

# AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO E REVISÃO DA LOPGE: POR UMA E-PGE RESPONSIVA E PARTICIPATIVA

Derly Barreto e Silva Filho<sup>1</sup>

É sabido que *atos normativos de qualidade* conferem maior correção e segurança jurídicas às relações sociais e evita que cidadãos, administrações públicas e empresas fiquem submetidos a encargos inúteis, que representam tempo e dinheiro. No âmbito europeu, por exemplo, de acordo com o Relatório Mandelkern, elaborado pelo Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade Legislativa constituído pela Comissão Europeia, estima-se que a **carga legislativa** represente entre 2% e 5% do PIB – Produto Interno Bruto<sup>2</sup>.

No Brasil, ainda é bastante incipiente a preocupação com os “custos legislativos” e com a qualidade das leis e atos normativos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Procurador do Estado de São Paulo, Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP, membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, ex-Presidente do Sindiproesp (biênios 2015-2016 e 2017-2018), ex-Conselheiro Eleito da PGE-SP (biênio 2013-2014) e autor do livro intitulado “Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário” (ed. Malheiros).

<sup>2</sup> Cf. Cadernos de Ciência de Legislação, nº 29, outubro-dezembro 2000, p. 13 e 14.

<sup>3</sup> Sobre o assunto: Derly Barreto e Silva Filho, A Advocacia Pública e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, in Advocacia Pública Contemporânea: desafios da defesa do Estado, Belo Horizonte, Fórum, 2019, p. 105 a 140.

No Estado de São Paulo, sobre não ser diferente, inexistente, dentre as suas políticas públicas, a salutar **avaliação de impacto legislativo**, o que geraria **considerável economia de recursos públicos e privados que se desperdiçam com leis onerosas, inúteis ou inconstitucionais**.

O quadriênio de promulgação da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (LOPGE) constitui interessante oportunidade de reflexão sobre o assunto, em especial o instituto da revisão das leis como meio de aperfeiçoamento do sistema normativo.

Dentre as várias ópticas possíveis de abordagem da questão, sobrelevam a ausculta e a participação dos administrados (destinatários da legislação), por serem fatores de **legitimação democrática** dos atos do Estado, propiciarem informações precisas quanto à aplicabilidade, eficácia, efetividade e economicidade dos atos normativos, desvelarem lacunas, imprecisões técnicas e outras insuficiências e apontarem as ações que devem ser levadas a cabo para o seu aprimoramento.

Sendo a Procuradoria Geral do Estado (PGE) uma das Funções Essenciais à Justiça, integrada por agentes públicos que respondem pelos **mesmos deveres funcionais** e se situam, quanto à formação profissional e competência técnica, **em pé de igualdade**, uma particularidade impõe ser desde logo ressaltada: todos, Procuradoras e Procuradores do Estado, como **operadores do direito e destinatários centrais** das normas orgânico-funcionais da LOPGE, revelam-se **colaboradores qualificados** no seu processo de avaliação de impacto. Pela sua fidedignidade, seus relatos, impressões, vivências, experiências, queixas, sugestões, expectativas, frustrações e dificuldades contribuem, de modo singular, para o desenvolvimento do sistema normativo. A exposição dos problemas e a ponderação de soluções cooperam, proveitosamente, para a consecução dos ajustes necessários.

É certo que a gestação do então anteprojeto de LOPGE ilustra a ausência de avaliação governamental *ex ante*, seja pela **exiguidade do prazo** estabelecido para apresentação de sugestões, seja pela

realização de audiências sem qualquer *registro documental público* das propostas nelas veiculadas ou da presença daqueles que a elas compareceram, seja por óbices impostos à *transparência* e ao *conhecimento* da versão final da proposição por parte dos interessados, seja, enfim, pela absoluta ausência de marcadores de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade das medidas constantes do projeto de lei<sup>4</sup>. Esse quadro, contudo, não impede, a partir de agora – e com a devida serenidade –, *adequações e aperfeiçoamentos democráticos* do diploma que disciplina a estrutura, a organização e o regime jurídico da Advocacia Pública, instituição estatal que cuida de assuntos da mais alta significação para o Estado Democrático de Direito, haja vista as funções republicanas que lhe são constitucionalmente reservadas, dentre as quais assegurar a conformidade dos atos estatais à ordem jurídica.

Como ensina Miguel Reale, “o Direito autêntico não é apenas declarado mas reconhecido, é vivido pela sociedade, como algo que se incorpora e se integra na sua maneira de conduzir-se”, de modo que “a regra de direito deve (...) *ser formalmente válida e socialmente eficaz*”<sup>5</sup>. Assim, as leis não devem apartar-se da realidade; com ela, sempre haverão de estar intrinsecamente relacionadas.

Por conseguinte, tocará a todos os atores que detêm competências legislativas típicas e atípicas (parlamentares e chefes do Poder Executivo) promover e manter diálogos com a sociedade, a fim de conhecer as suas demandas e colher as informações sobre o mundo

---

<sup>4</sup> “Por maioria de votos, Conselho aprova moção pelo arquivamento do anteprojeto de LOPGE”. Disponível em: <[https://apesp.org.br/2012/04/por\\_maioria\\_de\\_votos\\_conselho\\_aprova\\_mocao\\_pelo\\_arquivamento\\_do\\_anteprojeto\\_de\\_lopge/](https://apesp.org.br/2012/04/por_maioria_de_votos_conselho_aprova_mocao_pelo_arquivamento_do_anteprojeto_de_lopge/)>. Documento LOPGE, Procuradoria Geral do Estado. Disponível em: <[https://www.apesp.org.br/noticias\\_conselho/images/macus\\_arquivamento\\_lopge.pdf](https://www.apesp.org.br/noticias_conselho/images/macus_arquivamento_lopge.pdf)>.

“Sucesso absoluto: 300 procuradores prestigiam audiência pública e dizem NÃO ao PLC 25!”. Disponível em: <[https://apesp.org.br/2013/09/sucesso\\_absoluto\\_300\\_procuradores\\_prestigiam\\_audiencia\\_publica\\_e\\_dizem\\_ao\\_plc\\_25/](https://apesp.org.br/2013/09/sucesso_absoluto_300_procuradores_prestigiam_audiencia_publica_e_dizem_ao_plc_25/)>.

<sup>5</sup> Lições preliminares de direito. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 113.

fenomênico, providências imprescindíveis à construção de soluções legais eficientes, eficazes, efetivas e econômicas para os problemas que se apresentam.

Sobrelevam em importância, como dito, a ausculta e a participação dos administrados no processo de avaliação e revisão das leis.

Cabe indagar: as escolhas legislativas positivadas na LOPGE produziram os efeitos desejados? Quais foram os seus benefícios e os avanços verificados? Como a PGE tem sido gerida? Quais as consequências da aplicação da lei? Como tem sido avaliada a execução da lei pelos gestores e pelos administrados?

Especificamente em relação à LOPGE, podem ser referidos alguns temas merecedores de aferição pelos Procuradores e Procuradoras do Estado: a) o estabelecimento de número exagerado de departamentos administrativos “de confiança” (sete assessorias, um grupo setorial, unidades de apoio técnico e administrativo, 10 assistências, uma câmara de conciliação, uma coordenadoria de administração, etc.), que não se coaduna com a contumaz escassez de quadros vivida pela PGE; b) o robustecimento das competências deliberativas do Conselho da PGE, em consonância com o disposto no art. 100, caput, da Constituição do Estado, que define o referido órgão colegiado como um dos responsáveis pela “direção superior” da instituição; c) a histórica<sup>6</sup> inefetividade da regra que determina que o concurso de ingresso na carreira de Procurador do Estado se dará quando houver, no mínimo, 20 cargos vagos a serem preenchidos (atualmente, existem 366 cargos vagos/não providos e mais de 90 candidatos aprovados aguardando pela nomeação); d) a criação de 170 cargos de Procurador do Estado e a omissão legislativa quanto a carreiras de apoio técnico aos membros da PGE; e) a destinação dos honorários advocatícios dos advogados públicos para compor o FUNPROGESP, constituído com a finalidade de aparelhar a PGE; f) a redução de

---

<sup>6</sup> Desde a revogada Lei Orgânica da PGE-SP, a Lei Complementar nº 478, de 1986.

recursos para a formação e o aperfeiçoamento dos Procuradores do Estado; g) a previsão de regras para a escolha de chefes e estabelecimento de mandato para eles; h) a prerrogativa de os Procuradores do Estado disporem de instalações condignas e compatíveis com o exercício de suas funções e a persistente ausência de condições ergonômicas de trabalho; i) a remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à do normal (cf. arts. 7º, XVI, e 39, § 3º, da Constituição Federal) e o sobretrabalho (hoje não indenizado) em razão da vacância de mais de 30% do quadro de 1.203 Procuradores do Estado; j) o direito ao *home office* em virtude da escassez de tempo, da eficiência administrativa, das condições insalubres de trabalho nos prédios da PGE, da dificuldade de mobilidade urbana, da economia de recursos públicos, da automação da justiça, dos avanços tecnológicos, da qualidade de vida dos Procuradores do Estado, etc.; k) a escolha do corregedor geral e do ouvidor geral a partir de lista tríplice formada após votação plurinominal, de modo a garantir que o Governador do Estado possa, efetivamente, nomear um dentre os três candidatos mais votados, e não aquele que o Conselho da PGE indicar; l) a profissionalização das áreas de administração e tecnologia da informação da PGE, que devem contar com técnicos nelas especializados, nos moldes, por exemplo, da Secretaria-Geral de Administração da Advocacia Geral da União; m) a vedação do exercício da advocacia fora do âmbito das atribuições previstas na LOPGE à luz dos arts. 5º, XIII, e 22, XVI, da Constituição Federal; n) a transparência eletrônica dos atos normativos e dos processos no âmbito do Gabinete do Procurador Geral e do Conselho da PGE e dos dados relativos à gestão institucional; o) a implementação de audiências públicas prévias à adoção de medidas estratégicas; p) a concepção de estrutura orgânico-funcional mais enxuta, com menos degraus administrativos, calcada na coordenação e na horizontalidade das relações funcionais e não na verticalidade, na hierarquia e na disciplina.

Para que a auscultação e a consulta dos Procuradores do Estado operem do modo mais proveitoso possível, a PGE deve recorrer maciçamente às TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação. Não de ser formados blogs, grupos de discussão temática em rede, para troca de informações, experiências, propostas, opiniões, críticas e subsídios em tempo real, mapeamento de problemas, realização de diagnósticos, escrutínio sobre determinados assuntos. Enfim, a PGE deve modernizar-se para ser mais responsiva, participativa e interativa. A revisão da LOPGE pode ser um primeiro e auspicioso passo rumo à e-PGE.