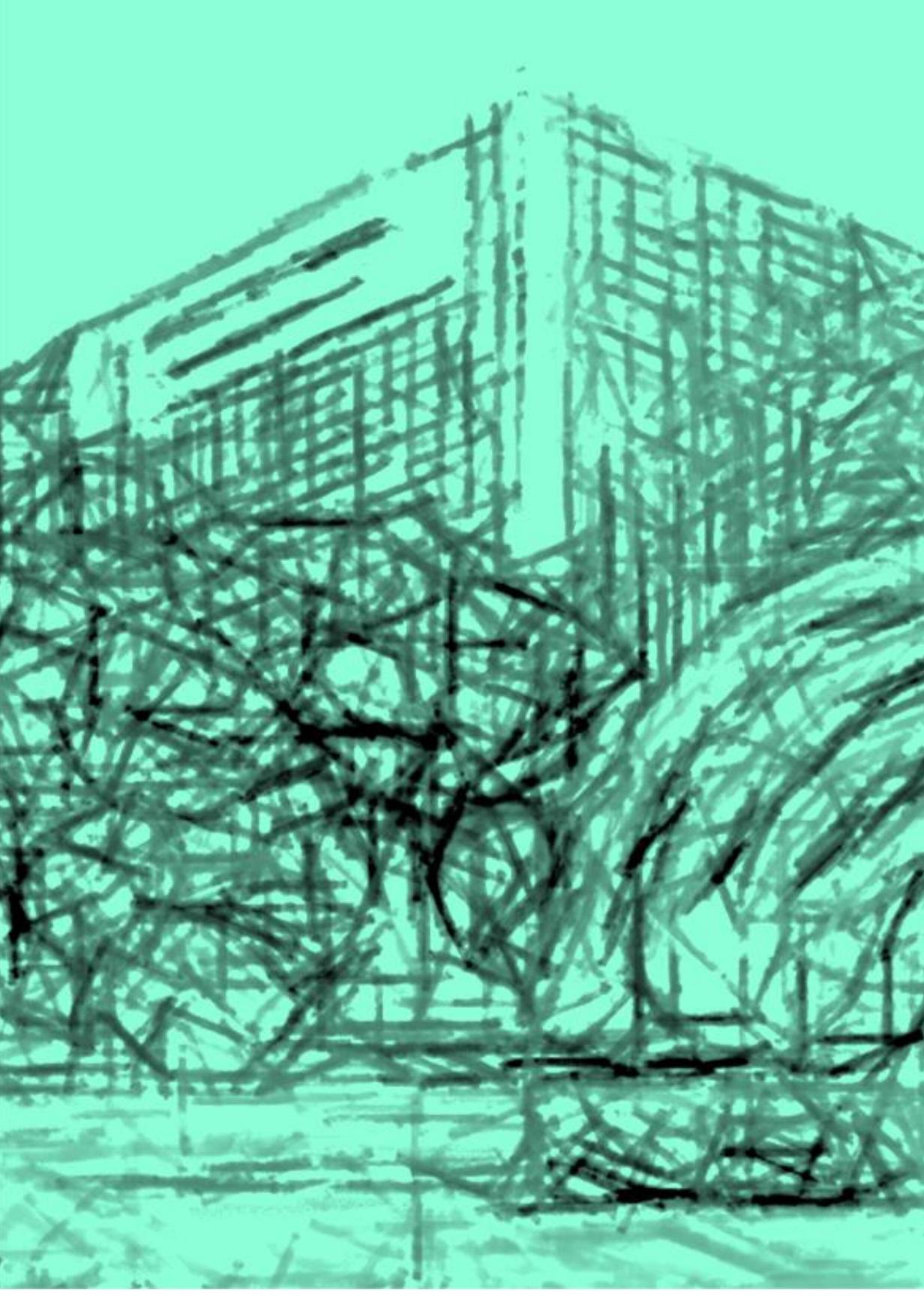


Revista do ILP

Nº 10, Ano V, dezembro/2024





Revista do ILP

Nº 10, Ano V, dezembro de 2024

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: Brígida Pires dos Reis
Gestor de Divisão: Eliezer Ribeiro da Costa

REVISTA DO ILP

Editora: Any Marise Ortega
Editora Assistente: Caroline de Castro Gomes

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 10, Ano V, dezembro de 2024

© 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 10, dezembro de 2024.

Editora: Any Ortega
Editora Assistente: Caroline Gomes
ilp.publicacoes@al.sp.gov.br

Diagramação e revisão: equipe editorial do ILP
Capa: Divisão de Comunicação Institucional – ALESP/SGA/DC

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista do ILP / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.

-- v. 5, n. 10 (dezembro, 2024).

São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2024;
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.



APRESENTAÇÃO

Vivemos em uma era marcada pela convergência entre inovação tecnológica, governança pública e direitos fundamentais. Tais artefatos são, de certo modo, objetos do processo legislativo, que, como pilar essencial do Estado Democrático de Direito, não apenas regula a convivência social, mas também reflete as dinâmicas políticas, jurídicas e tecnológicas que moldam nosso tempo.

Nesta edição da *Revista do ILP*, explora-se como essas forças interagem em diferentes dimensões: a discussão do papel das análises de impacto orçamentário como ferramenta de qualificação legislativa; a influência da inteligência generativa nas práticas policiais e na disciplina institucional; o papel do *compliance* e da autorregulação empresarial sob os princípios da ONU; as transformações jurisprudenciais em torno da reeleição das mesas diretoras das assembleias legislativas; e o acordo de não persecução penal como mecanismo inovador de resolução de conflitos. Cada tema evidencia a necessidade de articulação entre inovação, ética e governança para enfrentar os desafios contemporâneos.

Enfim, apresenta-se um conjunto de discussões que dialogam diretamente com os desafios contemporâneos do processo legislativo e das políticas públicas. Dividida em dois blocos temáticos, esta publicação reflete o compromisso do Instituto do Legislativo Paulista em fomentar um debate qualificado, plural e atual sobre temas fundamentais.

No primeiro bloco, "Atas do Seminário Iniciativa no Processo Legislativo", são apresentados os debates realizados em 28 de maio de 2024, em um evento que destacou a relevância de uma abordagem técnica e jurídica no processo legislativo, discutindo a análise de impacto orçamentário como requisito formal para leis criadoras de despesas, e explorando as complexidades das iniciativas legislativas em um sistema federativo. Os dois painéis apresentados aprofundaram questões como as suscitadas na ADI 7633, as implicações para a

governança pública e os debates que permeiam a iniciativa legislativa no Brasil. Os palestrantes, com suas visões complementares, ofereceram uma análise robusta e instigante, que certamente enriquecerá o leitor.

Já o segundo bloco, "Temas Contemporâneos", amplia a discussão para além do processo legislativo, trazendo reflexões sobre questões prementes que impactam diretamente a sociedade e as instituições brasileiras. Os artigos exploram desde o impacto da inteligência generativa no contexto da polícia judiciária e na disciplina institucional, até o papel do *compliance* empresarial à luz dos princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU. Destaca-se também uma análise da evolução jurisprudencial sobre a reeleição das mesas diretoras das assembleias legislativas e um estudo aprofundado sobre o acordo de não persecução penal como ferramenta para a gestão de conflitos no âmbito da justiça criminal. Cada um desses textos evidencia como a interseção entre teoria e prática pode oferecer *insights* valiosos para os desafios que enfrentamos.

Além de sua relevância acadêmica, os temas abordados nesta edição reafirmam a importância da promoção do diálogo e da construção conjunta de soluções inovadoras. Ao publicar essas contribuições, a *Revista do ILP* reafirma seu compromisso com a difusão de conhecimento de excelência e com a valorização da pesquisa e do debate técnico-científico como pilares para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

O Instituto do Legislativo Paulista expressa sua gratidão aos palestrantes, articulistas e colaboradores que contribuíram para a realização do Seminário e para a produção desta edição. Que estas páginas sejam uma fonte de inspiração e conhecimento para todos aqueles que se interessam pelos rumos do processo legislativo e pelas questões que permeiam nosso contexto atual.

Eliezer Ribeiro da Costa
Gestor de Divisão do Instituto do Legislativo Paulista

SUMÁRIO

Editorial

Any Ortega
Caroline Gomes

ATAS DO SEMINÁRIO INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO *28 de maio de 2024*

Painel 1

A Análise de Impacto Orçamentário como requisito adicional para a validade formal de leis criadoras de despesas: discussões à luz da ADI 7633

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho
Renata Rocha Villela
Carmen Sílvia Lima de Arruda
14-34

Painel 2

**Iniciativa ao processo legislativo:
aspectos da federação e questões polêmicas**

Alexandre Issa Kimura
Fábio Santana
Roberta Clemente
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho
36-70

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

**IMPACTO DA INTELIGÊNCIA GENERATIVA NA POLÍCIA
JUDICIÁRIA E DISCIPLINA**

Vilmar Duarte Maciel
73-92

EMPRESAS TRANSNACIONAIS:

***compliance* baseado nos princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU e estruturas institucionais de regulação e autorregulação**

Maurício Fiorito

Rubem Aloysio Moreira Neto

94-114

REELEIÇÃO DAS MESAS DIRETORAS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS:

evolução jurisprudencial (ADI nº 6524)

Ronaldo Quintanha da Silva

Gustavo Machado Pires

116-147

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS

Claudio de Albuquerque Grandamaison

149-164

MEMÓRIA REVISTA DO ILP

POLÍTICA EDITORIAL

EDITORIAL

Este número 10 da *Revista do ILP*, que fecha o quinto ano de efetiva publicação regular do periódico, inicialmente apresenta as Atas do Seminário “Iniciativa no Processo Legislativo”, realizado em maio de 2024 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP) e organizado por Alexandre da Cunha Filho, Carmen Silvia de Arruda e Renata Villela.

O Seminário foi estruturado em dois painéis: o primeiro abordou uma vertente específica da análise de impacto legislativo, relacionada à fundamentação das normas que veiculam novas despesas ou renúncia de receita, discutindo a relevância e obrigatoriedade da análise de impacto orçamentário, à luz do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como analisou a possibilidade de o Judiciário declarar a inconstitucionalidade de leis oriundas de proposições não instruídas com o referido estudo. Já o segundo painel teve por objetivo examinar a questão sob a ótica do federalismo, tratando da dinâmica da atividade legislativa a partir da repartição de competências e das normas que organizam o próprio processo legislativo.

Na sequência, a seção Temas Contemporâneos apresenta quatro artigos científicos, livremente submetidos e aprovados pelo Corpo Consultivo do periódico, que versam sobre temas dos campos da Administração Pública e de empresas, do Direito e do funcionamento do Poder Legislativo.

Any Ortega
Editora
Caroline Gomes
Editora Assistente

Atas do Seminário
Iniciativa no
Processo Legislativo

São Paulo, 2024



SEMINÁRIO
INICIATIVA NO PROCESSO
LEGISLATIVO

Painel 1

A Análise de Impacto Orçamentário
como requisito adicional para a validade
formal de leis criadoras de despesas:
discussões à luz da ADI 7633

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho
Renata Rocha Villela
Carmen Sílvia Lima de Arruda

28/05/2024

* * *

AGNES SACILOTTO [Diretora-Presidente do ILP] - Boa noite a todos. Eu queria agradecer aqui a presença de todos, presencialmente conosco e os que nos assistem *online*. Vamos dar início aqui ao nosso seminário Iniciativa no Processo Legislativo. E vamos falar sobre, obviamente, o coração desta Casa, o processo legislativo. Quero agradecer muito a presença dos nossos palestrantes aqui. Nosso primeiro painel, a Análise de Impacto Orçamentário como requisito adicional para a validade

formal de leis criadoras de despesas. Discussões à luz da ADI 7.633.

Agradeço muito aqui, Dr. Alexandre Cunha Filho, doutor em Direito do Estado, professor da Escola Paulista da Magistratura e Juiz de Direito em São Paulo. Muito obrigada, Dra. Carmen Sílvia de Arruda, PhD em Direito Público, doutora em Sociologia e Direito e Desembargadora Federal do TRF da Segunda Região. E a Dra. Renata Rocha Vilella, Doutora em Direito do Estado, especialista em processo constitucional pela Escola de Direito do Brasil e advogada. Já passo a palavra para os nossos palestrantes.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Boa noite. Muito obrigado, Dra. Agnes, pela apresentação. É uma alegria enorme estarmos aqui na Assembleia do Estado mais uma vez, a convite do ILP, do professor Alexandre Kimura e da professora Any [Ortega], que nos convidaram tão gentilmente. Vejo aqui o Dr. Fábio [Santana], que também já estará no próximo painel. Para nós é uma grande alegria poder estar aqui na Casa Legislativa do Estado de São Paulo discutindo o Devido Processo Legislativo.

No mesmo caminhar de alguns eventos que nosso grupo já propôs aqui para a Assembleia e que tiveram uma boa acolhida, nossa ideia é discutir um pouco o papel do Direito para a boa construção de leis. Num momento em que o regime democrático, em todo lugar do mundo, vai enfrentando seus desafios, crise de legitimidade, população insatisfeita, como o Estado reage a isso?

Estamos aqui no Legislativo, onde se produzem as leis que vão ser cumpridas tanto pela administração pública quanto pelos cidadãos, e estamos propondo um debate sobre como, afinal de contas, com o devido processo, a ideia do cumprimento de etapas antes da produção de leis pode colaborar para que essas leis sejam leis de qualidade e, no final do dia, possam atingir os objetivos a que elas se propõem.

Feita essa breve introdução, agradeço enormemente à Dra. Renata e à Dra. Carmen Sílvia, por estarem aqui comigo hoje. E

abro a palavra para a Dra. Renata fazer a sua exposição sobre o nosso tema.

RENATA ROCHA VILLELA - Boa noite a todos. Primeiramente agradeço à Dra. Agnes [Sacilotto], ao Dr. Alexandre [Cunha] e à Dra. Any [Ortega] pelo convite. É uma alegria estar aqui com vocês novamente na Alesp para falar de tema que é tão caro e que eu tenho tanto gosto. Hoje, no nosso painel, vamos falar sobre os estudos de Impacto Orçamentário Financeiro.

O motivo que nos animou a trazer esse tema para debate hoje foram as recentes discussões ensejadas por conta da ADI 7.633 [Ação Direta de Inconstitucionalidade], em que o Ministro Cristiano Zanin adotou uma medida cautelar que determinou a suspensão da lei que permitia a continuidade da desoneração da folha de pagamento. Com base no art. 113 do ADCT [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias].

Então, no entendimento do Ministro, deveria haver a suspensão desses dispositivos da Lei da Desoneração da Folha de Pagamento, porque a lei não teria sido instruída com o prévio estudo de impacto orçamentário. E aí, a partir dessa decisão, os olhos se voltaram para o art.113 do ADCT. Então, vamos falar sobre esse dispositivo, até mesmo para entender a leitura que o STF vem fazendo a respeito dele, que incide até mesmo em controle de condicionalidade de normas.

Vamos começar pensando o que fala esse art. nº 113 do ADCT: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Eu queria dar uns passos para trás e falar um pouquinho para vocês sobre o surgimento desse dispositivo. Ele foi inserido no ADCT por intermédio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Essa Emenda Constitucional é a que instituiu o novo regime fiscal, aquele conhecido teto de gastos, que tentava garantir uma sustentabilidade para as finanças públicas, na medida em que se identificou que estava tendo um aumento

exponencial da dívida do governo federal. Então, se estimava que se não houvesse uma medida para segurar um pouco os gastos, em alguns anos seria possível chegar a gastos correspondentes a 80% do PIB brasileiro.

Esse teto de gastos foi uma tentativa de segurar tanto as despesas obrigatórias, e nessa medida foi feita a inclusão desse artigo que não estava originalmente na PEC 241 [Proposta de Emenda à Constituição], mas foi inserido posteriormente, porque se entendeu que um dos principais motivos que levam ao aumento do gasto público é a criação de leis que não levam em consideração o gasto que está envolvido na implementação daquela medida prevista pela lei.

Então, eu tiro aqui um trecho do parecer do relator, o Deputado Darcísio Perondi, da comissão especial que analisou a PEC, em que ele fala muito claramente qual era o objetivo desse art. 113 do ADCT. Ele fala: “O artigo permite que os parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas. Bem como de sua compatibilidade com o novo regime fiscal”. E por que eu achei relevante esse trecho?

Porque ele deixa claro que, então, o objetivo de se apresentar essa estimativa de impacto orçamentário financeiro era permitir que o parlamentar tivesse ciência do custo, ciência de que aquele projeto estaria compatível com o teto de gastos. Vocês vão entender um pouco do porquê eu estar trazendo essa tentativa de interpretação do dispositivo.

Mas, antes de caminhar um pouco para como o STF tem lido, que eu acho que esse é aspecto central aqui da minha fala, eu acho importante comentar com vocês que esse art. 113 do ADCT não propriamente inova no ordenamento jurídico. Porque ele já tem como paralelo os artigos 14 e 16 da Lei da Responsabilidade Fiscal.

Então, a Lei de Responsabilidade Fiscal já deixa claro que qualquer proposta que envolva renúncia de receitas ou que crie despesas obrigatórias precisa ser instruída com essa estimativa de impacto orçamentário financeiro. Mas os artigos nº 14 e nº 16 da

Lei de Responsabilidade Fiscal vão além. Não exigem somente este estudo.

Exigem também que haja previsão de medidas compensatórias, por exemplo, no caso de concessão de renúncias, ou exige que se demonstre também que há dotação orçamentária suficiente para fazer frente àquele novo gasto. Então, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um pouco mais ampla do que o dispositivo do ADCT, ela contém maiores detalhes.

Agora eu começo falando com vocês a respeito da leitura que o STF vem fazendo, e que talvez aqui eu já possa compartilhar com vocês, é meu entendimento, de que talvez o STF esteja fazendo uma leitura tanto mais extensa desse dispositivo. Primeiro de tudo, eu menciono a ADI 5.816, que foi julgada em 2019 pelo ministro Alexandre de Moraes.

Nessa ação, se analisava uma isenção conferida a igrejas por uma lei estadual, do Estado de Rondônia. Nesse julgado, o STF teve um entendimento que já se considerou que avançava tanto no alcance do art. 113 do ADCT, porque entendeu que ele seria aplicável também a estados e municípios. Muito embora esse art. 113 tenha sido criado num bojo de novo regime fiscal, ele tinha sido criado para observância pela União.

Ainda assim, no entendimento do ministro Alexandre de Moraes, embora o novo regime fiscal se aplique somente na esfera da União, quer dizer, estados e municípios não precisam observar esse teto de gastos, a necessidade de apresentação do prévio estudo de impacto orçamentário financeiro também deveria ser observada pelos outros entes da Federação.

É importante notar que há votos do então ministro Marco Aurélio em sentido contrário, entendendo que não, que se aplicaria tão somente para a esfera da União. Mas esse não foi entendimento albergado pelo STF, de modo que hoje se entende que os legislativos dos estados e dos municípios também precisam observar a elaboração desse estudo se a lei efetivamente dispuser sobre renúncias de receitas ou sobre criação de despesas obrigatórias.

Ainda dessa ADI 5.816, eu destaco um trecho do voto do ministro Alexandre de Moraes que eu acho interessante, porque ele fala que a formalização da estimativa de impacto orçamentário financeiro não necessariamente tem que vir logo de início, instruindo a exposição de motivos. Ela pode também ser formalizada ao longo do processo legislativo, mas necessariamente antes da votação do texto definitivo e encaminhamento para a sanção do Poder Executivo.

Esse também é um elemento interessante para se ver que, ainda que a exposição de motivos, ou logo de início o processo legislativo não tenha sido instruído com estudo, é possível que ao longo do processo legislativo esse estudo venha a ser feito de modo a preencher, digamos assim, essa exigência.

Um segundo julgado que eu acho interessante comentar com vocês é a ADI 7.222, que tratou do piso da enfermagem. Essa também foi uma outra decisão muito falada recentemente. E, ao proferir uma medida cautelar, suspender os efeitos da lei, que instituí o piso da enfermagem, o ministro Luiz Roberto Barroso mencionou que esse artigo do ADCT guardava uma grande relação com o devido processo de elaboração de normas, trazendo aquela ideia do devido processo legislativo.

E trouxe, inclusive, no seu entendimento, uma previsão de que qualquer projeto de lei deve conter razões e informações que sejam relativas minimamente a três conteúdos básicos, que é o problema que a norma precisa enfrentar, os resultados pretendidos e os custos e impactos da medida proposta. Então, eu acho interessante que ele traz minimamente o que seria esta lei, pensando num devido processo legislativo que deveria considerar para a sua edição.

Passando um pouco mais para uma outra decisão do STF, que guarda relação com o art. nº 113 do ADCT, eu menciono também a ADI 6.080, julgada em 2023, cujo relator é o ministro André Mendonça, que declarou a inconstitucionalidade de uma lei de Roraima que, além de não ter sido instruída com estudo de impacto, também não contava com uma prévia dotação

orçamentária suficiente para fazer frente àquela medida que estava sendo prevista.

E aqui, nesse ponto, eu faço a ligação com aquilo que mencionei a respeito da comparação do que preveem os artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o que prevê o art.113 do ADCT. Porque o art. 113 fala do estudo de impacto orçamentário financeiro. Ele não fala da necessidade de se comprovar que há dotação orçamentária suficiente para fazer frente àquele programa ou àquela medida que a lei está prevendo.

Já os artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal são claros, eles vão além daquilo que o art. 103 do ADCT fala. E aí vem um ponto que podemos pensar aqui, em conjunto: caberia essa leitura, então, feita pelo Ministro André Mendonça, no sentido de que não só o estudo, como também a avaliação de uma dotação orçamentária suficiente deve necessariamente integrar ali as motivações do parlamentar quando propõe um projeto de lei?

Finalmente, chego à famosa decisão do ministro Zanin, que foi o que fundamentou toda a nossa discussão, que deu origem aqui a esse painel, que se deu, então, no bojo da ADI 7.633, relativa à desoneração da folha de pagamento. Então, como mencionado, o ministro entendeu que essa desoneração, que nada mais é do que uma renúncia de receitas, deveria ter sido antecedida desse estudo de impacto e, portanto, preferiu a medida cautelar suspendendo os efeitos.

O que eu acho interessante de notar aqui com vocês é que, efetivamente, houve uma avaliação a respeito dos impactos orçamentários e financeiros da medida. E aqui, se vocês me permitem, citando a Roberta Simões, que tem artigo muito interessante no Conjur a respeito do tema, ela menciona que o Senador Ângelo Coronel, num parecer que instruiu o processo legislativo, destaca muito claramente uma forma de compensação dessa desoneração e prevê também os impactos orçamentários e financeiros.

Ele fala aqui, lendo: “Embora o gasto tributário da desoneração seja estimado pela Receita Federal do Brasil em 9,4 bilhões de reais, o efeito positivo na economia supera os dez

bilhões de reais em arrecadação”. Quer dizer, houve, ainda que minimamente, uma avaliação desses impactos. E ainda assim, em sua decisão, o ministro Zanin considerou que esse estudo não teria sido feito a contento. E aí, eu acho que todas essas decisões do STF que eu mencionei me levam a pensar em algumas questões que compartilho aqui com vocês.

Primeiro de tudo, se o art. 13 do ADCT foi incluído para permitir que os parlamentares tenham consciência acerca do atendimento dos limites impostos pelo novo regime fiscal, como justificar ainda a aplicabilidade do art. 103 do ADCT, considerando que esse próprio novo regime fiscal não está mais vigente, que agora ele foi substituído pelo regime fiscal sustentável, já no bojo do novo governo federal?

Então, quer dizer, não existe mais o teto, mas ainda vigora o art. 113, que diz que os parlamentares devem apresentar o estudo de impacto para não ultrapassar o teto. Um segundo ponto. É devido esse entendimento do STF de estender a necessidade de elaboração do estudo também para o âmbito de estados e municípios? Pensando, mais uma vez, que o teto de gastos era aplicável para o âmbito da União?

Outra questão também que acho que é válido a gente se perguntar aqui mesmo: é correto entender que o art. 113 exigiria, para além da apresentação do estudo, também essa garantia de que há prévia dotação orçamentária? E, finalmente, ao asseverar que este estudo faz parte de um devido processo legislativo, que garante uma melhor qualidade das leis, será que não estaríamos permitindo ou abrindo portas para mais uma fundamentação, para um controle preventivo de constitucionalidade via mandado de segurança?

Porque, como se sabe, o STF tem entendimento de que cabe mandado de segurança para tutelar o devido processo legislativo, principalmente quando esse mandado de segurança é impetrado por um parlamentar que entende que as regras constitucionais que regem o processo legislativo não estão sendo seguidas. Eu acho que o devido processo legislativo tem o seu valor indiscutível.

É sempre um desejo buscar que as normas sejam precedidas de todos os estudos necessários, mas eu acho que também convém aqui refletirmos a respeito do que é esse Devido Processo Legislativo, o que se deseja entender como integrante de uma Análise de Impacto Legislativo.

Essa análise de impacto deve meramente observar aspectos orçamentários, quer dizer, se estamos pensando em leis de qualidade, não precisaríamos ir além de aspectos orçamentários e pensar também que um devido processo legislativo deveria ser inaugurado com uma análise de impacto legislativo mais ampla? Avaliar as questões como os problemas que se deseja resolver? Quais as medidas que podem realmente apresentar soluções para esse problema? Quais são as alternativas?

Enfim, aqui eu até remeto vocês para o anexo do Decreto nº 12.002, recente decreto que agora substituiu o Decreto nº 9.191, que tem uma série de perguntas que devem ser consideradas previamente à elaboração de atos na esfera do Poder Executivo. Infelizmente, ainda é aplicável apenas para atos elaborados pelo Poder Executivo, então, esse anexo do Decreto nº 12.002 ainda não é aplicável para o processo legislativo, mas nele contém uma série de perguntas que eu acho muito relevantes.

E ali também se consideram aspectos relativos aos impactos orçamentários. A ponderação final que eu coloco é: se preocupação é devida ao processo legislativo, não seria a hora e a vez de pensarmos efetivamente em uma análise de impacto legislativo que considere muito além do que meramente os impactos orçamentários? São esses os pontos que eu queria trazer hoje, e agradeço muito pela atenção.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Depois dessa brilhante exposição da professora Renata, agora vamos ouvir a Dra. Carmen Sílvia. Carmen Sílvia, muito obrigado por estar presente hoje, sei das dificuldades de agenda, teve que fazer uns ajustes finais. Que bom que deu certo. Com a palavra, para conversar sobre o nosso tema.

CARMEN SÍLVIA DE ARRUDA - Eu queria, antes de mais nada, agradecer o convite que nos foi feito aqui pelo ILP, que carinhosamente nos recebe novamente. A Any [Ortega] sempre muito prestativa e cuidadosa na organização do evento. Realmente é um prazer estar aqui. E por isso justifica o esforço. E também é um prazer estar aqui junto com meus colegas queridíssimos, Renata, Alexandre, que é sempre um momento de alegria poder compartilhar as nossas angústias, dúvidas, reflexões.

E é muito bom ouvir a Renata explanando sobre o tema, eu acho que ela já cobriu bastante parte do que a gente poderia imaginar das inquietações. E eu vou tentar aqui, de acordo com o roteirinho também que eu havia preparado, seguir essas suas indagações, que eu fui aqui anotando à medida que você ia falando. A primeira seria como justificar o art. 113 do ADCT [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias].

Uma coisa que me pareceu clara quando eu estava examinando esse artigo é que ele foi incluído no ato das disposições no bojo de uma emenda constitucional que realmente tinha prazo de duração, e por isso ele foi incluído no ADCT. Porque era uma emenda constitucional do teto de gastos que tinha período de vigência. Mas ela veio a ser, depois, alterada por outras emendas constitucionais.

E aquele prazo de vigência, aqueles dispositivos que tinham prazo de vigência, sofreram alterações. No entanto, esse dispositivo não foi atacado pelos demais dispositivos alterados. Então, me parece que ele está mal colocado ali. Ele não deveria estar mais nas disposições transitórias. Talvez ele devesse sofrer uma mudança de colocação (...).

Já que fizemos tantas mudanças de emendas constitucionais, e foram tantas emendas constitucionais feitas na parte do Orçamento, da legislação orçamentária, das disposições orçamentárias, mas acho que, talvez, em uma dessas emendas constitucionais, ele poderia ter ido para a parte do texto principal, mas não foi. E ficou ali, não revogado. Então, parece-me que ele

é um dispositivo constitucional para ter vigência perene, mas não foi colocado, talvez, eventualmente, seja, e talvez mereça ser, mas ele ainda ficou ali nas disposições transitórias.

Mas me parece que a justificativa de ele ter permanecido foi isso, porque é uma norma realmente de caráter permanente, que foi introduzida junto com outras normas de caráter transitório, que vieram a ser revogadas posteriormente. Então, parece-me que, em termos de topografia, ele está mal colocado e merece ser, talvez, reajustado a sua colocação.

Depois, você fala, se faz parte do devido processo legal, uma colocação que você falou primeiro, seria correta a extensão pelo STF aos estados e municípios? Com relação a isso, também, a pesquisa que eu fiz de jurisprudência aponta para uma, já podemos dizer, grande quantidade de julgados que compreendem justamente que o dispositivo é extensivo, ele tem caráter nacional, ele teria um caráter nacional.

Ele teria caráter nacional que irradiaria as suas obrigações a todos os entes federativos. E aqui eu destaco, mais para frente um pouquinho, um julgado de lavra da ministra Rosa Weber, ainda um pouco antes de se aposentar, onde ela estava examinando um dispositivo de uma lei do Estado de Roraima, e ela é categórica ao dizer que o art. 113 se dirige a todos os entes federativos.

A ausência estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei, e por isso, então, a conclusão seria pela inconstitucionalidade formal da lei. Outro foi também esse mencionado pela Dra. Renata, do Ministro André Mendonça, já desse ano, de 2023, que ele também trata desse efeito.

O art. 113 do ADCT, a despeito de ter sido introduzida pela emenda constitucional em 1995, firmou-se no sentido de que a norma se aplica a todos os entes federados, à luz dos métodos de interpretação literal e sistemático. Ficou comprovado, no caso, que não teria sido instruído, então, a conclusão também seria pela procedência desta ação.

Mas eu destaco aqui, e o Ministro André Mendonça transcreve trecho do Ministro Alexandre de Moraes, onde ele diz

que o art. 113, por obra do constituinte derivado, na linha do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, propõe-se a organizar uma estratégia dentro do processo legislativo para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam mais bem quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários.

Esse é um trechinho do Ministro Alexandre, no voto do Ministro André Mendonça. Depois, eu destaco também uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, de lavra do Ministro Luís Roberto Barroso, do ano de 2022, a ADI 6.303, onde, inclusive, foi proposta a fixação de uma tese. E aqui a tese é: “É inconstitucional uma lei estadual que concede benefício fiscal sem uma prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113”.

Ou seja, me parece que o Supremo realmente está pacificando essa questão, no sentido da obrigatoriedade. E no voto do ministro Fachin, esse voto que foi o voto que motivou essa nossa discussão, tem alguns trechos que ele vai pouquinho mais a fundo. Na questão do equilíbrio, da necessidade, da importância dessa análise de impacto.

Ele fala que o equilíbrio das contas está diretamente ligado à sustentabilidade contábil, que também está diretamente relacionado com a execução das políticas públicas. Não existe como, não há como executar políticas públicas se não se garantir uma sustentabilidade contábil, preservando o equilíbrio de contas. Daí a importância do dispositivo e daí, então, ele ser de caráter obrigatório para os estados e municípios. Aqui eu vou ler um trechinho, porque eu achei tão bem... Ele esmiuçou, ele fala...

“Referida à disposição foi encartada à Constituição...” e aí ele nem fala “atos transitórios”, ele fala “encartada à Constituição, a partir de um sentimento social comum sobre a necessidade de conciliar o estado do bem-estar social com um regime fiscal equilibrado, que não onere demasiadamente as contas públicas, já que as crises econômicas acabam atingindo toda a sociedade, especialmente a população mais vulnerável”.

Aí ele prossegue: “a necessidade do equilíbrio fiscal relaciona-se diretamente com a capacidade de implementar e manter importantes políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à redução das desigualdades sociais. Sendo assim, para que se possa assegurar a concretude dos direitos sociais previstos na Constituição, é fundamental que se preserve o equilíbrio das contas públicas. Essa ponderação traz a noção de sustentabilidade, segundo a qual é relevante e desejável que o desenvolvimento social buscado possa...”

Ficou faltando aqui o restante. Bom, esse trecho já deu para entender que ele prossegue com essa questão das políticas sociais. Esse realmente, o trecho é muito interessante, porque ele vai alinhavando ao que eu acho que a gente pode começar a compreender como gastos fundamentais.

Tem uma obra muito interessante do Desembargador Marcos Abraham, em que ele vai falar dos gastos fundamentais. Que estariam ligados aos direitos fundamentais e aos direitos sociais. E esses gastos fundamentais estariam relacionados ao que o Ministro vem falando aqui, as políticas públicas voltadas à concretude dos direitos sociais. Aqui também está ligado com aquele estudo que fizemos com aquele professor que fala dos direitos fundamentais, da finalidade da administração pública, que seria promover a garantia dos direitos fundamentais. Do professor Arana.

Quer dizer, qual seria o objetivo da administração pública? Seria justamente atender essas necessidades fundamentais do cidadão e direitos sociais. Então, me parece que ele vai caminhando por essa linha de compreensão do Direito Administrativo ligado ao Direito Orçamentário com essa finalidade. Pena que eu parei aqui na transcrição.

RENATA ROCHA VILLELA - “Que o desenvolvimento social buscado possa se prolongar ao longo do tempo, o que somente ocorrerá diante de quadro de contas públicas equilibradas. Assim, para que as políticas públicas possam ser contínuas, exige-se um mínimo de controle e planejamento, evitando-se endividamento

público exagerado, que pode, em última análise, comprometer a atividade estatal e os serviços prestados à sociedade”.

CARMEN SÍLVIA DE ARRUDA - Eu acho que ele foi muito feliz nesses esclarecimentos, porque, de fato, são esses esclarecimentos que vão fazer a ligação do Direito Orçamentário com as políticas públicas e com os direitos fundamentais do cidadão. Eu acho que esse é o objetivo final.

E aí, por isso, se está se falando de garantia de direitos sociais fundamentais, que está previsto como garantias de direitos no corpo da Constituição, daí porque, então, se aplicar aos estados e municípios também, e não apenas à União. Você fez também mais um questionamento, que é com relação à...

Sobre o devido processo legislativo, a gente vem estudando isso. Ano passado, a gente concluiu uma *Revista [do ILP]*¹ tratando desse tema. Quer dizer, a orientação dos organismos internacionais, a OCDE e também na União Europeia, a orientação toda é no sentido que implementemos e que façamos as análises de impacto legislativo, o que aqui no Brasil ainda carece muito, e que isso deve fazer parte de processo legislativo, do devido processo legislativo.

Então, eu acho que, em termos internacionais, o Brasil atendeu com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quer dizer, ele já começou a atender ali e continuou nessa mesma linha ao incorporar o art. 113 no texto constitucional. E é interessante o que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao introduzir o art. 14, fez para atender a determinação do próprio FM também.

Quer dizer, a gente carecia de uma lei que tratasse da responsabilidade fiscal com mais força, com mais efetividade, e foi com esse objetivo que foi introduzido. Então, o impulso internacional, a motivação internacional que levou a essa introdução e que eu acho que foi bem acolhida no texto do artigo e também no texto da Constituição.

¹ Revista do ILP n.5, 2023 (Especial Análise de Impacto Legislativo). https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/25068_arquivo.pdf

E com relação ao próprio controle de constitucionalidade, também em um dos artigos, dos julgados (e aqui era o julgado ADI 6.102), ele fala: “A emenda constitucional, portanto, conferiu *status* constitucional à exigência, de modo a possibilitar, inclusive, o controle concentrado de constitucionalidade do ato normativo, que não observe seus ditames”.

Ou seja, ao deixar de ser uma previsão de lei, estabelecida em lei e, obviamente, alçando o *status* de dispositivo constitucional, permite o controle concentrado de constitucionalidade. Por isso que, então, as leis estaduais passaram a ser diretamente questionadas. O que me parece que realmente foi de todo proveitoso para a população, como vimos. Então, eram esses os acréscimos que eu acho que valiam ser referidos.

E agora, também, o que eu acho que vale a pena mencionar foi justamente a suspensão pelo prazo de 60 dias, e também o ministro Zanin, destaca a possibilidade de, mesmo no controle concentrado no Supremo, a possibilidade de um acordo, a utilização de um meio de solução que seja um meio acordado entre as partes, de forma a possibilitar um diálogo maior. Esse trecho também da decisão que suspendeu a liminar me pareceu bastante interessante.

Ele afirma e incentiva a utilização dos métodos alternativos de solução, que estão aí muito em voga. Quer dizer, eu acho que a gente sabe que o CPC permite, e esse novo CPC também introduziu as audiências, a possibilidade de acordo mesmo antes da contestação, então, eu acho que ele foi também por essa linha, tentando reafirmar a grandeza mesmo da celebração de acordos, porque o acordo vai possibilitar o diálogo, que é o que nós queremos.

Então, acho que eram esses acréscimos, se eu posso dizer assim, que eu teria aqui. E também uma coisa que me chamou bastante a atenção, mas aí já é mais a parte da Fazenda, a parte fazendária. Muito rapidamente, após a concessão da liminar, a Receita Federal já tinha no *site* notas de orientação para os contribuintes.

Acho também que a gente tem que parabenizar a Receita nesse ponto, porque eles estão, a Receita Federal, que eles estão sendo muito rápidos em dar concretude às decisões judiciais, esclarecendo, tentando fazer esclarecimentos à população do que fazer, porque, enfim, não era uma decisão definitiva, foi depois suspensão, mas temos aí uma quantidade enorme de contribuintes que ficam nessa expectativa do que fazer.

Então, acho que a Receita Federal agiu com bastante presteza e transparência ao disponibilizar essas informações imediatamente de como proceder. Então, eram essas, enfim, os acréscimos que eu teria.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Abrimos aqui para duas, três perguntas para os palestrantes. Alguém tem alguma consideração a fazer? Não precisa ser exatamente uma pergunta, pode ser uma consideração.

Algum caso aqui da Assembleia que teve o estudo? Qual foi a reação? Você prosseguiu mesmo sem o estudo? Temos alguém?

SR. BRUNO [Plateia] - Fiquei com uma dúvida, não sei se eu vou ser claro na exposição da própria dúvida. Mas quando a lei exige que, quando a própria lei exige que as proposições sejam acompanhadas do estudo de impacto orçamentário, ele não precisa, se eu entendi mal, ele não precisa necessariamente seguir imediatamente junto com a lei, ele pode ser estudo que seja feito desde que seja feito anteriormente à votação dessa lei em plenário.

Eu gostaria de confirmar se eu entendi mal. E como é que isso poderia ser evidenciado? Porque me parece que existem questionamentos judiciais se houve ou não estudo. Então, como é que a Casa Legislativa evidencia que houve, que foi devidamente embasado, se for o caso. Enfim, espero ter sido mais ou menos claro na pergunta.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Mais alguma dúvida? Que a gente pede para as palestrantes reagirem em bloco

SR. THIAGO [Plateia] - Meu nome é Thiago, trabalho aqui na Assembleia, e fiquei com algumas dúvidas. A primeira delas é com relação à análise do art. 113 do ADCT com relação à iniciativa, se são só proposições do Executivo ou são só proposições do Legislativo que precisam ter Análise de Impacto Orçamentário prévia.

Então, depende das duas. Se o parecer, por exemplo, de uma lei vinda do Executivo pode apresentar esse parecer pelo próprio Legislativo, ou seja, em comissões, as comissões apresentam esse impacto. Então, o Executivo não precisaria apresentar, porque já foi apresentado em uma comissão. E a terceira é se a ideia de renúncia fiscal seria englobada para além de renúncias. Então, por exemplo, uma venda de bem público precisa também ter impacto de orçamentário, uma autorização ou qualquer coisa do tipo.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Excelentes considerações. Então, com essas perguntas, vamos dar mais uma fala para a professora Renata, professora Carmen Sílvia... Professora Renata.

RENATA ROCHA VILLELA - Bruno, primeiro de tudo, sua pergunta foi muito clara, entendi perfeitamente, e sim, foi isso mesmo que você falou, eu mencionei a ADI 5.816, e eu li um trecho exatamente do voto do ministro Alexandre de Moraes, em que ele tem essa consideração, e aí eu vou ler de novo aqui para você.

“A formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo também supre essa necessidade de instrução do projeto de lei”. Eu noto que, no âmbito dessa discussão a respeito da desoneração da folha de pagamento, o estudo de impacto teria vindo num parecer apresentado numa das

comissões. Talvez até respondendo um pouco da pergunta do Thiago, mas sem querer entrar muito, depois eu dou devida atenção.

Então, veio posteriormente, não veio no início com a motivação, na exposição de motivos do projeto de lei, mas veio posteriormente em sede de parecer numa comissão. E aparentemente, embora o Ministro Zanin não tenha adentrado nesse aspecto no seu voto, aparentemente se considerou que esta vinda posterior em sede de parecer de uma comissão não foi suficiente para fins da devida fundamentação.

Então, acho que é uma questão de controvérsia entre duas decisões do Supremo. E que eu acho que vale, talvez, explorar pouco mais essa decisão do ministro Alexandre de Moraes, porque, eventualmente, ela pode ser uma salvaguarda para projeto que não tenha sido, desde o início, instruído. Quer dizer, abre aí uma possibilidade para que, de alguma forma, ao longo do processo legislativo, seja tomada uma medida que saneie uma eventual inconstitucionalidade formal. Pode ser.

Thiago, então, respondendo a sua primeira pergunta, esse estudo de impacto é somente para propostas que vêm do Legislativo ou propostas do Executivo. O art.113 do ADCT, ele se aplica, sim, para propostas de lei, para projetos de lei. Então, não só deve anteceder projetos que sejam oriundos do Poder Executivo. Pensando no Poder Executivo, a gente até tem já uma norma, que é esse Decreto nº 12.012, é agora de 2024.

É o sucessor do famoso Decreto nº 9.191. Esse Decreto nº 12.012 tem já, no anexo, uma série de questões prévias que devem ser postas antes da edição de atos regulamentares pelo Poder Executivo e por todos os outros entes da Administração federal direta, autárquica e fundacional.

Então, vamos dizer assim, a grande novidade do art. 113 do ADCT era justamente estabelecer que também para os projetos de lei deve haver esse estudo de impacto orçamentário financeiro. A sua pergunta, a segunda, se eu não estou equivocada, é se as comissões também poderiam apresentar esses estudos. E aí foi mais ou menos o que respondi ao Bruno agora,

que aparentemente foi isso que aconteceu no âmbito da Lei da Desoneração da Folha de Pagamento.

A estimativa de impacto veio no parecer do Senador Ângelo Coronel. Então, foi posterior ao início do processo legislativo mas, embora o voto do Ministro não tenha descido a detalhes, eventualmente não se considerou suficiente essa vinda posterior.

Então, é algo que a gente precisa esperar a jurisprudência amadurecer um pouquinho mais para a gente conseguir cravar algum entendimento mais seguro. E aí você pergunta, posteriormente, se seriam só renúncias fiscais que seriam albergadas ou quaisquer outros gastos públicos também deveriam ser antecedidos de um estudo de impacto. Leio rapidamente aqui com vocês de novo o que o art. 113 fala, porque eu acho que na mera leitura do dispositivo a gente já tem uma dica.

Ele fala da proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória. Então, qualquer despesa obrigatória, geralmente essas despesas obrigatórias, o que se entende, são despesas relacionadas com pagamento de servidores públicos, implementações de programas de governo, políticas públicas. Então, qualquer despesa dessa de grande vulto relacionada a um grande programa de governo tem que ser antecedida do estudo de impacto.

Agora, talvez, fazendo uma leitura que não está aqui no art.113, pensando um pouco na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas interpretações que os doutrinadores que falam sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, talvez nos auxiliem entender, eles falam que só essas despesas de grande vulto, deveriam ser antecedidas do estudo de impacto.

Então, despesas corriqueiras, despesas que não têm uma grande importância, digamos assim, que sejam relacionadas ao dia a dia do governo, essas seriam isentas da apresentação de estudo de impacto. E veja se eu respondi, por favor, a contento sua pergunta.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Sílvia, agora com a palavra.

CARMEN SÍLVIA DE ARRUDA - Eu acho que só o que eu gostaria de acrescentar seria com relação às emendas, porque a iniciativa... Eu concordo com a Renata, não teria dúvida que deveria acompanhar, seja qual for a iniciativa. Mas, enfim, tratando-se de leis orçamentárias, a iniciativa do Poder Executivo.

Mas o que me aflige um pouco, e é o caso aqui, é no caso de emendas. E aí, me parece que sim, também, a análise deveria, nos estudos, deveria acompanhar as propostas de emenda. Porque pode ocorrer o caso de haver uma análise numa proposta e não haver a emenda, que modifica a proposta. E aí eu acho que é o problema maior até.

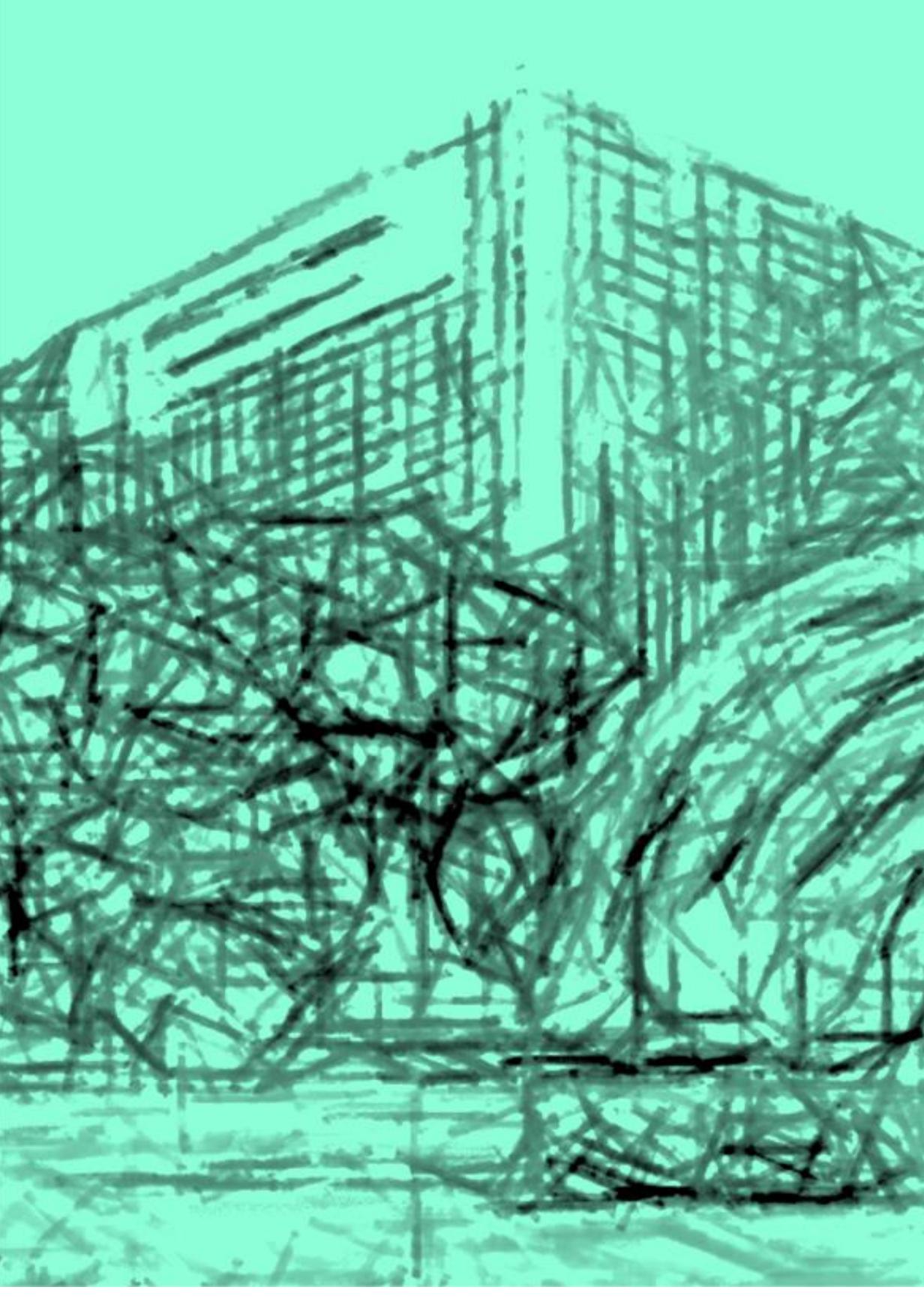
Fazer com que o dispositivo talvez não seja suficientemente claro, aí vai depender também de uma interpretação. Eu acho que, neste caso da desoneração, como a desoneração foi justamente por emenda, podemos compreender que a exigência do impacto é da emenda. Eu acho que não apenas do projeto de lei, mas também exigir...

E aí a gente vai ter outro problema, porque quem vai aferir, em última análise, qual é a análise de impacto que está mais correta? Então, quais são os requisitos dessa análise? Quem vai ser o fiel da balança para dizer, olha, essa análise que foi feita pelo Poder Executivo é melhor do que a análise que foi feita pelo Parlamento? Porque eu acho que é essa que vai ser a discussão agora, que a gente vai ver. E é nesse nível de detalhe que a gente vai ter que chegar. Porque, quem vai ser esse fiel da balança?

RENATA ROCHA VILLELA - Até porque a gente sabe que algumas emendas alteram o projeto original de forma substancial. Exatamente, como foi o caso. Existe aí uma argumentação muito forte do governo no sentido do projeto inicial. E depois veio outra argumentação no sentido diametralmente oposto. Se a gente está falando de evidências, de

análise de evidências, quem vai ser o fiel dessa balança? Vamos aguardar. Concluimos.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Bem, agradecemos imensamente as nossas palestrantes. Peço uma salva de palmas.



SEMINÁRIO
INICIATIVA NO PROCESSO
LEGISLATIVO

Painel 2

Iniciativa ao processo legislativo: aspectos
da federação e questões polêmicas

Alexandre Issa Kimura
Fábio Santana
Roberta Clemente
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

com contribuições de:
Renata Rocha Villela
Marcilene Andrade
Tassiane de Fátima Moraes

28/05/2024

* * *

AGNES SACILOTTO [Diretora-Presidente do ILP] –
Gostaria de agradecer muito a participação dos convidados, que
vou chamar para completar a Mesa conosco: Dr. Alexandre
Kimura, Procurador-Geral da Assembleia; Doutor Fábio Santana,
Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB e

doutor em Direito Administrativo; e a Dra. Roberta Clemente, assessora na SGP [Secretaria Geral Parlamentar da ALESP].

Vou passar a palavra para o Dr. Kimura.

ALEXANDRE KIMURA – Obrigado, boa noite. É um prazer estar aqui, [gostaria de] agradecer o convite, agradecer aos presentes, o Dr. Alexandre, a Dra. Renata, a Dra. Carmen Sílvia, agradecer ao Fábio, que está aqui junto conosco mais uma vez, à Roberta, nossa representante da Secretaria Geral Parlamentar, o pessoal do ILP, Agnes, Any, a Procuradoria, Iris [Kammer], Alexsandra [Dallaverde], e abraço especial aos demais servidores.

[Agradecer à] Dra. Marcilene [Andrade], lembrando que este evento, que está acontecendo hoje, foi concebido numa conversa nossa, num painel que nós tivemos na inauguração da Escola do Legislativo de Diadema (...). Naquela oportunidade, resolvemos discutir o processo legislativo e, nesse contexto, a iniciativa no processo legislativo; aproveitamos para debater algumas ideias sobre iniciativa, e hoje deu certo a nossa [proposta]. A Tassiane [Moraes] também estava, não estava? Abraço para todos. Bom, a minha parte é um pouco mais prática. Eu não fiquei focado em questões teóricas.

Então, aproveitando, com relação à iniciativa no processo legislativo, eu quero polemizar no final, mas não chega a ser uma polêmica. Eu quero só fazer algumas referências com relação ao que está sendo discutido no âmbito jurisprudencial. Sobre iniciativa no processo legislativo, tanto federal quanto estadual, porque aí se aplica o princípio da simetria, e, em consequência, como isso poderia ser pensado, refletido de uma maneira mais... talvez mais racional, mais aprofundada.

Antes de ocupar a chefia da Procuradoria, eu trabalhei muito tempo em contenciosos, e muitas ações diretas de inconstitucionalidade acabaram sendo defendidas aqui com a minha participação. E isso gerou uma avalanche de questões, problematizações que nós acabamos tendo que enfrentar e, assim, a gente percebe que a jurisprudência oscilou muito.

Até que teve acordo, que eu vou citar aqui. Foi a primeira vez que eu tive dois votos favoráveis sobre iniciativa no processo relativo dentro do órgão especial do Tribunal de Justiça. Eu já considerei aquilo uma vitória (...) dois desembargadores e, inclusive, o relator votaram segundo a nossa tese. Mas acabamos 23 a 2, que foi um placar não muito agradável, mas não foi uma votação unânime como acontecia em outras oportunidades.

E, dali em diante, acho que ganhamos volume no debate. O debate foi aprofundado, o debate foi aperfeiçoado. Acho que o próprio Judiciário reconheceu a participação do Legislativo, na iniciativa no processo Legislativo, a depender da matéria. E é isso que é a grande questão, a grande discussão que existe.

Para quem aí, eu sei que os assessores que não têm informação jurídica, só para fazer uma análise muito preliminar a respeito disso. As espécies normativas estão previstas no art. nº 59 da Constituição Federal. Emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decreto legislativo e resolução. Cada qual com uma iniciativa específica, cada qual com um regramento específico com relação à iniciativa: medida provisória, só o chefe do Executivo, emendas à Constituição de maneira diferente do que a proposta por leis complementares e ordinárias.

Então, aqui, a gente tem que considerar que conforme a espécie normativa, haverá regra própria para iniciar o processo legislativo, apresentar uma proposição. Na Constituição do Estado de São Paulo, nós temos as próprias espécies normativas que não são idênticas às que estão previstas na Constituição Federal. Nós não temos aqui no Estado de São Paulo uma lei delegada, e não temos na Constituição do Estado de São Paulo medidas provisórias.

Podia ter, mas optou-se aqui, diante da autonomia do ente federativo, que na Constituição não constassem essas duas espécies normativas no art. nº 21 da Constituição do Estado de São Paulo. Bom, e o que... Qual é o grande norte que trabalha toda a discussão jurisprudencial sobre o processo legislativo?

O grande norte é o princípio da simetria. Artigo nº 25, caput: “Os Estados organizam-se e regem pela Constituição e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. São normas de reprodução obrigatória. A jurisprudência do Supremo é pacífica. Eu falo que não existe alguém que possa discutir isso. Então, o princípio da simetria é o princípio predominante na ideia de processo legislativo.

O Estado tem, na sua Constituição, normas que obrigatoriamente devem observar aquilo que estiver disposto ou prescrito, para quem prefere Filosofia do Direito, ou prescrito o que estiver na Constituição Federal. Essa aplicação do princípio da simetria, reconhecida, por exemplo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.872, ela... Citei aqui dois exemplos, a aplicação.

No recurso, no agravo regimental, no Recurso Ordinário nº 130.1031, relatado pelo ministro Edson Fachin: “O entendimento dessa Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluindo o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória por força do princípio da simetria”.

“Da mesma forma, competência do governador para iniciativa de leis sobre regime jurídico e remuneração de militares estaduais também se aplica a esse princípio da simetria”. Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 6.321. Com detalhe. Eu acho que essa questão aqui sempre foi uma questão de muito debate. A simetria é um vetor que você não pode perder. O grande problema é com relação à emenda à Constituição do Estado.

O que acontecia? Vou contar na prática. Se nós temos que observar a simetria com relação ao processo legislativo federal no âmbito dos estados, o que o deputado poderia fazer? Em vez de propor um projeto de lei que era de iniciativa do governador, ele apresentava uma Proposta de Emenda à Constituição, cuja iniciativa no âmbito federal é ampla, independente de matéria.

O que o Supremo precisou decidir? Que no campo de Proposta de Emenda à Constituição, observa-se a iniciativa de

leis. Nos Estados, isso foi retratado, entre outros acordos aqui, em outras ações, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.211, pelo Ministro Alexandre de Moraes. Então, veja, é simétrico, mas nem tanto.

Tem algumas questões que a gente consegue estabelecer aqui, ou pelo menos estudar de uma maneira diferente, para evitar que o legislador estadual fique preso na iniciativa que, a princípio, seria do Executivo, e possa, por meio de uma PEC, apresentar a mesma matéria, já que em PEC não tem a reserva de iniciativa no âmbito federal, mas agora passa a ter no âmbito dos estados.

Então, essa é uma questão reconhecida pelo Supremo, mas que vez ou outra debatida aqui no âmbito da Assembleia Legislativa. Outra questão importante no aspecto da simetria são as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar, ou seja, de aplicação restrita, são *numerus clausus*, rol taxativo. Eu não posso estabelecer outras hipóteses além daquelas previstas no art. 61 da Constituição Federal. Ou dispersas por todo o texto constitucional.

Então, as hipóteses são sempre em *numerus clausus*, sempre de âmbito restrito, sempre com rol taxativo. Eu não posso ampliar essas situações para outras situações que não previstas expressamente na Constituição. Então, com relação à iniciativa, com relação ao processo legislativo, são essas as questões que norteiam o nosso debate.

Processo legislativo: a gente trabalha sempre com três fases. Fase introdutória, iniciativa. A fase constitutiva, que envolve a deliberação legislativa e a deliberação executiva, que é o veto. Promulgação e publicação da lei.

Vamos trabalhar só com a fase introdutória, então, o que a gente tem com relação ao processo legislativo, que é a proposta aqui apresentada. Eu vou ficar muito focado no art. nº 61 da Constituição Federal, que tem reprodução aqui na nossa Constituição do Estado de São Paulo também, por força do princípio da simetria.

Então, a iniciativa, nessa fase introdutória, é classificada pela doutrina, das poucas vezes que eu vou falar em doutrina. Antigamente, a gente dava palestra e falava em doutrina. Agora, dá palestra e fica falando da decisão do Supremo, que é o que nos motiva a estudar. Agora, é só Ação Direta de Inconstitucionalidade, recurso extraordinário, e por aí vai.

Ouvi a palestra anterior, de fato, parabéns, mas ela é muito focada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A doutrina classifica a iniciativa em privativa, concorrente ou popular. Iniciativa privativa ou reservada. Projeto que envolva aumento de remuneração do servidor do Executivo. Só pode ser apresentada pelo governador, só pode ser apresentada pelo presidente. O deputado não pode apresentar projeto dessa natureza por caracterizar vício de iniciativa (art. nº 61, § 1º).

A iniciativa concorrente, que seria, em tese, a regra, que está no art. 61, caput, da Constituição Federal, e no art. 24, caput, da Constituição do Estado de São Paulo. Tanto o deputado quanto o presidente... a iniciativa é ampla, qualquer deputado ou o chefe do Executivo poderia prover a apresentação de um projeto de lei. E a iniciativa popular, o projeto de lei ordinária, art. 61, § 2º, e 24, § 3º, da Constituição Estadual.

Aqui também a ideia de simetria não é aplicada em razão das peculiaridades, União e estados. Na União, requisito, iniciativa popular pode ser exercida, no art. 61 da Constituição Federal, § 2º: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada deles”.

Por força do art. 27, § 4º da Constituição Federal: “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”. A nossa Constituição, aqui do Estado de São Paulo, no art. 24, § 3º, item 1, prescreve que o exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projetos de lei subscritos por no mínimo cinco décimos de unidade por cento do eleitorado

do Estado, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos responsáveis perante comissões pelas quais tramitar”.

Ou seja, não guarda mesmo essa ideia de simetria. No caso de iniciativa popular, também não é aplicada de maneira idêntica ou de maneira que seja reproduzida obrigatoriamente.

Vamos para os casos práticos. O que eu quero trabalhar é justamente esse art. 61 e apresentar as diferentes decisões do Supremo Tribunal Federal e duas decisões do TJ, nas quais eu tive a oportunidade de participar, apresentando as informações pela Assembleia Legislativa de que, num primeiro momento, foi muito restritivo o posicionamento do Supremo, com relação à iniciativa do processo, do projeto de lei apresentado pelo deputado. Olha só: “A intenção do legislador de conferir maior efetividade no direito individual ou social não convalida o vício formal verificado pela iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela administração pública”.

Essa foi a Ação Direta nº 2.417. Da mesma maneira, proclamou inconstitucionalidade de uma lei gaúcha de iniciativa parlamentar que instituiu o Programa Estadual de Iluminação Pública - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.144. Mais uma decisão restritiva.

A Emenda Constitucional nº 32 não retirou a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para enviar projetos e leis sobre atribuições e estruturação de órgãos da administração pública. Ao contrário, permitiu que tais iniciativas sejam realizadas mediante decreto, desde que não haja aumento de despesas nem criação ou extinção de entes públicos. Permanece a vedação do Poder Legislativo iniciar proposições que interfiram na organização de órgãos da Administração Pública.

Essa é de 2014, ADIN 2.443. A terceira restritiva, essa foi aqui do TJ de São Paulo. Dessa eu participei apresentando as informações - “Dispõe sobre registros e estabelecimentos que atuam no comércio ou na fundição de joias usadas”. O que foi argumentado aqui? Que envolvia diretamente a organização do

Poder Executivo, criando até obrigações de fiscalização, de aumentar a segurança.

O que eu apresentei nas informações aqui na Assembleia Legislativa? Olha, organização da administração pública, e no caso da Secretaria de Segurança Pública, não tem nada a ver com Segurança Pública em si. O foco do projeto, da lei aprovada, era a Segurança Pública, não era organização da Segurança Pública. Então, a partir desses parâmetros, nós tentamos estabelecer aqui um alcance social que pudesse ser oferecido pelo projeto de lei e a questão de organização administrativa.

Porque, se nós pararmos para refletir um pouco, todo projeto que envolva política social, de certa maneira, vai envolver a participação do Poder Executivo, de alguma forma. Vai envolver a organização administrativa para o cumprimento daquele projeto. Fiscalização, não existe um projeto de lei da Assembleia Legislativa que possa abordar uma política social, que não haja uma participação do Poder Executivo de alguma maneira. Então, era essa a questão.

Porque, se eu levar a ferro e fogo que os projetos apresentados pela Assembleia Legislativa, que têm um cunho social, que envolvem uma política social, sejam puros, sem envolver a organização administrativa, eu não vou conseguir nunca aprovar projeto, porque todos eles teriam risco de inconstitucionalidade. O que causa uma despesa, depois acabou passando, a jurisprudência aumentou.

Mas, perceba, é justamente isso que “pega” na discussão dos projetos de lei da Casa e que envolvam a discussão de constitucionalidade. Em consequência, teve outra decisão que eu fui pesquisar agora, até mencionei lá em Diadema, na inauguração da Escola [da Câmara], que era a questão da instalação do aparelho eliminador de ar em unidades servidas por ligação de água e esgoto.

Era uma Lei Estadual nº 1.520, de 2007. Mesma questão. Qual foi o foco aqui que nós tentamos defender nas informações? Proteção do consumidor. Que a instalação do aparelho eliminador

era para que as bolhas não fossem computadas como água. Era para preservar o consumidor.

Qual foi a decisão? Que havia uma obrigação a ser instituída ao Poder Executivo, no caso, a empresa concessionária, para poder cumprir os mandamentos da lei, as prescrições da lei. Então, ficou nesse foco e acabou sendo declarado inconstitucional lá atrás, lá em 2007, 2008.

Quando fui pesquisar isso, me deparei com uma decisão mais recente do Tribunal de Justiça, agora de 2020. Um município fez uma lei parecida, Rio Grande da Serra. E qual, para minha surpresa, qual foi a decisão recente do Tribunal de Justiça de São Paulo? Pode. Eu fui o maior advogado na época. Mas, assim, a jurisprudência mudou. A jurisprudência amadureceu com relação à discussão desse campo.

Nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, eles entenderam que não havia vício de iniciativa se essa proposta tenha sido apresentada por vereador. O vereador pode apresentar propostas dessa natureza em razão do Direito do Consumidor.

A inconstitucionalidade dessa lei aqui foi por outra razão: olha, não pode município impor obrigação ao órgão do Estado. Foi por outra razão, mas a questão da iniciativa passou de uma maneira, ou seja, uma mudança de orientação em relação ao mesmo tema, à mesma temática. Certo?

Agora, por outro lado, decisões ampliativas, ou seja, decisões que passam a reconhecer a iniciativa de membro do Poder Legislativo, vereador, deputado, senador, para apresentação de projetos de lei. Aonde a gente chega? Olha só, a primeira aqui, ministra Carmen Lúcia. Iniciativa parlamentar em lei que dispõe sobre nepotismo, criando requisitos para impedir o nepotismo na administração pública. Entendeu? Possível. Então, não é organização administrativa.

Qual foi o foco aqui? Princípio da moralidade. Nesse conflito de direitos, preservou-se aqui o princípio da moralidade, em detrimento da ideia de reorganização administrativa, organização administrativa no âmbito do Executivo. A segunda, essa foi, para mim, uma das melhores, do Estado de Amazonas,

Lei 50, de 2004, que impôs ao Executivo um teste de maternidade e paternidade, sem ônus para o administrado, sem ônus para o cidadão. Reconheceu possível.

E aqui o ministro Eros Grau foi muito cuidadoso, foi bem interessante a abordagem que ele faz, porque ele entendeu que não havia vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local.

O que ela fala? Ela trata de uma política social. E ao tratar dessa política, ainda que cause despesa, ainda que envolva a participação da Secretaria da Saúde, ela não pode ser, por essa razão, considerada uma lei com vício formal, com vício de inconstitucionalidade. Então, essa Ação Direta nº 3.394, essa aqui, acho que todo mundo trabalha no Legislativo, citando as informações, contra o Executivo quando vem.

A terceira decisão já é uma tese que foi proferida no Tema 917, relatado pelo Gilmar Mendes: não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração, não trata da estrutura de atribuição dos seus órgãos, nem do regime jurídico dos seus servidores públicos. Essa questão aqui foi interessante porque ela dispunha sobre instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias.

Impunha a despesa, instalação dessas câmeras de segurança, é lei do município do Rio de Janeiro. E o Supremo acabou avançando também nesse debate, reconhecendo o poder do parlamentar propor o projeto de lei em assuntos dessa natureza. O Ministro Barroso já impôs duas obrigações.

É possível a reserva de iniciativa do chefe do Executivo, mas não pode envolver os seguintes aspectos: não preveja aumento despesa fora dos casos condicionalmente autorizados e não disponha sobre atribuições e estabeleça obrigações a órgãos públicos. E é aqui que vem o grande problema com relação às políticas públicas e às políticas públicas de natureza social.

O que eu falei anteriormente: sempre haverá alguma obrigação, sempre haverá alguma questão que o Executivo tem

que enfrentar em um projeto de lei que tenha cunho social. O importante disso tudo é a questão da polêmica que eu mencionei lá no início. E aqui eu acho que até o debate podia ser abordado no tema do impacto. O Legislativo está submetido, assim como o Executivo, ao impacto orçamentário. E o Judiciário? Recurso Extraordinário nº 684.612, com repercussão geral, o Tema 698.

A intervenção do Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência, não viola o princípio da separação dos poderes. Acho que essa é a grande questão. Percebe? Há um entendimento restritivo com relação à iniciativa do projeto de lei pelo parlamentar, não vou mencionar o ente federativo.

O projeto de lei é esse, que passa por veto, passa por controle no seu curso. E uma decisão judicial, e eu, pelo amor de Deus, não vou falar que eu sou contra o que está sendo discutido aqui no Judiciário, eu concordo com a decisão, não é isso. Mas a questão é que o Judiciário pode fazer, só que o Legislativo, que é o órgão onde deveria ser discutido, não pode, por conta de uma interpretação mais restritiva. Então, eu acho que essas questões...

Essas questões que, talvez, mereciam uma reflexão mais aprofundada. E aí, pelo painel anterior, e o impacto orçamentário de uma decisão judicial? Eu trouxe dois casos aqui, além do Tema 698. Uma lei que impõe a obrigação de fazer, precisando da ampliação de UTI adulta do Hospital Universitário.

O Judiciário entendeu que é possível implementar. A Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma do Supremo, e a segunda lei que impõe a determinação de restauração de rodovias estaduais. Olha só, eu tenho a certeza de que, se fosse um projeto de lei com o mesmo teor, talvez a Declaração de Inconstitucionalidade viria de maneira certa.

[...]

De todo modo, só para finalizar... A iniciativa do projeto de lei do Legislativo, eu acho que tem que ser vista de uma maneira bem ampla, do parlamentar de uma maneira bem ampla. E quando a gente trata de políticas públicas, você tem que saber que tipo de organização você está abordando. Se é uma política

social, se eu estou tratando de infraestrutura, que com certeza não vai... A ideia é do Executivo mesmo, a ideia é a iniciativa do Executivo.

Se eu estou tratando de uma gestão pública, de organização administrativa interna que crie obrigação, também eu acho que aqui não cabe. Ou se trata de uma política econômica, ou seja, precisamos discutir em política pública qual é o fator, qual é a razão daquele projeto, se é gestão, se é influência, se é política social propriamente dita. Então, assim, eram essas as considerações que eu gostaria aqui de abordar, é essa reflexão que eu gostaria de trazer, porque a jurisprudência caminha em sentido oposto.

No campo do Legislativo, de uma maneira, agora melhorando um pouco a atuação do parlamentar, mas o campo do Judiciário permitindo essa atuação. Não que eu seja contra, repito, eu sou a favor, eu só acho que a gente precisa debater esses dois fatores para chegar a um ponto de equilíbrio. Era isso. Agradeço a todos. Obrigado.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - A professora Roberta, por favor.

ROBERTA CLEMENTE - Boa noite. (...) Eu não tenho formação jurídica. Eu fiz Administração Pública e Governo, então, eu penso sempre em política pública. Então, o Alexandre falando aqui, eu lembrava que havia os “legislativistas” - eu fazia a minuta de parecer nas Comissões - e os “executivistas”.

Eu sempre fui uma “legislativista” aguerrida, que, para mim, é política pública, se está no PPA, se está nos objetivos do PPA, pode incluir. Então, o que eu vou falar aqui? O que a gente vive: a competência do Estado é residual, da Assembleia é pequena, mas eu sempre defendo, pode-se aprimorar a lei. O Executivo tem uma preponderância muito grande na iniciativa de leis, mas a gente pode aprimorar, através de emendas.

E a gente pode aprimorar. E o que a gente pode fazer aqui, questão da iniciativa, a gente pode assessorar os parlamentares da

melhor maneira possível. Então, a gente tem uma área, que é a Divisão de Consultoria Legislativa, nas Comissões que elaboram minutas. Um parlamentar tem uma ideia e fala: “tive uma ideia maravilhosa, dá para converter em lei”? Vamos ver.

Se não der, a gente sugere uma iniciativa. Eu falo “a gente” porque eu visto a camisa da Assembleia mesmo. E tem a Assessoria das Comissões, a Divisão de Apoio às Comissões, que orienta. Então, primeiro a Comissão que analisa [as proposições] é a de Justiça. Quando ele falou aqui das rodovias, eu falei: “Isso não passa nem pela Justiça, já vai para a votação prévia e morre lá”. E tem a Divisão de Apoio às Comissões, o gestor está aqui, o João, que orienta os deputados na questão do Regimento. Por quê?

O que eu acho muito legal do Legislativo? São 94 membros, todos eleitos, todos iguais. Com direitos iguais, e que têm que representar setores da população muito diferentes. E, no final, têm que apresentar uma única decisão da Assembleia. E está menos fragmentado o número de partidos nessa legislatura. Mas, na passada, eram 24 partidos. E tem que chegar à Mesa do Colégio de Líderes.

Quando eu acompanhava, puseram um puxadinho, daí puseram um segundo puxadinho, daí trocaram a Mesa, porque não cabia tanto líder. E agora diminuiu para 12. E agora com as redes sociais, eles têm que responder imediatamente a quem eles representam e chegar a uma decisão comum. Como é isso? Com o Regimento Interno, que vai mediando e que é o nosso papel.

Também, no Departamento de Comissões, tem a Divisão de Redação Legislativa, em que eu trabalhei há alguns anos, que eram os “legislativistas” versus os “executivistas”, que faz as minutas de parecer, dá uma assessoria para aprimorar o projeto de lei. E um lugar que eu nunca trabalhei, mas a gente tem a Pesquisa Jurídica, que é a Divisão de Pesquisa e Atualização de Atos Normativos.

Eles indexam, têm as leis estaduais atualizadas, tem só decreto, já está lá, por tema, tem os projetos de lei. Então, a gente pode pesquisar e orientar os parlamentares e a população como

pesquisar. E é isso, o que eu teria que acrescentar. O Alexandre falou das resoluções que têm a iniciativa. Que têm iniciativa privativa da Mesa, o que altera os serviços da Assembleia.

E hoje foi aprovado projeto de resolução da Mesa, e a Mesa deu parecer. A Mesa deu parecer por quê? Porque teve emenda. A Mesa fala sobre a emenda. E projeto de alteração do Regimento, qualquer parlamentar pode apresentar, mas só a Mesa pode analisar e dar parecer. São diferentes e são dois turnos de votação.

E a denominação desse salão, que é o Teotônio, data festiva, qualquer parlamentar pode apresentar, passa por Justiça, Finanças e a Mesa também. Resolução passa pela Mesa, a não ser que seja a 6ª CPI. Porque entenderam que a Mesa teria um poder de veto muito grande. Então, passa pela Justiça, Finanças e a maioria absoluta.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO – Professora Roberta, interessantíssimas as considerações, veja quantos elementos ela trouxe. Tantas pessoas diferentes aqui representando segmentos da população e o papel do Regimento Interno nas suas etapas, para que o processo legislativo caminhe, para que você consiga gerar consensos, ver como é que vai ter essa voz única.

Foi uma alegria. Que bom que você pôde estar aqui com a gente hoje, trazendo essa experiência tão rica. A gente sempre precisa trazer gente fora do Direito, que é a maior dificuldade. Então, foi uma satisfação. Obrigado. Professor Fábio, com a palavra.

FÁBIO SANTANA - Boa noite a todas e todos. Quero dizer da imensa dificuldade de falar depois do Kimura. Esgotou o tema em todos os sentidos da palavra esgotamento, sejam os aspectos técnicos, sejam os aspectos práticos. Kimura, muito obrigado pelo convite. É uma imensa honra estar aqui do seu lado.

Quero agradecer também ao Dr. Alexandre Cunha, que é um querido amigo, grande professor também, que hoje não está expondo aqui, só está mediando, jogando a bola para lá e para cá.

Não nos deu a honra de aprender com ele, mas é uma imensa alegria estar com você. Doutora Roberta. Cumprimento também a Dra. Marcilene conosco aqui, Dra. Taciane, cumprimento a todos e todas. Agradeço o convite de estar aqui, Dra. Agnes, Dra. Any. Obrigado. Parabéns ao ILP por esse evento maravilhoso.

Eu acho que o Dr. Kimura trouxe reflexões muito importantes para a gente refletir algumas questões, que são importantes, sem também confundir aqui mutuamente, para a gente não fundir aqui as coisas, mas acho importantes algumas reflexões. Por exemplo, o Kimura colocou a questão de o Judiciário poder implementar políticas públicas se fosse o Legislativo...

Acho que isso é muito interessante, isso é muito sintomático, porque o Estado brasileiro, a primeira Constituição Brasileira é de 1824, é uma Constituição Imperial. Então, a Constituição Imperial criou um Estado modelo unitário, você tinha um poder central sem descentralização do poder para as províncias, que não tinha um estado, eram províncias. Havia a centralização do poder numa figura central, na figura do Imperador. Então, o Estado Brasileiro se torna independente dessa forma, um poder centralizado.

Ou seja, em alguma medida, não há a constituição do federalismo brasileiro como o modelo americano, em que havia colônias independentes. As Treze Colônias eram independentes, e elas resolveram se unificar para criar um Estado, e criaram os Estados Unidos da América. Aqui não, aqui você tinha um poder centralizado e que, com a Proclamação da República, ou seja, o militar que resolveu acabar com o regime imperial, a gente passa, aí sim, ao Estado Federal com a Constituição de 1891.

Então, veja, a gente cria um modelo central que, com a abdicação do trono de Pedro de Alcântara I em favor do seu filho, com seis anos de idade, o que acontece nesse período, pessoal? Período regencial. Várias revoltas regenciais. Exigindo, dentre outras coisas, o modelo federal, a emancipação, mais poder para as províncias.

Ou seja, enquanto a gente tinha príncipe regente, que não tinha ainda a maioria para assumir o trono, a gente teve guerras em prol de maior autonomia para províncias. Quando nós tivemos a antecipação da maioria, em 1840, as revoltas acabaram. Ou seja, a gente tem uma tradição no Brasil de centralização do poder num órgão federal. Tanto que nós temos hoje, na Constituição de 88, um federalismo que é assimétrico.

Se você pegar o rol de competências do governo federal, da União, é infinitamente superior. Fala sobre tudo: financeiro, direito civil, processo, fala sobre tudo. E o que resta para nós aqui, para os demais entes federativos, porque eu sou dos municípios, resta para os estados, ainda mais do que para os municípios, é suplementar aos estados, o interesse local. Resta para a gente pouca coisa. Então, a gente tem essa tradição de confiar em um poder central e desconfiar dos poderes descentralizados. A gente tem essa tradição.

Então, por isso que talvez a gente tenha uma cultura de: “Olha, se é uma legislação estadual, é muito mais fácil declarar a inconstitucionalidade, do que se eu tenho uma norma advinda do Judiciário, porque o Judiciário é um órgão técnico, não tem a questão política, a política local ali, então, o Judiciário é mais isento, é mais técnico”. Embora, *data maxima venia*, que o nosso eminente magistrado... Mas não é técnico, porque magistrado tem uma caneta. Quem é técnico é o Executivo, que tem suas secretarias técnicas, que pode emitir os laudos e os pareceres.

O Judiciário não é técnico. Então, que presunção é essa que nós temos do Judiciário ter o poder de implementar políticas públicas numa canetada, e o Legislativo e o Executivo terem todo esse preconceito por parte do Estado Brasileiro, sobretudo por parte da possibilidade de extirpar as normas elaboradas pelo Poder Executivo, seja por medidas provisórias, seja no âmbito do Poder Legislativo?

Acho que isso parte de um pressuposto da Constituição do modelo brasileiro federalista, do modelo federativo brasileiro. Então, acho que a gente, tendo essas ideias também em mente, isso nos ajuda a compreender um pouco o cenário em que a gente

está. Agora, de fato, viu, Kimura, essa questão, a gente vive muito isso lá no município, decisões em matéria de Saúde, sequestrando verba pública. Quer dizer, o Judiciário pode sequestrar... Aqui a gente tem o maior cuidado de analisar o impacto orçamentário de uma legislação, não pode fazer, tendo em vista a repercussão econômica.

O Judiciário pode simplesmente sequestrar uma verba pública porque não forneceu o medicamento em 24 horas, porque não forneceu o medicamento em 48 horas. Então, a gente tem realmente aí dois pesos, duas medidas. A gente sabe que os Poderes têm, realmente, a separação dos Poderes, têm freios e contrapesos, mas de fato, acho que a gente tem que dizer, com todas as letras, que a gente tem realmente uma, digamos assim, uma blindagem do Poder Judiciário em relação à possibilidade de imiscuir-se nos demais poderes.

Se isso está certo ou está errado, é o momento que nós vivemos aqui, o circunstancial. Eu acho que a gente tem realmente uma soberania, não diria soberania, mas uma preponderância do Poder Judiciário em relação aos demais poderes. Agora, como que nós podemos equilibrar isso? Veja, algumas questões, em matéria de iniciativa, para a gente não fugir do tema, são importantes a gente colocar.

Veja bem, a opção, como muito bem colocou o Kimura, de que as assembleias legislativas, para que a gente possa fazer uma proposta de emenda constitucional, e nós temos que diferenciar, como o Kimura colocou muito bem, a iniciativa de emenda constitucional é diferente de iniciativa de lei ordinária e lei complementar, para que a gente possa, por exemplo, fazer uma emenda à Constituição do Estado de São Paulo, para que a gente fique aqui, é necessário uma legitimidade daquele que está propondo essa emenda.

Ou seja, tem que ter um terço dos deputados aqui do Estado, ou uma iniciativa do Governador, ou uma iniciativa também de terço das câmaras municipais ou dos cidadãos. Essa é a legitimidade para a emenda constitucional daqui do Estado de São Paulo. Agora veja, engraçado, câmaras municipais. Por que

não pode ter uma legitimidade dos prefeitos, em vez das câmaras? Por que o prefeito que representa aquela entidade...

Quem é o representante do município, em última análise? É o prefeito também, tanto quanto o presidente da Câmara. Qual a diferença? Por que a gente tem que ter uma quantidade, uma dificuldade muito maior? Porque você tem que aprovar, por maioria simples, em cada câmara dos vereadores, para que você tenha ali a maior...

A legitimidade se dá em razão de um terço das câmaras municipais, eu tenho que ter a maioria simples em cada câmara, um terço das câmaras no Estado, para poder propor uma emenda constitucional. Por que eu não posso ter um terço dos prefeitos propondo essa emenda constitucional? Por que não pode? Isso é uma opção. Uma opção que veio por uma simetria no modelo federal, que também prevê lá mais da metade das assembleias legislativas, mas por que se exclui o chefe do Poder Executivo?

Acho que, para quem é procurador do município, se sente preterido nesse sentido. Por que não pode ser o chefe do Poder Executivo? Então, essa é uma opção que já pressupõe... Todas as opções, elas pressupõem ocultações. O que eu estou dizendo por detrás? O que eu estou dizendo nas entrelinhas?

Olha, prefeito, vocês não têm legitimidade para propor legislação. Vocês não têm, governadores, vocês não têm legitimidade para propor emenda constitucional aqui. Vocês não têm essa prerrogativa, são só as assembleias. Então, estou excluindo um poder de um ente federativo que representa tanto quanto o outro. Então, essas escolhas que nós vamos fazendo refletem uma ocultação... Um preconceito que nós vimos.

Nós já vimos um preconceito em relação ao poder central, e agora nós estamos vendo um preconceito em relação ao servidor do Executivo, que não pode propor emendas à Constituição do Estado, no caso dos prefeitos, e os governadores não podem propor emenda à Constituição. Então, nós temos outro preconceito, outra entrelinha no modelo federativo. E quando o Kimura colocou muito bem a questão dos vícios, dos problemas,

a gente tem a iniciativa legislativa, só que nos interessam os vícios.

Na vida, a gente quer apontar os problemas. Quais são os problemas? A pessoa faz 99% das coisas corretas, a gente só aponta o que acontece. E no Direito é a mesma coisa, a gente quer saber dos vícios. Quais são os vícios de iniciativa? Isso não pode fazer? A gente não quer nem saber o que pode, a gente quer saber o que não pode fazer.

Então, quais são os vícios de iniciativa? O Kimura trouxe também... É muito difícil falar depois dele, porque eu ia trazer coisas que ele já falou muito bem, da questão das câmeras de monitoramento, dessa questão do vício de iniciativa, ou seja, a atribuição de uma autoridade, por que eu reservo a competência de iniciativa para aquela autoridade?

Por que uma autoridade tem uma reserva de iniciativa? Porque aquele poder precisa manter independência, porque os poderes da República são independentes entre si, harmônicos. Então, se eu digo que o Poder Legislativo pode, por exemplo, extinguir todos os cargos do Poder Executivo, eu interfiro na independência do Poder Executivo. Ao meu sentir, o limite da reserva de iniciativa deve ser a independência.

Então, quando o Kimura reclama, assim, com toda razão, da questão de que todos os direitos sociais, toda a política social acaba esbarrando na organização do Poder Executivo, e aqui eu poderia falar assim, infelizmente, “cada com seus problemas”, porque eu sou do Executivo, e acho que tem que manter assim, mas eu concordo com o Kimura em alguma medida.

Bom, o limite da iniciativa... Porque se todos representam o poder, se eu represento o ente federativo, se tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo representam o poder, o ente federativo Estado, todos, portanto, têm que cumprir os desideratos da Constituição, as competências concorrentes que estão lá na Constituição, e também as competências administrativas, todos, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo. Então, eu não posso ter uma reserva de exercício das atribuições daquele ente federativo.

Parece-me que a reserva de iniciativa deve se ater ao limite da violação da independência daquele poder. Então, se, em alguma medida, o projeto de lei, de iniciativa do parlamentar, ferir a independência daquele poder, ou seja, estou atribuindo uma função ou uma atividade a uma secretaria de modo que atrapalhe o exercício daquela secretaria, aí sim.

Aí me parece que você fere a independência daquele poder. Mas, se já está inserido, já tem um serviço, eu estou apenas agregando mais um pouco, eu não estou interferindo na independência daquele poder, aí me parece que não. Então, nessa perspectiva de que por que a Constituição reserva iniciativa? Ela reserva porque ela tem que manter a independência dos poderes, porque é um comando constitucional.

Nessa perspectiva, e aí acho que é uma interpretação que a gente vê muito, quando eu estava lá na ATL [Assessoria Técnica Legislativa], no município, era muito isso, as leis autorizativas. Então, faz uma lei autorizativa, aquela coisa toda para pegar o bônus político, uma lei que, tudo bem, estão me autorizando, mas não sou obrigado a fazer nada, estão me autorizando.

Pelo menos no município tinha uma grande discussão em relação a isso, e os vereadores iam lá e falavam: “Mas eu faço o quê? Eu também fui eleito para contribuir para o município, você está dizendo que é tudo seu, tudo tem que passar pela prefeitura”. Então, assim, é uma questão isso. E é legítimo o Poder Legislativo contribuir para a política pública, para o exercício das competências municipais, para o desenvolvimento social, para a redução das dificuldades, para os objetivos da República.

Agora, me parece que a gente tem que ter esse sistema de equilíbrio, tanto com o Poder Judiciário, tanto com o Executivo, quanto com o Legislativo, no sentido de que a reserva de iniciativa deve se ater aos limites da independência daquele poder. Se o projeto de lei não fere independência, se ele não gera uma despesa a ponto de eu ter que reestruturar a administração, de eu ter que fazer uma outra licitação, de eu ter que causar remanejamento orçamentário, se é uma coisa que não gera isso,

então, parece-me que não feriria a independência dos poderes, então, não teria um vício de iniciativa.

Com essas considerações, porque realmente eu aprendi mais do que posso falar, eu acho que trazendo pouco a experiência do município, a nossa perspectiva constitucional da história brasileira, acho que a gente pode, construindo juntos, acho que o Kimura colocou isso muito bem, a jurisprudência vai construindo. E cabe a nós trabalharmos para isso. A gente é que tem que provocar, a gente é que tem que fazer.

Não vamos deixar de fazer antes, porque com medo de... Não, vamos fazer, e vamos ver, e vamos lutar, e vamos defender. É 23 a 2, mas daqui a pouco já é 21 a 4, daqui a pouco a gente reverte, e assim vai. E assim o Direito vai sendo construído por nós, que estamos aqui nos poderes que realmente fazem cumprir as obrigações, os objetivos da República. Obrigado.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Muito bom, amigos. Estamos abertos a perguntas. Temos considerações. Sim, já ia provocar. Tassiane e Marcilene, se já quiserem, as duas, fazerem uma intervenção, seria um prazer.

[...]

TASSIANE DE FÁTIMA MORAES - Boa noite. De início, já quero parabenizar todos os palestrantes, os anteriores, o mediador, uma Mesa maravilhosa. Pude aprender bastante coisa, já tinha conhecimento na prática, mas pude aprender bastante coisa também. Eu sou Tassiane, me apresentando, Procuradora Legislativa de Laranjal Paulista, no interior de São Paulo.

E o meu questionamento vai em torno de todas as falas de hoje, inclusive do primeiro painel, que é com relação à emenda ao projeto de lei. Porque, na Câmara onde eu atuo... Em algumas câmaras, eles exigem um parecer jurídico automático de todos os projetos de lei e algumas não. Na minha Câmara, somente com a provocação da CCJ eles pedem um parecer da constitucionalidade e tiram alguma eventual dúvida.

E eles começaram a demandar pedido de parecer sobre emenda de projeto de lei. E, a princípio, qual foi o pensamento inicial? A iniciativa do projeto de lei se igualaria à iniciativa da emenda ao projeto de lei. O acessório segue o principal, independência dos poderes. E, para meu espanto, na pesquisa que eu fiz - eu tenho aqui o julgado - o STF tem entendido que se não houver aumento de despesa ou de gasto, poderia haver uma emenda parlamentar no projeto de lei.

Então, acho que acaba indo contra... Não sei se até a favor do Legislativo. Então, não sei se até... Não é nem uma questão. Na verdade, é trazendo essa problemática para a gente debater um pouco aqui. E quero agradecer mais uma vez.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Obrigado. Marcilene, também pode nos dar uma contribuição?

MARCILENE ANDRADE - Boa noite a todos. Na verdade, seria mais uma provocação, relacionada até quando trouxe essa questão da emenda ao projeto de lei. Nós sabemos que a realidade em muitas câmaras municipais, principalmente na questão de se apresentar o estudo de impacto orçamentário, diante de determinadas iniciativas de projetos.

Então, há muitas emendas a projetos de lei, principalmente orçamentário, quando entra essa questão de, eventualmente, se exigir o que, de fato, de certa forma, eu até concordo de ter o estudo de impacto quando há essa alteração. Mas, se passasse de fato a ser uma exigência, nós iremos nos deparar com a realidade de muitas câmaras que não conseguiriam fazer isso. Não tem essa estrutura, inclusive corpo técnico para isso, de apresentar estudos. E principalmente essa questão orçamentária. Seria mais uma provocação mesmo, para a reflexão. Obrigada.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Excelente. Eu vi que o Fábio ficou durante todo o tempo tentando me provocar aqui, para ver se eu entrava na questão do controle judicial de políticas,

depois do Alexandre [Kimura], evidente, que trouxe a matéria. Então, antes de voltar para vocês, também vou só reagir um pouco a isso. E talvez seja uma perspectiva um pouco diferente.

Vejam, até pouco tempo atrás, todos esses controles que eram feitos da legislação eram muito preto ou branco, ou constitucional ou inconstitucional. E aí, resgatando um pouco uma das falas da Carmen Sílvia, e agora, até nesse âmbito, junto às cortes superiores, começa-se a abrir processo, às vezes processo que já tem sentença, acordo, lógico, Ação Direta, é direto lá, para conciliação. Então, olha que diferente, para quem tem formação jurídica. Como assim?

Vai para o Supremo, ele não vai falar se é constitucional ou não constitucional, ele vai abrir para conciliação. E aí talvez, Fábio, Alexandre, que eu poderia contribuir aqui para a próxima rodada de intervenções, e a Roberta, das políticas públicas. É um pensamento um pouco conjunto, como todos os poderes deveriam dialogar mais para que, no final de contas, a atuação do Estado como um todo seja eficiente. E quando se vê a intervenção do Judiciário em políticas públicas, lógico, a gente está no micro, a pessoa precisa do medicamento ou não precisa, é difícil fazer esse diálogo.

Mas quando a questão vai num âmbito um pouquinho mais alargado, ainda assim, diria para vocês que da minha experiência, ou às vezes eu vejo muitos juízes completamente refratários ao Poder Judiciário ingressar em qualquer assunto envolvendo política pública. Um caso que me deparei na jurisdição: estava se questionando alguma questão relativa ao serviço num presídio, não sei se era horário de trabalho, que se dava para os presos, e uma discussão lá da Defensoria se podia alterar de alguma forma. Alguns colegas simplesmente falam: “isso aqui é política pública”, já indefere a [petição] inicial. Outros, por outro lado, ou pelo bem ou pelo mal, e para entrar num assunto, agora que lá na Escola da Magistratura a gente começa até um novo ciclo de debates, que é a regularização fundiária, mesmo decisões que aparentemente, ou sim ou não, e

vejam, a decisão judicial nesses casos é a mais simples possível, certo?

A pessoa está numa área, não tem o título da área, deveria sair. Só que não. As áreas são ocupadas por milhares de pessoas. Não há viabilidade de você retirar um grande número de pessoas sem saber para onde elas vão. E aí a gente entra. É uma intervenção do Judiciário numa política pública. Não conheço um caso de que o juiz tenha falado “saíam duas mil pessoas” e fez-se mágica. Não conheço.

E me parece que nesse tipo de caso, seja pelo aprofundamento de estudos como esses que a gente propõe aqui na Assembleia, seja pela própria realidade que se impõe, o que cabe ao Judiciário nesse tipo de situação é muito mais ser um espaço que traz os atores que efetivamente têm como fazer. Então, quem vai construir moradia, município, estado, as redes? Atendimento de serviços públicos com as pessoas.

Você cria o espaço e faz as pessoas dialogarem mais do que efetivamente decidir sim ou não. Enfim, acabei me alongando um pouco mais do que eu gostaria, mas fui provocado. E aí eu gostaria de voltar à Mesa para vocês, para conversarmos um pouquinho sobre o que a Tassiane e a Marcilene trouxeram, e se sentirem também estimulados, com essa minha indagação.

O Judiciário, entrando nessa seara, está falando do Executivo e do Legislativo, um tem a iniciativa e o outro não tem a iniciativa. A gente sabe que a jurisprudência, até onde eu acompanho, fala que se tem vício de iniciativa, depois a sanção do Executivo não basta para sanar o vício, que é uma questão já a se colocar.

Vamos para o paradigma do diálogo. O Executivo não entrou com o projeto, mas acabou se convencendo que era bom, aprovou. Depois não dá. E o Judiciário entrando nessas searas e chamando, em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, as partes para o acordo. Como é que vocês veem isso? É interessante, não é? Então, abrimos essa nova rodada. Vamos pela ordem? Kimura, Roberta?

ALEXANDRE KIMURA - Pode ser. Deixe-me só restaurar duas questões aqui. A Roberta, na sua fala, me chamou a atenção por detalhe. Em resoluções, resolução legislativa, lá no art. 59 [da Constituição Federal], replicado aqui na Constituição do Estado, nós temos, inclusive, a iniciativa privativa de resolução, que são aquelas resoluções de organização da Casa.

Em geral, ela tem iniciativa ampla, qualquer deputado pode apresentar para mudar o Regimento Interno e tal, mas eu tenho resolução privativa. Inclusive, nisso a gente tem o amplo e o privativo, o concorrente e o privativo. Com relação a essa discussão, eu já participei de alguma maneira, eu acho que talvez, eu não lembro se eu conversei com alguém do Ministério Público, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, com alguns impactos.

Por se tratar de controle abstrato, ação essa que não cabe desistência, ela tem que ser levada até o final, e, obviamente, uma decisão judicial, um assunto que irá impactar um número indefinido de pessoas, número amplo dentro de uma sociedade, venha a contento.

Eu extrairia a possibilidade a partir das audiências públicas previstas na Lei nº 9.868. Se o Judiciário pode implantar audiência pública para discutir projeto de lei, para discutir uma ação que está ali presente, a audiência pública é justamente para isso, para verificar o impacto social daquela lei. Parece-me bem razoável que a decisão judicial possa vingar para campo do acordo, se essa for a decisão mais equilibrada.

A questão do acordo, do equilíbrio, da melhor solução, não é pelo sim ou pelo não. Uma sociedade, retomando a ideia de sociedade complexa, é muito mais que isso. É muito mais do que você analisar se é condicional ou incondicional. Tem uma questão prática, uma questão fática, uma questão que atinge o cidadão lá na ponta, que a gente, sentado no gabinete, na nossa mesa, talvez a gente não tenha o exato alcance disso.

Por isso que eu acho que eu não sou refratário, ao contrário, sou muito partidário da possibilidade de acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade, e aí eu extrairia essa ideia

do campo da possibilidade prevista em lei de uma audiência pública. E nesse contexto, já que posso ter uma audiência pública, eu posso também estabelecer aqui alguns parâmetros, inclusive por acordo.

ROBERTA CLEMENTE - Eu acho que o Judiciário, a gente apela, a oposição apela quando perde aqui. Então, é a última chance de a minoria ser ouvida. Agora, vocês falaram do estudo de impacto orçamentário. Teve um deputado que fez requerimento de informação para o Executivo, que tem que responder em 30 dias, de todos os projetos que ele apresentou, pedindo impacto orçamentário. Não é uma boa ideia. Não recomendo. Mas é isso.

A gente não tem como aferir o impacto orçamentário. Eu sou favorável, de acordo com o plano plurianual, aprovar. Porque, mesmo que não esteja previsto aquele programa, tem como incluir. Então, eu sou favorável a isso. E aqui também, entende-se que a gente pode fazer emenda desde que não haja aumento de despesa. E eu acho que é obrigação, porque você falou do prefeito. Eu tenho complexo de minoria oprimida e prefeito já é majoritário.

No Legislativo, eles “põem a cara para bater” todo dia, senão não estão aqui de volta. E eles têm uma permeabilidade muito maior. A gente fica no gabinete, com ar-condicionado, e às vezes a gente perde a noção do que está acontecendo no mundo real. Então, eu acho que o Legislativo tem a obrigação de aprimorar tudo e atender a população. Obrigada.

FÁBIO SANTANA - Eu fico pensando, enquanto vocês estavam falando, acho que dá para a gente conjugar muito bem o que a Roberta colocou com o que a Marcilene colocou. Quer dizer, se a própria Alesp não consegue elaborar o impacto orçamentário dos seus projetos, você imagina municípios com até 50 mil habitantes, que são, pelo IBGE, municípios de pequeno porte, que respondem por mais de 88% dos municípios do nosso País, que são de pequeno porte, até 50 mil.

Eu sei esses números porque eu acabei de escrever artigo sobre isso, só por isso. A gente tem 1.324 municípios com até cinco mil habitantes. Que representam mais de 23% dos municípios da Federação com até cinco mil habitantes. Se a Alesp não consegue fazer o impacto, imagina município com cinco mil habitantes. Então, acho que esse é o modelo federativo brasileiro. Mas os municípios são federativos, igualzinho ao estado, igualzinho à União.

Em que medida? Então, acho que temos que tomar cuidado, porque, às vezes, as imposições... “Os entes federativos têm que fazer análise de impacto orçamentário, mas como?”. Porque, veja bem, se o Poder Legislativo não consegue, muitas vezes o Executivo também não consegue, porque numa cidade, num município de cinco mil habitantes, o Executivo também não vai conseguir.

Eu tenho dado cursos de licitações em alguns municípios pequenos, e a gente vê que as pessoas que ocupam os cargos não têm condição de exercer aquele cargo. Fazer estudo técnico preliminar, hoje, na nova lei de licitações, as pessoas não têm condição de fazer. A gente, aqui em São Paulo, já tem dificuldade. Imagina, sabe? Então, assim, é disso que a gente está falando. A gente tem que tomar muito cuidado com essas exigências.

Saber se há condições de a gente cumprir tudo isso, porque, no papel, é tudo muito bonito. Mas no modelo brasileiro que está constitucionalizado, nós temos que ver se dá para fazer, o que dá para fazer e até que ponto dá para punir. Porque é aquela coisa, você vai responder por improbidade, não, não fez, vai por improbidade. “Mas calma aí, eu nem sabia o que tinha que fazer, eu não tenho nem gente para fazer”.

Então, assim, a gente tem que tomar muito cuidado com essas questões. E, em relação ao Poder Judiciário, acho que a gente pode deixar para outra hora. Não, acho que foi excelente essas colocações do Alexandre. Eu digo isso porque quem trabalha com contencioso, cara? Está o tempo inteiro ali com o Judiciário, a gente vê decisões de todos os tipos.

Eu acho que o Judiciário, como você muito bem colocou, brincadeiras à parte, viu? Mas como você bem colocou, Alexandre... É um ótimo campo para que os acordos saiam, porque, pela nossa experiência, a gente vê que as instituições, as pessoas, as partes respeitam o Poder Judiciário, a figura do juiz, e o juiz tem a caneta para impor multa diária, para impor as restrições, para impor as obrigações.

Realmente, é um campo muito rico para saírem esses acordos. Agora, de fato, essa possibilidade de acordos em ações em controle concentrado é uma questão jurídica intrincada, do ponto de vista teórico, mas a gente não pode perder de vista que o nosso modelo federativo é cooperativo. Nós temos competências concorrentes e os entes federativos têm que se unir para um objetivo comum.

Então, se tem uma disputa entre entes federativos e acontecer um acordo, para que haja o cumprimento de uma determinação constitucional, me parece positivo. Embora, do ponto de vista teórico, acho que ainda temos que avaliar isso aí. Mas são essas as considerações. Acho que eu já falei demais. Obrigado.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Temos mais perguntas? Estamos caminhando para o encerramento. Por favor, Renata.

RENATA ROCHA VILELA - Obrigada, Alexandre. Na verdade, eu só queria dar uma continuidade aqui no ponto que vocês trouxeram, Marcilene e Tassiane, porque eu acho que foi o aspecto que me trouxe aqui uma reflexão importante. Realmente, muito se fala sobre a institucionalização de uma Análise de Impacto Legislativo, sobre como seria importante para uma melhor qualidade das leis. Mas, quando a gente para para pensar a respeito da dificuldade de implementar, a gente começa a ver que a realidade é muito diferente da teoria.

E aí, quando vocês falaram isso, me lembrei recentemente de uma tese de doutorado que eu li, que era uma tese que falava bastante sobre uma doutrina que tende a entender que o Poder

Judiciário não tem que se autoconter nas suas decisões porque haveria uma certa desconfiança a respeito do Poder Legislativo, porque os legisladores seriam agentes “autointeressados” e que não promoveriam a mudança social.

E, a partir dessa teoria, por exemplo, seria possível dizer: “Bom, mas os próprios parlamentares não vão implementar análise de impacto legislativo, não vão estipular uma lei que institua análise de impacto legislativo porque eles vão estar colocando uma bola de ferro no seu próprio pé”. Mas a gente pode pensar por outro lado, na verdade.

Em vez deles não quererem colocar uma restrição para si mesmos, é muito possível, então, que se esteja vendo pela perspectiva da realidade, de que a instituição de uma Análise de Impacto Legislativo pode, na verdade, de certa forma, inviabilizar o processo legislativo, trazer uma exigência de cumprimento impossível.

Então, acaba-se impedindo a formulação de leis que, na verdade, é o que permite o atendimento das necessidades sociais. Essa reflexão que vocês trouxeram, para mim, foi muito legal, porque eu fiquei refletindo muito sobre como aliar tudo o que a gente falou aqui de teoria com a prática que vocês vivem todo dia. Era isso.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Temos mais alguma consideração?

ROBERTA CLEMENTE - Eu queria responder à Renata, porque eu sou otimista. Eu acho que, a longo prazo, vai melhorar o sistema de informação do Legislativo e a preocupação com ter informações sobre o impacto orçamentário, que agora é meio... Meio que abdicam de poder e falam que a execução orçamentária é problema do Executivo, eu cuido de lado pequeno. Mas eu imagino que, quando começar a obrigar a cumprir a lei, vai ter que se equipar para fazer bem feito.

FÁBIO SANTANA - Talvez a inteligência artificial possa contribuir, porque se você tem uma base de dados orçamentária, de execução orçamentária de anos, inclusive, você pode avaliar, talvez uma estimativa, estatisticamente, acho que isso pode também contribuir.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Imagino alguém perguntar lá para o Google quanto que custa colocar câmeras nos policiais, enfim. Temos mais dúvidas, considerações, ponderações? Ninguém? Bem, abro, então, uma última palavra a todos da Mesa, para que possam tecer suas considerações finais, e talvez também só colocando outra ideia, porque assim, se o município, ele, pelo seu porte, não consegue fazer a conta, alguém tem que conseguir fazer essa conta, que seja o Tribunal de Contas do Estado e tal.

E a possibilidade, enfim, considerando que seja uma orientação jurisprudencial que efetivamente prevaleça e com essa consideração de realidade como não poderia deixar de ser. Faça-se onde dá para fazer. Vocês vislumbram, em alguma medida, os municípios começarem a pedir colaboração para o Tribunal de Contas, para que essas contas sejam feitas, que é pouquinho estranho. Também, por outro lado, a gente fala que não tem como fazer conta, mas como assim?

Eles têm um Orçamento. Alguém tem que conseguir fazer a conta. Essa conta conseguiu fazer algum tipo de convênio, seja entre municípios, seja município, órgão de contas em nível estadual. Essa é uma perspectiva de trazer dados para o processo legislativo ou não. Então, o Kimura com a palavra.

ALEXANDRE KIMURA - Eu não sei como estaria essa estruturação dentro do Tribunal de Contas, até que ponto a perna deles alcança estabelecer... Eu estava, enquanto você estava falando, eu fiquei pensando numa seguinte situação. Aumento de remuneração de servidor. O impacto, no âmbito de uma casa legislativa, eu acho que até dá para fazer, você consegue

estabelecer quantos funcionários de atividade tem, qual o impacto orçamentário disso.

O problema talvez seja a paridade. Quando o órgão que paga não é o próprio Legislativo, é o órgão de previdência do Estado. Eu acho que, de todo modo, eu trouxe isso só para ilustrar, não é uma tarefa simples. Nós tivemos aqui na Assembleia uma ação popular contra um projeto aprovado, já era uma lei, porque não tinha o impacto financeiro-orçamentário.

A ação popular que tramitou aqui na Fazenda Pública e depois acabou sendo extinta porque, quando houve o aumento de subsídio do Governador, isso impactava todo o funcionalismo que estava já no seu teto de remuneração, funcionalismo do Executivo no seu teto de remuneração. E isso não estava bem. No final, acabou sendo esclarecido, foi apresentado, tanto é que o processo foi extinto.

Mas, veja, até que ponto a gente consegue estabelecer quais são os servidores do Executivo que estão... E, detalhe, a iniciativa desse projeto é do Legislativo. Percebe? O Legislativo tem que fazer estudo de impacto do aumento de subsídio do governador sem saber o que isso repercutiria no âmbito do Executivo, porque não tem dados de quantos estão no teto, quantos não tem. O que eu acho que é interessante. Não é fácil.

Não é uma tarefa fácil, acho que isso aqui é algo que está sendo trazido. Eu ia até fazer uma emenda, eu falei com o Fábio, ele estava sentado ouvindo as palestras do primeiro painel, a Dra. Carmen tinha apresentado a questão da emenda. De fato, os argumentos que ela apresentou pela emenda, da necessidade de um impacto orçamentário na emenda, me conduzem a concordar com o Alexandre de Moraes, quando disse que pode ser apresentado em qualquer momento.

Estudo de impacto não com o ministro Zanin, que diz que desde o início reconheceu ali vício de inconstitucionalidade. Então, assim, eu acho que a gente precisava ainda... Questões fáticas nos vão trazendo subsídios para podermos amadurecer esse tema que não me parece muito simples nesse primeiro momento.

ROBERTA CLEMENTE - Não, realmente não é simples. Mas eu brincava que meu negócio não era a lei, era a grana, porque a minha formação é em administração pública e eu acho que a gente tem que melhorar o sistema de informação. E talvez a inteligência artificial possa ajudar os legislativos. E, tendo a obrigação, a gente corre atrás. Eu sou otimista.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Álvaro, vamos fazer o teste com o ChatGPT? Qual é o impacto? Dever de casa. Vamos botar no ChatGPT. E aí, Dr. Fábio?

FÁBIO - Bom, eu concordo com o que você colocou, Alexandre, que nós temos acordos de cooperação técnica, acho que a gente vive realmente federalismo cooperativo, acho que os poderes têm que ser harmônicos entre si, então, a gente precisa realmente ter esse diálogo. Acho que temos acordos de cooperação técnica, convênios, são muito bem-vindos.

A transparência, a gente vive um momento hoje dos dados abertos da administração, então, acho que a gente vive esse contexto de que, bom, se a execução orçamentária não está sendo divulgada *pari passu* no *site* do órgão, também tem problema em relação a isso, os Tribunais de Contas podem... Em cima disso, porque, tendo esses dados, eu posso, como parlamentar, realmente subsidiar minha iniciativa legislativa.

Acho que tem medidas de uma lei de acesso à informação que a gente também pode instar o Executivo a apresentar essas informações, a apresentar esses dados, e com as consequências, com as punições delas decorrentes. Mas eu acho que, em alguma medida, quando a gente fala de Poder Legislativo, a gente está falando de um órgão que também tem o seu ônus, o seu ônus político.

Então, muitas vezes, você, quando insta o Executivo a falar “olha, mas você não está divulgando sua execução submetida no *site*”, isso pode gerar algum tipo de atrito político e, talvez, muitas vezes, esses mecanismos não sejam acionados para

não criar nenhum tipo de mal-estar político. A gente tem, inclusive, projetos de lei que deveriam ser vetados, mas não são vetados porque, justamente, é o tipo de questão ali que a gente sabe que existe.

Isso é da regra do jogo e muitas vezes acabam sendo questionados no Judiciário pelo próprio Executivo, posteriormente. A Procuradoria Geral ajuíza. A própria questão que foi sancionada pelo prefeito ou pelo prefeito anterior. As questões todas. Mas isso existe, isso acontece. Mas eu acho que nós precisamos caminhar para as fundamentações melhores, acho que precisamos superar isso também.

Se você vai fazer uma emenda, se você vai ter um projeto legislativo, você tem que ter embasamento, tem que ter estudo. Acho que a gente tem que superar essa fase do amadorismo, de, olha, vamos fazer a coisa e vamos ver se vai ser inconstitucional. Mas aí tem que ter uma... Uma racionalidade no procedimento. Cadê o estudo? Não fez o estudo por quê? Por que não tem os dados? Então, calma aí. Então, por que o Executivo não está fornecendo os dados?

Se os dados são abertos, agora eu posso fazer análise de dados. Os sistemas podem fazer isso. Jurimetria, fazer aquele levantamento das estatísticas, agora a inteligência artificial, enfim. Mas acho que a gente caminha para isso, para o uso da tecnologia ao nosso favor, para o embasamento em dados das nossas ações e decisões, embasamentos estatísticos.

Agora, com muito cuidado também para a transparência algorítmica, porque os dados estatísticos refletem a fotografia e a realidade atual, e a nossa realidade atual é de desigualdade social. Elitismo em certos níveis sociais. É só você olhar para os principais cargos da República, Presidente da República, Presidente do Senado, Presidente da Câmara. Governador, você vai ver homens brancos. Você vai ver poucas mulheres nos cargos de poder, poucas pessoas negras.

Então, se você tem uma inteligência artificial generativa que gera um dado estatístico a partir de uma base de dados existente, a gente vai ter a reprodução dos modelos conservadores

do *status quo*. Então, também o Poder Legislativo tem que mudar essa realidade. Esse estudo, essa análise é que cabe à Casa fazer, por meio das audiências públicas, por meio do embasamento dos projetos, e não aqueles projetos, vou fazer só para agradar aqui, vou fazer só para agradar...

Acho que a gente precisa caminhar para isso, porque, caminhando para isso, chega no Judiciário e vai falar: “Não, espera aí, também não posso interferir tanto, porque teve aqui todo um levantamento, teve toda uma articulação executiva e judiciária, então, eu também não posso”. Eu acho que o caminho é para isso. E eu já aproveito aqui, já agradeço imensamente a oportunidade.

Eu digo que o que a gente gosta de ver no painel é a treta. A gente não gosta de ver todo mundo ali, monocórdio, a gente gosta de ver brigando com o outro, discordando, as visões diferentes. Isso que é enriquecedor. Então, agradeço demais a oportunidade, foi uma honra estar aqui.

ALEXANDRE DA CUNHA FILHO - Obrigado. Bem, a alegria foi toda nossa. Obrigado a todos que puderam fazer esse evento possível. Renata, Silvia, que agora não estão na Mesa. Viram quantas ideias interessantes tivemos hoje e são as sementes que a gente lançou aí com vocês, lançamos ali para a Any, o Kimura, o pessoal aqui da Alesp.

Acho que saímos todos melhores do que entramos. Agora, com essas discussões e até assim, não foi programado, mas caminhou para isso. A gente começou com grande otimismo com os estudos, e depois a realidade. Olha, e se não der para fazer? E aí a nossa missão, pelo menos enquanto estudiosos do tema, buscar saídas.

Agradeço a vocês que estiveram presentes aqui hoje, sem quem não faria sentido o evento sem o pessoal a distância, que é um público fenomenal que se alcança com esse acesso ao mundo. E que venham novos estudos que possam complementar nessa linha de iniciativas tão interessantes que estão sendo feitas aqui na Assembleia. Agradeço a todos e uma boa noite.

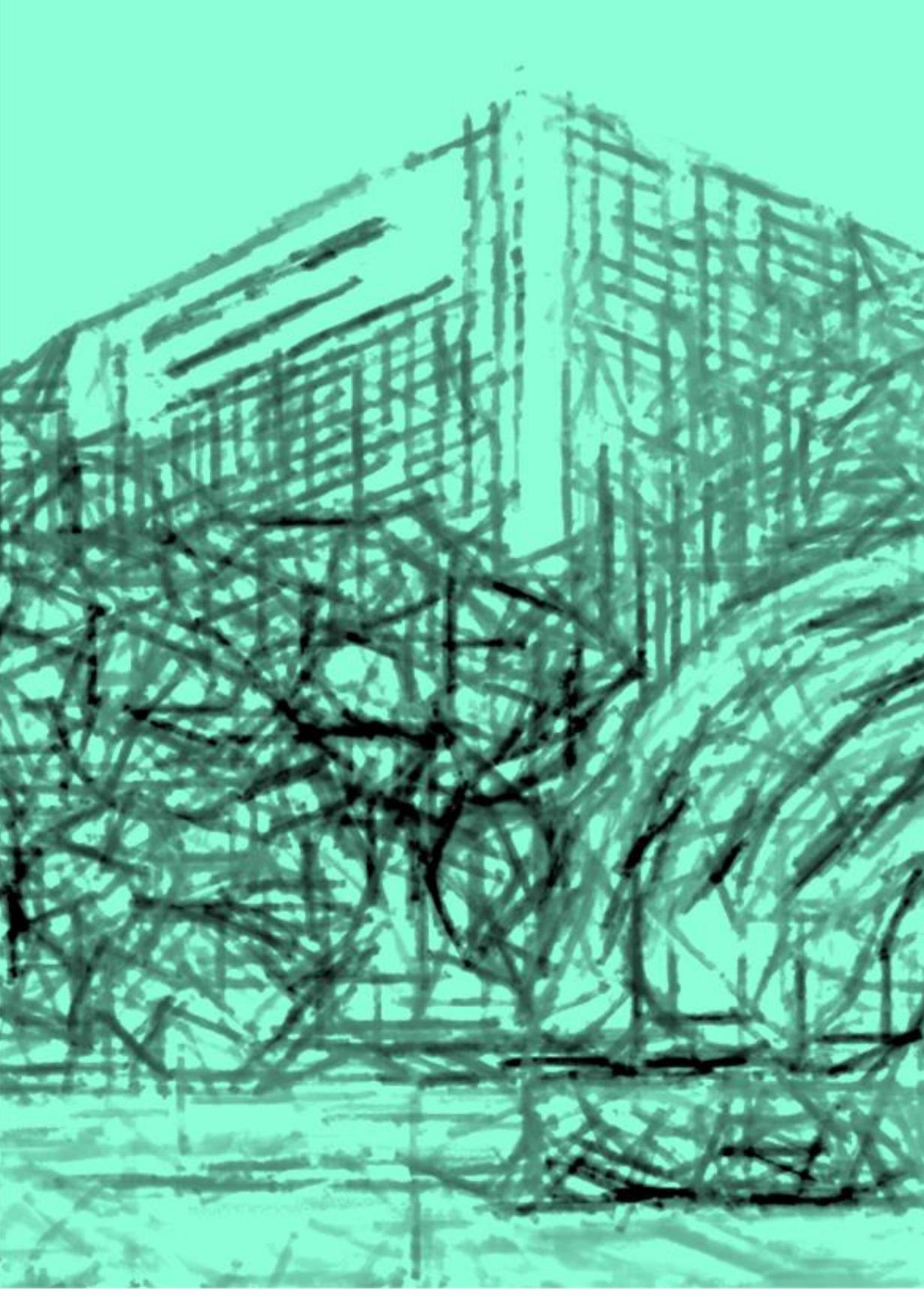
Nota Editorial

Este evento contribuiu para a discussão do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) da Agenda 2030 da ONU. A *Revista do ILP* consolida, assim, sua contribuição para o aprimoramento do Poder Legislativo e da Administração Pública no Estado de São Paulo e no País, como vem sendo realizado com a publicação das Atas do I Congresso Brasileiro de Direito Legislativo (*Revista do ILP* n.4), das Atas do Congresso de Advocacia Pública no Poder Legislativo (*Revista do ILP* n.6), das Atas do Seminário “Proteção de Dados Pessoais e seus Desafios Setoriais” (*Revista do ILP* n.8) e das Atas do Seminário “Eleições 2024: a democracia em tempos de inteligência artificial” (*Revista do ILP* n.9),

A publicação dos registros do Seminário apresentado neste número foi possível em razão do apoio da Divisão de Registro de Pronunciamentos do Departamento Parlamentar da Secretaria Geral Parlamentar da Alesp. O texto apresentado se baseia integralmente nas notas taquigráficas dos pronunciamentos, tendo sido realizadas pela Editoria pequenas adaptações relativas à adequação da linguagem falada, como sabido mais propícia à coloquialidade, à formalidade da escrita, e realizadas supressões de pequenos trechos de conteúdo não diretamente relacionado ao escopo do debate, a bem da concisão. As gravações do evento estão disponibilizadas para acesso público nos canais da Rede Alesp e do ILP no YouTube.

A Editoria lembra 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. 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.

* * *



Temas Contemporâneos



IMPACTO DA INTELIGÊNCIA GENERATIVA NA POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR E DISCIPLINA

*IMPACT OF GENERATIVE INTELLIGENCE ON MILITARY
JUDICIAL POLICE AND DISCIPLINE*

Vilmar Duarte Maciel

Resumo

O presente artigo teve o objetivo de diagnosticar o impacto da Inteligência Artificial no cenário da justiça e disciplina militares, tomando como unidade de análise a Polícia Militar do Estado de São Paulo, organização militar estadual responsável pelo policiamento ostensivo nos 645 municípios do Estado. Sendo ferramenta que, cada vez mais, integra o cotidiano de diversos segmentos e empresas, desde a publicidade até a engenharia, notou-se o avanço do uso dessa tecnologia, também, na seara judicial e advocatícia, o que, destarte, dá luz a uma nova aplicação que pode auxiliar o policial militar acusado de falta disciplinar ou crime militar na visualização e gestão dessa sua demanda. A obra atingiu os objetivos metodológicos propostos, sob a análise da literatura como fonte primária, demonstrando viabilidade de utilização dessa modernidade como forma de amparar o público interno no caso de acusações diversas, dando-lhe suporte para sua ampla defesa constitucional.

Palavras-chave: Polícia Militar; justiça; disciplina; inteligência artificial; proposições.

Abstract

The present article aimed to diagnose the impact of Artificial Intelligence in the scenario of military justice and discipline, taking as the unit of analysis the Military Police of the State of São Paulo, a state military organization responsible for overt policing in the state's 645 municipalities. As a tool that increasingly integrates the daily lives of different segments and companies, from advertising to engineering, the advancement of the use of this technology was also noted in the judicial and legal fields, which, therefore, gives light to a new application that can assist military police officers accused of disciplinary misconduct or military crimes in viewing and managing their demands. The work achieved the proposed methodological objectives, under the analysis of literature as a primary source, demonstrating the feasibility of using this modernity as a way of supporting the internal public in the case of various accusations, giving them support for their broad constitutional defense.

Keywords: *Military Police; justice; discipline; artificial intelligence; propositions.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Contextualização da IA e IA Generativa. 3. Aplicação no ambiente policial-militar. 4. Discussão e análise. 5. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) é um órgão permanente, integrado ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que tem previsão constitucional federal e, no caso específico, paulista, com múnus de preservação da ordem e exercício da polícia ostensiva.

Em face do árduo trabalho disponibilizado aos mais de 40 milhões de cidadãos que tramitam pelos rincões do ente federativo de maior população, consequentemente de maior risco no sentido de eclosão delitiva, comparado a outros estados brasileiros, o policial militar atuante da “ponta da linha” se vê, diariamente, arriscado a cometer infrações disciplinares e de âmbito penal militar, mormente

pela tensão que sofre em face do combate à criminalidade, uma das quatro missões definidas pela Instituição.

Nos últimos anos, a Inteligência Artificial (IA) tem desempenhado um papel cada vez mais relevante em diversas áreas da sociedade, transformando processos e otimizando decisões em setores que vão desde a publicidade até a engenharia, desde a saúde até o entretenimento. No contexto da segurança pública e da justiça militar, essa tecnologia emergente também pode ser muito bem explorada para melhorar a eficiência e a equidade dos processos legais e melhoria de prestação de serviços públicos.

Entretanto, a atenção e desvelo da gestão estratégica também deve, num sentido social e isonômico, voltar-se ao seu próprio público interno, que se define como maior patrimônio, pois é a partir dele que o serviço planejado e idealizado pelos gestores atinge o cidadão contribuinte.

Nesse sentido, oferecer meios e equipamentos aos profissionais da Polícia Militar é essencial para fortalecer suas capacidades operacionais, incrementar sua proteção e guarda para atividade-fim e aumentar a eficiência no cumprimento de suas funções, garantindo uma segurança pública de maneira eficaz e responsável.

No momento em que se vê acusado de uma falta disciplinar ou crime militar, aos quais é, inevitavelmente, exposto pelo atribulado dia a dia, o policial militar acaba tendo um desgaste que pode repercutir diretamente na sua atividade, seja ela administrativa ou operacional o que, conseqüentemente, impactará na oferta final ao munícipe ou visitante do Estado de São Paulo.

Em corolário, é possível, também, agregado ao investimento em materiais, armas de fogo, viaturas, coletes balísticos e outros equipamentos de proteção individual, estudar meios que fortaleçam a proteção jurídica do operador, aprimorando seu direito à ampla defesa e contraditório, constitucionalmente previsto na Lei Fundamental brasileira.

Além disso, obter informações de cunho pessoal que sejam imprescindíveis a essa defesa, além de outros dados que convirjam ao conhecimento mais pleno da acusação sofrida, é pontualmente crucial para sua mais plena defesa. Nesse sentido, o uso de tecnologias modernas pode aprimorar essas possibilidades.

Este artigo se propõe a examinar o impacto da inteligência generativa na Polícia Judiciária Militar e Disciplina (PJMD) e na

disciplina das forças militares, com foco na PMESP. Esta organização militar estadual desempenha um papel crucial no policiamento ostensivo de todos os 645 municípios do Estado de São Paulo, enfrentando diariamente uma ampla gama de desafios disciplinares e legais.

A IA generativa, um modelo avançado de IA capaz de criar novos conteúdos, imagens e até mesmo simular interações humanas, representa uma fronteira promissora no auxílio aos policiais militares acusados de faltas disciplinares ou, num degrau mais avançado, crimes militares. Ao proporcionar *insights* precisos, análises detalhadas e suporte na gestão de demandas legais complexas, essa tecnologia pode não apenas agilizar processos judiciais, mas também garantir a plena aplicação dos direitos constitucionais dos envolvidos. Este estudo utiliza uma abordagem metodológica baseada na análise da literatura como fonte primária, investigando como a implementação da IA generativa pode beneficiar o público interno da Polícia Militar paulista, ao mesmo tempo fornecendo suporte ao profissional acusado, e, num tom maior, fortalecendo a justiça e a disciplina militares.

Nesse sentido, cabe a exploração dessa nova tecnologia dentro do ambiente PJMD da PMESP no intuito de aumentar as possibilidades de pleno conhecimento e defesa do policial militar acusado.

O problema a ser aqui aventado é a dificuldade de acesso de informações pertinentes a um procedimento administrativo, seja ele de natureza simples e sumária, como o Procedimento Disciplinar (PD) até um regular, como o Conselho de Disciplina (CD) ou processo judicial que se inicia por meio de Inquérito Policial Militar (IPM), mormente para os policiais militares de batalhões do interior paulista. Algumas Organizações Policial-Militares (OPM) de cidades longínquas possuem sedes de batalhão – onde se encontram as seções de PJMD – que distam vários quilômetros, o que compromete quanto à questão de deslocamento.

Facilitar essa situação é uma medida premente de gestão, sendo obrigação do alto comando da Instituição buscar meios que facilitem a vida do policial militar. Assim, uma das formas seria disponibilizar, de forma simples e rápida, o acesso a um procedimento ou processo, o que pode ser alcançado por meio da tecnologia.

Mais que isso, não somente o simples acesso a dados brutos, mas a possibilidade de um sistema de orientação que não demande o

contato direto com o setor de PJMD e com um funcionário desse setor, por ligação telefônica, é uma ideia salutar, que pode prosperar e otimizar todo o cenário.

Assim, a pergunta que se levanta é a seguinte: a morosidade no recebimento de informações prejudica a ampla defesa do policial militar em demandas administrativas e judiciais? A hipótese é que, com o uso da IA para suporte, facilitam-se e norteiam-se as ações do acusado na apresentação de defesa prévia, final e contratação de defensor técnico.

O objetivo geral do artigo foi justamente esse: diagnosticar o impacto da IA no panorama da justiça e disciplina militares, tomando como unidade de análise a PMESP. Traçaram-se, por conseguinte, os seguintes objetivos específicos: (a) disponibilizar às partes e às pessoas leigas na área do Direito uma síntese da acusação, administrativa ou judicial, em linguagem simplificada, por meio do uso da IA generativa; (b) facilitar a compreensão das acusações administrativas ou decisões judiciais pelo policial militar, e; (c) ampliar o conceito de acessibilidade à Justiça por intermédio da prestação adequada da informação.

A obra tem justificativa em face da necessidade de tratamento isonômico a todos os brasileiros, inclusive do acesso à Justiça e do direito à ampla defesa e ao contraditório, conforme bem preceitua a Constituição Federal, não se excluindo desse rol os policiais militares.

A metodologia, por sua vez, teve amparo na abordagem de pesquisa exploratória, sendo artigo original, pela inexistência de obras especificamente voltadas ao assunto, trazendo-se breve revisão bibliográfica somente para os conceitos de IA.

2. Contextualização da IA e IA Generativa

Para o desenvolvimento desta seção foram utilizadas três obras de maior expressão sobre a IA, todas internacionais, sobretudo porque há debilíssimo material sobre a IA generativa na Língua Portuguesa.

Sem a necessidade de referências, juntando os termos *inteligência* e *artificial*, poder-se-ia deduzir que se trata de uma forma de conhecimento e aprendizagem que é feita por elementos não humanos. Já no Dicionário Eletrônico de Antônio Houaiss, consta a seguinte acepção:

Rubrica: informática.

Ramo da informática que visa dotar os computadores da capacidade de simular certos aspectos da inteligência humana, como inferir a partir de dados incompletos, decidir em condições de incerteza e compreender a linguagem falada, entre outros (Houaiss, 2009).

Apesar de o início dos trabalhos voltados à IA remontar a 1945, por Warren McCulloch e Walter Pitts e a propositura de formatação de neurônios artificiais, e sua continuidade, com Donald Hebb, em 1949, com a regra de aprendizagem denominada “hebbian learning”, foi 1956 o marco de nascimento da tecnologia, com os *workshops* realizados por John McCarthy. Avanços foram alcançados de 1952 a 1969, com a definição da linguagem LISP e de teoremas focados no uso do conhecimento para a solução de problemas. Em 1963, McCarthy iniciou o laboratório de IA na universidade de Stanford, que enfatizou métodos de uso geral para raciocínio lógico, incluindo sistemas de planejamento e projetos de robótica. As décadas de 1970-80 têm como registros o uso da IA para diagnóstico médico e a linguagem de programação Prolog, até atingir a virada do século, com significativos avanços no campo estatístico, nas Big Data e no *deep learning*, comentado mais adiante (RUSSEL E NORVIG, 2010). Ainda conforme Russel e Norvig (2010, p. 2, tradução nossa), quatro conceitos são trazidos para a IA nas searas do pensamento humano, do pensamento racional, da atividade humana e da atividade racional:

Pensando Humanamente

“O novo e emocionante esforço para fazer os computadores pensarem... máquinas com mentes, no sentido pleno e literal.” (Haugland, 1985)

“[A automação de] atividades que associamos ao pensamento humano, atividades como tomada de decisões, resolução de problemas, aprendizagem...” (Bellman, 1978)

Pensando Racionalmente

“O estudo das faculdades mentais através do uso de modelos computacionais.” (Charniak e McDermott, 1985)

“O estudo dos cálculos que tornam possível perceber, raciocinar e agir.” (Winston, 1992)

Agindo Humanamente

“A arte de criar máquinas que executam funções que requerem inteligência quando executadas por pessoas.” (Kurzweil, 1990)

“O estudo de como fazer com que os computadores façam coisas nas quais, no momento, as pessoas são melhores.” (Rico e Cavaleiro, 1991)

Agindo Racionalmente

“Inteligência Computacional é o estudo do projeto de agentes inteligentes.” (Poole et al., 1998)

“IA... está preocupado com o comportamento inteligente em artefatos.” (Nilsson, 1998)

Veja-se que, num sentido muito amplo, o que se denota é a tentativa de aproximar o pensamento de uma máquina ao de um ser humano. Esse é o ponto basilar. A partir dessa ideia, acompanha uma série de aplicabilidades, que atingem a real interação de um homem com um robô, a ponto daquele não saber que está interagindo com uma máquina, seja por texto, por voz ou por outro mecanismo de comunicação.

Atualmente, é possível observar, no cotidiano, textos de propaganda, imagens das mais diversas, músicas e até mesmo vídeos elaborados totalmente por meio da IA. Um avanço significativo que deve ser mirado como verdadeiro aliado ao ser humano, explorado exatamente neste sentido.

Para o aprendizado na IA, existe um termo em inglês que é o *machine learning*, que, em síntese, significa a forma que a máquina aprende a partir de um conjunto de dados e um processo algorítmico que é fornecido, justamente, pelo ser humano, ao alimentar um acervo geral, sendo importante a seguinte citação:

O aprendizado de máquina desempenha um papel importante na percepção do robô. Este é particularmente o caso quando a melhor representação interna não é conhecida. Uma abordagem comum é mapear fluxos de sensores de alta dimensão em espaços de menor dimensão usando métodos de aprendizado de máquina não supervisionados [...]. Tal abordagem é chamada de incorporação de baixa dimensão. O aprendizado de máquina torna possível aprender modelos de sensores e movimentos a partir de dados, ao mesmo tempo que descobre representações internas adequadas.

Outra técnica de aprendizado de máquina permite que os robôs se adaptem continuamente às amplas mudanças nas medições dos sensores. Imagine-se andando de um espaço iluminado pelo sol para uma sala escura iluminada por *neon*. Claramente as

coisas estão mais escuras por dentro. Mas a mudança da fonte de luz também afeta todas as cores: a luz neon tem um componente mais forte de luz verde do que a luz solar. No entanto, de alguma forma, parecemos não notar a mudança. Se caminhamos juntos com outras pessoas para uma sala iluminada por *neon*, não pensamos que de repente seus rostos ficaram verdes. Nossa percepção se adapta rapidamente às novas condições de iluminação, e nosso cérebro ignora as diferenças (RUSSEL e NORVIG 2010, p. 985, tradução nossa).

Finalmente, a partir desses conceitos e da evolução natural que é inerente às máquinas, chega-se à IA generativa, que consiste num novo patamar da IA, com propulsões a partir da década de 2020, trazendo inovações pela sua capacidade de entender perguntas e produzir respostas, formando um novo e verdadeiro potencial de negócio, capaz de impulsionar vendas, melhorar o atendimento ao cliente e aumentar a produtividade das empresas, somente para citar exemplos.

Num resumo básico, esse tipo de IA utiliza um banco de dados já existente para criar um conteúdo totalmente novo, não apenas reproduzir aquilo que já possui tabulado e registrado.

Reforçando a ideia, em vez de simplesmente processar ou classificar informações existentes, a IA generativa pode gerar novas instâncias que se assemelham aos dados de treinamento (o *machine learning*, anteriormente comentado), mas não são idênticas a eles.

O novo modelo de IA tem aplicações em várias áreas, como criação de arte digital, geração de conteúdo criativo, produção de música e até mesmo na simulação de interações humanas em *chatbots* avançados (exatamente o que se discute neste artigo). Seu potencial impacto inclui a ampliação das capacidades criativas humanas, ao mesmo tempo em que eclodem questionamentos acerca da criatividade e originalidade da criação do ser humano.

Segundo Stratis (2024, p. 5):

A IA generativa é um campo em expansão. Se você atua na liderança empresarial, é fundamental determinar como aproveitar a IA generativa para impulsionar o crescimento, aumentar a criatividade e agilizar as operações em sua organização. Se você é um desenvolvedor, vai querer saber como a IA generativa pode impactar seu trabalho e como você pode aproveitá-la para aumentar sua produtividade. Se você é

um *hobby*, talvez queira saber se vale a pena gastar seu tempo aprendendo e mexendo com IA generativa. Este relatório tem como objetivo fornecer o conhecimento e os *insights* necessários para navegar no emocionante reino da IA generativa.

A CVL Economics, entidade de consultoria econômica, com sede em Los Angeles, especializada em desenvolvimento e crescimento econômico inclusivo, realizou, recentemente, uma pesquisa a respeito do uso da IA generativa em alguns ramos do mercado.

A pesquisa foi realizada entre 17 de novembro e 22 de dezembro de 2023, ouvindo 300 líderes, executivos seniores e gestores de nível médio em seis indústrias do setor do entretenimento (dentro de cinema, a televisão, animação, música e jogos eletrônicos), com perguntas centradas nas funções atuais e previstas da IA generativa, nos efeitos da tecnologia nas tarefas e responsabilidades, na criação e/ou substituição de cargos e nos benefícios e desafios percebidos pela implementação da tecnologia (CVL Economics, 2024).

Cada participante foi indagado sobre um conjunto de tarefas (um subconjunto das quais eram específicas do setor) para as quais eles implementaram ou estavam em processo de implementação da IA generativa. Além das tarefas de trabalho, as opções de resposta buscaram levantar os graus de impacto. Os entrevistados foram solicitados a fornecer estimativas sobre a porcentagem de empregos que esperavam que fossem consolidados ou substituídos. Eles também foram instados a identificar funções ocupacionais específicas dentro da sua indústria e divisão de negócios que eles acreditavam que seriam mais afetadas. As respostas permitiram calcular uma “pontuação de deslocamento” para cada uma das seis indústrias pesquisadas, bem como para ocupações selecionadas dentro dessas indústrias (CVL Economics, 2024). A pontuação é uma representação quantitativa do impacto esperado da IA generativa nas funções profissionais.

Para aumentar a credibilidade da análise, essas pontuações de deslocamento foram complementadas com vários conjuntos de dados externos, que incluíram estatísticas de emprego na indústria (classificadas pelo Sistema de Classificação da Indústria Norte-Americana) e de emprego ocupacional, projeções de crescimento e

requisitos de competências (classificados pelo Sistema de Classificação Ocupacional Padrão). Além disso, os dados de anúncios de emprego forneceram *insights* contemporâneos sobre as tendências do mercado de trabalho.

A pesquisa confirmou que as estimativas de deslocamento de empregos se concentram exclusivamente nos empregos existentes (titulares). Dada a natureza emergente da tecnologia de IA generativa e as suas capacidades em evolução, existe um grau significativo de incerteza em torno do seu cronograma de adoção e potencial futuro. Consequentemente, a análise realizada pela organização não se estende à estimativa ou modelação de novas profissões que possam surgir diretamente da adoção da IA nas indústrias do entretenimento ou devido à procura de mão-de-obra mais ampla introduzida pela tecnologia de IA generativa (CVL ECONOMICS 2024).

Em apertado resumo, o resultado da investigação foi que:

A tecnologia IA generativa não está apenas remodelando os fluxos de trabalho nas indústrias de entretenimento, mas também o futuro dos produtos de consumo. À medida que a procura por efeitos visuais no cinema e na televisão continua a crescer, novas capacidades e métodos influenciarão os tipos de histórias contadas e a forma como são apresentadas. Para o desenvolvimento de videogames, novos níveis de interatividade entre jogador e personagens e entre mundos virtuais elevarão a experiência do usuário. Os programas IA generativa que ajudam na composição e arranjos instrumentais podem ajudar os músicos a expandir seus horizontes. As possibilidades são aparentemente infinitas.

Ao mesmo tempo, estes avanços têm um impacto humano real. Cerca de 204.000 empregos deverão sofrer perturbações significativas nos próximos três anos devido à implementação dos programas de IA generativa.

Embora isto não se traduza necessariamente em 204.000 perdas de empregos, quase todos os aspectos da força de trabalho do entretenimento serão afetados [...] (CVL Economics 2024, p. 51, tradução nossa).

Não se prende, aqui, à questão do cenário em face da “competição” da IA com o material humano, mas, sim, ao leque de aplicações da IA em segmentos diversos, no qual se inclui, com grande tranquilidade na afirmação, o da hierarquia e disciplina

militares, no sentido de uma ferramenta de apoio para o policial militar que enfrenta uma acusação de nível criminal ou administrativo, o que será mais detalhado na seção seguinte do artigo.

Pode-se antecipar que é interessante o uso de um aplicativo com IA para que os policiais militares possam consultar, tirar dúvidas e até obter informações e orientações sobre processos em geral ou dados pessoais específicos de disciplina, inclusive, que tivessem acesso remoto e *real-time*, o que desoneraria e muito a atividade dos setores de PJMD e até mesmo da Corregedoria da Polícia Militar (Correg PM).

3. Aplicação no ambiente policial-militar

São seis as normas de maior interesse para o presente artigo, muito embora outras integrem o rol, sendo três delas leis federais, uma estadual e uma de âmbito administrativo da PMESP: o Código Penal Militar (CPM), o Código de Processo Penal Militar (CPPM), o Código de Processo Penal (CPP), a Lei Federal nº 5.836, de 05 de dezembro de 1972, a Lei (Estadual) Complementar nº 893, de 09 de março de 2001 e as Instruções do Processo Administrativo da Polícia Militar (I-16-PM).

O CPM teve advento no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, promulgado ainda durante o regime militar no Brasil, sendo a norma maior no território nacional que define os crimes militares e estabelece as penalidades aplicáveis a militares das Forças Armadas e, em alguns casos, a integrantes de polícias militares estaduais no Brasil. Ele especifica os tipos penais, as circunstâncias em que determinadas condutas são consideradas criminosas, as penas correspondentes e outras disposições relacionadas à aplicação da justiça penal militar. (Brasil, 1969a).

Uma série de crimes são capitulados na referida legislação, desde furtos, roubos, homicídios até outros propriamente militares, como a insubordinação e a deserção. Nesse espectro, cabe breve menção à Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017, que trouxe o conceito de crimes militares por extensão, ampliando, assim, o rol de atribuições da Justiça Militar.

É evidente que o perigo a que está exposto o policial militar na sua atividade diária lhe impinge grande risco de cometimento de

crimes diversos, como o abuso de autoridade, a lesão corporal e outros, passando de aplicador da lei a acusado de crime militar.

O CPPM apareceu no mesmo dia da norma sobredita, no Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Consiste no códex que traz o rito processual da lei penal castrense brasileira, estabelece as normas para a investigação, processamento e julgamento de delitos cometidos por membros das Forças Armadas e auxiliares em tempo de paz ou em operações de guerra. O CPPM define as competências dos tribunais militares, os direitos e deveres dos acusados, as fases do processo, e as especificidades das penas e medidas de segurança aplicáveis no âmbito militar. Sua finalidade é assegurar a disciplina e hierarquia dentro das Forças Armadas, mantendo a ordem e justiça em consonância com a Constituição Federal e outras leis pertinentes (Brasil, 1969b).

Os ritos são aplicados durante os processos-crime, nos três Tribunais de Justiça Militar existentes (Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul), no Superior Tribunal Militar e nas demais varas militares de cada ente federativo.

O CPP, voltado à legislação comum, editado pelo Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, possui estritamente o mesmo objetivo do código anteriormente mencionado, mas é voltado ao rito dos crimes capitulados no Código Penal, sendo uma norma que se aplica subsidiariamente ao CPPM e, nas lides administrativas, à norma interna da PMESP que trata da matéria (Brasil, 1941).

A Lei Federal nº 5.836, de 5 de dezembro de 1972, versa sobre o Conselho de Justificação, que é um processo *judicialiforme* (pois tem duas fases: administrativa e judicial) destinado a julgar, por intermédio de processo especial, a incapacidade do oficial das Forças Armadas - militar de carreira - para permanecer na ativa, incluindo-se, então, os oficiais das forças auxiliares que são as polícias militares (Brasil, 1972). O referido Conselho, em sua primeira fase, é um órgão colegiado da Polícia Militar, responsável por avaliar a conduta de oficiais que estejam sendo acusados de atos incompatíveis com a ética e os deveres da função militar. Ele é composto por três oficiais e tem como objetivo investigar e julgar se o oficial em questão deve ser justificado e mantido em suas funções ou se deve ser reformado ou demitido.

Na segunda fase, sendo avaliada a necessidade de apreciação pelo Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (TJMSP), o

oficial justificante será, então, submetido ao processo pelo Conselho Especial de Justiça, composto por um juiz de direito e mais quatro oficiais da ativa. No caso da PMESP, por exemplo, um oficial pode ser submetido ao Conselho de Justificação se for acusado de envolvimento em corrupção. O colegiado analisará as evidências, ouvirá testemunhas e, após o processo, emitirá um parecer que poderá recomendar a demissão do oficial, caso seja comprovada sua participação nos atos ilícitos averiguados.

A Lei Estadual Complementar nº 893, de 09 de março de 2001, trouxe o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM), o qual estabeleceu normas e procedimentos para a manutenção da disciplina e da hierarquia dentro da corporação. Essa legislação define as infrações disciplinares, as sanções aplicáveis e o processo para a apuração e julgamento dessas transgressões. O regulamento em comento visa a garantir que os policiais militares atuem sob a égide da norma, com profissionalismo, ética, responsabilidade e assegurando a ordem e a disciplina, fundamentos essenciais para o funcionamento da Instituição paulista. Além disso, a lei também estabelece os direitos e deveres dos policiais militares, promovendo a justiça e a transparência nos procedimentos disciplinares (SÃO PAULO 2001).

Exemplos fáticos das transgressões capituladas no RDPM e que podem ser alvo de responsabilidade dos policiais militares durante a execução do serviço de patrulhamento são, entre outros: usar de força desnecessária no atendimento de ocorrência ou no ato de efetuar prisão, que é uma falta grave e, portanto, possui punição mais severa; faltar com a verdade e não cumprir, sem justo motivo, a execução de qualquer ordem legal recebida, outras duas de natureza grave; e omitir, em boletim de ocorrência, relatório ou qualquer documento, dados indispensáveis ao esclarecimento dos fatos, mais uma falta grave. Além dessas, outras dezenas também incluem o rol, podendo ser cometidas em situações diversas, que não a execução exata da atividade de policiamento, daí a demonstração do rigor das penas militares, por exemplo: faltar ao expediente ou ao serviço para o qual esteja nominalmente escalado, uma falta grave que pode ensejar, na reincidência específica, até mesmo a demissão; fumar em local não permitido; usar, no uniforme, insígnia, medalha, condecoração ou distintivo não regulamentares ou de forma indevida; usar vestuário incompatível com a função ou descuidar do asseio próprio ou

prejudicar o de outrem; estar em desacordo com as normas regulamentares de apresentação pessoal, entre outras mais.

As I-16-PM, cujas atualizações, para o presente artigo, atingem a Portaria do Comandante-Geral (Cmt G) PM1-2/02/21, de 24 de maio de 2021, publicada no Boletim Geral da Polícia Militar (Bol G PM) 101/21, são o conjunto de normas internas para os integrantes da PMESP que regula os procedimentos investigatórios de natureza administrativa e disciplinar, assim como os processos regulares, por exemplo o Conselho de Disciplina, que é destinado às praças que cometem irregularidades e possuem mais de 10 anos de serviços prestados à Instituição. Essas instruções têm o objetivo de padronizar e adequar os procedimentos da Instituição às suas peculiaridades, garantindo conformidade com preceitos constitucionais, legislação específica, atos normativos do governador, do secretário da Segurança Pública e convênios. As I-16-PM também estabelecem princípios informadores, normas subsidiárias, critérios para interpretação das normas, tratamento de casos omissos e responsabilidades dos militares em relação à comunicação de atos irregulares por eles praticados (PMESP, 2013).

Dado esse preâmbulo sobre as principais normas de interesse, não há necessidade de profunda pesquisa para constatar que um militar, seja das Forças Armadas ou das forças estaduais de segurança, segue grande número de códigos de conduta, além dos descritos e outros tantos, pelo que é plausível afirmar que sua condição, no sentido de responsabilidades, é muito maior que a de um civil.

Também é possível destacar, por corolário, que as punições a um faltoso militar, além de serem mais comuns, não somente pelo número de normas de seu envoltório, mas, também, pela rigidez da estética militar, são mais rigorosas que a de um civil.

Saavedra (2017) pontuou exatamente sobre os rigores da Justiça Militar, elaborando uma evolução estatística sobre as punições de nível e demonstrou que os policiais militares estão sujeitos a um regime altamente delicado de hierarquia e disciplina, sendo inegável, além das duas, às vezes três esferas – administrativa, cível e penal ou penal militar – a que respondem quanto acusados, a dificuldade do trabalho, sobretudo no serviço operacional.

Da questão da disciplina administrativa, basta breve olhar no Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOESP) que se visualiza, semanalmente, grande número de publicações de demissões e

expulsões de policiais militares por faltas disciplinares de naturezas diversas. Vale mencionar, inclusive, que, em razão da edição do Decreto nº 64.764, de 27 de janeiro de 2020, houve uma tentativa de auxiliar a condição da segurança jurídica do policial militar da PMESP acusado de crime durante a execução de atividade-fim, o que indica um olhar, por parte do governo, em acudir esse profissional num momento de revés em sua carreira (São Paulo, 1974; 2020).

Nesse sentido, é cabível lembrar que os mecanismos de defesa que a Constituição Federal apregoa devem ser levados, de maneira ampla, eficaz e rápida, também ao policial militar que é acusado de qualquer tipo de transgressão, seja ela de natureza administrativa ou até mesmo que atinja a seara criminal castrense.

4. Discussão e análise

Do que foi coligido, constata-se que, de um lado, o avanço da tecnologia de IA, particularmente a generativa, é promissor ao poder agregar, no cotidiano atual, grande ajuda para diversos setores da sociedade e, de outro, que um policial militar da PMESP tem um grande conjunto de atribuições que lhe trazem muito maior propensão a responder por falhas administrativas ou judiciais.

Na prática, quando o policial militar responde a um procedimento disciplinar, sindicância, processo regular ou IPM, além das suas atividades normais, que, em algumas situações, podem sofrer remanejamento, passa a ter mais uma preocupação, que é cumprir seu direito – e ao mesmo tempo dever, porque não quer se ver punido – de se defender.

Nesse sentido, muitas vezes, ao receber a notificação de que está respondendo a um procedimento qualquer, o documento que lhe chega em mãos não é totalmente suficiente para que apresente suas razões de defesa.

Mais do que isso, alguns batalhões do interior paulista, que é a região em que mais eclode um segundo problema: possuem subunidades ou grupos PM que estão localizados em localidades ainda mais longínquas, o que dificulta o contato pessoal muitas vezes necessário entre o policial militar acusado e o setor de PJMD do seu batalhão, onde ele buscará informações mais detalhadas de seu processo. Um exemplo simples que demonstra as grandes distâncias é o 2º Pelotão (Pel) PM da cidade de Rosana, subordinado à 3ª

Companhia (Cia) PM do 42º Batalhão de Polícia Militar do Interior (BPM/I), unidade pertencente ao Comando de Policiamento do Interior 8 (CPI-8), extremo sudoeste do Estado de São Paulo. O indigitado Pel PM está localizado à distância de 178 quilômetros da sede, onde se encontra a seção PJMD, na cidade de Presidente Venceslau, daí a dificuldade em face da distância. Na prática, o itinerário acima é vencido de veículo **particular**, pelas Rodovias Arlindo Bettio/SP- 613 e BR-158, mas, para um policial militar que depende de transporte público, o tempo de deslocamento por ônibus é de, no mínimo, exaustivas 13 horas e 15 minutos, somente para o percurso de ida!

O uso de um sistema de fácil acesso, remoto e que, além da disponibilidade de dados pessoais ou até de registros da demanda a que respondem, que pudesse fornecer orientações ao policial militar sobre as peculiaridades de seu caso, seria salutar para facilitar sua defesa e aumentar-lhe as chances de conseguir sucesso, caso tenha justificativas plausíveis para a acusação sofrida.

Os exemplos de IA para atendimento ao cidadão em geral estão espalhados em empresas da atualidade, inclusive a própria PMESP. Um deles é o *chatbot* de nome (sim, nome!) Bia, do Banco Bradesco, desenvolvido para oferecer atendimento imediato as respostas dos clientes, configurado pela plataforma de computação cognitiva Watson em parceria com a IBM, operando com base no comportamento do usuário e sem qualquer intervenção humana. Outro exemplo, voltado a órgão público, é a Prefeitura de São Paulo, com o sistema de *chatbot* SP156 da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), pela *internet* ou pelo *WhatsApp* (11) 3230-5156, no qual é possível fazer, dentre outras solicitações, denúncias de condutas irregulares de agentes, de vistorias para focos de dengue e de comunicações sobre irregularidades no trânsito da capital paulista, o qual, apesar de não usar IA generativa, facilita e aproxima o cidadão do poder público.

Na PMESP, o exemplo mais contundente a ser aqui citado é o atendimento telefônico de ocorrência de perturbação do sossego a partir da ligação de emergência 190 que, atualmente, é gerido por uma voz delineada por IA, em que o solicitante informa dados específicos da sua demanda (endereço, número, situação etc.) e o registro é feito totalmente de modo eletrônico, sem a intervenção de um atendente humano.

Evidencia-se o nicho para políticas e práticas futuras na integração da IA generativa na PJMD, tanto para a questão de processos-crime quanto procedimentos administrativos, sendo evidentes os benefícios potenciais para a Polícia Militar paulista. Há, sem dúvidas, desafios éticos, legais e operacionais associados à adoção da IA generativa, mormente pelo fato de não existir um trabalho em desenvolvimento para que se adotem pesquisas observacionais mais percucientes, mas o cenário é favorável à adoção de um projeto piloto que teste seus efeitos.

A aplicação da IA generativa como auxiliadora em processos envolvendo policiais militares acusados de crimes militares ou infrações administrativas pode representar um avanço significativo na administração da justiça e na garantia dos direitos dos envolvidos. No contexto de crimes militares, regidos pelo Código Penal Militar (CPM) e pelo Código de Processo Penal Militar (CPPM), a IA generativa pode ser utilizada para analisar vastos volumes de dados, incluindo evidências digitais, testemunhos e registros operacionais, desde que sejam passíveis de visualização direta pelo acusado, sem a necessidade de intermediação de um defensor legalmente constituído. A capacidade da IA de processar grandes quantidades de informações pode auxiliar na identificação de padrões, contradições ou lacunas nas provas apresentadas, proporcionando uma análise mais precisa e imparcial dos fatos.

No âmbito dos processos administrativos disciplinares, conforme delineado pelas Instruções do Processo Administrativo da Polícia Militar (I-16-PM), a IA generativa pode ser empregada para auxiliar na interpretação e aplicação das normas internas. Ela pode ajudar na elaboração de linhas a serem adotadas para defesa do increpado e na garantia de que os procedimentos disciplinares estejam alinhados com os princípios legais e éticos estabelecidos.

Além disso, a IA generativa pode desempenhar um papel crucial na gestão da informação, facilitando o acesso rápido a documentos relevantes de ordem pessoal do interessado e na organização de processos complexos. Ao automatizar tarefas rotineiras, como a catalogação de evidências ou a redação de relatórios, a IA permite que os recursos humanos, particularmente aqueles empregados nas seções, setores e plantões de PJMD, se concentrem em atividades que exigem julgamento crítico e análise qualitativa.

Entretanto, é importante ressaltar que a utilização da IA deve ser cuidadosamente monitorada e regulamentada para garantir a transparência, a imparcialidade e o respeito aos direitos individuais dos envolvidos. A supervisão humana continua sendo essencial para validar as conclusões da IA e assegurar que as decisões finais sejam justas e equitativas.

Em suma, a integração da IA generativa nos processos judiciais e administrativos, tomando-se, nesta análise, a realidade da PMESP, pode potencializar a eficiência e a eficácia dos sistemas de justiça, promovendo uma aplicação mais equitativa e consistente das leis militares e regulamentos disciplinares aplicáveis aos policiais militares paulistas.

A sugestão é a oferta de uma ferramenta inovadora que visa à ampliação, no âmbito da Justiça Militar Estadual e na esfera administrativa, da aplicação da linguagem simples, capaz de gerar textos, imagens ou outros meios de resposta a solicitações em uma linguagem comum, com a utilização de IA generativa.

5. Conclusão

A Polícia Militar paulista trilha longo caminho na proteção do autóctone e do visitante que palmilha os quatro cantos do estado de São Paulo. Para bem cumprir sua missão, a Instituição tem o espreque da hierarquia e da disciplina, que, conforme se viu, lastreia o trabalho dos mais de 80 mil integrantes, previsto na Lei Maior e em outras normas infraconstitucionais.

O rigor das penas militares é conhecido e debatido claramente em obras literárias e acadêmicas, entretanto, cabe, também, à Administração Pública, fornecer meios acessíveis para que o policial militar acusado se defenda com amplitude.

Neste artigo estudou-se a respeito do uso da IA generativa como forma de aperfeiçoar, otimizar e facilitar o acesso do policial militar que é acusado em falta da esfera disciplinar ou em crime militar a informações e orientações alusivas à sua pessoa.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1: Poder Executivo, Brasília DF, ano CXXVI, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei n° 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Caderno Executivo, Brasília DF, ano CVII, n. 202, p. 8940, de 21 out. 1969.
- BRASIL. Decreto-Lei n° 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Caderno Executivo, Brasília DF, ano CVII, n. 202, de 21 out. 1969.
- BRASIL. Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Caderno Executivo - Seção I; Rio de Janeiro, ano LXXIX, n. 197, p. 19699, 13 out. 1941.
- BRASIL. Lei n° 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei n° 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Caderno Executivo - Seção I; Brasília DF, ano CLIV, n. 198, p. 1, 16 out. 2017.
- BRASIL. Lei n° 5.836, de 5 de dezembro de 1972. Dispõe sobre o Conselho de Justificação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Caderno Executivo, Brasília DF, ano CX, n. 232, p. 10889, de 6 dez. 1972.
- CVL ECONOMICS (2024) **Future unscripted**: the impact of generative Artificial Intelligence on entertainment industry jobs. Los Angeles: CVL Economics.
- HOUAISS, Antônio (2009) **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. v. 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva.
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (PMESP). I-16-PM, de 9 de agosto de 2013. Instruções do processo administrativo da Polícia Militar (I-16-PM). 3. ed. **Boletim Geral da Polícia Militar**: parte 1: Legislação e Organização, São Paulo, n. 149, 9 ago. 2013.
- ROCK CONTENT (2018). **Quem é a BIA?** Conheça a Inteligência Artificial do Bradesco. Blog Rock Content, 28 ago. 2018. Disponível em: <https://rockcontent.com/br/blog/bia-bradesco/>. Acesso em: 29 jun. 2024.
- RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter (2010) **Artificial Intelligence**: a modern approach. 3. ed. New Jersey: Prentice Hall.
- SAAVEDRA, Herbert. (2017) O rigor necessário da Justiça Militar. *Jus Navigandi*, 22(5013). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/56548/o-rigor-necessario-da-justica-militar>. Acesso em: 22 jun. 2024.
- SÃO PAULO (Estado). [Constituição (1989)]. Constituição do Estado de São Paulo. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**: Poder Executivo - Suplemento, São Paulo, v. 99, n. 188, p. 2, 6 out. 1989.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n° 64.764, de 27 de janeiro de 2020. Regulamenta o artigo 35 da Lei n° 452, de 2 de outubro de 1974, que dispõe sobre a assistência jurídica gratuita para a defesa dos policiais militares por atos praticados em razão do exercício de suas funções. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**: Caderno Executivo - Seção I, São Paulo, v. 130, n. 78, p. 1, 28 jan. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Governo de SP lança aplicativos para acionamento da PM e Bombeiros**. Governo do Estado, São Paulo, 5 jan. 2022. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-lanca-aplicativos-para-acionamento-da-pm-e-bombeiros/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n° 893, de 09 de março de 2001. Institui o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**: Caderno Executivo, Seção I - São Paulo, ano 111, n. 46, p. 2, 10 ago. 2001.

SÃO PAULO (Estado). Lei n° 452, de 02 de outubro de 1974. Institui a Caixa Beneficente da Polícia Militar, estabelece os regimes de pensão e de assistência médico-hospitalar, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**: seção I: Poder Executivo, São Paulo, ano LXXXIV, n. 242, p. 2, 3 out. 1974.

SÃO PAULO (Município). **Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia lança Chat SP 156**. Prefeitura Municipal, São Paulo, 10 out. 2023. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/noticias/?p=355769>. Acesso em: 29 jun. 2024.

STRATIS, Kyle (2024) **What is generative AI?** A generative AI primer for business and technical leaders. Sebastopol (CA): O'Reilly Media.

Vilmar Duarte Maciel

Graduado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia da Polícia Militar do Barro Branco. Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pelo Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. duartemaciel@policiamilitar.sp.gov.br.



EMPRESAS TRANSNACIONAIS: *COMPLIANCE* BASEADO NOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS DA ONU E ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DE REGULAÇÃO E AUTORREGULAÇÃO

*TRANSNATIONAL COMPANIES: COMPLIANCE BASED ON
THE UN GUIDING PRINCIPLES ON BUSINESS AND HUMAN
RIGHTS AND INSTITUTIONAL STRUCTURES FOR
REGULATION AND SELF-REGULATION.*

Maurício Fiorito
Rubem Aloysio Moreira Neto

Resumo

Os sistemas econômicos mundiais operam, em todos os rincões do Planeta, ininterruptamente - num “frenético ritmo dançante”. Muitas vezes, para “bailar esta valsa”, os conglomerados optam por ignorar os ritmos fixados pelos marcos constitucionais e, fora do tom adequado, comprometem todo o resultado da própria “valsas”. Felizmente, os sistemas jurídico, econômico e empresarial avançaram no sentido de buscar ferramentas de controle e conformidade a fim de evitar e coibir as violações. Além disso, sintonizados nesta mesma frequência, os principais Organismos Internacionais e Estados Soberanos se alinharam no mesmo sentido, a fim de resguardar o sistema econômico através da promulgação e edição de atos normativos em todos os países que participam da ONU. O artigo busca, de maneira singela, apresentar uma versão panorâmica deste cenário, a fim de motivar o bom debate de ideias e fomentar reflexões. A estrada encontra-se em construção, e nada é imutável neste cenário, pelo contrário, o contexto mundial passa por profundas transformações, marcadas pelo nacionalismo exacerbado e por regimes de

governo pouco transparentes. Mas uma coisa é certa: como a luz na aurora, regulação, autorregulação regulada, governança corporativa e *compliance* são “estrelas guias” neste firmamento. Somente com o desenvolvimento destes conceitos, em especial, através de medidas educacionais que se espalhem por toda sociedade, conseguiremos vencer “dores e mazelas” do mundo, como atos de corrupção, improbidade, fraude, formação de cartel, danos ambientais, entre outros, propiciando o fortalecimento da ética e da probidade em todos os segmentos da sociedade civil brasileira. O ciclo evolutivo segue em marcha direta para um novo patamar civilizatório, onde o crescimento do nível educacional da população se reflete na adoção de novos programas atrelados à prática daquilo que é reto e incorruptível.

Palavras-chave: empresa transnacional; *compliance*; autorregulação; governança; corrupção; ONU.

Abstract

The world's economic systems operate non-stop in every corner of the planet - to a 'frenetic dance rhythm'. Often, in order to 'dance this waltz', conglomerates choose to ignore the rhythms set by constitutional frameworks and, out of tune, jeopardise the entire outcome of the 'waltz' itself. Fortunately, the legal, economic and business systems have made progress in seeking control and compliance tools to prevent and curb violations. In addition, tuned to the same frequency, the main international organisations and sovereign states have aligned themselves in the same direction in order to protect the economic system by enacting and issuing normative acts in all the countries that participate in the UN. The article seeks to present a panoramic version of this scenario, in order to motivate good debate and encourage reflection. The road is under construction and nothing is unchanging in this scenario. On the contrary, the global context is undergoing profound transformations, marked by exacerbated nationalism and non-transparent government regimes. But one thing is certain: like the light at dawn, regulation, regulated self-regulation, corporate governance and compliance are 'guiding stars' in this firmament. Only by developing these concepts, especially through educational measures that spread throughout society,

will we be able to overcome the ‘pains and ills’ of the world, such as acts of corruption and improbity.

Keywords: transnational company; compliance; self-regulation; governance; corruption; UN.

Sumário: 1. Introdução. 2. Pontos de compreensão: elementos básicos e conceitos. 3. Contextualização: a sociedade de risco e a busca pelo lucro. 4. Apontamentos e reflexões. 5. O modelo mais utilizado nos dias atuais: o instituto do *compliance*. 6. Autorregulação regulada. 7. Governança corporativa. 8. Legislação anticorrupção no mundo. 9. Brasil. 10. Aplicabilidade dos Princípios da ONU referentes a empresas transnacionais quando da confecção e efetiva prática de seu *compliance*. 11. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A atividade empresarial é questão mundialmente relevante. Neste cenário, a globalização potencializou diversos movimentos, mormente para as empresas transnacionais, onde estas buscam a ampliação de seus lucros, e a diminuição dos gastos, estabelecendo-se em territórios com sérias limitações de vigilância laboral ou segurança do trabalho, que solene e hipocritamente ignoram os sinais indicativos de “*falhas no processo*”, tais como trabalho escravo ou análogo, assédio laboral, tráfico humano, associação criminosa, retenção indevida de documentos, cárcere privado e diversos outros tipos penais, conexos ou não com a atividade laboral explorada por meio de intermediários e “agentes credenciados” pelas gigantes companhias.

Assim, o mecanismo encontrado pelo segmento empresarial para não se submeter às “falhas no processo” foi apostar na regulação, autorregulação, governança corporativa e *compliance*, como “*instrumentos de inovação*” para orientar, aprimorar, corrigir, dentre outras condutas humanas realizadas - por ação ou omissão - na gestão e administração das organizações negociais nacionais e internacionais.

No que tange à prática de boas condutas pelas empresas, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em 2011, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, que em conjunto com uma eficaz e bem aplicada

norma de *compliance*, irão colaborar para as empresas transnacionais atingirem seus objetivos de redução de custos e aumento na receita.

2. Pontos de compreensão: elementos básicos e conceitos

A metodologia de pesquisa utilizada será a dialética/qualitativa, tendo como foco central o conceito de que para familiarizar-se acerca de determinado assunto devem ser abordados todos os seus ângulos, suas relações e conexões. A começar, analisaremos os conceitos básicos envolvidos:

Risco: “risco é um tipo de realidade da ameaça ou tipo de ameaça da realidade conservada silenciosamente” uma espécie de realidade subterrânea, de segunda realidade que, escondida, brota abaixo da realidade que é produzida pela ação, ação produzida pelo sistema individual e social.” (DE GIORGI 2008)

Regulação: “A regulação implica a integração de diversas funções no sentido de impor à atividade econômica regras estáveis que visem ao devido desenvolvimento da atividade, considerando os interesses das diversas forças sociais envolvidas.” (REGULAÇÃO NO BRASIL: de onde e por onde já caminhamos - 2020, Senado Legis)

Autorregulação Regulada: (*enforced self-regulation*) “compreende uma forma de regulação do Estado em face do contexto empresarial, na qual é somada uma incorporação do ente privado no processo de regulação, a qual, por sua vez, deve subordinar-se aos fins concretos e interesses públicos pré-estabelecidos pelo Estado.” (SANTOS e MAYA 2022).

Governança corporativa: “é um processo que determina a maneira como a empresa é administrada, o que se reflete na sua cultura, políticas e regulamento interno. Ela visa à excelência em gestão e em estratégia empresarial. Em resumo, podemos dizer ainda que se trata da forma com que as empresas são dirigidas e controladas”. (Governança corporativa: o que é, princípios e estrutura e mais)

Compliance: “Sistema de gestão, disciplina dedicados à observância e garantia do cumprimento de normas legais e regulamentares, da conformidade com padrões éticos, políticas e

diretrizes estabelecidos para as atividades de determinada instituição ou empresa, bem como à prevenção, detecção e correção de quaisquer desvios, fraudes, atos ilícitos ou irregularidades (geralmente envolvendo casos de corrupção, obrigações trabalhistas, fiscais, regulatórias, concorrenciais, entre outros); conjunto de medidas e procedimentos que têm esta finalidade. [Anglicismo. [Do ingl. to comply, ‘agir conforme um conjunto de regras, uma instrução ou comando’] (Academia Brasileira de Letras)².

3. Contextualização: a sociedade de risco e a busca pelo lucro

Normalmente, as empresas buscam alcançar o resultado positivo, o lucro como objetivo final no seu processo negocial. Rememorando o passado num mundo relativamente mais simples, as práticas comerciais (em sentido lato) eram realizadas sem maiores problemas ou implicações mais graves. A questão é como lidar com essa busca (pelo lucro) numa Sociedade onde os Riscos estão cada vez mais latentes em todos os níveis de atuação. Segundo os ensinamentos de Jesús-María Silva Sánchez:

A sociedade atual é caracterizada por um marco econômico que é rapidamente transformado, bem como pelo surgimento de avanços tecnológicos sem precedentes em toda a história da humanidade, os quais, por sua vez, não podem ter suas consequências negativas ignoradas. (SÁNCHEZ 2001, p.27)

Neste “território minado”, ou seja, do risco *versus* lucro, verifica-se que o dinheiro é o principal objetivo, e por causa dele, lamentavelmente, as regras jurídicas são violadas – sejam regras simples – como colocar os preços dos produtos exibidos nas vitrines – diretriz do CDC – como em outro extremo, em situações gravíssimas, onde se pretende buscar um reequilíbrio contratual tomando como base dados equivocados ou até mesmo incorretos nas contratações públicas; poluir um rio; contribuir ilegalmente no financiamento de campanhas eleitorais, dentre outras centenas de casos.

O Estado - na sua “faceta juiz”, como na sua condição de legislador -, em resposta ao aumento das situações envolvendo

² <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/compliance>

“desvios” por parte do segmento empresarial, construiu um “enquadramento” formatado também na responsabilidade objetiva. Várias foram as teorias para justificar essa nova roupagem (como a teoria do “Domínio do Fato”, a teoria da “Cegueira Deliberada” e até mesmo a ampliação dos espaços de punição por omissão imprópria), sendo que todas buscavam chegar ao “topo das empresas” e alcançar a “alta administração” nas imputações relacionadas às pessoas jurídicas.

Diante desta clara sinalização do Estado-Juiz, com um crescente recrudescimento de suas ações e movimentos dentro do viés criminal, os conglomerados empresariais buscaram se socorrer das ferramentas de regulação, autorregulação regulada, governança corporativa, *compliance*, principalmente, na área trabalhista, na seara dos direitos humanos; além de procurar solução para os problemas ambientais e os socioeconômicos (onde se inclui a transparência financeira).

4. Apontamentos e reflexões

Diante deste panorama, verifica-se que a regulação, a autorregulação regulada, a governança corporativa e o *compliance* são instrumentos utilizados – modernamente – para aproximar os principais atores econômicos de toda a sociedade, a unidade difusora de bem-estar.

A globalização acabou por acelerar e potencializar uma série de movimentos agressivos, intentados pelas empresas de grande porte, principalmente as multinacionais, no sentido de ampliar suas receitas reduzindo os seus custos. Isto repercutiu e gerou crescente necessidade de contratar mão de obra, muitas vezes barata e pouco qualificada, em territórios nacionais com sérias limitações de vigilância laboral ou segurança do trabalho, e que solene e hipocritamente ignoram os sinais indicativos de “falhas no processo”, como trabalho escravo ou análogo, assédio laboral, tráfico humano, associação criminosa, retenção indevida de documentos, cárcere privado, e diversos outros tipos penais, conexos, ou não, com a atividade laboral explorada por meio de intermediários e “agentes credenciados” pelas companhias gigantes.

A escapatória do segmento empresarial foi justamente apostar nos institutos citados de regulação, autorregulação, governança corporativa e *compliance*, “instrumentos de inovação” para orientar, aprimorar, corrigir, dentre outras condutas humanas realizadas - por

ação ou omissão – na gestão e administração das organizações negociais nacionais e internacionais.

O Brasil, por ocasião da promulgação da Lei Anticorrupção – Lei n. 12.846/2013 estabeleceu um *compliance* com nítido viés penal (BRASIL, Lei 12.846/2013). É interessante notar, neste panorama, que a própria Constituição Federal, no seu artigo 39, parágrafo quarto, já reconhecia a necessidade de punição aos agentes públicos por ato de improbidade, inclusive gerada por atos de corrupção, e de todos os particulares envolvidos. Este acabou sendo um movimento inicial, não diretamente ligado ao tema aqui estudado, mas possível de ser aceito como “aquilo que deu substância a algo que sempre foi muito abstrato” dentro do Direito Penal tradicional. O Direito Penal convencional, com seu traço analógico bem demarcado, e a interligação do Direito Empresarial com o Administrativo e Penal, passou a ser vista sob outro prisma.

5. O modelo mais utilizado nos dias atuais o – instituto do *compliance*

Palavra de origem inglesa relacionada à percepção de “cumprimento-observância-conformidade”, o *compliance*, em virtude de seu conceito aberto, acaba por reunir todas as ações (*em sentido lato*) efetivadas pelos poderes e entidades públicas, bem como demais integrantes do mundo civilizado, em especial, os agentes econômicos, almejando um constante aperfeiçoamento - aprimoramento - em melhorar a dinâmica do cumprimento das normas vigentes em um ajuste de sintonia fina, dentro de um escopo de vigilância permanente.

Verifica-se que o *compliance* é o instrumento aglutinador de diretrizes e procedimentos com o objetivo de prevenir, apurar e repelir situações envolvendo condutas e práticas irregulares, fraudes e corrupção. As sociedades empresariais, em especial aquelas de perfil plurinacional, optam por adotar rigorosos programas de *compliance* objetivando, não só criar uma linha defensiva em eventuais questionamentos por parte dos estados soberanos, como para se resguardar frente aos seus clientes, fornecedores e o mercado em nível geral.

Como restou observado ao longo da pesquisa, o *compliance* estimula um aprimoramento das ações preventivas, objetivando redução

de riscos da própria atividade empresarial-fim e o desvio estratégico de problemas futuros.

O consagrado professor Ulrich Sieberer, ao tratar do tema, com genialidade, aponta: “as transformações introduzidas pelos programas de *Compliance* encaminham questionamentos futuros fundamentais sobre a privatização da prevenção criminal e do controle da criminalidade com sistemas autorreferenciais de “autorregulação regulada”. (SIEBERER 2013).

Neste pacote de modelagem e prevenção, incluem-se:

- gerenciamento de risco, inclusive da área de segurança de sistemas (TI);
- gerenciamento de valores;
- governança corporativa;
- ética e integridade nas relações negociais;
- código de condutas;
- responsabilidade social corporativa.

Diante do rol de ferramentas citadas, verifica-se a flexibilidade destes conceitos, tanto em favor da área privada (fonte originária destes ensinamentos) como em relação ao setor público, que não pode adotar uma conduta refratária aos novos modelos e sistemas desenvolvidos para aprimorar ferramentas de boas práticas.

Indubitavelmente, a estrutura do *compliance* guarda uma íntima conexão com a seara penal porque – no fundo – o que se evita é a ocorrência de infração penal por parte dos colaboradores das instituições negociais. O *criminal compliance*, nas palavras de Giovani Saavedra,

tem como principal característica a “prevenção”. Em sentido contrário ao direito penal tradicional que trabalha com a análise “ex post” do crime, avaliando as condutas que já atingiram o bem jurídico, o criminal *Compliance* enfrenta o mesmo fenômeno a partir de uma análise “ex ante” do crime. Assim, através de controles internos no âmbito empresarial, procura evitar ou diminuir riscos da persecução penal. (SAAVEDRA 2012).

Foi necessário, diante das disposições penais vigentes - em relação à crescente responsabilização penal das empresas, reconfigurar

e reforçar suas linhas defensivas adotando esse modelo de “*criminal compliance*”, pretendendo, evidentemente, diminuir os riscos e eventuais implicações nas suas operações.

6. Autorregulação regulada

A autorregulação regulada consiste em padrões e na observância de condutas rigorosas de atuação negocial transparente que buscam repelir infrações penais diversas - lavagem de dinheiro, corrupção, sonegação, terrorismo -, banindo riscos e comportamento nebulosos que possam de alguma forma ser interpretados por parte das autoridades constituídas como ensejadores de punição ou sanção desta natureza.

Aqui, as empresas trabalham “entre quatro paredes”, com liberdade para internamente esculpirem suas diretrizes e regras e sempre buscando evitar situações criminosas.

A fonte externa para construção deste modelo vem da própria análise da legislação vigente e das circunstâncias concretas onde suas atividades são desenvolvidas. Existem Estados, por exemplo, onde a religião é um elemento estrutural relevante – inclusive sob o aspecto criminal –, e em outras nações verifica-se uma liberdade muito maior – até mesmo para a situação envolvendo a utilização de narcóticos como a maconha, sendo interessante notar que as empresas transnacionais podem, inclusive, oferecer seus produtos para grandes grupos criminosos, que necessitam destes materiais com o intuito de produzir seus objetos ilícitos, como elementos químicos para o refino da cocaína.

Esse modelo (interno) foi inicialmente aplicado por ocasião da primeira quebra empresarial da história moderna, em 1929, na América do Norte, segundo o registro de Renato Silveira e Eduardo Saad-Diniz (SILVEIRA 2017).

Como nos EUA as grandes corporações são gestoras e detentoras de inúmeros serviços relevantes, nas áreas sensíveis da saúde, comunicação, transporte, gás, combustível, dentre outras, tornou-se necessária a implementação de rigorosos instrumentos de conformidade e de estruturação ética. Em 1991 já existia uma organização federal com interesse governamental voltado para este tema, a *The Federal Sentencing Guidelines For Organizations*.

A autorregulação regulada é uma forma de transferir para as sociedades empresariais a responsabilidade de preencher um vazio do Estado-Sancionador numa fase muitas vezes embrionária das violações penais econômicas. Um exemplo real ilustra bem essa lacuna:

O caso de Franklin Jurado (EUA, 1990-1996) ilustra o que seria um ciclo clássico de lavagem de dinheiro. Economista colombiano formado em Harvard, Jurado coordenou a lavagem de cerca de US\$ 36 milhões em lucros obtidos por José Santacruz-Londono com o comércio ilegal de drogas. O depósito inicial - o estágio mais arriscado, pois o dinheiro ainda está próximo de suas origens - foi feito no Panamá. Durante um período de três anos, Jurado transferiu dólares de bancos panamenhos para mais de 100 contas diferentes em 68 bancos de nove países, mantendo os saldos abaixo de US\$10 mil para evitar investigações.

Os fundos foram novamente transferidos, dessa vez para contas na Europa, de maneira a obscurecer a nacionalidade dos correntistas originais, e, então, transferidos para empresas de fachada. Finalmente, os fundos voltaram à Colômbia por meio de investimentos feitos por companhias europeias em negócios legítimos, como restaurantes, construtoras e laboratórios farmacêuticos, que não levantariam suspeitas.

O esquema foi interrompido com a falência de um banco em Mônaco, quando várias contas ligadas a Jurado foram expostas. Fortalecida por leis anti-lavagem, a polícia começou a investigar o caso e Jurado foi preso. (Lavagem de dinheiro: O que é? Como e onde acontece?)

É interessante lembrar que o Direito brasileiro, ainda na década de 1970, ao trabalhar a legislação de contravenções penais menciona a necessidade de cuidar e resguardar a economia popular das práticas ilícitas empresariais.

O grande salto, tanto nas ocorrências criminosas envolvendo as corporações capitalistas como em relação às vozes doutrinárias, acompanhadas das ações legais e normativas, aconteceu após o ano de 2000, com o crescente desenvolvimento tecnológico, marcado pela Internet, por conta da grave crise financeira de 2008, nos EUA, conhecida como “crise *subprime*” – crise das hipotecas. Houve um consenso, tanto na América do Norte como na Europa, de buscarem na autorregulação regulada uma maneira de dar uma resposta decente e

digna para os descabros até então praticados pelos players detentores do capital, principalmente aqueles relacionados ao mercado de ações.

7. Governança corporativa

Como visto, o *compliance* é uma coluna central da modelagem criada sob a nomenclatura da governança corporativa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC a define como:

Sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretores, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão, sua longevidade e o bem comum.³

Quatro são os eixos de uma governança corporativa eficaz: (a) equidade no tratamento dos acionistas, inclusive os minoritários; (b) transparência das informações – em especial da alta relevância; (c) prestação responsável de contas – auditoria e contábil; e (d) cumprimento de normas reguladoras e das diretrizes vigentes no País.

Vários são os modelos (de governança), mas todas as plataformas buscam entregar o mesmo produto, o resultado final, diminuir os níveis de corrupção nas empresas e seus tentáculos no Poder Público.

8. Legislação anticorrupção no mundo

Ao redor do mundo, várias foram as nações a regular o tema. Em 1974, o escândalo de Watergate foi o primeiro evento de corrupção eleitoral registrada - onde os valores eram inferiores a três mil dólares. Esse escândalo movimentou os EUA que, em 1977, lançou a norma apelidada de FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*), em que se proibia as empresas americanas de praticar atos de suborno de agentes públicos

³ <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>

e governamentais estrangeiros. Várias foram as normatizações posteriores; em 2010 surgiu a FINRA 3310 (*Anti – Money Laundering Compliance Program*), com atualizações em 2015 e 2018.

Em outra iniciativa, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), vários países, inclusive o Brasil, ratificaram a Convenção sobre Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais (1997). Em 2003, a ONU edita a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*United Nations Convention Against Corruption, UNCAC*), que foi aceita como diretriz pelo Brasil, na condição de signatário. A Convenção nasceu em 31 de outubro 2003 e entrou em vigor em 14 de dezembro de 2005, como tratado multilateral internacional que reconhece a importância de medidas preventivas e punitivas para combater a corrupção, abordando a natureza transnacional com disposições sobre cooperação internacional e sobre a devolução do produto da corrupção.

No mundo, há vários casos de grande repercussão relacionados à prática de grandes desfalques. Em 2007, a Siemens é multada na Alemanha no valor de 420 milhões de euros “*por sua responsabilidade parapenal*” em casos envolvendo suborno e corrupção em países que adquiriram seus equipamentos, tendo inclusive o Brasil sido citado.

Na Inglaterra, em primeiro de julho de 2011, entrou em vigor a lei mais dura sobre o tema, chamada de “UKBA – 2010 - United Kingdom Bribery”. A França editou, em 2017, a *Lei Sapin II* – norma sobre transparência, combate à corrupção e modernização (empresas com 500 empregados e faturamento acima de 100 milhões de euros). Na Itália, empresas são responsáveis administrativamente por crimes, o que revela um compromisso com o combate aos crimes ligados a este segmento (vide artigos 47-49 do Decreto Legislativo 231/2001). Já Portugal adota a responsabilidade penal dos entes coletivos, fazendo a legislação indiretamente remissão às regras de *compliance* ao mencionar medidas de controle, de gestão e organização. Na Espanha, por sua vez, desde 2015, o artigo 31, bis 2, do Código Penal afirma que modelos efetivos de organização e gestão de delitos podem excluir eventual responsabilidade penal.

9. Brasil

No Brasil, a primeira regra relevante foi promulgada em 1998, com a Lei n. 9.613 de 1998. Em 2012, por força do aprimoramento legislativo, nasceu a Lei n. 12.683, sendo previsto, nos artigos 9º, 10 e 11, o dever de se criarem medidas de prevenção com escopo de impedir os crimes de lavagem de dinheiro e os casos de corrupção. A prevenção indicada no texto legal é um claro modelo de autorregulação regulada.

Em 2013, em um cenário de grande descontentamento popular, surgiu a Lei n. 12.846, batizada de “Lei Anticorrupção”, consagrando enormes avanços, como a responsabilidade objetiva (cível) e administrativa das pessoas jurídicas por atos de corrupção, em concomitância à apuração individual dos seus funcionários, gestores, diretores e controladores.

E, em 11 de julho de 2022, foi editado o Decreto n. 11.129 em aprimoramento dos dispositivos da Lei n. 12.846/2013, mas sem alteração do conceito acima citado.

Em ritmo acelerado, o País retornou ao assunto quando normatizou o regramento das estatais com a Lei n. 13.303/2016, expressamente registrando em seu artigo 6º:

O Estatuto da empresa pública, da Sociedade de Economia Mista e de suas Subsidiárias deverá observar regras de Governança Corporativa, de Transparência e de Estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da Administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção.

Vários Estados-Membros da Federação, em sintonia com os textos acima apresentados, editaram regras consagrando os dispositivos de *compliance* e governança. O Estado de São Paulo, em 15 de junho de 2022, lançou o Decreto n. 66.850 que, ao regular a Controladoria Geral do Estado de São Paulo, expressamente, menciona: “a auditoria da integridade de sistemas administrativos..., comissão geral de ética”, dentre outros indicadores de *compliance*. Por sua vez, o Município de São Paulo, via Decreto n. 59.490/2020, também regulamentou o *compliance* na Capital do Estado, garantindo transparência, controle e integridade.

Os elementos triangulares dos programas de *compliance* consistem em:

- prevenção (normalmente via formação e treinamento);

- detecção (normalmente via vigilância);
- reação (normalmente via sanção ou advertência).

Ao desenvolver o tema, verificam-se pontos comuns relacionados à gestão do *compliance*, consistentes em: estabelecer as metas, aferir os riscos e as medidas, aprimorar a cultura de comunicação interna, definir eventuais sanções e demonstrar o compromisso da alta administração em participar ativamente da missão. Observa-se também que o Direito Administrativo Sancionador foi muitas vezes uma bandeira utilizada pelas grandes corporações para desviar e embaralhar a aplicação do Direito Penal Econômico como normatização central de responsabilização das pessoas jurídicas em casos de desvios ou ilicitudes. Mas isso restou superado pela Lei n. 12.846/2013, mesmo que existam críticas à maneira como o inciso VIII do artigo 7º da Lei 12.846/13 foi concebido, conforme pode ser verificado:

Art. 7º - Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

(BRASIL, Lei 12.846/2013)

Dentro deste contexto, verifica-se que a Lei consagrou a regulação, autorregulação regulada, governança corporativa e *compliance*, sendo certo que o Brasil avançou muito no tema, com a real possibilidade de serem criadas novas e aprimoradas ferramentas visando a melhoria da ética empresarial em nossa sociedade.

10. Aplicabilidade dos Princípios da ONU referentes a empresas transnacionais quando da confecção e efetiva prática do seu *compliance*

Empresas transnacionais caracterizam-se por possuírem sucursais ao redor do mundo, ultrapassando assim as demarcações territoriais onde está situada a sede principal, devendo as sucursais seguir os preceitos apregoados pela empresa principal, visando desta forma padronizar atendimentos e produtos, procurando sempre atingir um alto padrão de qualidade nos mercados onde atuam.

Celso Antonio Pacho Fiorillo assim conceitua empresas transnacionais:

as empresas transnacionais ou multinacionais são, portanto, grandes corporações que atuam em diferentes países, ou seja, grandes empresas/organizações estruturadas no sentido de desenvolver atividade econômica com foco no lucro e organizadas para desenvolver suas operações entre diferentes nações sendo certo que apesar de atuarem em vários países, possuem uma única sede (a maioria delas nos EUA, Europa e Ásia). (FIORILLO 2021)

Ademais, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em 2011, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, que no Brasil foram traduzidos em 2019 pela Secretaria Nacional de Proteção Global e pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sendo oportuno transcrever os seguintes princípios referentes ao *compliance* de empresas:

11. As empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que elas devem se abster de violar os direitos humanos e devem enfrentar os impactos adversos nos direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento.

12. A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos refere-se aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos – entendidos, no mínimo, como aqueles expressos na Carta Internacional de Direitos Humanos e os princípios de direitos fundamentais estabelecidos na Declaração da

Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

13. A responsabilidade de respeitar os direitos humanos exige que as empresas:

- (a) Evitem causar ou contribuir para impactos adversos nos direitos humanos por meio de suas próprias atividades e enfrentem esses impactos quando eles vierem a ocorrer;
- (b) Busquem prevenir ou mitigar impactos adversos nos direitos humanos que estejam diretamente relacionados às suas atividades e operações, produtos ou serviços prestados em suas relações comerciais, mesmo se elas não tiverem contribuído para esses impactos.

15. Para cumprir com sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos, as empresas devem ter políticas e processos adequados em função do seu tamanho e circunstâncias, incluindo:

- (a) Um compromisso político de observar sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos;
- (b) Um processo de devida diligência em direitos humanos para identificar, prevenir, mitigar e prestar contas de como elas abordam seus impactos nos direitos humanos;
- (c) Processos que possibilitem reparar quaisquer impactos adversos nos direitos humanos causados por elas ou para os quais tenham contribuído.

18. Para aferir os riscos para os direitos humanos, as empresas devem identificar e avaliar quaisquer impactos adversos nos direitos humanos, reais ou potenciais, com os quais elas possam estar envolvidas por meio suas próprias atividades ou como resultado de suas operações comerciais. Esse processo deve:

- (a) Basear-se no conhecimento especializado em direitos humanos de especialistas internos ou externos e independentes;
- (b) Incluir consultas significativas com indivíduos e grupos potencialmente impactados e outros atores relevantes, em função do tamanho da empresa, da sua natureza e seu contexto de atividade ou operação.

19. Para prevenir e mitigar os impactos adversos nos direitos humanos, as empresas devem integrar os resultados das suas avaliações de impacto em todas as funções e processos internos relevantes e adotar medidas apropriadas.

- (a) Para que a integração seja eficaz é preciso que:
 - (i) A responsabilidade pela prevenção e mitigação desses impactos seja atribuída ao nível e à função adequada na empresa;
 - (ii) A tomada de decisões internas, as alocações orçamentárias e os processos de monitoramento possibilitem respostas efetivas a esses impactos.
- (b) As medidas a serem adotadas irão variar conforme:
 - (i) A empresa cause ou contribua para causar um impacto adverso, ou esteja envolvida em razão de o impacto estar diretamente relacionado a suas atividades e operações, produtos ou serviços prestados em uma relação comercial;
 - (ii) A capacidade de influência para prevenir os impactos adversos.

21. Para explicar as medidas adotadas para enfrentar os seus impactos nos direitos humanos, as empresas devem estar preparadas para comunicar isso externamente, sobretudo quando preocupações sejam levantadas por ou em nome de indivíduos ou grupos impactados. As empresas cujas atividades, operações ou contextos operacionais geram riscos de severos impactos nos direitos humanos devem divulgar oficialmente as medidas que tomam a esse respeito. Em todos os casos, as comunicações devem:

- (a) Possuir uma forma e frequência que reflita os impactos nos direitos humanos e serem acessíveis ao público pretendido;
 - (b) Fornecer informações suficientes para avaliar a adequação concreta da resposta de uma empresa aos seus impactos nos direitos humanos;
 - (c) Não colocar em risco os atores impactados, funcionários ou violar requisitos legítimos de confidencialidade comercial.
- (Princípios da ONU para Empresas e Direitos Humanos)

Já com relação à responsabilidade penal das pessoas jurídicas no Brasil, é importante ressaltar-se que referida responsabilidade teve início com o advento da Constituição Federal de 1988, que em seus artigos 173, § 5º e 225, § 3º prevê que:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, Constituição Federal)

Assim sendo, tendo em vista a ausência de legislação infraconstitucional a respeito do assunto, com exceção da responsabilidade no âmbito ambiental, inexistem outras tipificações legais que possam imputar penas às pessoas jurídicas com relação à tipificação dos crimes contra a ordem financeira e econômica.

Assevera-se ainda que, apesar de a Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) reconhecer a possibilidade do cometimento de atos empresariais contra a administração pública, são aplicadas sanções apenas nos âmbitos civil e administrativo, sem adentrar-se na punibilidade penal, sendo certo, contudo, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 548181/PR reconheceu, ainda que sem aprofundar-se na matéria, a responsabilidade penal da pessoa jurídica. (Recurso Extraordinário n. 548181/PR)

Não obstante, tem-se que a responsabilidade penal das pessoas jurídicas e de seus dirigentes, mormente as transnacionais, será drasticamente reduzida se adotarem medidas de *compliance* com mais rigor, tendo como bússola os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos acima descritos. Os autores acreditam que, ao se exigir e cobrar o respeito a tais regras, se evitará a maior parte das condutas que hoje tipificam infrações tanto à legislação vigente em um determinado território como aos direitos humanos ali consagrados.

11. Conclusão

O presente artigo buscou realizar um panorama acerca dos conceitos de Estruturas Institucionais de regulação de empresas, agregando-se ainda a ideia de que a utilização do *compliance* por estas, como ferramenta de controle dos seus agentes, sobretudo quando observados os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, de forma a propiciar um ambiente interno capaz de diminuir os riscos de prejuízos financeiros para as transnacionais, tanto por meio de atitudes efetivadas por funcionários, quanto por ações do grupo diretivo.

Tal conduta acaba por atingir outros objetivos, citando-se como exemplo a diminuição de gastos e a diminuição de tempo na confecção de produtos, elevando-se assim a eficácia da empresa com relação aos seus objetivos operacionais, já que, ao serem adotadas tais medidas, e a empresa passar a adotar este norte, a consequência lógica será a de que os controles internos serão mais eficazes, já que a implantação do programa de *compliance* tem como função precípua a prevenção de irregularidades que eventualmente possam vir a ser praticadas no dia a dia da empresa.

Referências

BRASIL, Decreto 11.129/2022

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm - Acesso em 10/08/2023

BRASIL, Lei 13.303/2016

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm – Acesso em 10/08/2023

BRASIL, Lei 12.846/2013

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm - Acesso em 09/08/2023

BRASIL, Lei 9613/1998

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm - Acesso em 10/08/2023

BRASIL, Lei 12.683/2012

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm. Acesso em 10/08/2013

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 548181/PR. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Petróleo Brasileiro S. A. Petrobras. Relatora: Ministra Rosa Weber. 2014. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=70870>
18. Acesso em: 10/08/2023

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
Acesso em 10/08/2023

DE GIORGI, Raffaele (2008) O risco na sociedade contemporânea. *Revista de Direito Sanitário* 9(1): 37-49.

FIORILLO, Celso A.P. (2021) **A gestão sustentável das empresas transnacionais e sua regulação em face do direito ambiental constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

GIRARDI, Elisandra. A responsabilidade penal da pessoa jurídica: a punibilidade do ente coletivo. Disponível em <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/17875>. Acesso em 10/08/2023

SANTOS, Ana L. e MAYA, André M. (2022). Autorregulação regulada, compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: breves considerações no contexto da sociedade de risco. *Revista da Faculdade de Direito da FMP* 17(1): 80-91.

SÁNCHEZ, Jesús-Maria S. (2001) **La Expansión Del Derecho Penal**. 2 ed. Madri: Civitas.

SAAVEDRA, Giovani A (2012) *Compliance* na Nova Lei de Lavagem de Dinheiro. *Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, 13 (75).

SIEBERER, Ulrich (2013) **Direito Penal Econômico**: Estudos em Homenagem ao Professor Klaus Tiedemann. São Paulo: LiberArs.

SILVEIRA, Renato M.J. (2017) *Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva.

Documentos eletrônicos:

Definição de Compliance da Academia Brasileira de Letras.

Disponível em <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/Compliance> - Acesso em 07/08/2023

Governança corporativa: o que é, princípios e estrutura e mais.

Disponível em <https://fia.com.br/blog/governanca-corporativa/> - Acesso em 07/08/2023

Lavagem de dinheiro: O que é? Como e onde acontece?

Disponível em <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/cartilha-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial.pdf> – Acesso em 10/08/2023

Princípios da ONU para empresas e direitos humanos.

Disponível em https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf Acesso em 10/08/2023.

Regulação no Brasil: de onde e por onde já caminhamos - TD, n. 282, 2020, Senado Legis.

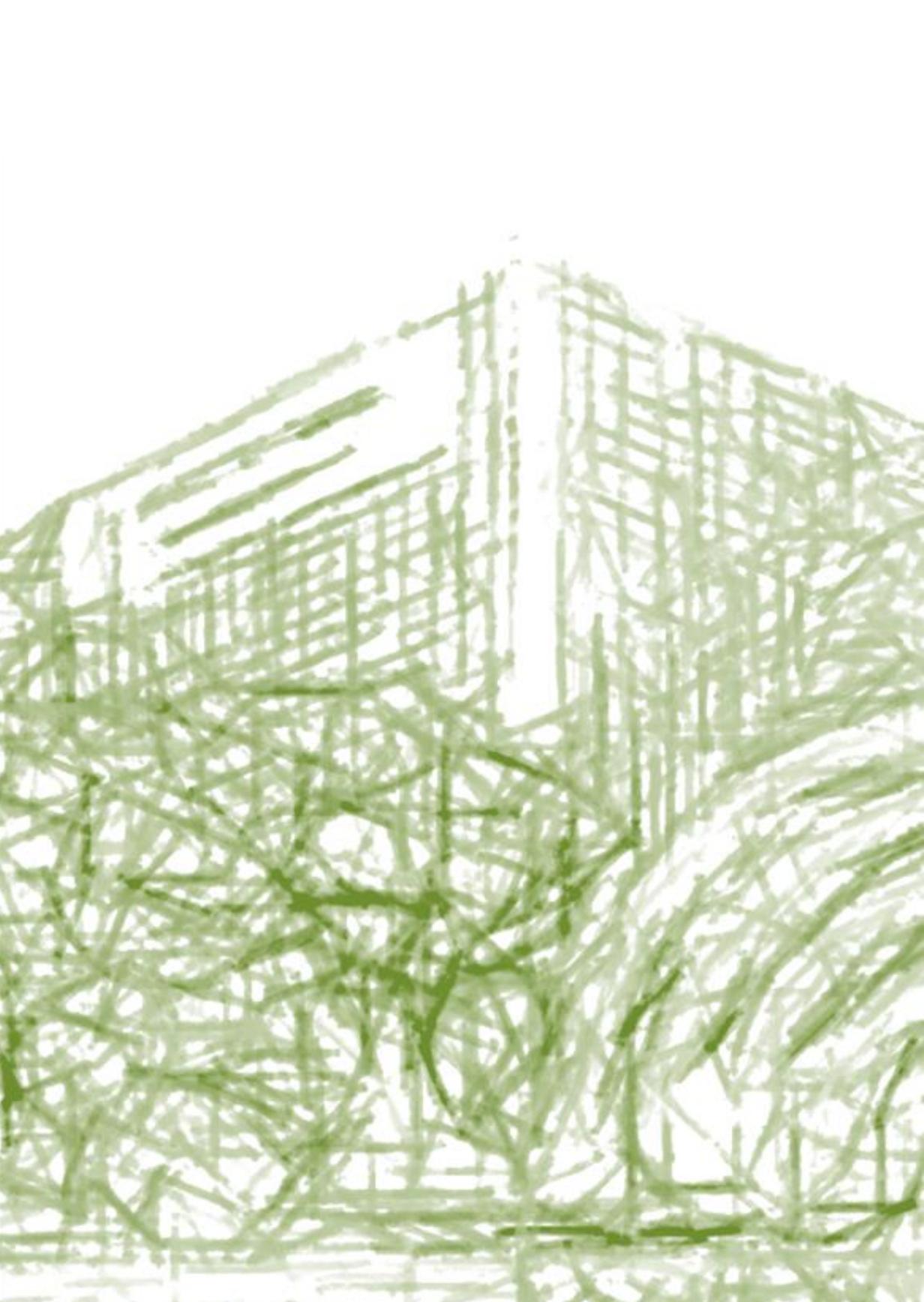
Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td282#:~:text=A%20regula%C3%A7%C3%A3o%20implica%20a%20int%C3%A7%C3%A3o,das%20diversas%20for%C3%A7as%20sociais%20envolvidas> – Acesso em 07/08/2023

Maurício Fiorito

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo; Doutorando em Direito pela Universidade Uninove.

Rubem Aloysio Moreira Neto

Secretário Especial da Secretaria de Administração da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP; Mestrando em Direito pela Universidade Uninove.



REELEIÇÃO DAS MESAS DIRETORAS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS: EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL (ADI Nº 6524)

*RE-ELECTION OF THE BOARD OF DIRECTORS OF THE
LEGISLATIVE ASSEMBLIES: JURISPRUDENTIAL
EVOLUTION (ADI Nº 6524)*

Ronaldo Quintanilha da Silva
Gustavo Machado Pires

Resumo

O artigo examina a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em relação à reeleição dos integrantes das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Para tanto, emprega-se a comparação entre o Congresso Nacional e o Congresso Norte-Americano, evidenciando as semelhanças e as diferenças. Além disso, faz o levantamento de todas as ações diretas de inconstitucionalidade, cujo objeto é a reeleição dos membros das Mesas Diretoras. A metodologia é descritiva e empregou o estudo comparado, a fim de consolidar as ações e verificar os argumentos expostos, em especial da ADI 6524. As considerações finais apresentam reflexões e contribuem com o processo de melhorias no funcionamento e na organização legislativa com o intuito de fortalecer a democracia.

Palavra-chave: Poder Legislativo; reeleição; Congresso Nacional; Assembleia Legislativa; ADI 6524.

Abstract

The article examines the jurisprudential evolution of the Federal Supreme Court in relation to the re-election of members of the Boards of Directors of the Legislative

Assemblies and the Legislative Chamber of the Federal District. To this end, a comparison between the National Congress and the North American Congress is used, highlighting the similarities and differences. In addition, it surveys all direct actions of unconstitutionality, the purpose of which is the re-election of the members of the Board of Directors. The methodology is descriptive and used a comparative study, in order to consolidate the actions and verify the arguments presented, especially ADI 6524. Finally, the final considerations present reflections and contribute to the process of improvements in the functioning and legislative organization with the aim of strengthening democracy.

Keywords: *Legislative Power; re-election; National Congress; Legislative Assembly; ADI 6524.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Comparação entre o CN e Congresso Norte-Americano. 3. A evolução jurisprudencial. 4. Lead Case: ADI 6524. 5. As ADIs cujos objetos são as regras de reeleição das Mesas das Assembleias Legislativas. 6. Considerações Finais. Referências. Adendo.

1. Introdução

Os parlamentos brasileiros possuem órgãos diretivos, estes são formados por processos eletivos e, em tese, se baseiam na rotatividade de seus membros. Tal condição de não permanência indefinidamente na ocupação de determinado cargo da Mesa, principalmente de presidente das Casas Legislativas, foi colocada à prova. Diante disso, formula-se o seguinte problema: a regra estabelecida para o Congresso Nacional de não reeleição na mesma legislatura é aplicável às assembleias estaduais? Inicialmente, observa-se que o tema constante da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e de “reprodução não obrigatória”, permitiria, se assim estivesse estabelecido nas constituições estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal, seguidas reconduções nos estados e Distrito Federal (DF). Então, a hipótese seria de que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a questão, buscaria um alinhamento da regra federal para os entes nacionais.

O objetivo do artigo é revisitar as decisões emanadas pelo STF, principalmente o caso no âmbito da Ação Direta de

Inconstitucionalidade - ADI 6524 (BRASIL, 2021), cujo extrato da ementa está transcrito abaixo:

3. Ação Direta em que se pede para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sejam proibidos de empreender qualquer interpretação de texto regimental (art. 5º, caput e § 1º, RICD; art. 59, RISF) diversa daquela que proíbe a recondução de Membro da Mesa (e para qualquer outro cargo da Mesa) na eleição imediatamente subsequente (seja na mesma ou em outra legislatura); ao fundamento de assim o exigir o art. 57, § 4º, da Constituição de 1988. Pedido de interpretação conforme à Constituição cujo provimento total dar-se-ia ao custo de se introduzir, na ordem constitucional vigente, a normatividade do art. 30, parágrafo único, “h”, da Emenda Constitucional 1/1969.
4. Ação Direta conhecida, com julgamento parcialmente procedente do pedido. Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, caput e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISF, que assente a impossibilidade de recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura. Também por maioria, o Tribunal reafirmou jurisprudência que pontifica que a vedação em referência não tem lugar em caso de nova legislatura, situação em que se constitui Congresso novo (BRASIL 2021, p.1-2).

Para entender os argumentos de embasamento da nova regra, empregou-se o estudo comparado entre o CN e o Congresso Norte-Americano. Além disso, analisaram-se as decisões e o desenvolvimento dos julgamentos das ações estaduais relativas às assembleias. A pesquisa se reveste de importância, em razão das implicações desencadeadas no funcionamento e na organização do Poder Legislativo. Os legislativos estaduais e municipais possuem exemplos de presidentes com vários mandatos ocupando o mesmo cargo, tal como o presidente da Assembleia Legislativa do Piauí que foi reeleito nove vezes (PIAUI 2023). Há ineditismo na análise, pois, apesar da comparação natural feita nas ações, elas não contêm detalhes sobre outros parlamentos, até porque não era o propósito. Não se encontrou exame semelhante envolvendo o assunto e consolidando as iniciativas, já que o tema sofreu alterações na Suprema Corte durante os anos de 2020 a 2022.

Nesse contexto, utilizaram-se de métodos descritivos e análise comparada para estudo do objeto. Assim, o texto apresenta uma abordagem descritiva das características do Congresso Nacional e das ações apresentadas ao Poder Judiciário. Quanto ao método comparativo, pode-se verificar contrastes e afinidades capazes de viabilizar o entendimento. De fato, o conhecimento das instituições contribui sobremaneira para que a pesquisa possa identificar e gerar reflexão sobre as diferenças e semelhanças. Vale frisar que como órgãos de representação popular democrática, o poder Legislativo expressa a superioridade das maiorias no processo decisório político. Todavia, isso não pode significar continuísmo personalíssimo (RABAT 2002, ARAGÃO 2011).

Quanto à comparação, como delineararam RABAT (2002) e ARAGÃO (2011), não obstante a possibilidade de meios para estudo do arranjo institucional, isso não é suficiente para se entender o efetivo funcionamento da instituição, pois carece ainda da devida contextualização. Desse modo, a instituição e os mecanismos de sua formação precisam, para serem compreendidos, da consideração de sua relação com outros institutos e instituições sociais com os quais interagem. Por isso, buscou-se o aprofundamento das características entre os parlamentos brasileiro e norte-americano.

2. Comparação entre o CN e Congresso Norte-Americano

A menção da comparação com os Estados Unidos - EUA durante a ADI 6524 (BRASIL 2021) foi muito acertada, pois o bicameralismo brasileiro se inspirou naquela Casa (RABAT 2002, BANDEIRA 2015). Tanto aqui no Brasil quanto lá, o Congresso compõe-se de uma Câmara de representantes da nação, em que toda a população do país está representada considerando a proporcionalidade, e uma Câmara de representantes dos estados-membros, em que cada um deles tem a mesma representação numérica. Consequentemente, em ambos os países o eleitorado é responsável pela escolha de integrantes de duas câmaras (SILVA, 2010).

Em estudo sobre a *House of Representatives*, Polsby (2008) investiga a institucionalização do colegiado e explica que enquanto no Brasil as instituições, em regra, são presididas por “presidentes”, ou seja, há coincidência entre a palavra e a função, com diferenças é claro em relação à instância, nos EUA, cada instância adota uma

denominação para seu presidente: a República conta com *President* que ocupa a *Presidency*; a Câmara dos Deputados, foco da nossa comparação, é presidida pelo Speaker na posição de *Speakership* e as comissões possuem o Chairman na condição de *Chairmanship*. Neste texto, emprega-se geralmente a denominação presidente, a fim de facilitar o entendimento.

Ao adentrar mais na análise, verificam-se algumas diferenças, as quais foram resumidas no Quadro 1. No Brasil, o mandato para Câmara dos Deputados é de quatro anos. O total é de 513 deputados, sendo a fixação do quantitativo por Estado e DF de no mínimo oito e no máximo setenta, estabelecido pelos arts. 45 e 46 da CF/88 (BRASIL, 1988) e pela Lei Complementar (Lei Complementar nº 78, de 1993) (BRASIL 1993). A idade mínima exigida é de vinte e um anos. Nos Estados Unidos, os mandatos para a Câmara dos Representantes são bianuais. O número de representantes é fixado pela Lei Pública 62-5, de 8/8/1911 (EUA 1911), e está limitado a 435 membros. Após a realização de cada censo no país, os assentos legislativos são redistribuídos, com alguns estados aumentando o seu número de representantes, enquanto outros estados podem perder assentos. Após o censo de 2020, seis estados ganharam assentos na *House of Representatives*: Colorado, Flórida, Montana, Carolina do Norte e Oregon ganharam um cada, e o Texas ganhou dois. Já a Califórnia, Illinois, Michigan, Nova York, Ohio, Pensilvânia e Virgínia Ocidental perderam uma cadeira cada um. Já a proporcionalidade da representação numérica dos estados-membros com relação a sua população é diferente do Brasil. Lá há estados com apenas um único representante e a divisão é por distritos. A idade mínima é de vinte e cinco anos.

O Senado brasileiro é formado por 81 senadores, representantes dos estados e DF, eleitos pelo sistema majoritário. Cada Estado e o DF elegem três Senadores, acompanhado de dois suplentes para cada senador, com mandato de oito anos, sendo a idade mínima exigida de trinta e cinco anos. A representação de cada Estado e do DF é renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Nos Estados Unidos cada estado-membro elege dois representantes para o Senado, com mandatos de seis anos e renovação de um terço dos mandatos a cada dois anos. A idade mínima é de trinta anos.

Interessante notar que, no Senado, a Constituição determina que a Presidência da Casa seja ocupada pelo vice-presidente dos

Estados Unidos, com direito a voto. Conforme ARAGÃO (2011, p. 66), “por convenção, raramente preside sessões e debates no Senado, fazendo-o só em ocasiões importantes, tal qual a posse de novos senadores, ou em votações acirradas, quando seu voto pode ser crucial e determinante do resultado”. Por esse motivo, segundo a constituição americana, o Senado elege um presidente temporário, a fim de presidir as sessões na ausência do vice-presidente. O presidente *pro tempore* do Senado dos Estados Unidos é o cargo mais alto como senador, por consequência segundo cargo mais importante do Senado. Como dito, o vice-presidente dos EUA é também o presidente do Senado, apesar de não ser eleito como senador, desta maneira o presidente *pro tempore* lidera o corpo legislativo na prática. Normalmente, o indivíduo eleito para o cargo é o senador sênior do partido com maioria no Senado (EUA, 2023a).

Vale ressaltar que a CF/88 não lista competência dos presidentes das Casas, detalhamento remetido aos regimentos internos (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2023e), da mesma forma que nos EUA, cabendo a regulação pela instituição. O presidente da Casa é líder do partido político ao qual pertence (majoritário). De acordo com o Ato da Sucessão Presidencial (1947), ele ocupa a segunda posição na linha de sucessão presidencial, logo atrás do vice-presidente da República.

No Congresso Nacional, os presidentes da CD e SF são eleitos pelos seus pares durante sessão preparatória a cada biênio. Diferentemente dos EUA, além do presidente são escolhidos membros da Mesa Diretora, órgão de direção administrativa e legislativa. O quórum para aprovação é de maioria absoluta dos presentes, presente a maioria dos seus membros, para a Câmara dos Deputados e Senado Federal. O rito de escolha está definido nos respectivos regimentos internos. A título de exemplo, é possível verificar o processo de votação ocorrido em 2015 na Câmara dos Deputados detalhado em SILVA (2015). Outro órgão inexistente no Congresso Americano é o Colégio de Líderes, que reúne as lideranças partidárias e o presidente da CD para definir a pauta de votações do plenário e outros assuntos legislativos (FIGUEIREDO 2011).

A comparação dos itens mais relevantes encontra-se no Quadro 1. De um lado, o Brasil dividido em duas colunas e de outro lado os EUA.

Quadro 1 – Comparação entre o Congresso Nacional do Brasil e o dos EUA

Brasil	
Câmara dos Deputados	Senado Federal
513	81 (3 por estado)
Mandato de 4 anos	Mandato de 8 anos. Renovação 1/3 e 2/3 de 4 em 4 anos
Presidente escolhido por eleição entre os membros	Presidente escolhido por eleição entre os membros
Mesa Diretora com 7 membros e 4 suplentes	Mesa Diretora com 7 membros e 4 suplentes
EUA	
Câmara de Representantes	Senado
435	100 (2 por estado)
Mandato de 2 anos	Mandato de 6 anos. Renovação 1/3 a cada 2 anos
Presidente escolhido por eleição entre os membros	Presidente é o vice-presidente dos EUA
Não há Mesa Diretora	Não há Mesa Diretora

Elaborado pelos autores, a partir de Brasil (1988, 2022) e EUA (2023b).

De início, os Senadores eram escolhidos pelas Assembleias Estaduais, mas, a partir de 1913, por força da Emenda 17 à Constituição, passaram a ser escolhidos diretamente pelo voto popular. A Constituição de 1946, em seu art. 61, estabelecia que a presidência do SF era ocupada pelo vice-presidente da República, tal regra vigorou até a Emenda Constitucional nº 4, de 1962.

Nota-se paralelismo entre as estruturas o que justificou o exemplo inserido no relatório da ADI 6524. Contudo, cabe demarcar as diferenças. Sobre a reeleição dos presidentes, o Senado americano conta com o vice-presidente dos EUA como seu presidente, logo, denotando uma primeira diferença. Há outra diferença na escolha do presidente da Câmara de Representantes que ocorre a cada dois anos: as eleições para deputado também são bianuais e não de 4 em 4 anos. Em acréscimo, o Speaker, presidente da Câmara dos Representantes, necessariamente não precisa integrar a Casa. Apesar de nunca ter ocorrido a nomeação de um indivíduo de fora, mas em alguns momentos nos últimos anos o nome do ex-presidente dos EUA, Donald Trump, foi cogitado para assumir a função.

Assim, em regra, para ser presidente, é necessário estar no mandato e para isso passar pelo crivo dos cidadãos, a eleição é o pilar da democracia, denominado *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

Adiciona-se ainda mais uma etapa, a escolha pelos membros do partido nas convenções. Em 2023, o líder do partido Republicano precisou de quinze rodadas de votação para se tornar o *Speaker*, pois só foi elevado a esta posição após atender às demandas do grupo interno do partido, inclusive com diminuição de suas próprias atribuições, uma característica do funcionamento das instituições informais⁴ (FORAN, 2023). Uma dessas regras é a de que um único membro da *House* poderia apresentar uma resolução de destituição do *Speaker*. Foi exatamente o que aconteceu em 03/10/2023, quando a *House* pela primeira vez em 234 anos de existência, destituiu um *Speaker*.

Por consequência, nos EUA é permitida a reeleição para o cargo de presidente da Câmara, para tanto deve enfrentar as eleições gerais e as convenções de seu partido. Por esse motivo, o relator da ADI 6524 (BRASIL, 2021) cita o exemplo do *Speaker* Tip O'Neill (1977-1987), Democrata que ocupou a presidência por 10 anos (5 mandatos consecutivos). Depois dele, houve o caso do Republicano Dennis Hastert que ocupou a *Speakership* entre 1999 e 2007 (4 mandatos consecutivos). Ao observar a lista dos presidentes, verificam-se diversos casos de reeleição com períodos menores e constata-se que a regra para o presidente da Câmara norte-americana é ser reconduzido (EUA, 2023c).

Apesar das semelhanças e do funcionamento baseado em reeleições sem limites expressos na Constituição Americana, será justamente tal procedimento que não terá amparo no Brasil e a ele surge um limite na evolução jurisprudencial.

3. A evolução jurisprudencial

Inicialmente, o texto inscrito no § 4º do art. 57 da CF/88 (BRASIL 1988) foi e continua sendo considerado de “reprodução não obrigatória”, ou seja, os entes subnacionais não eram obrigados a inseri-lo nas suas normas respectivas. A ADI 793/RO (BRASIL 1997b) questionava dispositivo da Constituição Estadual de Rondônia. A regra estabelecia: “será de dois anos o mandato para membros da Mesa Diretora, sendo permitida a recondução para o mesmo cargo na mesma

⁴ A pauta apresentada e sua aceitação podem ser mencionadas como exemplo de instituições informais, que são regras socialmente compartilhadas, geralmente (mas não exclusivamente) não escritas, que são criadas, externadas e impostas por canais à margem dos meios oficiais (FERREIRA 2018, p. 49).

legislatura”. Em razão disso, o requerente argumentou que o dispositivo impugnado era literalmente contrário ao art. 57, § 4º, da CF/88, em descumprimento ao princípio de reprodução obrigatória, ao qual o estado-membro seria vinculado e, ainda, à alternância de poder, característica elementar à democracia. Na decisão, ficou estabelecido que a regra da CF/88 não consistia em princípio constitucional, mas tão somente uma norma simples aplicável às Mesas do CN.

A partir disso, por unanimidade o plenário considerou improcedente a ADI 793/RO (BRASIL 1997b), cujo exerto da ementa se transcreve a seguir:

CONSTITUCIONAL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL: MESA DIRETORA: RECONDUÇÃO PARA O MESMO CARGO. Constituição do Estado de Rondônia, art. 29, inc. I, alínea b, com a redação da Emenda Const. Estadual nº 3/92. CF, art. 57, § 4º. (...) I - A norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido (BRASIL 1997b).

A ADI 793/RO (BRASIL 1997b) orientou a tomada de decisão das ações surgidas posteriormente cujo teor eram semelhantes, por essa razão ela é o ponto de partida, de acordo com a Figura 1. Cabe destacar nesse período a promulgação da EC 16/1997 (BRASIL 1997a), que permitiu a reeleição do chefe do Poder Executivo. Com isso, a Comissão de Constituição e Justiça do SF emitiu o Parecer nº 555/1998 (BRASIL 1998), confirmando a possibilidade de reeleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes. Vale enfatizar que o posicionamento não era unânime entre os doutrinadores, enquanto Geraldo Ataliba (ATALIBA 1981) e José Afonso da Silva (SILVA 2010), apenas para citar dois, não viam a possibilidade de reeleição. Em outro momento, mas analisando a questão, Pontes de Miranda (MIRANDA 1967) interpretou como nova eleição e Celso Bastos (1999) se alinhou a esse posicionamento.

Nessa linha, procedeu-se pela reeleição em legislaturas distintas. No SF: Antônio Carlos Magalhães (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), José Sarney (eleito para o biênio 2009-2010 e reeleito para o biênio 2011-2012) e Renan

Calheiros (eleito para o biênio 2013-2014 e reeleito para o biênio 2015-2016). Na CD: Michel Temer (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), Marco Maia (assumiu no período de 17 de dezembro de 2010⁵ até 2 de fevereiro de 2011 e reeleito para o biênio 2011-2013) e Rodrigo Maia (eleito em 2016 para mandato “tampão”⁶, reeleito para o biênio 2017-2018 e, em seguida, para o biênio 2019-2020 (BRASIL, 2023a; 2023d).

Dessa forma, na 56ª Legislatura (01/02/2019 a 31/01/2023), havia a possibilidade de um arranjo para a tentativa de reeleição das Mesas do CN; em contraponto, foi apresentada a ADI 6524/DF e houve a reafirmação da vedação de reeleição na mesma legislatura, porém se iniciou a discussão em conjunto com outras ações a respeito dos dispositivos das constituições estaduais e das assembleias legislativas, inclusive as regras regimentais, a exemplo do artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal: “Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Const., art. 57, § 4º)” (BRASIL, 2023e). E do artigo 5º transcrito abaixo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. (*caput* do artigo com redação dada pela Resolução n. 19, de 2012)

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. (BRASIL, 2023b).

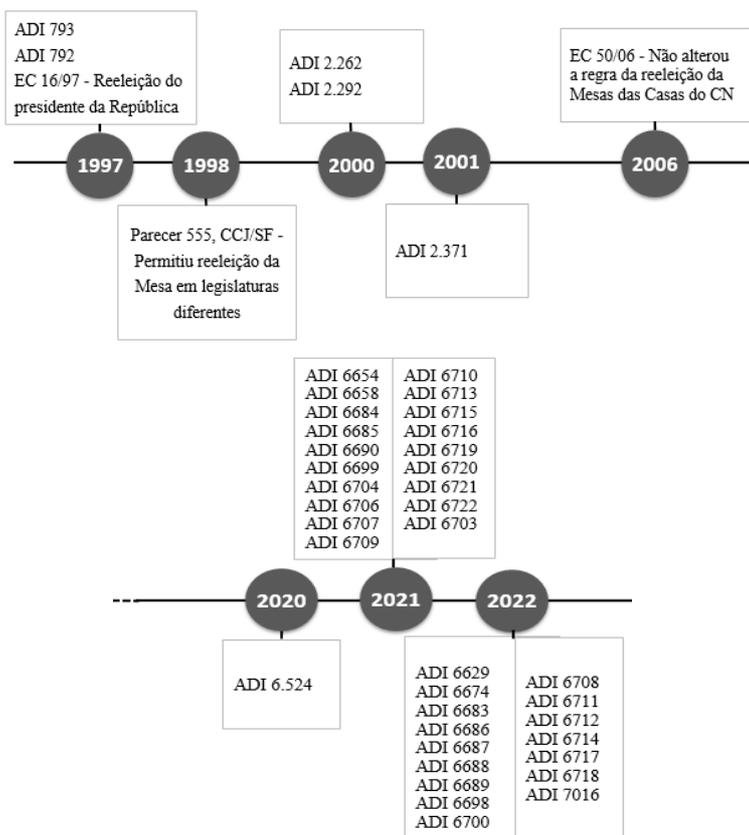
Portanto, a partir da ADI 6524 (BRASIL, 2021) uma série de ações objetivas foram ajuizadas com o fim de esclarecer a aplicabilidade da referida decisão no âmbito estadual e distrital.

⁵ Marco Maia assume após renúncia de Michel Temer, que havia sido eleito Vice-presidente da República. Ele optou em renunciar depois de 30 de novembro, porque do contrário seriam necessárias novas eleições, de acordo como o art. 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL 2023b).

⁶ Período residual do mandato, em que o titular não pode, por alguma circunstância, cumprir até o final. No caso em questão, Rodrigo Maia foi eleito para completar o mandato de Eduardo Cunha, que havia renunciado à Presidência da CD em 07/07/2016.

A Figura 1 apresenta o histórico das alterações jurisprudenciais, contendo as principais ações, alterações constitucionais e demais regras importantes que tratam da matéria. Como dito, o ponto de partida, considerando o período pós-CF/88, é a ADI 793, em 1997, RO (BRASIL, 1997b) e o ponto de chegada são as dezenas de ações apresentadas em 2021 e 2022.

Figura 1 – Linha do Tempo da Evolução Jurisprudencial



Elaborado pelos autores, a partir de BRASIL (1997^a, 1997b, 1998, 2001, 2006 e 2023g)

Cabe destacar, em 1997, a Emenda Constituição nº 16, de 1997 (BRASIL 1997a), que introduziu a reeleição do chefe do Poder Executivo. Logo, no ano seguinte, o Parecer nº 555, da CCJ/SF (BRASIL, 1998), que vedou a reeleição na mesma legislatura. Até 2020, outras ADIs foram discutidas e mudanças na CF/88 ocorreram. Enfim, os anos de 2021 e 2022 foram marcados pela apresentação de dezenas de ações sobre o tema. O próximo tópico traz o caso base e trechos do respectivo processo.

4. *Lead Case*: ADI 6524

Ao final de 2020, próximo do encerramento do primeiro biênio da 56ª Legislatura, havia movimentação para as eleições aos cargos da Mesa Diretora da CD e do SF. Vislumbrava-se, por parte dos então ocupantes das presidências das Casas, uma inovação no âmbito federal, na medida em que a reeleição em legislaturas diferentes era uma prática, desde o Parecer 555/1998, citado anteriormente, mas não na mesma legislatura.

Diante disso, os preparativos para as novas eleições ficaram na dependência da análise do STF, pois o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB ajuizou a ADI 6524 (BRASIL 2021), em que pediu a aplicação da vedação constitucional de reeleição da Mesa da CD e do SF às eleições que ocorram na mesma legislatura ou em legislaturas diferentes. De fato, o entendimento praticado permite eleições para o mesmo cargo da Mesa, desde que sejam em legislaturas diferentes. Por sua vez, a eleição dentro da mesma legislatura não deveria acontecer para cargos idênticos. Os presidentes do SF e da CD só poderiam tentar ocupar a cadeira de presidente mais uma vez com o aval do Supremo, que por seis votos contrários e cinco favoráveis⁷ afastou tal possibilidade.

O autor da ação buscava impedir qualquer tipo de reeleição para o mesmo cargo, não importando se na mesma ou em outra legislatura. Sustentava, dentre outros, que o advento da Emenda Constitucional 16, de 1997 (BRASIL 1997a), que inseriu a possibilidade reeleição para o Poder Executivo, gerou uma “antinomia entre as normas do art. 57, § 4º, e do art. 14, § 5º, do texto

⁷ 6 votos contra: Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e Luiz Fux. 5 votos a favor: Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2021).

constitucional” (BRASIL 2021, p.7-8), dada a eventual existência de possíveis comandos contraditórios para disciplinar o mesmo fato.

Aos argumentos apresentados, em especial o descumprimento do princípio republicano, o relator, Ministro Gilmar Mendes, se apoiou em dois pontos: (1) no direito comparado e (2) na história institucional brasileira. A comparação ocorreu com três nações: Espanha, Inglaterra e EUA.

Quanto à Espanha, cuja Constituição de 1978 serviu de base para a elaboração do texto constitucional brasileiro de 1988, a Constituição espanhola estabelece que as Casas têm a prerrogativa de eleger seus respectivos presidentes. Tal acontece sempre em seguida a uma eleição geral, quando da instalação da legislatura. Na Inglaterra, no âmbito da Câmara dos Comuns, o surgimento do sistema de governo parlamentarista, mediante formação de gabinete, exige a diferenciação entre o papel do primeiro-ministro e a função daquele que preside a Casa, o *Speaker*. Este último passa a ter um papel institucional de ser o representante do Parlamento e não há óbice à sua reeleição. Outro exemplo foi do Congresso dos Estados Unidos. A *House of Representatives* é presidida por um *Speaker* (art. 1, § 2, Constituição de 1787) (EUA 2023b). Por sua vez, o Senado é dirigido pelo vice-presidente da República dos EUA (art. I, § 3, Constituição de 1787) (EUA, 2023a), a fim de se buscar o equilíbrio entre os poderes dos estados e da União. Nesses três lugares pratica-se a reeleição (PINTO 2009, STORY e COOLEY 1873).

Quanto à história institucional brasileira, mencionam-se períodos em que foi permitida a reeleição e principalmente o destaque à autonomia institucional do Parlamento. Interessante verificar que no período do Império, as regras para Câmara dos Deputados em relação aos membros da Mesa eram de que o presidente e os quatro secretários fossem eleitos para um período breve de um mês “para servirem por *hum mez*, mas poderão ser reeleitos”, de acordo com Regimentos Internos de 1826 (art. 19), de 1831 (art. 18) e de 1870 (art. 18) (PACHECO e RICCI 2017).

Nessa linha, no tocante à regra insculpida no art. 57 da CF/88 (BRASIL 1988), o relator da ADI 6524 (BRASIL 2021) aponta a preocupação de, ao se conceder espaço interpretativo ao Congresso Nacional, poder promover a perpetuação de agentes políticos em posições centrais de poder – um continuísmo personalista que expressaria, por conseguinte, um resultado inconstitucional. Destaca

ainda que sob o enfoque estritamente formal, da modificação do texto constitucional, a Emenda 16/1997 (BRASIL, 1997a) alterou a redação do § 5º do art. 14 da CF/88, e nessa condição o seu âmbito de incidência são os cargos de presidente da República, governador e prefeito.

Contudo, buscou-se um redimensionamento a partir da EC 16/1997 (BRASIL, 1997a), já que com ela o princípio republicano seria aplicável ao equacionamento da questão constitucional ao estabelecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa. O relator, então, apresentou o voto para uma recondução ou reeleição para o mesmo cargo, não importando o momento, e modulou o efeito para a próxima legislatura, porém foi acompanhado em parte pelo colegiado e isso não foi o suficiente para ter a tese vencedora por completo. Por fim, demonstrou preocupação com a regra nos entes federados, prevendo a necessidade de pronunciamento por parte da Corte em curto espaço de tempo (BRASIL 2021).

Na sequência, destacam-se os apontamentos feitos em alguns votos divergentes, a começar pelo então ministro Marco Aurélio. Para ele, o texto do art. 57 da Constituição (BRASIL 1988) é "categórico" e não permite a recondução para o mesmo cargo na eleição imediata. O magistrado aponta: "A parte final veda, de forma peremptória, sem o estabelecimento de qualquer distinção, sem, portanto, albergar – o que seria um drible – a recondução para o mesmo cargo na eleição imediata" (BRASIL 2021, p.90).

Depois, ressalta-se o voto contrário também da ministra Cármen Lúcia. Em seus argumentos, a ministra entendeu que a constituição veda a recondução a cargo da Mesa de qualquer daquelas Casas Congressuais no processo de escolha imediatamente subsequente, desse modo, não haveria outra interpretação. Ademais, ela vislumbrou a possibilidade de se emendar a Constituição e suprimir a vedação, desde que não exorbitem os limites materiais do poder reformador (§ 4º do art. 60 da Constituição) (BRASIL 1988). Outro ponto relevante é a menção à EC 50/2006 (BRASIL 2006), visualizada na Figura 1, que não alterou a regra da vedação. No caso do ministro Nunes Marques, fixou-se a possibilidade de reeleição uma única vez, independentemente se dentro da mesma legislatura ou na mudança de uma legislatura para outra. Todavia, não se aplicou ao presidente da CD à época, pois já havia sido reeleito.

Também contrário foi o posicionamento da então ministra Rosa Weber que enfatizou "a deslealdade ao texto constitucional caracteriza preocupante ofensa ao pacto da sociedade brasileira em torno do propósito de conferir força ativa aos compromissos assumidos no plano constitucional." (BRASIL 2020, p.150). Na sequência, ela expôs que o STF é o guardião da Constituição, logo, não pode legitimar tentativas de procedimentos hermenêuticos para reinterpretar uma cláusula de vedação, como sendo autorizadora. Nesse ponto, citou o constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva, já mencionado neste texto. A ministra realçou que a regra da irreelegibilidade (CF, art. 57, § 4º) (BRASIL 1988) não possui exceção e se assim for entendido, implica velada declaração de inconstitucionalidade de uma norma constitucional originária, em contrariedade não só à jurisprudência desta Casa, mas também à ideia de rigidez constitucional (BRASIL, 2021).

Quanto à reeleição na mesma legislatura, o ministro Luís Roberto Barroso apresentou dois obstáculos. Primeiramente, esse texto foi objeto da EC 50/2006 (BRASIL 2006). Pode-se observar, pela linha histórica na Figura 1, que foi mantida a vedação de reeleição na mesma legislatura. Ou seja, o constituinte derivado teve a oportunidade de mudar, mas não o fez. Em segundo lugar, a literalidade de um texto não é a única ou a melhor forma de interpretá-lo, mas as possibilidades semânticas que o texto oferece figuram como limite ao papel do intérprete. No mesmo sentido são os motivos da rejeição exarados pelo ministro Edson Fachin. Para ele há um limite literal, histórico e sistemático. Ademais, tal situação pode ser suplantada, por desejo do Congresso Nacional, adotando um debate com a sociedade civil e os próprios integrantes das Casas.

O último a votar foi o então presidente do STF, ministro Luiz Fux, que iniciou com a afirmação de que há uma "judicialização excessiva" (BRASIL 2021, p. 120) de discussões sobre o funcionamento das casas legislativas, as quais deveriam ser resolvidas na arena política, e não na arena judicial⁸:

⁸ Em estudo sobre as ADIs de 2019 e 2020, Ronaldo Quintanilha da Silva e Ronaldo Oliveira de Melo apontaram o fenômeno de ajuizamento de ações, em busca de êxito na arena judicial (SILVA e MELO 2022).

Com efeito, não compete ao Poder Judiciário funcionar como atalho para a obtenção facilitada de providências perfeitamente alcançáveis no bojo do processo político-democrático, ainda mais quando, para tal mister, pretende-se desprestigiar a regra constitucional em vigor. Não se desconhece que o processo político-democrático é, por vezes, custoso, lento e incerto. Todavia, são os seus distintos meandros procedimentais que permitem a justaposição sustentável dos interesses em conflito, garantindo legitimidade ao produto das deliberações políticas, quanto mais em temas como o objeto da presente ação. Com efeito, discussões sobre o funcionamento das casas legislativas – o fórum da democracia representativa por excelência –, exacerbam mais ainda a importância de soluções construídas na arena política, e não na arena judicial (BRASIL 2021, p.121).

À vista disso, percebe-se o indicativo de que o caminho para solução da questão está no âmbito do próprio Legislativo, por intermédio do processo legislativo de alteração constitucional. Se o critério objetivo foi construído de uma reeleição para as assembleias, entende-se que se for o desejo do CN caberia a mudança para que essa reeleição possa ser na mesma ou em outra legislatura. Desse modo, examinaram as propostas de emendas à constituição apresentadas na Câmara e no Senado, contendo a expressão “reeleição” no período de 1988 a 30 de outubro de 2023.

Em pesquisa no Sistema de Informações Legislativas - SILEG⁹ da Câmara dos Deputados, não se encontrou nenhuma proposta de emenda à constituição apresentada depois da decisão do STF no âmbito da ADI 6524. Contudo, há cento e doze propostas com diversas sugestões de alteração: vedação ou permissão à reeleição dos chefes do Executivo em todos os âmbitos, desincompatibilização, duração do mandato, eleição de parentes, inelegibilidade entre outros. No tocante às reeleições nas assembleias e câmaras, há a Proposta de Emenda à Constituição nº 432, de 2014 (BRASIL 2014), e a Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2009 (BRASIL 2009). As duas estão tramitando em conjunto e, em resumo, propõem limitar a reeleição para os cargos de Presidente das Casas Legislativas Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, ou seja, alinhar as regras com as das Casas do

⁹ Sistema de Informações Legislativas: é o principal sistema de registro da informação legislativa da Câmara dos Deputados, tendo como foco o processo de tramitação de proposições (BRASIL, 2023c).

Congresso Nacional. Desse modo, nota-se que o Congresso possui proposta há mais de dez anos envolvendo o tema, mas que ainda não instalou a comissão especial para analisá-la.

Da mesma forma, investigou-se se havia propostas apresentadas ao Senado Federal¹⁰. A partir dos mesmos filtros, foram encontradas sessenta e uma. Sendo que os temas se assemelham aos da Câmara. A Proposta de Emenda à Constituição nº 69, de 2011 (BRASIL 2011) - PEC 69/2011 tem por propósito aplicar a regra federal aos estados e municípios.

Na Justificação da proposta, o autor expõe os motivos que o levaram a protocolar a medida:

Trata-se de regra consentânea com os princípios democrático e republicano que preveem a alternância no poder, de modo a que diferentes perspectivas políticas e gerenciais possam ser contempladas na condução dos trabalhos do Poder Legislativo federal. Lamentavelmente, essa realidade não é reproduzida nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais [...]. Em diversas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, da prática de sucessivas reeleições das Mesas, acarretando, respectivamente, a indesejável apropriação do controle do Poder Legislativo. (BRASIL 2011, p. 2).

No Senado, a proposta foi arquivada ao final da legislatura, mais especificamente em 21/12/2018, de acordo com as regras estabelecidas pelo Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2023e). Assim, tanto na Câmara quanto no Senado há propostas no sentido de padronizar os procedimentos em relação às eleições ou reeleições dos membros das Mesas Diretores, mas não houve avanços significativos. O próximo tópico é a reflexão das discussões até aqui apresentadas, todavia tendo por alvo as assembleias legislativas.

¹⁰ O site do Senado Federal apresenta sistema de busca das proposições, contendo filtros configuráveis (BRASIL, 2023f).

5. As ADIs cujos objetos são as regras de reeleição das Mesas das Assembleias Legislativas

Em dezembro de 2022, o plenário do STF concluiu o julgamento de nove ações diretas de inconstitucionalidade¹¹, que tratavam da reeleição nas mesas diretoras de assembleias legislativas estaduais. Por maioria, decidiu-se que só cabe uma reeleição ou recondução dos membros das mesas, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura. A Corte resolveu modular e definir a data a ser considerada para aplicar a vedação. Desse modo, o limite de uma reeleição ou recondução deve orientar a formação da direção das assembleias legislativas no período posterior à publicação da ata de julgamento da ADI 6524 (BRASIL, 2021). Portanto, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7 de janeiro de 2021 não serão consideradas, exceto se configurada a antecipação fraudulenta das eleições para burlar o entendimento do Supremo.

Todavia não foram apenas nove ações. A Figura 1 apresenta o histórico e a cronologia dos processos. Para consolidar os dados, o Quadro 2 demonstra o volume de questionamentos apresentados, logo após a decisão prolatada no âmbito da ADI 6524 (BRASIL, 2021). A coluna mais à esquerda contém os estados e na última linha registrou-se também a ação envolvendo o CN. Depois, seguem a numeração das ADIs, autores e relatores em dois blocos de três colunas. Observe que o primeiro bloco formado por ações apresentadas pelo PGR e o segundo pelos partidos políticos.

Quadro 2 – ADIs apresentadas envolvendo reeleição da Mesa Diretora do Poder Legislativo estadual e federal de 2020 a 2022

Estados/ Legislativo	ADI	Autor	Relator	ADI	Autor	Relator
Acre	6716	PGR	Edson Fachin	-	-	-
Alagoas	6720	PGR	Luís Roberto Barroso	-	-	-
Amapá	6718	PGR	Nunes Marques	6683	PROS	Nunes Marques
Amazonas	6719	PGR	Edson Fachin			
Bahia ¹	-	-	-	-	-	-
Ceará ²	6715	PGR	Edson Fachin	-	-	-
Distrito	6708	PGR	Nunes	6629	PSDB	Nunes

¹¹ ADIs 6683, 6686, 6687, 6688, 6698, 6711, 6714, 6718 e 7016 (CONJUR 2022).

Federal ⁴			Marques			Marques
Espírito Santo	6707	PGR	Ricardo Lewandowski	6684	PROS	Ricardo Lewandowski
Goiás	6704	PGR	Rosa Weber	-	-	-
Maranhão	6699	PGR	Alexandre Moraes	6685	PROS	Alexandre Moraes
Mato Grosso	6717	PGR	Alexandre Moraes	6674	Rede	Alexandre Moraes
Mato Grosso do Sul	6698	PGR	Gilmar Mendes	7016	Partido Verde	Gilmar Mendes
Minas Gerais ⁴	6700	PGR	Nunes Marques	-	-	-
Pará	6706	PGR	Alexandre Moraes	-	-	-
Paraíba	6713	PGR	Fachin	-	-	-
Paraná	6714	PGR	Gilmar Mendes	6688	PROS	Gilmar Mendes
Pernambuco ⁵	6712	PGR	Nunes Marques	6686	PROS	Nunes Marques
Piauí	6711	PGR	Nunes Marques	6687	PROS	Nunes Marques
Rio de Janeiro	6721	PGR	Luís Roberto Barroso	-	-	-
Rio Grande do Norte ²	-	-	-	6689 ³	PROS	Gilmar Mendes
Rio Grande do Sul ¹	-	-	-	-	-	-
Rondônia	6722	PGR	Luís Roberto Barroso	-	-	-
Roraima	6703	PGR	Alexandre Moraes	6654	PSOL	Alexandre Moraes
	-	-	-	6658	PSL	Alexandre Moraes
Santa Catarina ¹	-	-	-	-	-	-
São Paulo ¹	-	-	-	-	-	-
Sergipe	6710	PGR	Ricardo Lewandowski	6690	PROS	Ricardo Lewandowski
Tocantins	6709	PGR	Ricardo Lewandowski	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-
Legislativo federal	-	-	-	6524	PTB	Gilmar Mendes

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Brasil (2023h; 2023i).

Nota: ¹ Reproduziram as regras da CF/88, por isso não possuem ações. ² Processo foi encerrado por perda de objeto. ³ Processo foi encerrado por perda do interesse em agir. ⁴ Constituições estaduais com regra em consonância com a tese construída. ⁵ Constituição de Pernambuco proíbe qualquer reeleição.

Do Quadro 2, observa-se a distribuição de 36 ações, 35 relativas às 23 Unidades Federativas e a ação principal referente ao Congresso Nacional. O volume demonstra o interesse de provocar o Poder Judiciário para o deslinde da questão. Constata-se que o PGR impetrou ações contra todas as constituições estaduais que permitiam a reeleição indefinidamente, foram 22 no total. Não houve decisão em processo objetivo em relação à Constituição Estadual do Rio Grande Norte, pois havia sido modificada em 2019, assim sendo, a ADI 6689, proposta pelo PROS, foi extinta, em razão da ausência de interesse de agir da parte autora. Outra ação que se encerrou precocemente foi a ADI 6715 referente ao Estado do Ceará, porquanto o dispositivo constitucional estadual questionado tenha sido revogado pela Emenda Constitucional 105, de 22 de dezembro de 2020, a qual, com a nova redação conferida ao artigo 47, § 2º, veda a possibilidade de recondução para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente.

Além disso, os estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de São Paulo e da Bahia possuíam constituições alinhadas aos termos da regra federal, por conseguinte, não tiveram pedidos pela inconstitucionalidade apresentados. A título de exemplo, a Constituição do Estado da Bahia foi atualizada em 2017 pela Assembleia Legislativa da Bahia que, por unanimidade, aprovou em dois turnos, a Proposta de Emenda Constitucional 150/2017. Com efeito, encerrou-se a possibilidade da reeleição para presidente da Casa dentro de uma mesma legislatura, assim como dos demais membros da Mesa Diretora. A partir da decisão, o futuro presidente do Legislativo estadual passou a ter vedada a reeleição imediatamente subsequente (BAHIA 2017).

Cabe destacar as regras do estado de Pernambuco, onde não há previsão de reeleição. Os estados de Minas Gerais e Distrito Federal estabeleceram em suas constituições estaduais a viabilidade de uma recondução ou reeleição na mesma ou subsequente legislatura, logo, as ações foram consideradas improcedentes, uma vez que coincidiram com a tese construída.

Transcreve-se, a seguir, o inciso II do art. 66 da Lei Orgânica do DF - LODEF:

II - na terceira sessão legislativa, para posse dos membros da Mesa Diretora eleitos no último dia útil da primeira quinzena de dezembro da sessão legislativa anterior, permitida uma única recondução subsequente, na mesma legislatura ou na seguinte. (Inciso alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 116 de 28/11/2019) (Inciso Declarado(a) Constitucional pelo(a) ADI 6.708 de 26/02/2021) (DISTRITO FEDERAL 2023).

Veja-se que o art. 66, II, da LODF, com a redação dada pela Emenda 116/2019, prevê a recondução ao mesmo cargo na Mesa Diretora da Câmara Legislativa uma única vez em legislaturas diferentes e há a possibilidade de ocorrer na mesma sessão legislativa. Outra observação é o registro da ADI 6708, que declarou constitucional o inciso.

Quanto à Constituição Estadual de Minas Gerais, ela foi alterada em novembro de 2004 pela Emenda nº 64, que trazia em sua justificativa a menção à ADI nº 793, constante da Figura 1, e o argumento de que com o fim do impedimento da reeleição na mesma legislatura, buscou-se maior estabilidade e aperfeiçoamentos da direção administrativa da Casa Legislativa. Além disso, faz referência também à permissão de reeleição do chefe do poder executivo. Por fim, destacou-se que a alternância democrática entre os membros da Mesa ficou mantida, pois é permitida tão-somente uma recondução (MINAS GERAIS 2004). Assim, os membros da Mesa da Assembleia de MG, que é uma comissão executiva, possuem mandato de dois anos, permitida uma única recondução para o mesmo cargo na eleição subsequente (RESENDE 2016, p.80).

Os partidos políticos foram responsáveis por catorze ADIs, incluindo a ADI 6524. Esta última esteve sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes. Há vários ministros responsáveis pelas relatorias.

Na Figura 1, percebe-se que várias ações já haviam sido concluídas em relação ao mérito em 2021, muito próximo da tese que seria consolidada um pouco adiante. Desse modo, copia-se abaixo extrato da ementa da ADI 6722:

1. O art. 57, § 4º, da CF, não é norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros. 2. É inconstitucional a reeleição em número ilimitado, para mandatos consecutivos, dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas Estaduais para os mesmos cargos que ocupam, sendo-lhes permitida uma única recondução (BRASIL, 2022).

De acordo com o já afirmado acima, em 2022 concluiu-se uma série de ações e definiu-se a data para modular os efeitos para inelegibilidade. O critério objetivo também foi estabelecido para uma reeleição ou recondução, o que tornou as regras para as assembleias mais flexíveis do que as estabelecidas em relação ao Congresso Nacional.

Para visualizar e comparar as conclusões, segue extrato da ementa da ADI 6718:

(i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura; (ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; (iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (BRASIL 2023g).

Nesse contexto, o Centro de Estudos Constitucionais em Federalismo e Direito Estadual (CENTRO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS EM FEDERALISMO E DIREITO ESTADUAL 2023), considera o seguinte: (1) a regra estabelecida pelo STF para modulação: "não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7 de janeiro de 2021" (BRASIL 2022, p. 1); (2) as eleições dos parlamentos estaduais nos dois biênios 2019/2020 e 2021/2022 das mesas diretoras das assembleias legislativas dos 26 estados e do Distrito Federal para identificar quantos mandatos os presidentes possuem e quantas eleições para o biênio 2021/2022 ocorreram antes do dia 7 de janeiro de 2021. O levantamento completo pode ser encontrado no site da instituição, mas ele foi condensado por Araujo e Silva (2023).

Em dez estados (Acre, Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do

Norte e Tocantins), os presidentes das assembleias legislativas foram eleitos pela primeira vez no biênio 2019/2020 e reconduzidos para o biênio 2021/2022, com efeito, estão no segundo mandato. Em dois estados (Amapá e Mato Grosso), os presidentes das assembleias legislativas estão no terceiro mandato, pois foram eleitos no biênio 2017/2018 e reconduzidos para os biênios 2019/2020 e 2021/2022. Em dois estados (Paraná e Sergipe), os presidentes das assembleias estão no quarto mandato, pois foram eleitos no biênio 2015/2016 e reconduzidos até 2021/2022. As eleições para as mesas das assembleias legislativas desses 14 estados ocorreram antes de 7 de janeiro de 2021, portanto, são elegíveis para os próximos biênios.

Em sete estados (Amazonas, Bahia, Ceará, Pará, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo), os presidentes do biênio 2019/2020 e 2021/2022 são diferentes, logo, não há impedimento para a recondução. Em dois estados (Espírito Santo e Rio de Janeiro), os presidentes do biênio 2019/2020 foram reconduzidos para o biênio 2021/2022 e, nesses casos, as eleições ocorreram posteriormente a 7 de janeiro de 2021, enquadrando-se na regra da possibilidade de uma reeleição para o biênio 2023/2024. No Piauí, a mesma pessoa presidiu a assembleia legislativa por nove mandatos, conforme mencionado na introdução, e foi reconduzido para o biênio 2021/2022 antes de 7 de janeiro de 2021, mas renunciou ao cargo porque foi eleito vice-governador. Em Roraima, por sua vez, já houve eleição para o biênio 2023/2024, tendo em vista que a sessão preparatória acontece no dia 1 de janeiro no Estado. No Distrito Federal, o mesmo parlamentar ocupou a presidência no biênio 2019/2020, em tese, poderia se reeleger para o biênio 2023/2024 e, também, para o período seguinte. No Rio Grande do Sul, ocorreu um procedimento diferente do usual, não obstante o comando previsto no artigo 21, §1º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa: "será de dois anos o mandato de membro da Mesa, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente" (RIO GRANDE DO SUL 2023), os parlamentares mediante acordo político escolheram pela "gestão compartilhada", logo, as quatro maiores bancadas existentes na Casa Legislativa indicam um presidente a cada ano. Ou seja, o mandato de cada presidente é apenas de um ano. Nota-se um procedimento firmado por acordo, que é comum de ocorrer no âmbito dos parlamentos, contudo em relação aos cargos da Mesa Diretora, a Assembleia do Rio Grande do Sul inova,

pois em regra a eleição é o caminho adotado pela maioria das assembleias.

Antes de prosseguir para as considerações finais, impõe-se a seguinte reflexão: se existem vinte e sete unidades da federação e algumas foram alvo de mais de uma ação, como observado no Quadro 2, qual será o encaminhamento para as mais de cinco mil câmaras municipais?! Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1016 (BRASIL, 2023h), a decisão foi de que o tema é de responsabilidade da justiça estadual, porém pode haver divergências, como exemplificado a seguir. Talvez seja o caso de o Supremo pacificar a questão em todas as instâncias por meio de súmula ou o Congresso Nacional retomar o debate sobre o assunto e incluir os demais entes federativos.

A título de exemplo, menciona-se a Câmara Municipal de São Paulo, o maior colegiado existente em um município, são 55 vereadores no Palácio Anchieta. Em 1º/11/2023, aprovou-se o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 02/1992, o qual foi transformado na Emenda nº 43, de 6 de novembro de 2023, que altera a Lei Orgânica do município e permite reeleições para os integrantes da mesa diretora, além de outras medidas (SÃO PAULO 2023). O interessante é que o mesmo artigo foi alterado em 2022 permitindo duas reeleições para o mesmo cargo (Emenda nº 42, de 20 de setembro de 2022) (SÃO PAULO, 2022). Desse modo, o mesmo dispositivo sofreu duas alterações em pouco mais de um ano, em um tema que no âmbito federal e estadual está se consolidando em posição contrária à indefinição do número de reeleição, ou seja, a limitação temporal.

6. Considerações Finais

O estudo comparado e a discussão acerca das decisões prolatadas contribuem para o aprofundamento do entendimento no Congresso Nacional, com o propósito de refletir acerca de possíveis melhorias no funcionamento e na organização legislativa e, por consequência, fortalecer a democracia.

De fato, a mudança nas regras de reeleição do CN, por meio de uma interpretação, não foi aceita pelo STF. Se o placar tivesse sido o contrário, o então presidente da CD, Deputado Rodrigo Maia, teria sido candidato ao terceiro mandato consecutivo de presidente da Casa, além de um período restante assumido por ele. Abriria a possibilidade para o

então presidente do Senado, Senador Davi Alcolumbre, prosseguir no cargo e depois buscar nova reeleição em legislatura diferente e assim por diante. Seria instalado no Brasil um modelo semelhante ao da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, de reeleições indefinidas, porém a partir de uma reinterpretação.

Nesse contexto, a ADI 6524 (BRASIL 2021) promoveu importante debate sobre a gestão das Casas Legislativas, o que repercutiu imediatamente nas assembleias e espera-se que ainda possa englobar as câmaras municipais. A hipótese não se concretizou, ou seja, houve tentativa de implantar em âmbito federal o modelo que vigorava nas assembleias estaduais.

Nas ações, o Supremo indicou que o próprio CN se assim desejar deve por intermédio do processo legislativo constitucional alterar as regras da reeleição no âmbito federal, as quais permanecem sendo permitidas apenas na mudança de legislatura. A quantidade de ações pode ainda se tornar bem maior, caso as câmaras de cada município sejam objeto de questionamentos, sendo necessárias providências por parte do poder Judiciário, logo, uma alternativa seria pacificar o assunto, por intermédio de súmula ou o próprio Congresso Nacional retomar as propostas de emenda à constituição e regular a questão.

Ao final de 2022, o Supremo consolidou a tese sobre eleições para as mesas das assembleias legislativas. Por maioria, ficou decidido que cabe uma reeleição ou recondução dos membros das mesas, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura. Além disso, a vedação se aplica apenas ao mesmo cargo e não há impedimento para que integrante da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto. Coube ainda definir a modulação, ou seja, a partir de quando tal limite deve orientar a formação da direção das assembleias legislativas. Dessa forma, não foram consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7/1/2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições para burlar o entendimento do Supremo.

A partir dos julgados, constata-se que a possibilidade de reeleições de maneira desenfreada vulnera os princípios republicano e do pluralismo político. Os parlamentares brasileiros, diferentemente dos membros da *House of Representatives* nos EUA, são eleitos a cada quatro anos, portanto, a oportunidade de se tornar presidente da Casa ou

de outra função relevante é escassa, por isso a necessidade de alternância e renovação.

Vislumbra-se a possibilidade de avançar na pesquisa e acrescentar uma amostra das câmaras municipais ou parlamentos de outros países. A partir disso, constatar empiricamente qual era o grau de reeleição nessas casas legislativas, se adotam limites ou permitem a reeleição indefinidamente em suas regras.

Desse modo, os princípios republicano e democrático foram suficientes para impor, no mínimo, um limite à quantidade de reeleições, limite aplicável à União e aos entes estaduais. A temporalidade dos mandatos eletivos é um dos elementos caracterizadores da República, funcionando como instrumento para viabilizar a alternância nos poderes públicos, norma que também vale para o comando das Casas Legislativas.

Referências

ARAGÃO, J. C. M. (2011) **Parlamentos Comparados**: visão contemporânea Estados Unidos da América, Espanha, França e Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados: Ed. Câmara.

ARAÚJO, Marcelo L.C; SILVA, Bruna S. M.O. (2023) Reeleição de presidente de mesa de assembleia e câmara de vereadores. *Revista Consultor Jurídico*. fev. 2023.

ATALIBA, Geraldo (1981) Reeleição das mesas do legislativo. *Revista de informação legislativa* 18(69): 49-54.

BANDEIRA, R. M. G. *Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América*. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21282/sistema_governo_bandeira.pdf?sequence=1. 2015. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Galeria de ex-presidentes*. 2023a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2023b. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_inter_no_26ed.pdf?sequence=130&isAllowed=y. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sistema de Informações Legislativas*. Brasília, 2023c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997*. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1997a. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006*. Modifica o art. 57 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc50.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993*. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2009*. Modifica o art. 27 e o art. 29 da Constituição, impedindo a recondução para o mesmo cargo em Mesa de Câmara de Vereadores ou de Assembleia Legislativa de uma mesma legislatura. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=457840>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 69, de 2011*. Acresce § 5º ao art. 27 e parágrafo único ao art. 29, ambos da Constituição Federal, para vedar, respectivamente, a recondução para o mesmo cargo da Mesa da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal na eleição imediatamente subsequente. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101096>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 432, de 2014*. Altera o § 4º do art. 27 e acrescenta o art. 29-B ao texto da Constituição Federal, para limitar a reeleição para os cargos de Presidente das Casas Legislativas Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=744151>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer nº 555, de 1998, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal*. Diário do Senado Federal. 7 nov. 1998.

BRASIL. Senado Federal. *Presidentes*. Brasília: Senado Federal, 2023d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/nova-republica>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. [*Regimento Interno do Senado Federal*]. Brasília: Senado Federal, 2023e. Disponível em: <https://bit.ly/36a5jwn>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. [*Senado Federal*]. Brasília: Senado Federal, [2023f]. *Website*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 793. Relator: Ministro Carlos. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 mai. 1997b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266538>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6524. Relator: Ministro Gilmar. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5972250>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6718. Relator: Ministro Nunes. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 jan. 2023g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6120558>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6722. Relator: Ministro Barroso. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6120631>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1016. Relator: Ministro Dias Toffoli. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 jan. 2023h. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6504480>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Portal de busca do STF*. 2023i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF consolida tese sobre eleições para mesas das assembleias legislativas*. Brasília, DF, 7 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=498724&ori=1>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BAHIA. Assembleia Legislativa. *Assembleia Legislativa acaba com reeleição para presidente em sessão histórica*. 2017. Disponível em:

<https://www.al.ba.gov.br/midia-center/noticias/23603>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BASTOS, Celso R. (1999) Reeleição dos presidentes das Casas do Congresso Nacional: estudos e pareceres. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* 7(27): 219-222.

CENTRO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS EM FEDERALISMO E DIREITO ESTADUAL (2023). *Reeleição de Presidente de Mesa no âmbito Estadual e Municipal..* Disponível em: <https://www.constate.org/noticia/1238/reeleicao-de-presidente-de-mesa-no-ambito-estadual-e/> . Acesso em: 20 fev. 2024.

CONJUR (2022) *STF consolida tese sobre eleições para mesas das Assembleias Legislativas.* 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-08/stf-consolida-tese-eleicoes-assembleias-legislativas>. Acesso em: 20 fev. 2024.

DISTRITO FEDERAL (2023) *Lei Orgânica do Distrito Federal.* Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/documents/5744400/4503962/LEI+ORG%C3%82NICA+DO+DF.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

EUA. *Lei Pública 62-5, de 8/8/1911.* 1911. Disponível em <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/37/STATUTE-37-Pg12.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

EUA. Senate. *About the President Pro Tempore.* 2023. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/officers-staff/president-pro-tempore.htm>. Acesso em: 20 fev. 2024.

EUA. Senate. *Constitution of the United States.* 2023. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

EUA. House of Representatives. *Speakers of the House by Congress.* 2023. Disponível em: <https://history.house.gov/People/Office/Speakers-List/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

FERREIRA, Nivaldo A. (Jr.) (2018) **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão:** redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias. 2018. 220 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FIGUEIREDO, Juliana B. (2011) **O Colégio de Líderes:** surgimento e evolução. 2011. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

FORAN, Clare *et al.* (2024) McCarthy elected House speaker after days of painstaking negotiations and failed votes. *CNN.* 7 jan. 2023. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2023/01/06/politics/mccarthy-speaker-fight-friday/index.html>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MINA GERAIS. *Emenda nº 64, de 2004*. Altera o inciso II do art. 53 da constituição do estado de minas gerais. (Permite uma única recondução dos membros da mesa da assembleia para o mesmo cargo na eleição subsequente, seja na mesma legislatura ou em legislaturas distintas). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PEC&num=81&ano=2004>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MIRANDA, Pontes de (1967) **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969**. 2.ed. Ed. Revista dos Tribunais, Tomo 11.

O'DONNELL, Guillermo A. (1998) Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*. 9(3): 112-126. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/16904>. Acesso em: 20 fev. 2024.

PACHECO, Luciana B.; RICCI, Paolo (2017). **Normas Regimentais da Câmara dos Deputados: do Império aos Dias de Hoje**. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara.

PIAÚÍ. Assembleia Legislativa. *Mesa Diretora*. 2023. Disponível em <https://sapl.al.pi.leg.br/mesa-diretora/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

PINTO, Júlio R.S. (2009). **Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos**. Rio de Janeiro: Forense,

POLSBY, Nelson W. (2008) A institucionalização da câmara dos deputados dos Estados Unidos. *Rev. Sociol. Polit.* Curitiba 16(30): 221-251.

RABAT, M. N. (2002) **Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra**. Brasília: Câmara dos Deputados.

RESENDE, Antônio J.C. (2016) As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais. *Cadernos da Escola do Legislativo* 18(30).

RIO GRANDE DO SUL. *Resolução nº 2.288, de 18 de janeiro de 1991*. Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 2023. Disponível em: <https://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/RegimentoInterno/t/abid/3682/Default.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SÃO PAULO. *Emenda nº 42, de 20 de setembro de 2022*. Altera o inciso IX do art. 14, o caput do art. 26, o inciso VI do art. 27, o inciso I do § 4º do art. 40, o inciso VI do art. 41 e o art. 209, todos da Lei Orgânica do Município. Revoga o inciso IV do § 5º do art. 40. Acrescenta o § 5º ao art. 29, o § 1º-A ao art. 42, o inciso VII ao art. 193, da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/emenda-legislativo-42-de-20-de-setembro-de-2022/consolidado>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SÃO PAULO. *Emenda nº 43, de 6 de novembro de 2023*. Altera e atualiza a Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?kHdgtACKKWJxjOVDE7BkQy24RK_w0WYcDMI4xNfLbdnVcBq3jzhCHtWJZz3r -TXDNaESXjxmX9nY3-XicrvFTITIT51C6aoSKfG-Si7zNP1-XB9NoGNmWxcANNSuc0Z. Acesso em: 20 fev. 2024.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/187/ril_v47_n187_p137.pdf.

Acesso em: 20 fev. 2024.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Como ocorreu a 2ª sessão preparatória de eleição da mesa diretora (2015-2016) da Câmara dos Deputados da 55ª legislatura. *Jus Navigandi*, Teresina: Jus, maio 2015. Disponível em:

<https://bit.ly/39tdTyG>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da; MELO, Ronaldo Oliveira. de. Judicialização da Política: O uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos Partidos Políticos (2019-2020). *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, Brasil, v. 15, n. 37, p. 246–261, 2022.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, 131 edições, 1997. pp 485/486.

STORY, Joseph; COOLEY, Thomas M. (1873) **Commentaries on the Constitution of the United States**. 4.ed. Boston: Little, Brown and Company.

Adendo

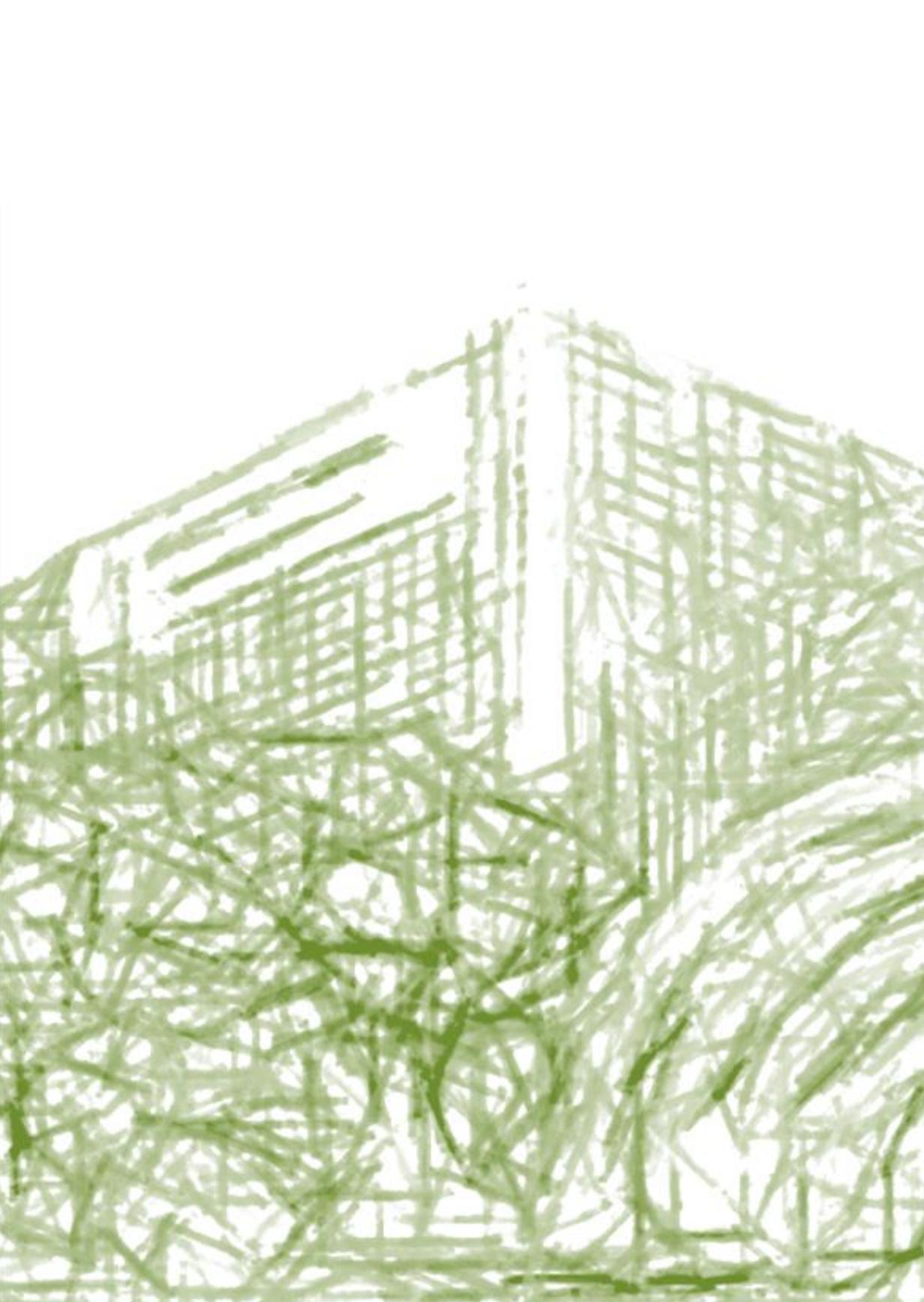
A questão da reeleição é dinâmica e sofre influências da composição dos partidos e dos acordos políticos. O Supremo Tribunal Federal permitiu, no âmbito estadual, uma reeleição ou recondução dos membros das mesas, não importando se na mesma ou em outra legislatura, logo, criou-se a oportunidade para que assembleias se adaptassem à jurisprudência. Desse modo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, por intermédio da aprovação da PEC nº 5, de 2024, se filiou a essa regra. A proposta foi deliberada depois da submissão do artigo à *Revista do ILP*.

Ronaldo Quintanilha da Silva

Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Especialista em Orçamento Público pelo ISC/TCU. Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Professor no Cefor/CD. roquintanilha@gmail.com.

Gustavo Machado Pires

Mestrando em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Professor visitante na Universidade de Villanova, Filadélfia, EUA. Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. gustavo.pires@camara.leg.br



O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS

*AGREEMENT OF NO CRIMINAL PROSECUTION AS
AN INSTRUMENT OF CONFLICT MANAGEMENT*

Claudio de Albuquerque Grandmaison

Resumo

Com o advento da Lei nº 13.964/2019, a qual teve sua causa subjacente a propositura legislativa identificada como o Pacote Anticrime, trazendo ao ordenamento legal pátrio, significativa inovação no âmbito da justiça criminal consensual, instrumentalizada através do acordo de não persecução penal, a qual consiste na convenção celebrada entre o Ministério Público, na condição de órgão acusatório, e o investigado, assistido por seu defensor constituído, em procedimento investigatório. Nesse sentido, o presente artigo tem por fito, além de realizar um breve cotejo sobre os elementos de constituição e validade do acordo de não persecução penal sobre o prisma constitucional e legal, tais com requisitos e pressupostos, mas também do ponto de vista axiológico em relação à política de gestão de conflitos na seara penal. A conclusão alcançada no debruçar do arcabouço literário que o subsidiou o presente texto revela ser o acordo de não persecução penal elemento de contribuição para otimização do sistema de justiça penal, atribuindo eficiência na distribuição da jurisdição criminal com desdobramentos na almejada celeridade processual e redução de encarceramentos, a mitigar significativo problema de política carcerária em nosso país.

Palavras-chave: gestão de conflitos; Acordo de Não Persecução Penal; constitucionalidade.

Abstract

With the enactment of Law No. 13.964/2019, which had its underlying cause in the legislative proposal identified as the Anti-Crime Package, bringing to the national legal system a significant innovation in the context of consensual criminal justice, implemented through the non-criminal prosecution agreement, the which consists of the agreement entered into between the Public Prosecutor's Office, as an accusatory body, and the person being investigated, assisted by his appointed defender, in an investigative procedure. In this sense, this article aims, in addition to conducting a brief comparison of the elements of constitution and validity of the non-criminal prosecution agreement on the constitutional and legal point of view, such as requirements and assumptions, but also from the axiological point of view in relation to conflict management policy in the penal area. The conclusion reached in studying the literary framework that supported this text reveals that the agreement of non-criminal prosecution is an element that contributes to the optimization of the criminal justice system, attributing efficiency in the distribution of criminal jurisdiction with consequences in the desired procedural and speedy reduction of incarcerations, to mitigate a significant problem of prison policy in our country.

Keywords: *conflict management: Non-Criminal Prosecution Agreement; constitutionality.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Pressupostos de existência, validade e eficácia do ANPP. 3. Análise de constitucionalidade quanto à exigência de confissão no ANPP. 4. Análise principiológica do ANPP. 5. Conclusão. Referências.

1. Introdução

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) teve sua gênese no ordenamento jurídico pátrio através da Lei nº 13.964/19, o qual fora derivado da propositura legislativa elaborada pelo ex-Ministro da

Justiça Sergio Moro em conjunto com demais outros juristas sob a coordenação do Ministro Alexandre de Moraes do Supremo Tribunal Federal, e que tem concepção consensualista no sistema de justiça penal, consistente na celebração de convenção de natureza obrigacional entre o investigado e o órgão penal acusatório (Ministério Público), com a assunção pelo integrante do polo passivo na relação investigatória, de responsabilização penal, com o comprometimento de cumprimento de obrigações livremente ajustadas entre as partes, que busque atingir os fins pretendidos pelo sistema sancionatório penal, consistentes em deveres caracterizados como sancionamento mais brando, quando cabíveis, evitando-se a aplicação de sanções penais que envolvam as penas restritivas de liberdade e seus efeitos negativos do processo penal, concretizando-se através de homologação judicial.

Importante ponderar que o instituto em questão já possuía uma larga utilização em países que têm entronizado em seus respectivos sistemas penais, o fomento da consensualidade na administração dos conflitos de natureza criminal, sendo um de seus maiores expoentes exemplificativos os Estados Unidos da América, tendo sua implantação no Brasil sofrido modificações no sentido de se adaptar às configurações normativas do Direito Penal e Direito Processual Penal Brasileiros.

Ainda sobre a historicidade da origem do instituto do Acordo de Não Persecução Penal, fora este prenunciado em instrumentos com outros contornos, como aqueles previstos na Lei nº 12.850/13, onde o juiz poderia, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha determinados resultados, como exceção ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, que precedeu a vigência da Lei nº 13.964/19.

Por sua vez, em 2017, por meio da Resolução nº 181, o Conselho Nacional do Ministério Público buscou implementar a regularização do acordo em procedimento penal preliminar instrutório, mas que fora questionada a sua constitucionalidade através das ações de constitucionalidade nºs 5.793 e 5.790, promovidas pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), na medida que tal regulamentação apenas e tão somente poderia ser realizada por meio de lei em sentido estrito.

Conquanto nosso sistema penal acusatório seja norteado pelo Princípio da indisponibilidade da Ação Penal Pública, titularizada institucionalmente pelo Ministério Público, em que o Parquet, frente ao recebimento da *notitia criminis* e existência de conjunto probatório que respalde a demonstração de indícios de autoria e materialidade do delito comunicado, tem o dever de ofertar denúncia.

Assim sendo, para que deixe de ofertar a denúncia, tal circunstância afigura-se como exceção a este primado, devendo ser fundamentado o seu pedido de arquivamento, a motivar de forma substancial, a não atuação do Ministério Público, ou no caso do permissivo legal, como se afigura atualmente no Acordo de Não Persecução Penal, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal Brasileiro, onde há uma discricionariedade regrada na conduta do Parquet frente aos elementos processuais, na medida em que o órgão acusatório encontra-se vinculado a específicos pressupostos previstos no supracitado dispositivo legal para a sua aplicação. A obtenção e a concessão do benefício têm regras, limites e requisitos.

Outrora, e no mesmo sentido, a referida exceção era somente cabível em situações específicas e estabelecidas em Lei, como no caso da transação penal, com a suspensão condicional do processo na Lei nº 9099/95. Na referida lei já se pronunciavam os primeiros contornos da aplicação da jurisdição consensual com o afastamento do estado de beligerância que permeava o processo penal comum, caracterizada pela solução do conflito através de aplicação de penas, muitas vezes não condizentes com a graduação da violação do bem da vida tutelado. Neste sentido, esta chamada discricionariedade regrada ou mitigada do Ministério Público, veio oxigenar o sistema trazendo elemento concreto e efetivo de aplicação de política penal aplicável ao caso concreto.

Assim sendo, a presente pesquisa acadêmica intenta realizar um breve cotejo do instituto do acordo de não persecução penal em seus elementos de constituição e validade com a realização de uma leitura objetiva do instituto, bem como uma análise de ordem mais subjetiva quanto à adequação do mesmo sob o plano principiológico da política pública do sistema de justiça criminal na gestão de seus conflitos, que envolvem subsistemas como o processual penal e o carcerário.

2. Pressupostos de existência, validade e eficácia do ANPP

O artigo 28-A, para tratar do Acordo de Não Persecução Penal, vem ilustrado com incisos de I a V, seguidos por 14 parágrafos. Trata-se de instrumento a serviço de uma justiça penal consensual, na qual o acusado reconhece o erro e o representante do Ministério Público entende que há meios mais eficientes de reparação do mal causado do que propriamente o encarceramento.

Além da confissão formal e circunstanciada, para que seja possível o acordo de não persecução penal, faz-se necessário que a infração penal tenha sido praticada sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos. Além disso, atendidos estes pressupostos iniciais, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

A análise quanto à necessidade de concessão do acordo se faz, por exemplo, com vistas à verificação antecedente de possibilidade de aplicação do instituto da transação penal (Lei 9.099/95, artigo 76) ou, quiçá, arquivamento com base em princípios como o da insignificância. Já com relação à suficiência, a depender do caso concreto, a oferta do acordo pode se mostrar insuficiente para reprovação e prevenção do crime, como nos casos em que o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional. De qualquer forma, sendo caso de acordo, este deverá ser feito com base em diversas condições legais, ajustadas cumulativa e alternativamente.

A partir do inciso I do artigo 28-A passamos a tratar das já referidas condições. O representante do Ministério Público, bem como o acusado, poderá propor como condição para o acordo de não persecução penal a reparação do dano e a restituição da coisa à vítima. Estas condições (reparação do dano e restituição da coisa) são formas de execução da justiça restaurativa. Justiça restaurativa é a busca da solução de conflito que se realiza a partir da escuta do investigado e da vítima (BITENCOURT 2017). A exceção fica por conta apenas da impossibilidade do acusado em fazê-lo.

Quanto à condição expressa no inciso II do artigo 28-A, percebe-se a importância e relevância de o acordo de não persecução penal possuir caráter de negócio bilateral, uma vez que, em conformidade com a redação legal, o investigado deve renunciar

voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produtos ou proveitos do crime. Por ser negócio bilateral, permite a “barganha” entre promotor e investigado (acompanhado de sua defesa), pois nem tudo aquilo que for indicado pelo Ministério Público necessariamente configura instrumento, produto ou proveito do crime, sendo aceita, inclusive, prova em contrário, o que torna possível, por exemplo, que a proposta/contraproposta seja mais vantajosa para uma ou outra parte.

No inciso III do artigo 28-A verificamos como condição do acordo de não persecução penal a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas, o que consiste na atribuição de tarefas gratuitas ao condenado, as quais dar-se-ão em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais, por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do condenado, devendo ser cumpridas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação, fixadas de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho (CP, art. 46).

Entre os incisos IV e V do artigo 28-A observamos alternatividade entre o pagamento de prestação pecuniária ou o cumprimento de outra condição indicada pelo Ministério Público. A prestação pecuniária do Pacote Anticrime consiste no pagamento em dinheiro a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito. Não deve ser confundida de todo com a prestação pecuniária prevista no Código Penal, haja vista guardarem entre si algumas diferenças, como a falta de previsão de pagamento em dinheiro à vítima e seus dependentes no Código de Processo Penal. Não sendo possível o pagamento de prestação pecuniária, cabe ainda ao representante do Ministério Público estabelecer, por prazo determinado, outra condição, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Em resumo, quanto aos incisos de I a V do artigo 28-A, as condições para o acordo de não persecução penal são: I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a

dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução; IV - pagar prestação pecuniária, a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. Passemos à análise dos parágrafos 1º a 14 do artigo em estudo.

O § 1º do artigo 28-A prevê que, para firmar o acordo, a pena mínima cominada ao delito deve levar em consideração as causas de aumento e diminuição de pena aplicáveis ao caso concreto. Vale lembrar que o acordo de não persecução penal é aplicável nos casos em que a pena mínima cominada seja inferior a quatro anos, então, caso um crime com pena mínima inferior a quatro anos sofra aumento em sua pena fazendo com que a mínima fique igual ou superior a quatro anos, não poderá mais ser celebrado acordo. É o caso, por exemplo, do crime de lavagem de dinheiro, que em sua modalidade simples tem a pena cominada de reclusão, de 3 a 10 anos, e multa. Caso a infração venha a ser cometida de forma reiterada ou por intermédio de organização criminosa, recebe aumento de um a dois terços, e isso faz com que seu mínimo fique (ao menos) igual a 4 anos, e neste caso não será possível o acordo de não persecução penal (art. 1º, § 4º, Lei 9.613/1998).

Nos incisos I a IV do § 2º, verificamos hipóteses em que não se aplicará o acordo de não persecução penal, seja por haver previsão legal de condição mais benéfica, seja porque a lei considera o fato grave o bastante para não oferecer condição especial de extinção da punibilidade.

Para ilustrar, podemos apontar o inciso I, o qual prevê que no caso de ser cabível transação penal, esta será ofertada, uma vez que mais benéfica ao acusado por não exigir confissão e não exigir número elevado de condições para o seu cumprimento, fazendo desta forma com que se alcance mais facilmente a extinção da punibilidade, o que beneficia o acusado.

Casos de reincidência e crime habitual também impedem a concessão do benefício do acordo de não persecução penal (inc. II), assim como não será concedido o acordo ao agente já beneficiado, inclusive por transação penal ou suspensão condicional do processo, nos últimos cinco anos (inc. III).

Com relação ao inciso IV, que veda o acordo de não persecução penal para os crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, de outro modo não poderia ter trabalhado o legislador. Se o instituto despenalizante da transação penal que é cabível para os crimes que tenham pena máxima cominada de 2 anos já não é aplicável neste contexto de violência (art. 41, Lei 11.340/2006), com maior razão não poderia ser cabível acordo no caso do cometimento de crimes com penas superiores.

Observemos ainda a redação constante dos §§ 3º a 14, os quais guardam apontamentos importantes e necessários nesta análise do acordo de não persecução penal. Este acordo somente poderá ser formalizado pelo membro do Ministério Público, diferentemente da colaboração premiada que pode ser firmada tanto pelo Ministério Público quanto pela autoridade policial (§ 3º). Além do mais, para homologação do acordo, haverá audiência com a presença do investigado e seu defensor, podendo a proposta ser devolvida ao Ministério Público, pelo juiz, se considerada inadequada, insuficiente ou abusiva (§§ 4º e 5º).

A execução do acordo de não persecução penal homologado judicialmente dar-se-á perante o juízo da execução penal (§ 6º). Entretanto, o juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais (§ 7º), e neste caso, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia (§ 8º). Tanto a homologação quanto o não cumprimento do acordo deverão ser levados ao conhecimento da vítima, que será intimada em ambos os casos (§ 9º).

Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia (§ 10). O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo. Neste ponto, não restam dúvidas de que, certo modo, a confissão em acordo de não persecução penal é capaz de trazer prejuízos ao acusado, uma vez que, por exemplo, o descumprimento do acordo pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério

Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo (§ 11).

A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins de ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em Acordo de Não Persecução Penal, transação penal ou suspensão condicional do processo (§ 12). Cumprido integralmente o ANPP, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade (§ 13).

E, por tratar-se de direito subjetivo do investigado, no caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, aquele (investigado) poderá requerer a remessa dos autos para a instância de revisão ministerial (§ 14).

3. Análise de constitucionalidade quanto a exigência de confissão no ANPP

No *caput* do artigo 28-A, consta a previsão de que: “Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante específicas condições ajustadas”.

Vale citar que vem sendo questionada sua constitucionalidade no que diz respeito à previsão de que o investigado deve confessar o fato criminoso para dispor do acordo de não persecução penal, violando-se assim o princípio da presunção de inocência e o princípio de que ninguém será obrigado a produzir prova contra si mesmo (BETTA 2020).

A exigência de que tenha “o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal”, em tese, viola frontalmente a garantia constitucional de que “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado” (CF/88, art. 5º, LXIII), bem como o enunciado supralegal contido na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de São José da Costa Rica (8º, 2, g), o qual prevê que “toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena

igualdade, às seguintes garantias mínimas: g) direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada”.

Conforme anteriormente prenunciado em linhas acima, o instrumento de composição não litigiosa como figura antecessora do Acordo de Não Persecução Penal (Lei nº 13.964/2019), prevista na Resolução nº 181/2017 instituída pelo Conselho Nacional do Ministério Público, fora objeto de impugnação através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade promovidas pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela OAB, contudo o cerne da tese então sustentada era estribada na violação constitucional do princípio da legalidade (art. 5º, I da CF/88), o ajuste previsto somente poderia ter sido instituído por meio de Lei em sentido estrito, e não na forma de Resolução, não tendo sido enfrentados outros aspectos, como a higidez do princípio da presunção de inocência, ou da não culpabilidade em razão do pressuposto da confissão, na medida em que o instrumento formaliza acordo bilateral e possui reflexos significativos em caso de descumprimento do ANPP.

Com efeito, na hipótese de descumprimento do acordo de não persecução penal, e procedida a rescisão do ajuste através de competente decisão judicial, que viabilizará o oferecimento da denúncia pelo membro do Ministério Público, necessário destacar o entendimento esposado pelo Conselho Nacional dos Procuradores dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), estratificado no Enunciado nº 27 de que: “havendo descumprimento dos termos do acordo, a denúncia a ser oferecida poderá utilizar como suporte probatório a confissão formal e circunstanciada do investigado (prestada voluntariamente na celebração do acordo)”.

Todavia, tal entendimento não encontra eco ao espelhá-lo junto a específicos princípios previstos na Constituição Federal vigente.

Para Guilherme de Souza Nucci, a imposição da confissão formal e circunstanciada como pressuposto de validade e eficácia do ANPP, não resiste ao filtro constitucional, quando assim preleciona sobre o tema:

Confissão formal e circunstanciada: demanda o dispositivo uma confissão do investigado, representando a admissão de culpa, de maneira expressa e detalhada. Cremos inconstitucional essa norma, visto que, após a confissão, se o acordo não for cumprido, o MP pode denunciar o investigado, valendo-se da

referida admissão de culpa. Logo, a confissão comente teria gerado danos ao confitente. (NUCCI 2020)

Deveras, na hipótese de que o ANPP seja descontinuado antes da conclusão e o efetivo cumprimento das penas alternativas aplicadas, por culpa exclusiva do réu, levando o MP ao oferecimento da denúncia, a confissão realizada para realização do pretérito acordo, ficam evidenciadas a materialidade e autoria pelo agora acusado, de tal forma que, quando verificada pelo magistrado a rescisão do ANPP, e posterior denúncia, possivelmente ocorra vício psicológico uma vez que o acusado, em muitos casos, foi obrigado a confessar o delito, como modo de esquivar-se da contenda jurídica, utilizando-se de um direito processual penal para sua resolução imediata, sem oferecimento de denúncia, em frontal violação do princípio penal da “paridade de armas”

De outro giro, o princípio *nemo tenetur se detegere*, bem como o art. 5º, inciso LVII, da CF/88 (Princípio da Presunção de Inocência), aparentemente confrontam diretamente o art. 28-A da Lei nº 13.964/2019, uma vez que para a efetivação do ANPP deve haver a confissão formal, levando a uma incongruência na violação do princípio da presunção de inocência, bem como da dignidade da pessoa humana.

Em contraponto, ressalte-se que os institutos como a transação penal e a suspensão condicional do processo, regulamentados na Lei nº 9.099/95, também provenientes de justiça penal negociada, utilizados para crimes com a pena máxima limitada a dois anos, diferente do ANPP que tem como teto máximo quatro anos, não obrigam o agente à confissão, encontrando assim respaldo nos preceitos constitucionais em análise.

Insta-se consignar que a distribuição de justiça pelo sistema consensual deve ser pautada pela boa fé objetiva porquanto o Ministério Público se utiliza da confissão como argumento de legalidade no processo, como medida de efetivar o cumprimento das penas negociadas. Assim, em analogia ao CPC, o Acordo de Não Persecução Penal pode ser analisado com feições contratuais, que, via de regra, sempre são pautados pela boa-fé de ambos os polos do negócio jurídico. Sendo assim, o ANPP deve buscar intentar para cláusulas de negociação e não de adesão, pois há interesse de ambas as partes na celebração do negócio penal, não sendo admitido, em hipótese

alguma, o Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de coação.

No mesmo sentido se infere que os requisitos elencados no inciso II do § 2º do art. 28-A estabelecem (se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional), são inconstitucionais, por ofensa ao princípio constitucional da presunção de inocência, conforme o artigo 8.2 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos: “toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa”. De fato, ele não foi condenado e se diz isso com base em processo ou inquérito em andamento.

4 Análise principiológica do ANPP

O sistema de política criminal possui duas vertentes principais quanto à aproximação dos direitos e garantias fundamentais de ordem penal previstas na Constituição Federal. De um lado temos o modelo garantista, pautado por um apego incisivo aos mencionados direitos e garantias relacionados à defesa do indivíduo bem como da vítima e que possuem como causa subjacente preceitos de natureza assecuratória das liberdades individuais, prevalecendo uma intervenção por assim dizer mínima do Estado na política punitiva em casos de superficial violação do bem da vida tutelado, denominado garantismo penal, e de outro giro, o modelo do direito penal do inimigo (Teoria do Direito Penal Máximo), estruturado em uma conceituação de prevalência da efetividade da aplicação da pena, exteriorizando uma preocupação exacerbada com a sanção penal, a título de exemplificação à sociedade e repressão pelas instituições competentes do sistema de justiça criminal (FERNANDES 2001 *apud* RICHITER 2021).

O modelo da Teoria do Direito Penal Máximo (também conhecida como Teoria do Direito Penal do Inimigo) tem como tônica a aplicação da pena de forma severa sem uma maior preocupação com o grau de culpabilidade no cometimento da infração, a exteriorizar a “mão forte” do Estado, a exemplificar as consequências nefastas do crime a toda a sociedade, buscando assim a redução da criminalidade.

Neste sentido, esta específica teoria tem como premissas: (a) ampliação das leis penais; (b) ampliação das penas de prisão e com longa duração; (c) regime de execução mais rígido; (d) tolerância zero;

(e) redução da maioria penal; (f) pena de prisão para usuários de drogas e; (g) direito penal do inimigo. Ou seja, possui como características punições mais rígidas e uma ação penal mais rápida contra o acusado (SOUZA 2019).

Enfim, como observado, este modelo de aplicação do Direito Penal afasta-se das garantias e liberdades individuais constitucionalmente assegurados, pontuados por uma antecipação de penas sem a preservação ao direito à presunção de inocência, bem como caracterizada por uma desproporcionalidade entre gravidade da conduta e a retribuição sancionatória, alocando o investigado/réu como um verdadeiro inimigo do Estado.

Por sua vez, o Garantismo Penal, ao revés do sistema do Direito Penal Máximo, é frontalmente oposto a este preservando como norteador da aplicação da norma penal os direitos e garantias individuais na seara penal, em consonância com o Estado Constitucional Democrático de Direito, minimizando o poder punitivo deste, em harmonia com outros preceitos também de ordem constitucional, garantindo a primazia da liberdade e assegurando garantias aos cidadãos.

O Garantismo, que tem como um de seus expoentes Ferrajoli (2010), constitui-se em uma corrente jurídica que prega o respeito máximo aos direitos fundamentais e às garantias processuais, a fim de coibir arbitrariedades judiciais e assim, proteger os indivíduos e os réus (FERRAJOLI 2010 *apud* NOVELLI, 2014).

Assim, o Direito Penal deve se debruçar sobre as infrações penais de natureza mais grave, devendo pautar-se o processo penal pelo devido processo legal e demais princípios que o regem, filiando-se a corrente de natureza mais próxima da abolição de tipos penais de crimes de menor potencial ofensivo, aplicando o Direito Penal em consonância com as regras axiológicas da Constituição Federal das garantias e direitos relacionadas com as liberdades individuais.

Tem-se assim que a teoria que predomina no Acordo de Não Persecução Penal é a do garantismo penal, porquanto a consensualidade encontra-se filiada à linha de pensamento de desjudicialização do processo penal, quando o instrumento encontrar-se revestido dos preceitos garantidores dos direitos individuais processuais penais que estabeleçam equalização entre proporcionalidade sancionatória e coibição da conduta tipificada como crime.

5. Conclusão

Vislumbrando essa fotografia de total falência do processo de ressocialização dos apenados, as vertentes da justiça penal negociada servem como possibilidade de desafogo da atuação do Judiciário. Várias foram as tentativas do legislador almejando a implementação de estratégias alternativas de resolução de conflitos no âmbito penal, como a transação penal, a suspensão condicional do processo e a colaboração premiada, galgando, louro em milhares delas.

Todavia, uma das condições para concessão do Acordo de Não Persecução Penal, prevista no *caput* do art. 28-A do CPP, é a obrigatoriedade da confissão nesse ponto, conforme ficou demonstrado durante o trabalho, falhou o legislador brasileiro pela inobservância constitucional. Para a aplicação do ANPP de forma retilínea e sem arestas a serem corrigidas posteriormente, deve haver a presença de um juiz de garantias na comarca designada, para abarcar os casos em que o acordo restar incompleto.

Desta forma, o estado completa seus objetivos na contenda de aplicar a devida punição pela conduta reprovável do infrator, atuando o Ministério Público como agente catalisador na atuação criminal. Bem como, resta o indivíduo punido, no entanto, assegurado e sem prejuízo de suas garantias constitucionais.

Conquanto o louvável intento de aplicação do instituto, como forma de justiça restaurativa, incluindo ações que importem alguma forma lenitiva ao mal causado à vítima e ressocialização do autor do crime, o ANPP deve ser efetivado com muita cautela, porquanto evidentemente pode minimizar ainda mais a defesa daqueles que figuram no polo passivo das demandas criminais, sobretudo àqueles desprovidos de defensores constituídos, de modo que, conforme se tratou, a medida ensejaria, por consequência, a criação de parcerias/convênios para o devido acompanhamento por defensores dativos nos casos em que inexistem procuradores constituídos quando do oferecimento da benesse legal.

Outra questão importante seria a não detenção do “poder” de ofertar a proposta quando bem entendesse o Ministério Público. Isto porque, a exemplo dos casos envolvendo crimes hediondos, o próprio legislador baseado em políticas-criminais não proibiu a aplicação do instituto, de modo que não ficaria, portanto, a cargo do Órgão Ministerial seu oferecimento, principalmente quando se observa que o

acordo de não persecução penal se trata de causa de extinção de punibilidade.

A criação de “delitos de interesse” também deve ser medida rechaçada, especialmente para evitar que sejam colocados holofotes direcionados aos delitos que não são abarcados pelo acordo de não persecução penal, isto é, com a ampliação da tutela jurídica pelo estado dirigida a uma parcela singular da população.

Portanto, como dito, o Acordo já é realidade. A perspectiva de justiça negocial envolvendo vítima e acusado, mediante a participação do Ministério Público e defesa, com o enaltecimento de uma solução célere e econômica para determinados conflitos é interessante, sendo imprescindível, tanto aos agentes públicos como aos que no Direito Penal se fazem presentes, supervisionar de forma a preservar a existência – sempre indispensável – de uma defesa técnica mantenedora das garantias fundamentais do acusado.

Referências

- BETTA, Emerson P.. Da inconstitucionalidade e irrelevância da confissão no ANPP. Conjur. Publicado em 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-17/tribuna-defensoria-inconstitucionalidade-irrelevancia-confissao-anpp>>. Acesso em: 12 dez. 2021
- BITTENCOURT, Ila B. (2017) Justiça restaurativa. In: Campilongo, C.F.; Gonzaga, A.A.; Freire, A.L. (coords.), *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP*, Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito.. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 31 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 13 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- BRASIL. Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 04 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 7 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019: Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: L13964 (planalto.gov.br). Acesso em: 1 de dez de 2021.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Coletânea de Direito Internacional, RT, 5ª Edição, 2007, São Paulo, Organização: Valério de Oliveira Mazzuoli.

FERRAJOLI, Luigi. (2006) **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

NOVELLI, Rodrigo F. (2014) A teoria do garantismo penal e o princípio da legalidade. *Revista Jurídica UNIGRAN* 16(31). Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf. Acesso em: 11 de dez. de 2021.

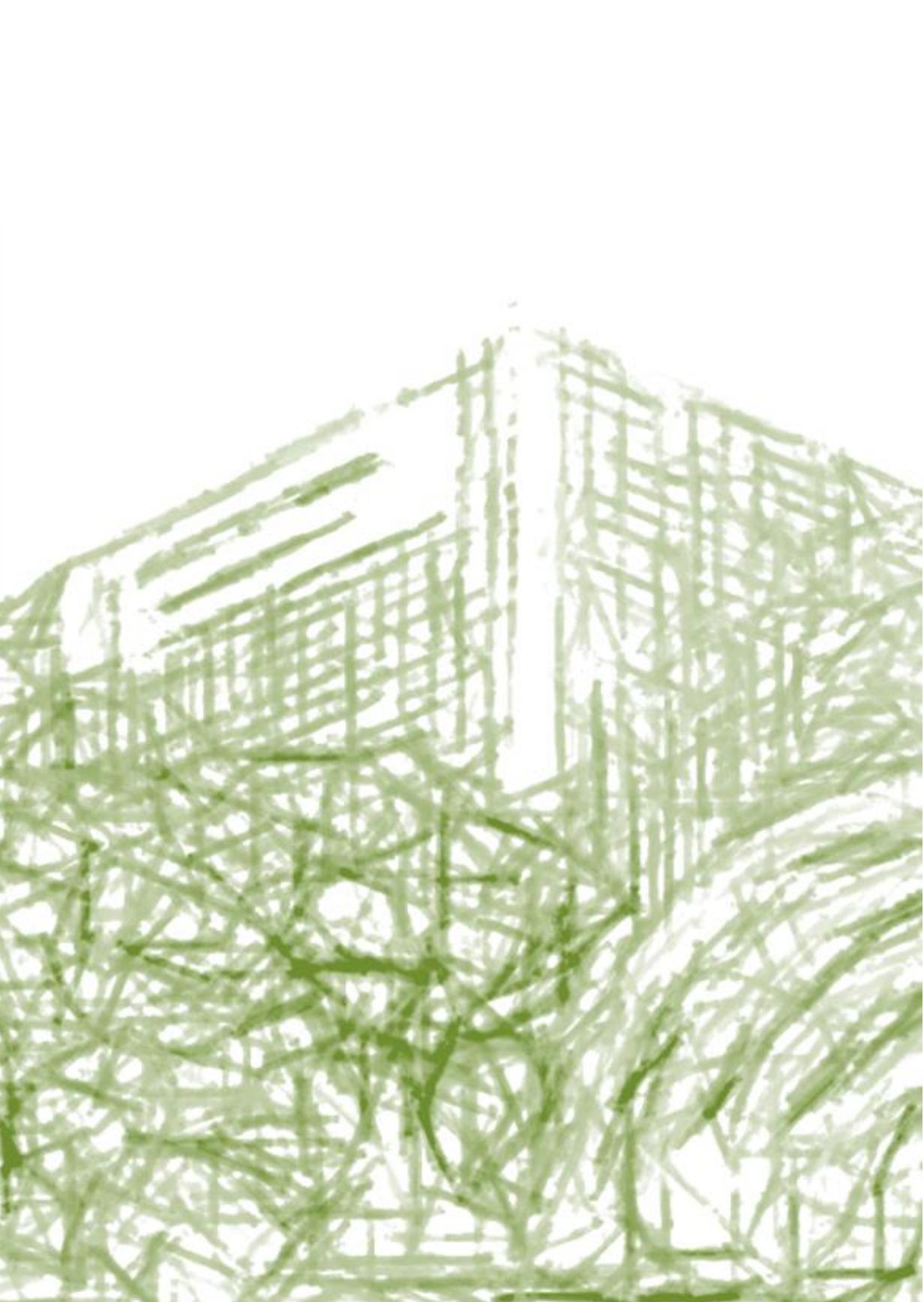
NUCCI, Guilherme S. (2020) **Pacote Anticrime Comentado: Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019**. Rio de Janeiro: Forense.

RICHTER, Milena (2021). Acordo de Não Persecução Penal sob o viés constitucional. *Revista Sociedade e Ambiente* 2(1): 85-113. Disponível em: <http://revistasociedadeambiente.com/index.php/dt/article/view/35/39>. Acesso em: 11 de dez. de 2021.

SOUSA, Victor H.C. (2019). **Acordo de Não Persecução e Ação Penal Pública: Direito Penal mínimo, máximo e a solução de casos criminais**. Disponível em: <http://45.4.96.19/bitstream/ae/8572/1/MONOGRAFIA-%20FINAL-29%2c.pdf>. Acesso em: 11 de dez. de 2021.

Claudio de Albuquerque Grandmison

Bacharel em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Pós-graduado em Direito Civil e em Direito Empresarial pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (UniFMU). Pós-graduado em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política pela Fundação Escola de Sociologia de São Paulo. Discente no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos na Universidade de Araraquara-SP (UNIARA).



Memória

Revista do ILP

Revista do ILP n.1

Outubro de 2015

ARTIGOS

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação

Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?

Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012 e suas variáveis condicionantes

Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas Públicas, globalização e estado democrático

Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

DADOS SOCIAIS

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

Maria Paula Ferreira e Silvia Mancini

ESTUDOS NOVOS

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo; um estudo comparativo entre parlamentos brasileiros

Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec

Mariana Estevam

APARTE

Apresentação

Airton Paschoa

Evolução

Machado de Assis

DOSSIÊ

Breve balanço da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”

Assessoria da Comissão da Verdade do estado de São Paulo “Rubens Paiva”

O ILP e a Comissão Estadual da Verdade: uma colaboração histórica

Marcos Couto Gonçalves

Workshop “A Comissão da Verdade – desafios e possibilidades” (2012)

Eduardo Gonzáles Cueva

Seminário “O direito à verdade: informação, memória e cidadania” (2012)

Paulo Abrão

Seminário “Psicanálise, política e memória em tempos sombrios: Brasil e Argentina” (2012)

Fabiana Rousseaux e Maria Rita Kehl

Seminário “Verdade e infância roubada” (2013)

Eliana Paiva

RESENHAS

O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo (2001-2004).

Confrontos e enfrentamentos no Circuito do Poder, de João Marcus Pires Dias.

Isabel Frontana Caldas e Francelino Grandó

Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira, de Leôncio Martins Rodrigues

Tiago Alexandre Leme Barbosa

Revista do ILP n.2 (especial)

Dezembro de 2021

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24728>

DOSSIÊ ILP VINTE ANOS

A importância do ILP para a sociedade brasileira

Carlão Pignatari

A sociedade moderna e digital, e o conhecimento sobre processos políticos

Karina do Carmo

Educação e Boas Práticas, um legado do ILP e da ALESP

Julio Ramos

Depoimento

Walter Feldman

O pioneirismo educacional do ILP no raiar do século XXI

Florian Madruga

ILP: uma história de excelência

Roberto Lamari

A história do Instituto do Legislativo Paulista: momentos significativos

Silmara Lauer e Any Ortega

A evolução do trabalho do ILP em seus vinte anos

Silmara Lauer, Any Ortega, Taís Santaguita e Victoria Miotto

O projeto pedagógico do ILP: princípios e fundamentos

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

O ensino de pós-graduação no Instituto do Legislativo Paulista: uma síntese

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

Revista do ILP n.3

Dezembro de 2021

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24768>

Editorial

Any Ortega e Silmara Lauar

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Letramento político: a experiência da Câmara Municipal de Itapevi

Marcelo Damasceno e Luiz Farias

Homenagem ao padre Ticão: um líder dos movimentos sociais

Marta Assumpção-Rodrigues, Júlia Rossi e Julia Santos

A importância do projeto político pedagógico para as escolas do legislativo

Roberto Lamari

ILP CIÊNCIA E CULTURA

ATAS DO SEMINÁRIO “O DIA DA TERRA”

Apresentação

Alex Peloggia

O Antropoceno: uma introdução aos conceitos e significados

Alex Peloggia

A proposição de um novo intervalo do tempo geológico: o Antropoceno

Paulo César Boggiani

O Antropoceno no Oeste Paulista

Antonio Manoel dos Santos Oliveira

As transformações da paisagem do Oeste Paulista

João Osvaldo Rodrigues Nunes, Érika Cristina Nesta Silva,

Dener Toledo Mathias e Marcel Bordin Galvão Dias

Erosão rural e urbana

Antonio José Teixeira Guerra

MEMÓRIA REVISTA DO ILP
(Resumos e Sumários do Número 1)

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação

Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?

Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012

Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas públicas, globalização e estado democrático

Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

Maria Paula Ferreira e Silvia Mancini

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo

Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec

Mariana Estevam

Dossiê Comissão da Verdade

Any Ortega, editora

Revista do ILP n.4 (especial)

Dezembro de 2022

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25049>

I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO LEGISLATIVO

Editorial

Any Ortega e Silmara Lauar

Apresentação

Karina do Carmo

Caminhos para o Direito Legislativo

Murillo de Aragão

Apresentação

Alexandre Issa Kimura

Apresentação

Rodrigo Del Nero

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

Jaqueline de Godeis e Júlio Ramos

Solenidade de Abertura

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

Palestra Magna de Abertura:

O advogado e o Processo Legislativo

Michel Temer

Painel 1.

Desafios do Processo Legislativo Contemporâneo

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

Painel 2.

Defesa de Interesse no Poder Legislativo

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

Palestra Magna:

Política, Justiça e Direito

Luis Roberto Barroso

Painel 3.

O papel das consultorias jurídicas no Poder Legislativo

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

Painel 4.

Dinâmica do processo decisório no Parlamento

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

Painel 5.

Comissões Parlamentares de Inquérito e o advogado no Estado de Direito

Miguel Cançado, Miguel Mattos, Celso Villardi, Pierpaolo Bottini, João Batista Rodrigues

Painel 6.

Direitos e prerrogativas dos advogados no Poder Legislativo

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

Painel 7.

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

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

Palestra Final:

O Futuro da Advocacia no Processo Legislativo

Murillo de Aragão

Revista do ILP n.5 (especial)

Fevereiro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25068>

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: A NOVA FRONTEIRA NO PROCESSO PARA A PRODUÇÃO DE LEIS

Editorial.

Any Ortega e Silmara Lauar

Prefácio

Karina do Carmo

Análise de Impacto Legislativo: alguns passos de uma agenda inadiável

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia L. de Arruda e Renata Rocha Villela

Avaliação de Impacto Legislativo, constituição e direitos fundamentais

Ana Paula de Barcellos

Desarmar conflitos: reflexões sobre o possível papel da análise de impacto legislativo no contexto da disputa política

Carlos Otávio Bandeira Lins

Os superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América

Carina Barbosa Gouvêa e Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco

Propostas para uma legislação de melhor qualidade

Carmen Silvia Lima de Arruda

O papel do Congresso Nacional na apreciação dos vetos presidenciais: impactos no processo legislativo a partir de 1988

Michel Kurdoghlian Lutaif e Luís Gustavo Faria Guimarães

Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo: vetos integrais a projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo (SP) de 2016 a 2020
Felipe Oliveira Marçon Belchior e Maria Nazaré Lins Barbosa

A importância da advocacia pública na qualificação da produção legislativa
Yuri Carajelescov

Impulso Legislativo: a avaliação do impacto financeiro e orçamentário
Bruno Mitsuo Nagata

Análise de Impacto Legislativo ex ante e ex post: a atividade legislativa sob as premissas do Constructivismo Lógico-Semântico
Ronaldo José de Andrade

A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia
Victor Marcel Pinheiro

Governança pública multinível: um efeito legislativo felizmente inferido, mas à deriva? Análise a partir da legislação brasileira sobre o saneamento básico
Ciro di Benatti Galvão

Técnica legislativa e a Lei dos Crimes Hediondos
Lucas Catib de Laurentiis, Fernanda Carolina de Araújo Ifanger e Strauss Vidrich de Souza

Reforma da Lei de Improbidade e devido processo legislativo
Laura M. Amando de Barros e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Revista do ILP n.6 (especial)

Setembro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25288>

CONGRESSO DE ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO Parte I – dia 6 de março de 2023

Editorial

Any Ortega

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 e Alexandre Issa Kimura

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 e Lilian Vargas Pereira Poças

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 Carajelescov e Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli

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 e Renata Villela

Revista do ILP n.7

Dezembro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25349>

Editorial

Any Ortega

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Entre aprendizados mútuos e corrupção sistêmica: a tênue linha entre Direito e Política

Felipe Rodrigues Monteiro, Nelson Flávio Brito Bandeira, Roberto Chibiak Junior e Rodrigo Vitoriano

Plano anticorrupção do Estado de São Paulo: uma análise crítica

Alexandre Peres Rodrigues

Policiamento escolar no Estado de São Paulo: legislação, desafios e perspectivas

Flávia March e Vilmar Duarte Maciel

Direitos humanos e o Brasil: o Tribunal Penal Internacional e seus reflexos

Érika Rigotti Furtado

O parágrafo único e a alteração de leis

Márcio Cardosos de Sena

Reflexões sobre o papel do Direito Econômico na interrelação entre o indivíduo e o mercado capitalista

Claudio de Albuquerque Grandmaison

O Direito Internacional Humanitário: a perspectiva do passado em busca da paz

Helen Barbosa Raiz e Thiago dos Santos Dias

Partidos políticos e representatividade de gênero no Brasil

Najara Soares Ramires

Revista do ILP n.8 (especial)

Junho de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25508>

Editorial

Any Ortega

**ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E SEUS DESAFIOS SETORIAIS:
CINCO ANOS DA LGPD
7 e 8 de novembro de 2023**

Mesa de Abertura

Agnes Sacilotto, Florisvaldo Fiorentino, Leila Rocha Sponton, Carlos Isa e Marco Loschiavo

Mesa 1

A LGPD e seu legado: rumo à mudança cultural em relação aos dados pessoais.

Marco Loschiavo, Miriam Wimmer, Celso Campilongo, Raquel Gatto e Orlando Silva

Mesa 2

Balço das experiências de adequação à LGPD no setor público

Marina Zago, Ana Rita Nery e Rafael Pitanga

Mesa 3

Balço das experiências de adequação à LGPD no setor privado

Rafael Ferreira, Tomaz Miranda, Leonardo Melo Lins, Paulo Vinícius de Carvalho Soares e Henrique Rocha

Revista do ILP n.9 (especial)

Setembro de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25708>

Apresentação

Agnes Sacilotto

Editorial

Any Ortega

**ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA
ELEIÇÕES 2024: A DEMOCRACIA EM TEMPOS DE
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
04, 11, 18 e 25 de abril de 2024**

Mesa de Abertura

Alexandre Kimura, Carlos Roberto Isa, Encinas Manfré,
Florisvaldo Fiorentino,, Guilherme Piccina e Natacha Souza Jones

Primeiro Debate

**Inteligência Artificial e propaganda eleitoral:
panorama e perspectivas.**

Heloísa Massaro, Paulo Taubemblatt e Regis de Castilho Barbosa Filho

Segundo Debate

Diversidade na participação eleitoral e violência política

Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli, Edilene Lobo e Maíra Recchia

Terceiro Debate

**Federações, partidos, coligações e
financiamento eleitoral**

Maria Claudia Bedotti, Michel Bertoni e Ricardo Vita Porto

Quarto Debate

Democracia, propaganda eleitoral e administração pública

Carlos Isa, Flávio Brito, Maria Virgínia Mesquita Nasser,
Ricardo Penteadó e Roberto Maia Filho

Política

Editorial

A Revista do ILP (ISSN 2446-600X) é um periódico acadêmico (técnico-científico) de livre acesso e distribuição, publicado pelo Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP). É editada em formato impresso com arquivo disponibilizado em meio eletrônico (publicação hospedada na Biblioteca Digital da ALESP com acesso direto pela página do ILP):

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/>
<https://www.al.sp.gov.br/ilp/publicacoes/>.

Com o objetivo é contribuir para a consecução das atribuições de pesquisa e extensão científica do Instituto do Legislativo Paulista, a Revista do ILP publica trabalhos originais e inéditos de pesquisa ou discussão teórica e revisão, relatos de debates e informações acadêmicas institucionais, nos campos da Ciência Política, Políticas Públicas, Governo, Gestão Pública e Atividade Legislativa, assim como temas técnico-científicos de relevante interesse social contemporâneo.

Informações sobre a submissão de artigos e o processo editorial podem ser acessadas na página de publicações do ILP: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/periodicos/submissao_de_artigos.pdf ou pelo e-mail ilp.publicacoes@al.sp.gov.br .

Editoria:

Dainis Karepovs (editor), 2015

Airton Paschoa (editor assistente), 2015

Silmara Lauar (editora associada), 2021-2023

Any Ortega (editora), 2021- atual

Caroline Gomes (editora assistente), 2024 – atual

