alguma maneira, o processo legislativo, através dos parlamentares, logicamente, porque foram eleitos para esta função, precisariam, de alguma forma, dar guarida à reivindicação popular com mais eficiência. Peço desculpas, realmente eu estou fugindo dessa abordagem técnica do processo, da questão do controle de constitucionalidade, mas vamos pegar um pouco esse período da pandemia.

Nós tínhamos um ministro que dizia que tinha que aproveitar o período da pandemia para fazer “passar a boiada”. E muitas “boiadas” realmente passaram em detrimento do povo co;,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,;m uma votação ampla dentro do Congresso. E qual é o produto disso? É que aquelas pessoas que foram atingidas... Inclusive falando de leis trabalhistas e por pouco a reforma administrativa que não ocorreu, felizmente.

O que ocorre? A vida das pessoas, das pessoas que prestam concurso, que estão ali no seu mister, necessitam de segurança jurídica, na verdade a vida delas involui em muitos anos em um ato, um gesto irresponsável, que a gente não sabe em nome de que é tomado. O parlamentar muitas vezes é levado pela lei a pecar. E isso precisa ser corrigido.

Eu confio muito. Eu vejo a formação dos meus colegas aqui dentro da Procuradoria e vejo também a preocupação das entidades que têm aqui na Casa e mesmo do Sindalesp e acho que nós temos que avançar um pouco e fazer uma discussão. Não importa o tempo que isso demore, mas a gente tem que varrer daquela norma que fala sobre procedimento de qualquer resquício autoritário.

Eu acho que uma pessoa que chega na Assembleia, um segmento, um sindicato, uma associação que vem representar os seus filiados, por exemplo... E repito a vocês, eu estou falando uma coisa muito específica, perdoem-me, mas é um exemplo

gritante, a gente vem sofrendo isso, que a gente vem sofrendo. Que eles tenham a possibilidade e o espaço de tempo para formular as emendas.

Eu me lembro do deputado Barros Munhoz. O senhor devia estar como procurador-geral do Estado na época em que ele foi líder. Eu me lembro de uma vez em que eu estava no Palácio acompanhando um parlamentar, trabalhando, e ali chegou uma ligação do deputado Barros Munhoz, e ele disse o seguinte - era a Lei da Previdência -: “Olha, aqui não vai passar isso e tem que entrar isso, isso e isso”, que eram algumas poucas reivindicações dos segmentos de servidores. E isso foi muito bom, eliminou problemas.

Hoje, lamentavelmente nós temos uma interlocução menor nesse sentido, até porque, eventualmente, a base daqueles parlamentares que podem ser a favor do trabalhador de maneira geral é uma base menor. Agora, houve uma modificação disso, há uma modificação do governo, em que a gente tem uma expectativa sempre favorável, nunca o contrário, de diálogo, de abertura, mesmo em uma eventual reforma administrativa.

Mas eu acho que é muito importante para o advogado que ocupa o ambiente parlamentar, onde tem os aspectos técnicos, onde de fato ele acompanha o processo, mas ele não é o parlamentar para imprimir a sua vontade, mas ele pode e deve colaborar para limpar as normas internas daqueles resquícios de prazos, que são diminutos, de congressos de comissões - não sei como ocorre em outros estados - onde você tem três, quatro comissões trabalhando juntas e que o voto de um parlamentar significa três ou quatro votos ao mesmo tempo. Então, isso é um problema para a democracia.

Eu acho, penso, gostaria, como cidadã, de ver essa mudança acontecer, ainda que lentamente. Eu acho, por exemplo, que o Prof. Elival, com o conhecimento que tem, poderia ser, para nós, um porto seguro em uma discussão mais amplificada sobre as normas regimentais. Mesmo porque, eu me lembro que na época em que eu estava no São Francisco, Prof. Elival, estudei um

pouco o Prof. Bruce Ackerman. Não sei se ele já está aposentado, mas acredito que ainda esteja na ativa. E ele defendia uma ideia muito interessante de superminorias qualificadas dentro do processo legislativo, em função da questão das torres, que houve Guantánamo e tudo aquilo.

Então, fica aí a ideia, mais essa nossa contribuição. Eu agradeço a vocês e agradeço mais uma vez, Dutra, o convite que nos foi feito e esperamos que o Sindicato e a própria Procuradoria da Assembleia Legislativa nos assuntos internos e também aos nossos companheiros e companheiras que estão acompanhando aqui essa fala e esse Congresso através da internet possam aproveitar e possamos também resolver problemas aqui sobre essas inovações, como até o trabalho a distância. Então fica o meu abraço a vocês e o meu agradecimento pela atenção. Muito obrigada.

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA - Agradeço muito a fala, Dra. Desirée. Vejam como é importante a democracia: visões diferentes, ângulos diferentes que só qualificam o processo. A gente não pode ter uma ideia única. Por isso que o regime democrático é sempre superior aos regimes autoritários, porque a gente faz uma síntese de diversas ideias, de diversas concepções e pode chegar a uma conclusão, a um fim mais rico.

E também essa é a vantagem do Parlamento, porque aqui há a mesma riqueza de debates - ou deve haver. E a crítica feita pela colega Desirée é realmente neste sentido, para qualificar o processo legislativo, para que haja um debate mais firme aqui no âmbito do Poder Legislativo, para que as proposições não sejam aprovadas simplesmente com um carimbo, não é?

E vejam só como é importante e difícil a tarefa do advogado legislativo, do advogado público, porque nós temos essa demanda das autoridades, mas às vezes a gente tem que dizer que não é possível - ao menos não dessa forma. Como o Prof. Elival bem disse, é possível, desde que se altere a lei, altere a Constituição, altere tratados internacionais ou até a lei da

gravidade, o que não seria possível, para nós talvez, alterarmos, né?

Então vejam como é importante a atuação do advogado público e do advogado legislativo, que muitas vezes é aquele que vai dizer: “Olha, não pode ser feito dessa forma”. E a gente tem que ter autonomia, nós temos que ter as garantias para dizer isso.

Eu tive a oportunidade aqui de ser nomeado por três presidentes como procurador-chefe da Procuradoria. A última vez já sabia mais ou menos como era, né? Naquela conversa que se vai aceitar ou não o cargo, entreguei um livro para o então presidente, que era uma obra clássica de Plutarco, “Como distinguir um bajulador de um amigo”.

Porque o bajulador é aquele que na verdade diz o que a pessoa quer ouvir, e o verdadeiro amigo diz a verdade, às vezes coloca o dedo na ferida. Mas quem faz bem para nós? Os bajuladores ou os verdadeiros amigos? Nesse sentido é que o advogado público tem que atuar, nós temos que ser os verdadeiros amigos. Nós temos que ajudar, mas também mostrar quando aquilo é o que se diz em português mais vulgar, uma barca furada, com erro.

Muito bem. A partir dessa concepção, eu vou passar a palavra à nossa última palestrante hoje, a Dra. Lilian Vargas Pereira Poças, que é procuradora da Câmara Municipal de São Paulo, graduada em Direito e especialista em Direito Imobiliário e Direito Processual Civil, que vai nos trazer um pouco da experiência fantástica que a Câmara Municipal de São Paulo tem feito no tocante à implementação de medidas de Legística de qualificação da legislação. Dra. Lilian.

LILIAN VARGAS PEREIRA POÇAS - Boa tarde a todos. Primeiramente, eu gostaria de agradecer o convite do Dr. Carlos Roberto e dizer que é uma honra dividir esta Mesa com os senhores. As falas anteriores não deixam dúvida da importância que é observar as normas de Legística para uma maior eficácia das normas jurídicas.

De fato, uma redação clara, coerente e coesa evita proliferação de regras esparsas sobre o mesmo tema e acarreta maior segurança jurídica, evitando questionamento dos destinatários sobre sua validade. E além disso, as falas já demonstraram também a inquestionável importância do advogado público legislativo na elaboração dessas normas.

Então, a esse respeito, depois de toda essa aula técnica que a gente teve sobre a importância do advogado público na elaboração legislativa, eu pretendo me limitar aos aspectos práticos de como nós, procuradores da Câmara Municipal de São Paulo, estamos contribuindo, tentando contribuir no aprimoramento das técnicas legislativas no dia a dia.

Para isso, eu queria dizer aos senhores que, lá na Câmara, nós temos quatro setores que auxiliam os vereadores na fase pré-processo legislativo e até depois da publicação da norma no Diário Oficial. Então, o primeiro setor que eu gostaria de destacar é o setor de elaboração legislativa. É um setor enxuto, formado por dois procuradores, que é acionado por vereadores, pela Mesa Diretora, por comissões, pelos secretários-gerais, antes da apresentação das proposições, para auxiliar na redação das minutas de proposições e de emendas.

Esse setor, inclusive, criou um manual de elaboração legislativa, que eu deixei um *link* na tela para os senhores, que pode auxiliar alguns colegas que às vezes têm um trabalho sozinho nas câmaras por aí, alguns procuradores legislativos que tenham um cargo mais difícil, esse manual tem modelos dos principais projetos que são apresentados pelos vereadores e podem ser úteis no auxílio da técnica legislativa. Tem modelo de projeto de lei, resolução, as normas mais frequentes. Ele é de acesso público, está no *site* da Câmara Municipal de São Paulo, na aba “Institucional - Procuradoria”. Deixei o *link* aí para ajudar vocês.

Embora seja um setor enxuto formado por apenas dois procuradores, esse setor tem sido cada vez mais solicitado, porque os parlamentares começam a ver as vantagens de uma redação elaborada com a preocupação da técnica legislativa.

Normalmente, com esse auxílio, o projeto tem menos discussões no trâmite e, além disso, no final de todo processo legislativo, não há tantos questionamentos.

O segundo setor que também atua no processo legislativo e que também tem por norte fundamentos de Legística é o setor de pesquisa, que conta com uma procuradora. Esse setor manifesta-se no bojo do processo legislativo, informando qual legislação afeta aquele tema que se está pretendendo debater.

O setor de pesquisa informa nos autos do processo se já existem em tramitação projetos sobre o mesmo tema ou legislação municipal que trate do assunto. De acordo com as técnicas de elaboração legislativa, o mesmo assunto não deve ser disciplinado por mais de uma lei. Então, o setor de pesquisa tem uma função muito importante de trazer a público tudo que tem sobre aquele tema que vai ser debatido na Casa.

E muitas vezes a gente acaba até sugerindo um apensamento. Se já houver um projeto tramitando na Casa sobre aquele tema, se a matéria for correlata, nós podemos sugerir para os vereadores e para as comissões que tentem apensá-las, para evitar disposições esparsas sobre o mesmo assunto.

Após a atuação desse setor de pesquisa, o projeto segue em tramitação e passa para a análise da Comissão de Constituição e Justiça, e nesse ponto outro setor da Procuradoria da Câmara passa a atuar, que é um setor com seis procuradores, do qual atualmente eu sou a supervisora, com volume muito grande de projetos, porque todos os projetos da Casa passam pelo nosso estudo técnico.

Esse setor auxilia os membros da Constituição e Justiça sobre a legalidade e a constitucionalidade dos projetos, elaborando um estudo técnico para auxiliar o relator daquela propositura, quem vai relatar na Comissão de Justiça, recebe esse nosso estudo técnico, se ele pode seguir ou não, a decisão final é do parlamentar.

Além de analisar o aspecto formal - ver se a competência municipal é para tratar daquele tema, se é da iniciativa do

Parlamento ou do Executivo aquele tema em específico - e também o aspecto material do projeto, se o objetivo pretendido pelo legislador está em sintonia com o ordenamento jurídico. Nessa fase em que o processo está para estudo técnico da Procuradoria para auxiliar o relator da CCJ, é muito comum a gente fazer sugestões de modificação, de apresentação de um substitutivo, com o objetivo de impedir uma alegação posterior de inconstitucionalidade.

Então, o papel dos procuradores nesse momento é orientar o parlamentar, recomendando muitas vezes uma formatação jurídica diversa ou propondo a elaboração de um substitutivo, para que se assegure o respeito aos princípios constitucionais. Então eu vou trazer aqui alguns exemplos que podem ser úteis aos senhores.

Primeiro exemplo: um substitutivo para que o projeto não incorra em ilegalidade. Nós sugerimos excluir algum artigo que imponha prazo ao Executivo para regulamentar lei, ou para excluir um artigo contendo uma matéria que seja de competência privativa do Executivo. Por exemplo, um projeto programático que preveja proteção ao meio ambiente, um projeto que preveja a logística reversa de produtos.

O projeto parece ter competência, pode ser tratado no âmbito do município, porém se tiver um artigo - e isso acontece muito - que imponha uma obrigação à Secretaria, essa atribuição de obrigação a um órgão do Executivo vai ser questionada, porque ela é ilegal, ela fere a separação de Poderes, é inconstitucional. Então nós já sugerimos um substitutivo para retirar essa ilegalidade.

Um outro exemplo de substitutivo é para prever sanção em uma norma que traga um comando de fazer ou não fazer. Muitas vezes o legislador pretende criar uma lei, mas ele fala: “A questão da multa, deixa que depois o Executivo regulamenta. Não quero me indispor, só quero proibir e depois eles veem o valor”. E a gente procura explicar: “Olha, em atenção ao princípio da legalidade, essa sanção tem que estar prevista em lei. Então já vamos sugerir uma alteração do projeto, depois o valor da multa

pode ser debatido nas comissões de mérito, mas a previsão de multa é necessária que já esteja no projeto de lei”.

Outra coisa muito comum é um trabalho junto com o Executivo nos projetos de denominação de próprios, que nós pedimos informações para o Executivo, para verificar se aquele logradouro é público, é um bem público mesmo, se a descrição está adequada, porque muitas vezes o parlamentar não tem a descrição correta do local.

Então, quando chega essa resposta do Executivo aos pedidos de informação, nós buscamos adequar o texto à descrição mais adequada sugerida pela área técnica do Executivo, para deixar o texto claro, de modo que não seja depois vetado ou questionado pelo Executivo.

E por fim, após passar pelo setor de elaboração, que pode auxiliar na redação da lei, o setor de pesquisa, que vai trazer toda a legislação afeta ao tema que vai ser debatido, e o estudo técnico para auxiliar a CCJ, depois que a lei é aprovada e publicada no Diário Oficial, entre em cena o setor de sistematização de assuntos jurídicos, que é um setor que procura capturar os textos legislativos no Diário Oficial da cidade e sistematizar em um processo contínuo de organização das normas municipais vigentes.

Então, além de trazer maior publicidade das normas, porque isso fica disponibilizado na plataforma digital, no Portal da Legislação Paulistana, com fácil acesso a todos os cidadãos. Além de facilitar ao legislador na eventual consolidação de normas, também é possível utilizar esse PLP, o Portal da Legislação Paulista, para verificar a legislação que já está em desuso e propor projetos de lei para que sejam revogadas.

Eu falei “por fim”, mas não era por fim, porque eu gostaria de dizer também que esse setor de sistematização de assuntos jurídicos tem um convênio da Câmara com a USP, que é formado exatamente pelas pessoas desse setor, para fazer o laboratório da legislação paulistana, que analisa toda a legislação dos últimos 20

anos do Município de São Paulo, pesquisando quais foram os temas tratados, vendo a legislação que está em desuso.

Enfim, é um convênio muito interessante que também está tudo afeto com uma melhora da técnica legislativa. Todo esse trabalho busca aprimorar a técnica legislativa, porque ver uma melhor técnica legislativa é o que vai providenciar que os legisladores consigam alcançar os fins a que eles se pretendem. Era isso, muito obrigada.

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA - Agradeço muito à Dra. Lilian pela explicação de como funciona esse trabalho na Câmara Municipal de São Paulo. Certamente, é um modelo para todos nós. Vocês estão de parabéns. Parabéns, Dr. Baccarin, parabéns, Lilian, Dra. Mariana Zalleri Lins também, que foi procuradora-geral lá e que fez um bom trabalho.

Excelente, todos os colegas da Câmara Municipal de São Paulo estão de parabéns. Esse realmente é um avanço. Serve de auspício e de modelo para todos nós. Dado o adiantado da hora, eu agradeço mais uma vez a todos os participantes e encerro a presente Mesa. Obrigado.

MESA 2

CARACTERÍSTICAS E PECULIARIDADES DA ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO

Estruturação da carreira

Rita de Kassia de França Teodoro
Ricardo Teixeira da Silva
Yuri Carajescov
Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli

6/3/2023

* * *

[...]

MEDIADORA - RITA DE KASSIA DE FRANÇA TEODORO - Boa noite a todos e a todas. Agradeço a presença de todos que ainda estão aqui pelo adiantado da hora, pelo atraso da Mesa, aos colegas que vêm de longe também que estão aí presencialmente prestigiando o nosso evento.

Peço para quebrar o protocolo um pouquinho aqui e fazer um agradecimento aos colegas da Câmara de Santos, que estão aqui também nos acompanhando. Eu sou procuradora da Câmara Municipal de Santos, atualmente na chefia, e um tanto quanto emocionada pela realização desse evento, porque foi uma idealização há um tempo já.

Dra. Marcilene vem lutando para que esse se realizasse, e é muito emocionante estar aqui hoje vendo o evento de fato acontecer e poder estar mediando a Mesa aqui, a nossa última mesa. E agradecer aos guerreiros que estão aqui até a essa hora presencialmente, muito obrigado a todos.

A nossa Mesa vai falar um pouco sobre a estruturação da carreira. A gente vai um pouquinho sair da parte do processo legislativo e tratar um pouco mais sobre as realidades que enfrentamos enquanto carreira institucional. Hoje estou aqui com nossos colegas pedindo desculpas pelo nosso colega Augusto Miranda Lewin, que, por questões de saúde, não pôde comparecer. Registramos nossos votos de melhora para ele, para pronta recuperação.

Mas estamos aqui com o Dr. Ricardo, o Dr. Yuri e o Dr. Rodrigo, e nós estabelecemos uma divisão aqui da Mesa, vou tentar ser um pouco mais rápida. O Dr. Ricardo, que é procurador da Câmara Municipal de São Paulo, falará primeiro. Depois, passarei a palavra para o Dr. Yuri, que é procurador da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e, na sequência, o Dr. Rodrigo Crepaldi, que é procurador da Câmara de Pradópolis.

Sem mais delongas, eu vou passar a palavra para o colega Dr. Ricardo, que é procurador da Câmara Municipal de São Paulo, mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e doutorando do Direito do Estado também pela Universidade de São Paulo. Passo-lhe a palavra, doutor.

RICARDO TEIXEIRA DA SILVA - Obrigado pela apresentação, Dra. Rita. Boa noite a todas e todos aqui presentes. Gostaria de agradecer o convite para participar desta Mesa, parabenizar os organizadores do evento, especialmente a Dra. Rita, a Dra. Marcilene, o pessoal do ILP, que tem feito um trabalho fantástico. Já participei de outros eventos, já assisti a outros eventos e realmente tem primado muito pela qualidade.

Agradecer à Assembleia Legislativa, que faço aqui na pessoa do colega Yuri, que está compondo esta Mesa conosco.

Pretendo trazer aqui algumas diretrizes, alguns aspectos mais amplos que eu acredito que possam contribuir para a gente pensar um pouco sobre as nossas carreiras.

O tema da Mesa é sobre as características e peculiaridades da advocacia pública do Legislativo: estruturação da carreira. É um tema bastante amplo, ele comporta diversos enfoques. Quando me foi feito o convite, eu pensei que poderia contribuir com alguma coisa falando sobre a estrutura da nossa carreira na Câmara Municipal de São Paulo.

Pensei também que poderia trazer alguma contribuição comentando sobre as demandas, os problemas e as diferenças que nós estamos acompanhando nesses já sete anos de Aprolegis, primeiro como presidente e depois acompanhando a burocracia da Associação; chegam demandas de diversos locais mostrando a diferença tanto da estruturação quanto da realidade concreta do dia a dia dos procuradores do Legislativo.

E pensei também que poderia falar alguma coisa sobre algo muito peculiar das nossas carreiras, que é essa proximidade muito grande com a política. Embora o Executivo também seja um poder representativo, acredito que muitas vezes o procurador do Executivo passa meses, às vezes anos e às vezes nem chega a se encontrar com o prefeito, às vezes raramente se encontra com o secretário, ao passo que o nosso contato com os vereadores, com a Mesa, é o nosso pão de cada dia. Isso é totalmente indissociável da nossa atividade e é um ponto que precisa ser considerado.

E no fim das contas eu acabei decidindo misturar um pouco todos esses assuntos, dar uma geral e vamos ver aqui aonde isso pode chegar. Para falar de carreira, quando a gente volta àquelas definições clássicas dos manuais de nós estudamos, Maria Sylva Di Pietro, Hely Lopes Meireles, que falam que a carreira é um conjunto de classes, as classes ali como um nível hierárquico, onde estão organizados os cargos, e o conjunto dessas classes formaria a carreira. Ou seja, a unidade essencial da formação da carreira é o cargo.

Pensando ainda nessas definições clássicas, o cargo é aquele lugar da administração no qual está um conjunto de

atribuições que vão ser desempenhadas pelo servidor, no nosso caso aqui de cargo efetivo, o servidor investido pelo concurso público, que deve desempenhar aquelas atribuições compatíveis que estão previstas em lei. Ou seja, a grande questão da caracterização dos cargos que compõem as nossas carreiras é a questão das atribuições.

E essa questão me parece que é ainda muito pouco desenvolvida quando se conversa sobre as carreiras da Procuradoria do Legislativo. Nós já tivemos aqui hoje experiências dos três níveis da Federação - da Câmara dos Deputados, Senado, Assembleia Legislativa, município - e nós vemos que as atribuições dos cargos são estruturadas de uma maneira muito diversa. Então, no Executivo...

Aliás, fiquei sabendo hoje, até fiquei contente em saber, que foi criada a Advocacia da Câmara dos Deputados, espelhando ali mais ou menos o modelo do Senado, mas o cargo de advogado, a carreira de advogado do Senado, que eu já conheci há algum tempo, possui essa atribuição da representação judicial e da consultoria no direito administrativo, nas licitações de contrato, passando a função de assessoramento no processo legislativo para a carreira de consultor. Então, existe aqui uma fragmentação.

Pensando naquilo que nós temos em São Paulo e em outras procuradorias, o plano federal é diferente, e acredito que diversas assembleias legislativas também. Mas os municípios são também muito diferentes entre si. Nesse período acompanhando demandas que chegavam à Associação de diversos municípios, nós vemos que tem lugar que tem um procurador só, que faz tudo, da representação, consultoria, assessora o processo legislativo. Se tira férias, ele tem que peticionar férias, porque se não houver, ele perde o prazo, porque só tem um, o que é uma coisa até estranha.

Existe o lugar onde a carreira também é fragmentada e existe o lugar onde existem os cargos em carreira que desempenham uma atividade típica da advocacia pública, mas esse cargo não é denominado procurador, não é denominado

advogado, ele se chama assessor técnico da câmara municipal/direito ou coisas do tipo.

E existem lugares onde as carreiras também são fragmentadas, e uma carreira tenta fazer essa unificação com a outra, mas, por alguma questão peculiar ali da trajetória de ambas as carreiras, fica difícil. Embora sejam todos advogados, estejam todos investidos por meio de concurso público, todos exercem atividades que são privativas de advogado, existem diferenças dentro dessas carreiras que torna, de certa forma, inconciliável fazer a união dessas carreiras em uma carreira única por meio de uma reforma administrativa.

Nós temos aqui no Estado de São Paulo, isso já há vários anos... a Associação foi procurada por carreiras de dois grandes municípios, seguramente estão entre os dez maiores municípios do Estado. Em um desses casos, era justamente uma dessas carreiras que desempenhava todas as atribuições da advocacia pública, mas não tinha nomenclatura.

E aí houve um certo conflito desses profissionais com a Mesa, e a Mesa então decidiu criar dois cargos de procurador jurídico do Legislativo subtraindo atribuições dessa carreira originária e repassando para a nova carreira. Então, fragmentou-se esvaziando uma carreira em benefício de uma carreira nova.

Em um outro município, havia uma carreira de advogado e a outra carreira de assessor técnico, esse tipo de coisa, e conseguiram transformar também essa outra carreira, elevar o patamar, mas como as atribuições ali estavam descritas na lei de uma forma que dava a margem para entender que eram burocráticas ou que eram técnicas, essa lei acabou caindo.

Então, existem diversas dificuldades na estruturação dessas carreiras, na qual a gente sente um pouco a falta de uma diretriz geral. Não conheço exatamente a realidade do Executivo, mas parece que todas as procuradorias do Executivo são um pouco mais parecidas entre si, tem uma diretriz que todas acabam seguindo, talvez pela natureza das ações, existe um contencioso mais forte, mais massificado, não sei.

Mas esse é o primeiro ponto que eu gostaria de destacar, da necessidade de nós evoluirmos esse debate, para podermos propor uma racionalização, uma padronização melhor. Isso não só entre os níveis da Federação, mas também entre municípios. E aí, pensando em uma diretriz para essa racionalização, quando a gente recorre ao texto da Constituição Federal, ela não nos diz muito, né? Ela diz que a advocacia pública exerce as atividades de representação judicial e consultoria jurídica.

Mas quando descemos um pouco ao Estatuto da OAB, ele é claro em dizer que são privativas do advogado as atividades de representação judicial, direção, consultoria e assessoramento. Eu não vejo como dizer que uma pessoa que foi investida em um cargo público por meio de um concurso que exigia nível superior em Direito, registro na Ordem dos Advogados do Brasil e que trabalha fazendo assessoramento jurídico não exerce uma atividade típica de um advogado público, de um procurador. Então, eu acredito que o Estatuto da OAB é uma boa lanterna para nós.

A gente vê esse movimento da Defensoria Pública, por exemplo, buscando cada dia mais se equiparar ao Ministério Público e se afastar da advocacia, e nós vemos alguns colegas da advocacia pública às vezes sinalizando nessa mesma direção, que eu acredito que é um equívoco. Antes de sermos servidores, nós somos advogados, devemos exercer a advocacia na sua plenitude em defesa do Legislativo, e por isso eu sugiro aqui primeiramente a adoção do Estatuto da OAB como essa diretriz.

E o outro ponto que eu acho que é fundamental é essa clareza sobre o espaço do jurídico e o espaço do político, algo que já foi bastante falado aqui pelo nosso procurador-geral, Dr. Baccarin. Até porque, o Judiciário cada vez mais também passou a ser mais uma instância desse grande processo democrático. E isso, mais do que qualquer explicação teórica...

Hoje existem aquelas teorias de que o Judiciário não necessariamente deve dar a última palavra no controle de constitucionalidade, ele pode participar como integrante de um

diálogo institucional com os outros Poderes - há várias decisões do Supremo nesse sentido, inclusive. Mas dando um caso prático aqui, especialmente quem é de São Paulo já deve ter visto em algum lugar, em algum jornal, a polêmica sobre o Minhocão, que há muito tempo tem gente que quer desativar o Minhocão e retirá-lo de lá, tem gente que quer fazer um parque, tem gente que fala que o Minhocão tem que continuar, senão o trânsito para.

Foi proposto um projeto de lei na Câmara Municipal de São Paulo, transformando o Minhocão, Elevado Presidente João Goulart - ex-Elevado Costa e Silva - em um parque. E esse projeto foi da iniciativa de um parlamentar, da iniciativa de um vereador. Mais ato concreto de administração do que você transformar um bem público, difícil pensar. Mais disposição sobre bem público do que você mudar a finalidade dele, difícil pensar.

Então, claramente um projeto de lei que era de iniciativa privativa do Poder Executivo. No entanto, esse projeto tramitou pelas comissões, regularmente, foi aprovado em plenário, foi encaminhado ao Executivo e foi sancionado. Foi sancionado, porque o prefeito, à época, Bruno Covas, dava declarações públicas de que era a favor do parque, ali onde era o Minhocão. E o Poder Executivo começou a adotar medidas para efetivamente, gradualmente, primeiro fecha à noite, aí vai aumentando o horário, faz umas obras de adequação, o Poder Executivo já estava adotando algumas medidas ali para transformação em parque.

Um parlamentar que era contra representou na Procuradoria-Geral de Justiça, o procurador-geral de Justiça propôs uma ADI. Quando essa ADI chega no Tribunal de Justiça de São Paulo, o Executivo pega ali a sua Procuradoria, a CET, e peticiona no Tribunal de Justiça falando que o julgamento, naquele momento, não seria muito pertinente, porque estavam sendo feitos estudos técnicos para ver a viabilidade, que ainda não ia acontecer.

E o Tribunal de Justiça suspendeu o julgamento desse processo por um longo período. Ou seja, uma questão que, do

ponto de vista jurídico, estava muito longe de ser um caso complicado, mas o Tribunal preferir aguardar ali a decisão política. E talvez, depois que o parque se transformasse em uma realidade, já não caberia mais fazer nada.

Mas o restante da história já é mais ou menos conhecido: o prefeito Bruno Covas acabou piorando da doença e falecendo, e o então vice e hoje prefeito, que já também deu declarações públicas nos jornais falando que, sem uma outra alternativa, a cidade de São Paulo não conseguiria funcionar sem o Minhocão - ele tinha uma opinião diferente -, quando assume o novo prefeito, é retomado o julgamento no Tribunal de Justiça e a lei é julgada inconstitucional.

Ou seja, o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo participa de uma interação estratégica entre os Poderes aguardando a decisão política em um caso ali que era relativamente simples. Eu imagino que nós imaginamos que a nós foi delegado esse poder de barrar ali na nascente um projeto de lei que politicamente se mostrou viável, e o próprio Judiciário estava ali prestando uma deferência à decisão política.

E mesmo quando o procurador assina o parecer, mas a gente fala assim: “Não, mas o vereador é quem vai votar. É ele quem, no fim, vai decidir”, nesse caso a gente impõe um ônus argumentativo-deliberativo maior para o Parlamento. Eu acredito que, se essa prerrogativa não nos foi repassada por lei, de fato caberia sim à Procuradoria, ao jurídico, essa deferência maior à política, e isso até como uma forma de evitar muitos conflitos na carreira.

É muito comum a gente receber problemas de associados, dificuldades, perseguições que nascem com esses conflitos no curso do processo legislativo, que eu tendo a ver como uma questão mais realmente política, ao qual nós temos, do meu ponto de vista, que prestar essa deferência.

Estou vendo aqui que eu já estou chegando em uns 20 minutos. Eu tinha mais algumas coisas a falar, mas, concluindo, eu acho que para a gente começar a pensar em formas de

estruturação das nossas carreiras, se a gente puder pensar em algumas diretrizes que podem ser úteis para todos os diversos níveis da Federação, diversos tipos de municípios - grandes, pequenos, enfim -, pensaria, antes de tudo, que somos advogados, e ao pensar nas nossas atribuições, ao pensar em positivar em leis as nossas atribuições, não podemos perder de vista isso, que somos advogados, e que, como advogados, temos atribuições de representação judicial, direção, consultoria e assessoramento.

Temos que pensar na trajetória institucional de cada órgão, como essas carreiras foram criadas, em qual contexto, como elas evoluíram, porque também essas mudanças não são simples e vão ser mais fáceis ou mais difíceis de acordo com a trajetória institucional de cada lugar e das pessoas que participaram desse processo.

E, por fim, temos que ter muita atenção à política, porque ela é parte essencial da nossa atividade, e temos que desenvolver atividade tecnicamente, mas com sensibilidade política e com sensibilidade de saber respeitar, de saber quando cabível prestar essa deferência àqueles que estão exercendo ali a legitimidade do mandato popular. É isso. Muito obrigado aí pela paciência e devolvo a palavra para a Dra. Rita.

RITA DE KASSIA DE FRANÇA TEODORO - Muito obrigada, Dr. Ricardo, pelas suas ponderações e reflexões que chamam a atenção para a necessidade da visão política que esbarra de muitas formas, porque nós vivenciamos na associação essas questões políticas que refletem sobremaneira na carreira, principalmente quando não se tem uma estrutura formada, não é?

Pelo adiantado da hora, também vou ser breve e já passar a palavra para o Dr. Yuri Carajelescov. Ele é procurador da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, mestre pela Universidade de Coimbra, doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo e membro da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia. Passo a palavra para o senhor, doutor.

YURI CARAJESCOV - Obrigado, querida Dra. Rita de Kassia, que tive o prazer de conhecer pessoalmente hoje, mas que já nos vimos pela *Internet* nas reuniões da Comissão da Advocacia Pública. Queria fazer uma saudação especial às procuradoras nesta Semana da Mulher, que eu faço em nome das colegas aqui da Assembleia Legislativa, procuradoras da Assembleia Legislativa que aqui estão presentes: Ana Lúcia de Carvalho, Iris Kamer, colegas com quem eu tenho a honra e o prazer de dividir 25 anos de carreira.

Gostaria também de saudar os demais procuradores legislativos e o faço também, corporativisticamente, em nome dos colegas da Assembleia Legislativa, procuradores, Dr. Carlos Dutra e Dr. Juliano Cerejido, que também aqui se fazem presentes. Muito obrigado pela presença de todos.

Eu começo a minha falação um pouco decepcionado, confesso, porque quem me conhece sabe que eu gosto da divergência democrática. Mas não tenho como divergir das ponderações que foram feitas pelo colega Dr. Ricardo Teixeira da Silva. De fato, acho que é fundamental termos em mente que somos, antes de tudo, advogados. É isso que nos condiciona. Esse é o pressuposto da nossa atuação.

Se nós formos procuradores suspensos pela Ordem dos Advogados, o que nos restará? Servir café - com todo o respeito e toda dignidade que essa atividade merece, mas nós não poderíamos atuar na nossa função-fim. Ou seja, o pressuposto da nossa atuação é estar enquadrado nesta honrosa categoria, que é a categoria dos advogados públicos.

Eu, quando fui convidado para falar hoje, pensei na verdade em duas provocações - provocações intelectuais, obviamente. Imaginando que entrasse por aquela porta um grupo de legisladores plenipotenciários e dissessem: "Pois bem, vocês estão aqui reunidos no Congresso da Advocacia Pública do Poder Legislativo. Nós aqui queremos organizar uma advocacia parlamentar. Como estruturaríamos essa advocacia parlamentar,

em vista do enfrentamento das demandas da contemporaneidade? Que programa vocês nos apresentariam?”.

E aí eu iniciaria dizendo, partindo do mais fácil para o mais difícil, talvez do que fosse incontroverso. Daí que eu convoco e me apoio nas palavras do Dr. Ricardo Teixeira da Silva. Diria inicialmente: “Pois bem, temos que enquadrar essa categoria, esse grupo, essa advocacia no regime geral da advocacia pública previsto na própria Constituição Federal”.

Em um segundo ponto, eu diria: “Pois bem, esses procuradores e procuradoras, ou advogados do Poder Legislativo, como queiram, precisariam ser organizados em uma carreira, uma carreira própria, estruturada, de acordo com preceitos legais, muito claros e muito estabelecidos, integrada, por óbvio, por membros efetivos e estáveis, investidos - em homenagem ao princípio da impessoalidade - por concurso público”.

Mais do que isso, eu diria: “Estruturalmente ou organicamente, se preferirem, essa Procuradoria ou essa advocacia do Parlamento deveria estar subordinada - e eu digo subordinada do ponto de vista administrativo -, vinculada diretamente à Mesa Diretora da respectiva casa legislativa”. É muito comum, infelizmente, em algumas câmaras municipais, que as procuradorias estejam vinculadas a determinados departamentos administrativos de determinadas estruturas administrativas criadas no âmbito da estrutura administrativa do Parlamento, o que não me parece ser o melhor arranjo e tampouco um arranjo que atenda à natureza jurídica da própria advocacia pública.

Essa Procuradoria ou essa advocacia tem que ser dotada de independência, à qual deve ser reconhecida independência técnica, para atuar em juízo, realizar o controle interno de juridicidade dos atos administrativos e, em sintonia fina e minimalista, para não avançar em espaços que não são espaços do jurídico, mas são espaços políticos - e em uma casa política, é sempre muito importante delimitá-los -, contribuir para conferir racionalidade jurídica aos programas políticos, sem interferência nesses espaços.

Eu ingressei na carreira há um pouco mais de 25 anos. Diria que, no âmbito da Assembleia Legislativa, quase toda essa realidade se realiza na prática. Mas eu entendo que nós precisamos avançar ainda mais. Até porque, realizamos um concurso recentemente aqui na Assembleia Legislativa, inclusive para procurador. Foram aprovados dois candidatos, mas há outras vagas em aberto.

E aqui eu faço, de público, um apelo à egrégia Mesa Diretora para que se sensibilize e nomeie todos os procuradores e procuradoras aprovados no concurso, em vista dos cargos em aberto que estão em decorrência, sobretudo, de aposentadorias, que nomeiem esses.

Nós precisamos estar abertos para essa moçada que vai chegar, que é completamente diferente do que nós somos e do que nós éramos quando ingressamos no serviço público. Até porque, talvez eles estejam mais capacitados a dar respostas às novas demandas do que nós, outros. E nós temos que ter a humildade de reconhecer essa realidade. E mais: nós precisamos nos estruturar organicamente, para dar conta dessa realidade.

Eu faria aqui, do ponto de vista intelectual, duas provocações a esses legisladores plenipotenciários, que supostamente ingressaram neste recinto e que estão com a maior boa vontade, dispostos a estruturar uma nova procuradoria, uma nova advocacia do Poder Judiciário, que, além da incorporação de todas essas características que nós fomos aqui descrevendo, que, me parecem, são essenciais, mas não se resumem nelas próprias para a atuação de uma assessoria técnico-jurídica em uma casa parlamentar.

Eu faria duas outras provocações. Em primeiro lugar, eu questionaria os concursos públicos. Aqui, falamos pouco sobre os concursos públicos. E eu tive a honra e o prazer, nos últimos anos, de compor algumas bancas de concursos públicos, inclusive para a procuradoria de legislativos, nomeadamente do Amapá, a Assembleia Legislativa do Amapá...

Se o Dr. Eugênio, que me recebeu muito bem lá no Amapá, estiver nos ouvindo, um forte abraço aos colegas do Amapá, podem estar acompanhando remotamente. Com ele, aprendi a tomar aquela cachacinha de jambu, que é muito boa e altamente recomendável. E também da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

E, claro, existem dificuldades operacionais e metodológicas para a realização dos concursos jurídicos, que obviamente são dificuldades e peculiaridades que não são, digamos, exclusivas dos concursos jurídicos para os advogados públicos nos parlamentos, mas talvez sejam dificuldades que se impõem na seleção dos membros do Ministério Público, da magistratura, da advocacia da União etc., que é a cilada em que quase sempre os examinadores caem, da mera cobrança de reprodução de conteúdos.

Parece-me que não é a forma mais adequada de selecionarmos procuradores, juízes e membros do Ministério Público. Eu entendo que tantos procuradores quanto juízes quanto Ministério Público exercem uma elevada atribuição no âmbito da consagração dos direitos e que não podem ser e não devem ser autômatos reprodutores de fórmulas pré-concebidas. Não há mais espaço para isso. É preciso que, de alguma forma, os concursos públicos - no geral e no particular - para as advocacias dos Legislativos estejam abertas para a seleção de um outro tipo de candidato ou de candidata.

De um candidato que domine o instrumental técnico necessário para compreender os vínculos entre o Direito e o poder e o caráter não-neutro do Direito, sobretudo em uma casa política, em uma casa legislativa. E que tenham capacidade crítica de compreender que o direito não deve ser um mero reprodutor das estruturas sociais vigentes.

Ainda com relação aos concursos, eu entendo que os concursos para procurador e procuradora das casas legislativas devem flanquear acesso a partir de um sistema de cotas ou de diferenciação de notas dos grupos historicamente excluídos, especialmente os descendentes dos povos originários e dos

afrodescendentes. Nós olhamos nesta sala aqui e vemos poucos negros, ou eu não vejo nenhum, por exemplo, aparentemente descendente de povos originários, e isso é uma falha que precisa ser corrigida, e nós precisamos começar a corrigir de algum lugar. E eu penso que a gente precisa corrigir isso do ponto de vista de onde a gente está próximo.

Então essa seria uma sugestão: os concursos públicos precisam se libertar do decoreba, da mera reprodução de fórmulas pré-concebidas, até porque a reprodução de fórmulas pré-concebidas já não dá conta da nossa atuação profissional, e os concursos devem estar abertos a uma melhor justiça distributiva entre ônus e bônus da sociedade, reconhecendo que há sim grupos historicamente excluídos e que isso precisa, de alguma forma, ser corrigido. Não só como pagamento de uma dívida histórica, mas também por uma questão, como eu disse, de justiça distributiva.

Diria ainda que minha segunda provocação seria em relação à estruturação da carreira. Parece-me fundamental que nós tenhamos um marco regulatório bem definido, uma resolução, parece-me, no plano das casas parlamentares, que estruture a carreira e que incorpore diversos temas que são bandeiras reconhecidas pela advocacia pública. E nomeadamente eu me refiro às já sintetizadas dez súmulas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados que tratam sobre a advocacia pública e que representam, do meu ponto de vista, o que há de mais democrático e liberal em termos de advocacia pública.

Particularmente, eu entendo que a estruturação da carreira deve pressupor... E aqui eu faço até uma menção à Súmula nº 4 do Conselho Federal da OAB, segundo a qual as matérias afetas às atividades funcionais, estruturais e orgânicas da advocacia pública - e aqui eu entendo que advocacia parlamentar ou a procuradoria parlamentar é a advocacia pública, não tem como deixar de ser -, devem ser submetidas ao conselho superior do respectivo órgão, o qual deve resguardar a representatividade das carreiras e o poder normativo e deliberativo.

Portanto, eu entendo que, tanto quanto possível, as advocacias públicas do Legislativo, as procuradorias, têm que dispor de um conselho da Procuradoria. Um conselho da Procuradoria que seja um espaço de democracia colaborativa e participativa. Um espaço institucional de comunicação dialógica, horizontalidade, participação ativa entre os procuradores, trocas democráticas de experiência em um espaço deliberativo institucionalizado.

E que, em vista de que, na maioria dos casos, as nossas carreiras são carreiras enxutas, todos os membros participem, todos os integrantes da carreira - estágio probatório ou não - participem desse, que tenham voz e voto nesse conselho deliberativo, que teria, por atribuição, a fixação das teses jurídicas do órgão, conferindo maior segurança jurídica à administração.

Que estabelecesse critérios claros e republicanos de distribuições de processos expedientes e protocolados, garantindo-se assim um valor que é fundamental para a administração, que é o princípio da impessoalidade. E que, por fim, mas não exaustivamente, aprovasse, em lista tríplice a ser encaminhada à Mesa Diretora, a escolha do procurador-geral ou da procuradora-geral, que assim teria um mandato coincidente com o da respectiva Mesa.

Aqui, nós teríamos uma dupla legitimação da escolha do procurador-geral ou da procuradora-geral: primeiro, pelos seus pares, depois pelo poder político, visando a estabelecer um equilíbrio entre a transparência da decisão política do poder nomeante, própria do regime republicano, com a adesão dos pares, dos procuradores e procuradoras, de sorte, assim, a melhor realizar o princípio da eficiência.

A ideia de mandato para o procurador-geral ou procuradora-geral conferiria segurança a esse arranjo, já que o órgão jurídico, a bem do interesse público, deve ser imunizado de ingerências políticas de ocasião. É assim que eu enxergo os próximos passos que as nossas carreiras podem seguir.

Tomem essas minhas duas considerações de fato como uma provocação intelectual, para que nós possamos inaugurar ou pelo

menos desinterditar esse debate. Dirão a mim: “Isso é impossível. Essa é uma discussão absolutamente perdida”. E eu terminaria a minha intervenção citando a conhecida frase de Jean Cocteau, dramaturgo, ator e referência intelectual francesa do pós-guerra: “Sem saber que era impossível, ele foi lá e fez”. Obrigado pela atenção de vocês.

RITA DE KASSIA DE FRANÇA TEODORO - Obrigada, Dr. Yuri, pela brilhante explanação e provocação que nos levam a profundas reflexões sobre as diferentes estruturas que nós vivenciamos na carreira. Eu vou passar rapidamente a palavra ao Dr. Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli, procurador jurídico legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis, em São Paulo, mestre em Direito e doutorando em Administração. Membro das comissões de Advocacia Pública e de Direito Administrativo da OAB de Ribeirão Preto. Seja bem-vindo, Dr. Rodrigo, e passo-lhe a palavra.

RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI - Obrigado, Rita. Gostaria de iniciar agradecendo e dando uma boa noite a todos que aqui ainda estão na plateia, dando boa noite a todos os membros da Mesa, e eu não posso deixar de agradecer a todos aqueles organismos que se envolveram para a concretização desse importantíssimo evento que está sendo realizado aqui na Alesp.

Então, a minha saudação em especial aí à Aprolegis, ao Instituto Legislativo Paulista, à OAB São Paulo, a esta Casa Legislativa, a Alesp, e também agradecer pessoalmente o convite que foi feito pela Any Ortega para que eu pudesse compor esta Mesa e que, de prontidão, fiquei muito feliz em estar aqui.

Bom, falar por último tem dois pontos, as suas vantagens e as suas desvantagens. A grande vantagem é que eu já ouvi todo mundo falar. E de tanto brilhantismo que eu escutei aqui, eu já não sou mais o mesmo desde a hora em que começou essa exposição. Eu já posso inclusive utilizar argumentos que foram

usados pelos outros debatedores nas outras mesas. Essa é a vantagem.

A grande desvantagem em falar por último também deriva do brilhantismo, inclusive dos expositores desta Mesa, porque o meu desafio é manter o nível intelectual que foi produzido hoje nesta tarde. Então, assim, eu gostaria de começar a minha exposição trazendo aqui uma realidade que foi dita repetidas vezes nas mesas e evidenciar algumas particularidades das procuradorias legislativas em pequenos municípios.

Eu vou dar um exemplo aqui por conta própria: eu sou procurador de uma cidade chamada Pradópolis, não sei se todo mundo conhece, mas é uma cidade de 20 mil habitantes, então, por evidente, eu sou o único procurador, não é possível formar uma equipe de procuradores. Até porque, eu acredito que não haja demanda para que você estruture uma casa legislativa com dois, três ou quatro procuradores de carreira em uma cidade desse porte. Acho que essa ideia é muito custosa e talvez geraria aí um excesso de oferta e pouca demanda de trabalho.

Mas isso não quer dizer que o trabalho nos pequenos municípios seja fácil. Aliás, muito pelo contrário. Eu faço uma analogia: nós, que atuamos aí como um único procurador representando órgão legislativo, funcionamos mais ou menos como um clínico geral, que de vez em quando é chamado para fazer uma cirurgia cardíaca: “Vem cá, que o paciente está morrendo”, e você tem que fazer essa cirurgia cardíaca.

Bom, para não me delongar nessas questões, vamos voltar ao tema da estruturação da carreira, que é a pauta desta Mesa. Primeiramente, a gente tem que lembrar também que para haver carreira, deve haver o cargo, e para haver o cargo, deve haver o órgão da procuradoria legislativa, e não é a realidade de muitos municípios - pequenos, principalmente. E não limitaria esse raciocínio somente a municípios pequenos.

Eu vou trazer um exemplo da cidade de onde eu moro e perto de onde atuo: Ribeirão Preto, uma cidade que tem aí 750 mil ou deve estar chegando já a 800 mil habitantes. A Câmara de Ribeirão Preto não possui uma procuradoria legislativa

institucionalizada. Não há ali uma carreira sequer ou cargo. Então, talvez uma luta que ainda antecede, ou pelo menos deve ser concomitante à luta pela carreira, é a luta pelo volume dos procuradores legislativos, para representar também os municípios pequenos, pois é geralmente ali onde está o maior problema.

Isso é algo que vai auxiliar para a própria autonomia municipal e emancipação do município, porque o advogado do Legislativo é o advogado público, ele também faz gestão pública. Ele infere, influencia e muito na gestão pública. E sobre essa perspectiva da gestão pública, agora já entrando um pouquinho mais na questão de carreira, eu gostaria de trazer uma análise de um ponto muito importante também sobre essa ótica da gestão pública.

Eu gostaria de analisar a questão da rotatividade que acontece em carreiras de municípios pequenos. Por que rotatividade? É comum que municípios não tenham estrutura, não tenham uma boa remuneração, não tenham um plano de carreira, um incentivo para que aquele procurador ali se mantenha por longos anos. Muitos concurseiros usam pequenos municípios para o chamado “concurso de escada”: “Vou prestar um município pequeno até chegar em grandes municípios e grandes carreiras, porque lá eu posso me perpetuar e ali ficar e construir a boa valorização do meu trabalho”.

Agora, em paralelo a essa ideia, eu me permito construir aqui uma hipótese que vai depois justificar alguns pontos no qual eu gostaria de tocar. É a hipótese de que... Vamos conceituar aqui primeiramente que todo servidor público passa por uma curva de aprendizagem quando ele entra naquele rol de atribuições. E o concurso público, como dito pelo nosso colega, realmente não mede o potencial, ele mede às vezes uma decoreba. Não mede a potencialidade daquele que entrou no cargo. Mas claro que, no caso ainda do ramo do Direito, há belos concursos em comparação com outras classes.

Então, o servidor público advogado entra naquela carreira pelo concurso público, obviamente ele tem um conhecimento

teórico sobre o assunto, sobre o tema, no caso da advocacia legislativa, nem teórico ele tem, porque na faculdade não tem esse tema, o que temos evidenciado aqui nas outras mesas, então ele passa a ser ali um procurador legislativo.

Por óbvio, em cidade pequena - voltado a esse contexto que eu estou querendo enfatizar aqui -, ele tem uma curva de aprendizado muito mais longa do que outros servidores. E ousaria comparar essa curva de aprendizado até com os procuradores do Executivo. Vamos lá, por que a curva de aprendizado do servidor que ocupa o cargo de procurador legislativo é mais longa, demanda mais tempo? O que isso quer dizer?

O servidor que é procurador legislativo, para ele atingir aquela excelência na prestação do seu serviço, para atingir a maturidade que ele deve desenvolver como profissional, ele passa por mais etapas e delonga mais tempo. Vou traçar um paralelo com os procuradores do Executivo. Por que, em comparação, eu estou trazendo essa hipótese?

Primeiramente, os procuradores, no Executivo, ainda que sejam em municípios pequenos, geralmente são ramificados em departamentos pequenos. Até prefeituras que têm três ou quatro procuradores geralmente vão separá-los: um procurador vai ficar ali no ramo de execuções fiscais, outro vai para licitação, outro fica nas ações constitucionais, outro fica para o resto, geralmente é assim que funciona. Esse aí está ferrado, pois irá até ele todo tipo de problema.

Agora, é claro que, para você atingir a maturidade dentro de um tema que, por exemplo, só se remete, só se recorta dentro da execução fiscal, é muito mais rápido do que desenvolver uma excelência no trabalho quando você não sabe com o que vai lidar. Aliás, você vai lidar com todo tipo de matéria. Então, é um desafio para o procurador, principalmente quando ele entra nessas carreiras, e do Legislativo isso é mais forte, e eu já entro em um segundo argumento, porque a nossa matéria-base, aquilo que a gente precisa dominar - claro que a gente tem que dominar muitos assuntos - é o direito constitucional.

O direito constitucional que a gente tem no Brasil é extremamente extenso, complicado. Sem desmerecer qualquer outra matéria, mas o direito constitucional acaba sendo sempre a ponta de todos os assuntos. Então essa matéria é a mais longa, mais longa do que aprender, por exemplo, só execução fiscal.

Um outro argumento para defender essa minha hipótese de que o aprendizado do profissional que ocupa essa carreira é mais longo é a questão de que, nesses municípios pequenos, geralmente ele atua sozinho. Então você não tem um colega para tirar dúvidas. Você não trabalha em equipe, você não consegue fazer o $2+2=5$. Você não tem nem o “mais”, fica só no dois.

E ali eu quero fazer um parêntese nesse raciocínio agradecendo a existência de uma associação como a Aprolegis, aqui representada pelo presidente Nelson, que trouxe, principalmente para nós que atuamos aí como único representante, a possibilidade do debate, de tirar dúvidas e de se sentir representado por uma associação. Nós temos um grupo de WhatsApp em que sempre estamos tirando dúvidas um com o outro. Isso aí, pelo menos acredito que para todos os procuradores que estão na mesma situação, é essencial. Vida longa para a Aprolegis.

Além disso, mais um argumento para defender essa questão da curva de aprendizado mais longa: o procurador municipal não aprende Direito Municipal na faculdade, porque não tem nem como, é uma questão lógica. Imaginem se as faculdades fossem ensinar legislações dos cinco mil, quinhentos e poucos municípios que têm aqui. Mal a gente consegue entender o *Vade Mecum*, imaginem se fosse tudo. Então, assim, Direito municipal você não tem como aprender tecnicamente. Você vai aprender o Direito do município a partir do momento em que você atua naquele município.

E você, quando entra como um procurador do município, precisa entender quais leis existem no município e como elas foram feitas, quais foram os erros e os acertos das leis que existem, e mais difícil do que isso, você precisa entender quais

leis não foram editadas. Então, você precisa entender do que o município carece. Olha o tempo que demora para um procurador do Legislativo entender a realidade desse município.

Agora, vamos lá: se todos estão convencidos de que a curva de aprendizado do procurador legislativo é mais longa, sob a ótica que eu decidi tratar aqui, que é a da gestão pública, o quanto não custa uma rotatividade de um servidor desse tipo para o Poder Legislativo e para um município como um todo? A troca de um servidor, aliás, é comum, porque nos pequenos municípios a gente ainda luta por remunerações e planos de carreira, que é sobre o que a gente está falando aqui.

É comum que o gestor chegue no dia seguinte e o seu procurador de repente pediu exoneração, porque vai fazer outra coisa ou porque passou em outro concurso, é extremamente custoso, porque você, como gestor público, vai demorar muito tempo para trazer um novo profissional que entenda das leis municipais e que tenha desenvolvido alguma forma de excelência em relação às suas atribuições. Então isso é bastante custoso.

Quando nós estamos aqui falando de plano de carreira da advocacia legislativa, claro que a gente pensa, como advogado legislativo, em fortalecimento da instituição - mais do que legítimo -, mas a gente não pode se esquecer de que fortalecer uma carreira do procurador é fortalecer o próprio Estado, é fortalecer o próprio ente público, certo? Bom, eu não vou delongar muito, sei que já ficou um pouco tarde. Gostaria novamente de agradecer à Mesa e dar boa noite a todos que nos assistem. Obrigado.

RITA DE KASSIA DE FRANÇA TEODORO - Obrigada, Dr. Rodrigo, pelas suas ponderações e brilhante exposição, que traz para a gente a realidade pela qual muitos municípios passam - falta de estruturação, estrutura da carreira - e o quanto é importante a gente ter uma carreira muito bem estruturada, como o Dr. Yuri ponderou, com membros efetivos estáveis, com vinculação direta à Mesa Diretora, independência funcional desses procuradores e essa atuação como advogado da Casa,

lembrando sempre das questões com as quais temos que lidar, a questão política, que vem a ser jurídica.

Eu vou encerrar a Mesa agradecendo a presença de todos que aqui permanecem e de quem nos acompanha virtualmente. E agora, um pouco menos emocionada, vou agradecer ao ILP, à Alesp, à Comissão de Advocacia Pública, à Dra. Silmara, à Dra. Any, que está aqui, ao Dr. Dutra, que abraçaram a ideia deste Congresso e que a Alesp nos abraçou também, podendo ceder aqui o espaço.

Também a OAB São Paulo cedendo o espaço lá. Porque um sonho que se sonha sozinho é apenas um sonho, não é? E um sonho que se sonha junto vira realidade. Então, muito obrigada por transformarem esse sonho em realidade. Encerro a Mesa. Muito obrigada a todos.

LANÇAMENTO DA REVISTA DO ILP N.5

Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis.

Karina do Carmo
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho
Carmen Silvia Lima de Arruda
Renata Villela

6/3/2023

* * *

KARINA DO CARMO – (...) Eu não poderia deixar de aproveitar o momento e lançar esta revista, que vem complementar este nosso tema, a Revista do ILP nº 5, ano 4, de fevereiro de 2023, com o tema: “A Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis”.

E quero cumprimentar os nossos organizadores, que ajudaram sobremaneira a organizar toda essa revista, que é o Dr. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, a Dra. Carmen Silvia Lima de Arruda e a Dra. Renata Rocha Villela. Meu muito obrigada por reunir esses 17 artigos que compõem esta revista. E também não posso deixar de agradecer às nossas editoras, a Any Marise Ortega e a Silmara de Oliveira Lauer, que são do nosso Instituto Legislativo.

Esta Revista do Instituto Legislativo Paulista é fruto de um curso que nós fizemos em agosto de 2021, há 18 meses. Esse curso, com o nome “Análise de Impacto Legislativo: perspectiva

de uma legislação de melhor qualidade pelo processo”, conteve oito encontros on-line de duas horas, totalizando 16 horas.

Esse curso foi em plena pandemia. Tivemos milhares de acessos nesse curso. Ele foi um sucesso, e por isso saiu esta revista, porque ele teve tanto conteúdo, bons conteúdos, bons palestrantes, que não podíamos deixar passar em branco. E é inédito, não é? É a primeira revista que nós estamos fazendo inteira de um curso, que foi esse lançado em agosto de 2021.

Os objetivos desse curso foram abordar os aspectos essenciais do processo legislativo, promover debates no sentido de qualificar as normas emanadas do Poder Legislativo. Ou seja, ele casa completamente com o nosso tema de hoje, desse nosso congresso. Há 18 meses, nós já estávamos tratando desse assunto.

Então, agora, eu quero não só parabenizar os nossos organizadores, mas também temos na nossa plateia pessoas que colaboraram com os nossos artigos, como o Dr. Ronaldo. Não sei se temos outros aqui, mas... O Yuri, o Carlos Dutra. Mas eu creio que o Dr. Alexandre vai explicar melhor sobre a revista, e a Dra. Carmen e a Dra. Renata.

O que eu gostaria mesmo é de apenas fazer a abertura, dar essas pequenas palavras e principalmente parabenizar vocês, os organizadores e as nossas duas editoras. Meus parabéns e meu muito obrigada. (Palmas.) Bom, passo a palavra então para o Dr. Alexandre.

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO – (...) É uma alegria imensa estar mais uma vez aqui na Assembleia do estado. Nesses estudos que a gente faz, há os altos e baixos. Quando a gente estava estudando o devido processo legislativo, foi julgado pelo Supremo o Tema nº 1.120, pelo qual o Judiciário não pode fazer o controle de descumprimento de norma regimental quando instado a respeito, questionando-se se a lei seguiu o devido processo legislativo ou não.

Isso, para quem estuda o processo legislativo, dá um baque, não é? Quer dizer, a gente está estudando aqui o procedimento,

quer saber em que medida esse procedimento é importante para uma lei de qualidade, para que essa lei seja constitucional, e o Supremo fala: “Não, aqui é separação de Poderes”. Confesso que, depois desse julgado, a gente ganha um pouco de água fria, mas seguimos os estudos.

Hoje, pelo que a gente pôde ver de todas as exposições, o trabalho fantástico que a Alesp está fazendo conseguindo congregando procuradores legislativos de vários municípios aqui do estado... Tem de fora do estado também hoje aqui? Também tem procuradores de fora do estado. Vi pelo que acompanhei dos momentos anteriores, tinham até vereadores também acompanhando as atividades. A Mesa foi aberta com o presidente da Assembleia Legislativa.

E todos falando sobre o quê? Olha, a importância da advocacia pública. Bem, você entra falando de procedimento administrativo, da importância do procedimento administrativo, com uma lei de melhor qualidade, de onde vai vir essa qualidade? Virá do suporte que a Procuradoria do Legislativo vai dar para os vereadores, para os deputados estaduais, deputados federais e senadores.

Então, confesso que hoje estou mais feliz, depois de tantas intervenções, ver que isso virou um assunto. Vocês estão conseguindo com que isso tenha virado uma pauta com o alcance imenso que tem aqui a estrutura da Assembleia do estado. E a gente está hoje comemorando o que é o resultado impresso do ciclo de debates que a gente teve em 2021, é uma grande alegria.

Eu acho que se encaixa perfeitamente em tudo que a gente ouviu hoje. Essas preocupações que vieram em todas as mesas, elas estão registradas, em alguma medida, na nossa revista. Da minha parte, só tenho a agradecer, seja à Renata, seja à Silvia, que toparam, de boa vontade, entrar nessa aventura, que sempre é quando a gente organiza um curso: as pessoas vão ou não aceitar? Aceitando fazer, o público vai aderir ou não aderir? Aderindo, tem repercussão ou não tem repercussão? Enfim, acho que foi um ciclo que se completou muito bem.

Nada disso também teria sido feito se não fosse a confiança do pessoal do ILP. Any, Silmara, agradecemos imensamente por todo o apoio que vocês deram. Ao pessoal da Casa, a “prata” da Casa, não posso deixar de cumprimentar o Yuri, o Carlos e o Ronaldo, que estão aqui hoje participando das atividades. Fizeram parte desse esforço escrito com textos muito profundos. O próprio Yuri participou de uma mesa antes falando da estruturação da Procuradoria na Assembleia Legislativa. É isso, né?

Voltando também ao Prof. Elival, que falou brilhantemente em alguns momentos antes que o Direito preocupa-se muito com o meio, mas o meio pensando no objetivo, para que o objetivo chegue a um objetivo bom e a importância dos processos. E isso a gente tem. A gente tem na reflexão do Yuri, tem do Carlos, tem do Ronaldo.

Não vou me alongar mais, já avançamos bastante no tempo. Convido vocês à leitura. Acho que a gente conseguiu expor aqui. Talvez, Karina, só se a gente conseguir colocar um pouco o índice, alguém que esteja ajudando aí, só para o pessoal ter uma ideia um pouquinho mais concreta sobre o que a gente escreveu. Eu acabei escrevendo sobre a Lei de Improbidade junto à Laura.

E vejam, para mim é um exemplo claro de como um processo legislativo conturbado implica uma legislação de péssima qualidade e que foi questionado no Supremo e já em um questionamento caíram não sei quantos dispositivos e ainda há questionamentos pendentes a serem apreciados. Vejam a quantidade de problemas que isso gera na prática, as milhares de ações pendentes de julgamento. E aí vem aquilo para o juiz julgar, aplica ou não aplica, o Supremo suspende ou não suspende, isso aqui ainda não suspendeu, mas pode ser que suspenda mais para a frente...

Tudo que a gente conversou aqui hoje é importante, para que esse tipo de legislação não seja aprovado, para que os parlamentares... Não é pelo “sim” ou pelo “não”. Muita coisa pode ser feita, mas tem que se pensar em coerência, como um

determinado diploma, que no momento é aprovado, dialoga com outros diplomas que falam sobre o mesmo tema... Para mim, esse é o exemplo claro de por que nós estamos aqui hoje. Então, sem mais delongas, agradeço imensamente a oportunidade, a acolhida da Casa e devolvo a palavra à direção da Mesa.

[...]

KARINA DO CARMO – (...) passo a palavra agora para a Dra. Carmen Silvia, (...).

CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA - Bom, eu vou também ser muito rápida, porque a gente está com o horário um pouquinho adiantado, mas para mim, além de ser uma alegria, foi uma grande honra participar desse projeto. Desde o início, um projeto maravilhoso para o qual o ILP nos convidou.

Primeiro foram aqueles ciclos de aulas, que foram realmente muito bem estruturadas e selecionadas. A gente teve uma série de palestras muito boas. E depois então o convite para organizar a revista. Então, só posso agradecer, porque foi realmente uma honra trabalhar com uma equipe tão maravilhosa como esta do ILP. Realmente é um orgulho. Vocês têm muito do que se orgulhar. Eu acho que a Assembleia tem muito do que se orgulhar, porque isso demonstra a seriedade com a qual desenvolve o seu trabalho.

E falando em seriedade, a gente destaca aqui um trecho de um dos artigos da Profa. Ana Paula Barcellos, em que ela fala de levar essa questão a sério. A justificativa, a análise dos impactos legislativos, a elaboração de uma boa justificativa como sendo levar essa questão a sério. Ela destaca isso em um dos tópicos do artigo dela.

E a gente lembra dos direitos fundamentais, e essa é uma questão para ser levada muito a sério. O texto dela é brilhante, como sempre. Ela se dedicou a justificar o ponto de vista dela de que a justificativa e as análises fazem parte de direitos fundamentais e seriam uma garantia constitucional. O Legislativo também

como se sujeito à determinação constitucional do devido processo legal. E, no que a gente chama de motivação no direito administrativo. Dentro dessa lógica do Legislativo, seria então uma justificativa, né?

Então, justificativa no Legislativo, motivação no direito administrativo, e para nós, no Judiciário, seria a fundamentação. Então, o texto da professora é maravilhoso. E aqui eu aproveito também para... Em meu texto, eu tentei só trazer um pouquinho do direito comparado também de como, em outros países da comunidade europeia, isso é também um ponto que vem se trabalhando muito, da importância de se embasar.

E aí eu vou um pouquinho além: a justificativa tem que ser embasada. E como hoje a gente está começando aí, em alguns lugares, as comemorações do Mês da Mulher, do Dia da Mulher, amanhã já começa também, eu trouxe aqui um exemplo para a gente ler - uma dentre várias leis - de um projeto de lei que está no Congresso que fala que altera a Lei Maria da Penha para introduzir um artigo vedando prestar concursos públicos aquele que tiver sido condenado pela Lei Maria da Penha.

E aí quando a gente vai ler a justificativa, ela fala que a lei fez assim, assim, assim e trouxe vários avanços: “Com o intuito de aperfeiçoar a lei e impedir o ingresso no serviço público de agressores de mulheres, apresentamos o presente projeto de lei, para vedar, aos condenados por crimes praticados contra a mulher, a participação em concurso público”. Mas isso é justificativa? Ele está repetindo a lei. Ele está repetindo a proposta do projeto de lei. Isso não é uma justificativa.

Então, a gente precisa de justificativas que tenham embasamento, que venham explicando o porquê desse projeto de lei. Quais são as evidências técnicas, quais são as estatísticas, quais são as consequências desse projeto de lei se aprovado, se ele for convertido em lei, ao que ele visa? E não simplesmente repetir o texto do projeto. Então, eu só o trouxe como ilustração, porque é um dos exemplos, temos vários.

Acho que é isso, aqui a gente tenta trazer e jogar luz para uma questão que é séria e que tem que merecer, de agora em diante - a gente busca isso -, uma visão mais objetiva, mais concreta e mais efetiva. Embasar a justificativa dos projetos de lei. Eu acho que, em linhas gerais, é isso: a gente tem que embasar em dados concretos, em dados empíricos, e não ficar repetindo o próprio texto do projeto que se busca.

Então, desejo a todas e a todos um feliz Mês da Mulher. Que a gente tenha muitas comemorações para o Mês da Mulher, e a gente espera que esses projetos de lei contra a violência doméstica, enfim, sejam bem-encaminhados, devidamente justificados, porque não faltam dados nesse sentido também, não faltam estatísticas. Então que as estatísticas venham a embasar os projetos de lei e que eles sejam aprovados.

KARINA DO CARMO - Obrigada, Dra. Carmen Silva. (...) eu acho que o Dr. Ronaldo falou muito dessa questão da justificativa, da questão desse “ex-ante e ex-post”, que a consequência da lei na sociedade, como a justificativa tem que ser feita e que consequência isso traz, eu acho que pega bem o gancho da Dra. Carmen. Mas passo a palavra agora para a Dra. Renata.

RENATA VILLELA - Muito obrigada, Karina. Boa noite a todos. Começo agradecendo à Alesp pelo espaço, para a divulgação desta revista, que foi fruto de um trabalho muito prazeroso que desenvolvemos em conjunto primeiramente na forma de um curso e agora na forma desta revista. Agradeço também ao Instituto Legislativo Paulista, em especial à Any, à Silmara e à Paula pela oportunidade de organizarmos esta revista.

Pois bem, eu vou me fazer breve também e queria só trazer algumas palavras a respeito do que nos motivou, em princípio, a olhar para a qualidade das leis, que são fruto do processo legislativo. Quando desenvolvemos o curso, em 2021, nós estávamos analisando algo que tinha acontecido no ano anterior, que foi a criação do sistema de deliberação remota pela Câmara

dos Deputados e também pelo Senado, que foi uma resposta à necessidade de continuidade de funcionamento do Poder Legislativo no momento de crise pandêmica.

Algo que se observou durante o funcionamento das casas legislativas de forma remota foi algo que nós nomeamos de uma inflação legislativa, ou de uma aluvião de normas, que nos causou uma certa espécie de analisar: “Poxa, como essas leis foram motivadas? Essas leis foram devidamente pensadas? Há uma análise da necessidade primeiro, dos impactos dessas normas, dos resultados posteriormente, uma análise até retrospectiva, se essas normas atingem ou não atingem os objetivos?”.

E esse foi um dos primeiros incômodos que nos levou a parar para pensar o tema e organizar o curso. Eu acho que esse tema de pensar na qualidade da legislação, e por sua vez pensar na análise do impacto legislativo como forma de agregar qualidade à legislação, é algo que tem muito a ver com algo que a gente fala sobre a famosa crise da democracia representativa. E por quê?

Há uma interação grande entre eleitor e eleito durante o processo eleitoral. Passado esse período, não há tanta mais interação a ponto de haver um descolamento, um distanciamento daqueles que são eleitos. Então, a análise de impacto legislativo vem como uma forma de abrir espaço para um novo diálogo, para abrir espaço para a participação daquele que vai ser efetivamente o destinatário da lei, daquele que vai ser o principal afeto por ela, para participar da discussão.

E aí pensando que a AIL pode também comportar um processo de audiências públicas, de convocação dos administrados, dos cidadãos, para participação. E por que não, agregar mais ainda qualidade democrática às ordens que são oriundas do Parlamento. Atualmente, nós temos institucionalizada a análise de impacto regulatório, que aí é uma análise feita principalmente por agências reguladoras, que são órgãos cujos membros não são eleitos e, portanto, têm esse déficit democrático que leva a uma necessidade de maior justificativa.

Ainda assim, pensar em análise de impacto legislativo feita por representantes eleitos é também muito importante, justamente para trazer de volta esse contato entre legislador e entre os cidadãos. A lei, justamente, é um instrumento de limitação de direitos fundamentais. Por isso, é muito importante que ela seja feita de uma forma séria, com uma motivação adequada. E aí, já me encaminhando para o fim, queria destacar alguns trabalhos da nossa revista, que falam muito bem de motivação.

É o trabalho, por exemplo, da Profa. Carmen Silva; é o trabalho, por exemplo, do Prof. Carlos Dutra, que analisam muito bem essa questão da motivação. E o trabalho do Prof. Carlos Dutra achei muito interessante, analisando até mesmo se é possível utilizar como parâmetro de constitucionalidade essa motivação das normas. Lembro também do trabalho da Profa. Telma Rocha Lisowski, que fala muito dessa questão da legitimidade das normas e da análise de impacto legislativo como instrumento de accountability e de responsibility, que fala dos nossos eleitos.

Enfim, é uma revista que olha para o tema sobre variados pontos de vista, uma revista cuja leitura está muito agradável, recomendo a todos. E só encerro agradecendo mais uma vez a todos e agradecendo também pela paciência de nos ouvir aqui nesses últimos minutinhos do dia. Foi um prazer estar aqui. Muito obrigada.

