

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 443-A, DE 2009, QUE “FIXA PARÂMETROS PARA A REMUNERAÇÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS”.

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NO 443-A, DE 2009
(Apensa a PEC nº 465, de 2010)**

Fixa parâmetros para a remuneração dos advogados públicos.

Autor: Deputado Bonifácio de Andrada e outros.

Relator: Deputado Mauro Benevides.

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, cujo primeiro signatário foi o **Deputado Bonifácio de Andrada**, tem como propósito fixar parâmetros para remuneração de advogados públicos, acrescentando novo parágrafo ao art. 131 da Constituição Federal.

Justificam os autores que a necessidade da alteração constitucional proposta está sediada no fato de que, ao inserir a Advocacia Pública no Título IV da Constituição Federal, destinado à organização dos Poderes, o legislador constituinte quis conferir aos agentes públicos integrantes das respectivas carreiras prerrogativas similares às dos integrantes dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Estados. Assim, agiu em razão da relevância das respectivas carreiras na organização do Estado Democrático de Direito.

Argumentam os autores que, no que concerne às carreiras de Estado previstas na Seção I, do Capítulo IV, do Título IV da Constituição Federal, já foram outorgados os direitos e garantias que a Constituição Federal outorgou aos integrantes do Poder Judiciário. Os integrantes do Ministério Público passaram a ter, após a Constituição Federal, garantias e direitos similares às dos integrantes do Poder Judiciário.

Entretanto, muito embora a Advocacia Pública esteja na condição da Função Essencial à Justiça e possuir, no campo de suas atribuições similares às demais carreiras no citado capítulo da nossa Carta Magna não recebem tratamento adequado e isonômico, em face da sua importância constitucional.

A presente Proposta de Emenda Constitucional tem, também, por propósito, coibir a involuntária e indesejada “concorrência” entre as carreiras do Poder Judiciário e de suas funções essenciais.

Aos advogados públicos que defendem a legalidade e o patrimônio da União e dos Estados, deve ser conferido tratamento adequado, de modo a se evitar a constante emigração dos talentos das carreiras da Advocacia Pública da União e dos Estados em direção às demais carreiras jurídicas, prejudicando o necessário equilíbrio nos debates judiciais, sabendo-se que a defesa do Estado deve ser feita da melhor maneira possível.

À proposição principal foi apensada a Proposta da Emenda à Constituição nº 465, de 2010, cujo primeiro signatário é o Deputado Wilson Santiago.

A **PEC nº 465, de 2010**, apresenta objetivo semelhante ao da PEC nº 443, de 2009, mas desta difere apenas **por incluir, além dos advogados públicos, os defensores públicos**.

Em suma, a pretensão de ambas proposições **é a de conferir tratamento remuneratório uniforme entre os membros da advocacia pública e os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público**.

Distribuídas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 202, **caput**, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as proposições receberam manifestação pela admissibilidade, nos termos do parecer do relator, Deputado Mauro Benevides, **cabendo registrar que foram apontadas imperfeições de técnica legislativa, que deverão ser sanadas por esta Comissão Especial**.

Para recebimento de sugestões e debate da PEC nº 443, de 2009, a Comissão Especial realizou as seguintes audiências públicas:

- **Audiência Pública**, em 22 de junho de 2010, no âmbito da Câmara dos Deputados, tendo como participantes os seguintes convidados:

- **Sr. Ronald Christian Alves Bicca**, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE.

- **Sr. Evandro de Castro Bastos**, Vice-Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM.

- **Sr. João Carlos Souto**, Presidente do Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal.

- **Audiência Pública**, em 29 de junho de 2010, no âmbito da Câmara dos Deputados, tendo como participantes os seguintes convidados:

- **Sr. Luciano Borges dos Santos**, representante da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais – ANADEF;

- **Sra. Teresa Cristina Almeida Ferreira**, representante do Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais – CONDEGE;

- **Sr. André Luiz de Castro**, representante da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP;

- **Sr. Valdetário Andrade Monteiro**, Presidente da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Ceará.

- **Seminário Regional**, em 05 de julho de 2010, no Estado de São Paulo, sob a condução do Deputado Federal José Mentor, Presidente da Comissão Especial da PEC nº 443, de 2009.

Aberto o prazo regimental, previsto no § 3º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foram apresentadas duas emendas à PEC nº 443, de 2009.

A primeira, de autoria do Deputado Celso Russomanno, **visa incluir delegados de polícia, além de defensores públicos, na proposta de equalização remuneratória entre advogados públicos e membros do Ministério Público**. A emenda também preconiza a instituição de um fundo, denominado de Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP.

A segunda, apresentada pelo Deputado Paes de Lira, pretende estender “**aos integrantes dos órgãos de segurança pública, os direitos de serem considerados agentes políticos e remunerados por intermédio de subsídios percentuais aos recebidos pelos membros do Supremo Tribunal Federal**” (Trecho transcrito da Justificativa da Emenda nº 2).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão Especial, nos termos do disposto no art. 34, § 2º, combinado com o estabelecido no art. 202, § 2º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o exame do mérito da proposição principal e das demais que lhe foram apensadas, bem como o exame da admissibilidade e do mérito das emendas apresentadas.

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição cidadã, caracteriza-se, predominantemente, pelo fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais, com ênfase na proteção do indivíduo contra o arbítrio do Estado. Nesse contexto, o legislador constituinte conferiu especial atenção ao Poder Judiciário e às funções essenciais à Justiça, que correspondem ao Ministério Público, à Advocacia Pública e à Defensoria Pública, visando assegurar plena eficácia dos dispositivos constitucionais tuteladores da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Ao longo das últimas décadas as denominadas funções essenciais à Justiça, representadas pelo Ministério Público, pela Advocacia Pública e pela Defensoria Pública, de forma incontestável, prestaram relevantes serviços à sociedade brasileira, combatendo ativamente a corrupção, defendendo o patrimônio público e os hipossuficientes.

Nesse contexto, entendemos que a atuação do delegado de polícia, cuja atividade indiscutivelmente é de natureza jurídica, se revela essencial à realização da justiça.

Vale trazer à colação os fortes argumentos trazidos pela emenda, primeiramente subscrita pelo e. Deputado Celso Russomanno, quando argumenta que:

“1. Indiscutivelmente, os Delegados de Polícia recebem por delegação a importante missão constitucional de realizar a segurança pública, nos termos do “caput” e § 4º, do art. 144, da Magna Carta.

2. Além disso, as autoridades policiais são consideradas agentes políticos, porque atuam com independência no exercício das relevantes atribuições de Polícia Judiciária, preventiva especializada e administrativa.

3. A reinserção deste tema no texto da Constituição Federal é adequada, porque as relevantes atividades exercidas pelos delegados de polícia são consideradas jurídicas e semelhantes às desenvolvidas pelos advogados públicos, promotores de justiça, procuradores da república e magistrados, que participam da persecução criminal preliminar, circunstância que justifica o tratamento remuneratório equivalente ao dos membros das Carreiras Jurídicas.

4. Com efeito, a definição de atividade jurídica é estabelecida pelo artigo 2º, da Resolução nº 11, de 31 de janeiro de 2006, do Conselho Nacional de Justiça.

“Artigo 2º - Considera-se atividade jurídica aquela exercida com exclusividade por bacharel em Direito, bem inclusive de magistério superior, que exija a utilização preponderante de conhecimento jurídico, vedada a contagem do estágio acadêmico ou qualquer atividade anterior à colação de grau.”

5. Somente para ilustrar, o Delegado de Polícia, entre outras, realiza a maioria das atividades que lhe são próprias, as quais exigem profundo conhecimento jurídico, em especial toda e qualquer análise de conduta que lhe é lavada ao conhecimento, por meio de notícias crime.

6. Indiscutivelmente, em razão das características dessa profissão, todas inseridas na área do Direito, o Delegado de Polícia utiliza, preponderantemente, de seus conhecimentos jurídicos para interpretar e aplicar tais normas aos casos concretos, condição essencial para a garantia do direito da pessoa contra quem é imputada conduta delituosa.

7. Por todos os ângulos que se focaliza a questão, constata-se que a carreira de Delegado de Polícia é classificada

como jurídica, não por uma ficção legislativa, mas sim por força de sua própria natureza e, contra fato não há argumento que o verta.

8. Logo, a natureza da atividade desenvolvida pelo Delegado de Polícia é jurídica.

9. Conseqüentemente, as Autoridades Policiais têm o direito de receber tratamento retribuidor, vantagem e prerrogativas inerentes às carreiras típicas de Estado e às funções essenciais à Justiça.

10. Por outro lado, a inclusão da matéria em tela no texto da Constituição Federal é admissível, porque, apesar da alteração da redação dos artigos 39, 135 e 241, da Carta Magna, que estabeleciam a isonomia de tratamento entre os Delegados de Polícia e as demais carreiras jurídicas, nosso Ordenamento Jurídico não veda a adoção de tratamento remuneratório igualitário aos profissionais que exercem atividades de natureza semelhantes, como é o caso.”

De outra sorte, a presente emenda apenas resgata a intenção do legislador constituinte que estabeleceu tratamento isonômico entre os delegados de polícia e os integrantes das demais carreiras jurídicas por força do ora revogado art. 241 da Constituição Federal, como podemos depreender do texto publicado às fls. 11921 e 11922 do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, do dia 9 de julho de 1988, (cópia em anexo), firmado pelos então Deputados Carlos Sant’Anna, Nelson Jobim, Amaral Netto, José Lourenço, Brandão Monteiro, Farabulini Júnior, Luiz Inácio Lula da Silva, Siqueira Campos, Roberto Freire, Haroldo Lima, Adolfo Oliveira, Arnaldo Faria de Sá, Ronaldo Cesar Coelho, Michel Temer, Paulo Ramos, Ibsen Pinheiro e Miro Teixeira, que ora transcrevemos:

“Brasília, 6 de julho de 1988.

Senhor Presidente,

No 1º turno de votação foi aprovado projeto do Centrão que equiparou expressamente os Delegados de Polícia aos membros do Ministério Público, no que toca a vencimentos.(grifo nosso)

Havia emenda supressiva proposta pelo Deputado Antonio Perosa que, contudo, foi retirada.

Era tranqüila portanto, a prevalência da tesa da equiparação salarial no aludido 1º turno, já que não havia emenda supressiva a discutir, em face da retirada mencionada.

Entretanto, em razão de reiteradas ponderações feitas por alguns deputados e para não estabelecer nenhum confronto com os ilustres membros do Ministério Público, encontrou-se fórmula pela qual aos Delegados de Polícia se aplicaria o mesmo princípio estabelecido para as carreiras jurídicas em geral: Juízes de Direito, Promotores de Justiça, Defensores Públicos, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores do Estado.(grifo nosso)

Daí porque reuniram-se os Deputados Roberto Cardoso Alves, Ibsen Pinheiro, Farabulini Junior, Michel Temer, Plínio de Arruda Sampaio, Paulo Ramos, Ubiratan Aguiar, João de Deus Antunes, representando as várias categorias profissionais e as lideranças, com o objetivo de encontrar uma solução.

Esta veio pela seguinte forma: aplicou-se aos Delegados de Polícia o mesmo princípio que se aplicou as aludidas carreiras. Seja: estabeleceu-se uma remissão ao artigo que assegura aos servidores de atribuições iguais ou assemelhadas, isonomia de vencimentos, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.(grifo nosso)

*Todos os deputados presentes redigiram e firmaram o documento que consubstanciou o novo preceito e assinalaram ainda que: “**O fim deste acordo é estabelecer o princípio da isonomia dos vencimentos dos Delegados de Polícia de carreira, com a norma constitucional que estabelece a isonomia dos vencimentos entre os magistrados, os membros do Ministério Público, os Procuradores do Estado e os Defensores Públicos. Brasília 29.06.1988.** Resistir a modificações”. (seguem-se as assinaturas) Doc. 01. A declaração formal de voto do Deputado Farabulini Júnior, despachada por Vossa Excelência, para que constasse dos anais bem ilustra, também, o real espírito do disposto. (Doc. 02).(grifo nosso)*

Ocorre, entretanto, que o projeto de constituição B, do eminente Senhor Relator, fez remissão que redundou exatamente no oposto: proibiu a vinculação já que se referiu ao art. 38, XIII, quando deveria referir-se ao art. 40, § 1º.

*Compreende-se, Senhor Presidente, a posição do Senhor relator. É que a referência no artigo Fruto do acordo, foi feita ao art. 44, § 8º, tendo em vista o projeto da Sistematização, tal como noticiou, aliás, o **Jornal da Constituinte** (Doc. 03) e não ao art. 44 § 8º do projeto do Centrão, como foi entendido.*

Assim, tendo em vista as evidências do acordo firmado, requerem a Vossa Excelência, a fim de preservar a validade dos acordos feitos entre lideranças – como é da tradição desta Casa – se digne mandar retificar o aludido texto do art. 26 das Disposições transitórias, para dele constar que:

“Art. 26. Aos Delegados de Polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 40, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 140 da Constituição.”

Sala das Sessões, 6 de julho de 1988. – Carlos Sant’Anna – Nelson Jobim – Amaral Netto – José Lourenço – Brandão Monteiro – Farabulini Júnior – Luiz Inácio Lula da Silva – Siqueira Campos – Roberto Freire –, Haroldo Lima – Adolfo Oliveira – Arnaldo Faria de Sá – Ronaldo Cesar Coelho – Michel Temer – Paulo Ramos – Ibsen Pinheiro – Miro Teixeira.” (grifo nosso)

Sucedede, entretanto, que, até o presente, inexistente um tratamento remuneratório coerente e uniforme, como no caso do Poder Judiciário (arts. 37,

inciso XI, e 93, inciso V, ambos da Constituição Federal), entre as carreiras integrantes do grupo de funções essenciais à Justiça, aqui também incluída a carreira de delegado de polícia.

Com efeito, ressalvada a situação do Ministério Público, as carreiras da Advocacia Pública, da Defensoria Pública e de Delegado de Polícia, ainda se ressentem da ausência de um modelo remuneratório compatível com suas relevantes funções constitucionais e eliminador de distorções salariais injustificáveis.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 443, de 2009, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 465, de 2010, têm como propósito essencial disciplinar a sistemática de retribuição dos integrantes da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, conferindo-lhes tratamento remuneratório equivalente ao atribuído aos membros do Ministério Público.

SOBRE A PEC Nº 443, DE 2009 A PEC nº 443, de 2009, propõe a adoção de parâmetros para a fixação da remuneração de advogados públicos.

A diretriz que orienta a proposição é a de conferir aos membros da Advocacia Pública tratamento remuneratório coerente com o grau de responsabilidade e a complexidade de suas atribuições, consoante o previsto no § 1º do art. 39 da Constituição Federal.

Nesse sentido, a proposição é meritória por valorizar importantes carreiras jurídicas estatais. Entretanto, a PEC nº 443, de 2009, contempla, tão-somente, os advogados públicos, não abrangendo outro importante segmento das carreiras tidas como essenciais à Justiça, que é representado pelos defensores públicos, bem como, pelos argumentos acima aludidos, os delegados de polícia.

Em nosso entendimento, o tratamento remuneratório reclamado pelos advogados públicos não pode deixar de ser também estendido aos defensores públicos e aos delegados de polícia, tendo em vista o desempenho de atividades semelhantes e consideradas como essenciais à Justiça, nos termos da Constituição Federal.

Dessa forma, nossa manifestação, quanto ao mérito, é **pela aprovação** da PEC nº 443, de 2009, na forma do Substitutivo que oferecemos em anexo a este parecer. A apresentação de Substitutivo, justifica-se em face da indeclinável necessidade de abranger os defensores públicos e os delegados de polícia.

No que concerne à **PEC Nº 465, DE 2010** esta apresenta propósito semelhante ao da PEC nº 443, de 2009, qual seja o de conferir tratamento remuneratório coerente com as responsabilidades atribuídas, pelo texto constitucional, às carreiras jurídicas consideradas como essenciais à Justiça.

A PEC nº 465, de 2010, difere, contudo, da PEC nº 443, de 2009, **por contemplar em seu texto os advogados públicos e os defensores públicos.**

Na perspectiva da técnica legislativa, a PEC nº 465, de 2010, apresenta imperfeições que merecem retificações. Com efeito, a **proposição não apresenta a expressão (NR)**, após a redação do novo dispositivo acrescido ao texto constitucional, o que contraria o previsto no art. 12, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 95, de 1998, e **contempla cláusula de revogação genérica**, o que também figura em desacordo com a Lei Complementar nº 95, de 1998 (art. 9º).

Registre-se que essas mesmas imperfeições figuram no corpo da PEC nº 443, de 2009.

Por outro lado, visando o aperfeiçoamento do texto proposto, bem como a justeza no enquadramento dos organismos que exercem atividade jurídica, entendemos oportuno, pertinente e de inteiro interesse público que as atribuições dos advogados, procuradores da União e procuradores dos Estados e do Distrito Federal, inclusive das suas autarquias, merecem uma uniformização de tratamento, posto que, tanto os procuradores estaduais e distritais, como os autárquicos exercem atribuições absolutamente correlatas, pois defendem igualmente o patrimônio público e são detentores de funções essenciais ao funcionamento da Justiça.

Assim, nossa manifestação é **pela aprovação** da PEC nº 465, de 2010, na forma do Substitutivo oferecido pela relatoria.

No que diz respeito à **Emenda nº 1**, apresentada à Comissão Especial pelo Deputado Celso Russomanno, cabe examiná-la quanto à sua admissibilidade e quanto ao seu mérito.

Na perspectiva da admissibilidade, tendo sido atendidas as condições estabelecidas no § 3º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nosso posicionamento é pelo reconhecimento da admissibilidade da Emenda nº 1.

Quanto ao mérito, pelos argumentos já expostos, Indiscutivelmente a Emenda nº 1, em seu conteúdo, contém contribuições que visam valorizar importante carreira da Administração Pública, **bem como contribuir para a eficiência do sistema de segurança pública nacional**, motivo pelo qual entendemos absolutamente meritório o seu acolhimento.

Dessa forma, manifestamo-nos **pelo acolhimento** da Emenda nº 1.

SOBRE A EMENDA Nº 2

No que tange à **admissibilidade**, a Emenda nº 2 deve, por atender ao disposto no § 3º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ser considerada admissível.

No que diz respeito ao **mérito**, nosso posicionamento é **pela rejeição** da Emenda nº 2, **tendo em vista contemplar pretensão de isonomia salarial que engloba policiais civis e militares, sem especificação das categorias a serem beneficiadas**, o que não encontra amparo no princípio da igualdade.

Pela redação da Emenda nº 2, todos os integrantes dos órgãos de segurança públicas passariam a ser remunerados, de forma equivalente aos advogados públicos e aos defensores públicos.

Por fim, a diretriz principal adotada pelo Substitutivo **diz respeito ao encerramento da discriminação remuneratória entre as carreiras consideradas como essenciais à Justiça.**

Nesse sentido, o Substitutivo prescreve as seguintes providências:

- Tratamento remuneratório igualitário entre advogados públicos, defensores públicos e delegados de polícia.
- Estabelecimento do valor máximo remuneratório das respectivas carreiras com base no percentual de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal.
- Estabelecimento de diferença entre os demais níveis remuneratórios das respectivas carreiras não superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento.
- Estabelecimento de um cronograma para implantação dos novos subsídios, tendo em vista a necessidade de conceder aos entes federativos prazos para ajuste de suas programações orçamentárias e financeiras.

CONCLUSÃO

O aprimoramento das instituições públicas não se esgota no interior do Estado, apresentando, ao contrário, visíveis benefícios para a população e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse contexto, a valorização da advocacia pública, da defensoria pública, dos procuradores autárquicos e dos delegados de polícia representa relevante objetivo a ser atingido.

Dessa forma, por todo o exposto, nosso voto é **pela aprovação** das Propostas de Emenda à Constituição nºs 443, de 2009, e 465, de 2010, **pela aprovação** da Emenda nº 1 e pela **rejeição** da Emenda nº 2, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de agosto de 2010.

Deputado FRANCISCO TENÓRIO

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 443-A, DE 2009, (REMUNERAÇÃO DE ADVOGADOS PÚBLICOS)

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 443-A, DE 2009
(Apensa a PEC nº 465, de 2010)**

Estabelece parâmetros para fixação dos subsídios dos integrantes das carreiras de delegado de polícia federal e civil dos Estados e do Distrito Federal e daquelas disciplinadas nas Seções II e III do Capítulo IV, que trata das funções essenciais à Justiça, do Título IV da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Acresça-se à Constituição Federal o seguinte artigo:

“Art. 251 O subsídio da categoria, classe ou nível mais elevado das carreiras de delegado de polícia federal e civil dos Estados e do Distrito Federal, dos procuradores das autarquias estaduais e do Distrito Federal e da Advocacia Pública e da Defensoria Pública corresponderá a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e os subsídios dos demais integrantes das respectivas carreiras, serão fixados em lei e escalonados, não podendo a diferença entre um e outro ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, obedecido, em qualquer caso, para os delegados de polícia o limite remuneratório fixado para os integrantes das carreiras de que tratam o artigo 135.(NR)

Art. 2º A implementação do disposto no art. 1º desta Emenda Constitucional será feita da seguinte maneira, a contar do exercício financeiro de sua publicação:

- I – no âmbito da União, em até dois exercícios financeiros; e
- II – no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em até três exercícios financeiros.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de agosto de 2010.

Deputado FRANCISCO TENÓRIO