

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º , DE 2013
(Do Sr. Márcio Marinho e outros)

Altera o art. 132 da Constituição Federal, para incluir os procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas e os advogados públicos que exercem o assessoramento jurídico no âmbito da administração direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos regramentos constantes do caput do artigo.

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

Art. 1º O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a
seguinte redação:

“Art.
132.....”

§ 1º Os cargos efetivos e as funções estáveis da administração direta, das Autarquias e Fundações Públicas, com atribuição de assistência e assessoramento jurídico, e os cargos efetivos de representação judicial e extrajudicial das Autarquias e Fundações Públicas, integram para todos os fins, a Advocacia Pública dos Entes Federados, sendo regidos pelas mesmas garantias, direitos e deveres prescritos às carreiras referidas no caput deste artigo.

887C6B2407*

887C6B2407

§ 2º Aos procuradores e advogados públicos referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios após relatório circunstanciado das corregedorias.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 delineou, no seu art. 18, a organização político-administrativa do país, a par dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entidades partícipes dessa organização.

A partir dessa configuração, e guardada a simetria com o centro – a União, que deve ser mantida por todas as outras unidades federativas quanto ao seu ordenamento jurídico, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios são autônomos para definir regras administrativas próprias atendendo suas peculiaridades regionais. É o que preceituam os artigos 25, caput 29, caput e 32, caput da Carta Magna.

Entretanto, mesmo considerando a autonomia consagrada pela Lei Maior, é oportuno que a Constituição Federal desenhe, no seu corpo permanente, os regramentos a serem seguidos pelas outras pessoas federativas no tocante a determinados assuntos, ainda que estes não sejam, a rigor, de observância obrigatória, em todos os seus detalhes, por todos os entes.

No caso dos preceitos concernentes aos procuradores e advogados públicos dos Estados e do Distrito federal, aos quais compete o exercício de representação judicial e a consultoria daquelas entidades, foi salutar a preocupação do legislador em estabelecer as regras contidas no art. 132 da Constituição. Porém, o silêncio quanto aos

887C6B2407

887C6B2407

procuradores e advogados públicos estaduais, distritais e municipais das autarquias e fundações públicas e aos advogados públicos incumbidos do assessoramento jurídico da administração direta dos entes federados e distrital está a requerer uma alteração no texto do dispositivo magno, com vistas a uniformizar o padrão legislativo de todas as localidades quanto ao assunto, evitando assim situações desordenadas e muito diferenciadas nos diversos Estados, Distrito Federal e Municípios, como vem ocorrendo, que nada beneficiam a defesa das instituições públicas que integram a administração indireta, autarquias e fundações públicas desses entes políticos.

Assim, a nossa emenda visa vincular aos termos da Constituição o comportamento jurídico a ser seguido pelos Estados, Distrito Federal e Municípios relativamente aos seus procuradores e advogados públicos, sedimentando o entendimento em caráter nacional com um comando inserido na Lei das leis, a partir do qual todo o ordenamento, seja federal, estadual, distrital ou municipal, deverá se adequar. O efeito moralizador dessa nova regra também se fará sentir, pois evitará, por parte dos entes estaduais, distrital e locais, contratações precárias e aleatórias, já que os procuradores e advogados públicos deverão ser estáveis, efetivos e integrar carreiras, por força do art.132 da Carta Magna.

Além disso, vislumbramos necessidade de incluir, de modo expresse, como consta no § 1º por nós, inserido ao art. 132 da Constituição Federal, os procuradores e advogados públicos das autarquias e das fundações públicas como submetidos às mesmas regras do dispositivo magno. A rigor, entendemos que o art. 132 já contempla em seus termos os procuradores e advogados públicos da administração indireta – autarquias e fundações públicas dos Estados federados, Afinal conforme brocardo jurídico, “o que a lei não distingue não cabe ao interprete distinguir”. A propósito, citamos, dentre outras existentes e pacificadas, a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal, que por ambas as suas Turmas assim se posicionou: “A Constituição, quando utilizou o termo ‘procuradores’ o fez de forma genérica, sem distinguir entre os membros das distintas carreiras da Advocacia Pública. Nesse diapasão, reputou ser desarrazoada interpretação que, desconsiderando o texto constitucional, excluísse da categoria “Procuradores” os defensores das autarquias, mesmo porque se aplicaria, à espécie, o brocardo latino ubi Lex non distinguit, Nec interpreti distinguere debet”. (RE 558258/SP, rel Min. Ayres Brito, 19/12/201). Portanto, assente pelo Excelso Pretório, o registro que no nosso ordenamento jurídico, o vocábulo, “procuradores” mostra-se polissêmico servindo para designar tanto os membros do Ministério Público, bem

887C6B2407

887C6B2407

como os Advogados Públicos que atuam na defesa do Estado, e ainda àqueles que atuam nas Autarquias e Fundações Públicas integrantes da Administração Indireta.

Mas, para evitar qualquer dúvida, oportuna nos parece à consagração em sede constitucional do novo mandamento, a ser seguido, a partir de sua aprovação, por toda a administração descentralizada de todos os entes federativos, a exemplo do que já ocorre no âmbito da União, em observância, inclusive, do princípio da simetria.

Procuradores e advogado públicos, tanto da administração direta como da indireta, usufruirão de maior independência técnica se a Carta da República reconhecer, por meio de seus dispositivos, a dignidade funcional que merecem, para bem exercerem suas missões. Nesse sentido, pensamos que a acolhida de nossa proposta beneficiará tanto o Poder Público quanto a esses valorosos servidores, aos quais é confiada a nobre tarefa de zelar pelo bem público.

Ademais a inclusão dos procuradores e advogados públicos estaduais das autarquias e fundações públicas e aqueles que exercem o assessoramento e o assessoramento e assistência jurídica na administração direta no § 1º do art. 132 uniformizará o trato da questão em todos os setores da administração pública, federal, estadual, distrital e municipal.

Registre-se que o Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei Federal 8.906/94) e seu Regulamento apontam, com todas as letras, que exercem a advocacia pública: "...os integrantes da Advocacia Geral da União, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, das autarquias e das fundações públicas, estando obrigados à inscrição na OAB, para o exercício de suas atividades". (art.3º,§ 1º e art. 9º, respectivamente)

Lembramos, por derradeiro, que, em vários Estados, as advocacias públicas autárquicas e fundacionais já estão devidamente regulamentadas, com respaldo das constituições estaduais, em perfeita consonância com os ditames da Carta Federal, conforme, inclusive, referendado pelo Plenário do Colendo Supremo Tribunal Federal, exemplificar o contido no acórdão proferido na ADI 175, bem como, o fixado no Acórdão proferido no RE 558.258/SP que consigna o entendimento de que a Constituição Federal permite que as Constituições Estaduais adotem com base no permissivo do art. 25, a opção

887C6B2407

887C6B2407

política dos Estados-membros fixarem que a representação judicial e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas fiquem a cargo dos advogados públicos que integram carreiras em órgãos vinculados, visto que tal fato, não impede de reconhecer que "... os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas nos Estados e no Distrito Federal, assim como ocorre na União, integram a Advocacia Pública, tal como preconizado na Seção II, Capítulo IV, Título IV, da Lei Maior e, por conseguinte, exercem função essencial à Justiça".

Assim temos que, vários estados da federação, como Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe em suas atuais e vigentes Cartas Estaduais e Leis Estaduais, disciplinando e ordenando suas "Advocacias Públicas", fixam a competência privativa de representação judicial e de assessoramento jurídico de seus procuradores e advogados públicos autárquicos e fundacionais entes estes que integram sua administração indireta, bem como a de seus de seus advogados públicos, assessores e assistentes jurídicos incumbidos do assessoramento jurídico de sua administração direta nas Secretárias de Estado, o que por si só já evidenciam e justificam há necessidade da presente Proposta de Emenda Constitucional, a fim de disciplinar de uma vez por todas as questões referentes à denominada "Advocacia Pública", Para exemplificar, temos, no Rio de Janeiro (art. 363 da CE), onde dispõe :

"Art.363- Os assistentes Jurídicos do Poder Executivo exercerão suas funções sob supervisão da Procuradoria-Geral do estado, no Serviço Jurídico da Administração Direta e Indireta sem representação judicial. Parágrafo único – à carreira de Assistente Jurídico serão reservadas as funções de assessoramento jurídico, atividade da advocacia cujo exercício lhe é inerente sendo-lhe vedada além da representação judicial, como previsto neste artigo, a consultoria jurídica, também privativa de Procuradores de Estado, nos termos do artigo 132 da Constituição da República."

Como dito e comprovado, portanto, os Estados Federados em suas Constituições Estaduais e Leis Estaduais, regram, disciplinam, ordenam, definem, sistematizam suas "Advocacias Públicas" em face da existência de carreiras voltadas ao exercício da Advocacia Pública no âmbito de suas Autarquias e Fundações Públicas Estaduais, entes estes criados por Lei, com personalidade jurídica própria e diversa do ente

887C6B2407

887C6B2407

que as criaram e dotadas de patrimônio próprio e de autonomia financeira, técnica, jurídica e administrativa.

Assim é que, a Ordem dos Advogados do Brasil em seu Provimento nº 114/2004 de seu Conselho Federal, define quem são os advogados que integram a denominada Advocacia Pública, nos seguintes termos:

“Art. 1º A advocacia pública é exercida por advogado inscrito na OAB, que ocupe cargo ou emprego público ou de direção de órgão jurídico público, em atividade de representação judicial, de consultoria ou de orientação judicial e defesa dos necessitados.

Art. 2º Exercem atividades de advocacia pública, sujeitos ao presente provimento e ao regime legal a que estejam submetidos: I- Os membros da Advocacia-Geral da União, da procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Consultoria -Geral da União e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil; II- os membros da Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal; III – os membros das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios e das respectivas entidades autárquicas e fundacionais; IV- os membros das Procuradorias e consultorias Jurídicas junto aos órgãos legislativos federais, estaduais, distrital e municipais; V- aqueles que sejam estáveis em cargo de advogado, por força do art. 19 do ADCT. (grifamos).”

Tal Provimento, apenas regulamenta complementarmente o disposto no Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei Federal nº 8.906/94) e seu Regulamento.

O Colendo Supremo Tribunal Federal, quando instado, analisando e pronunciando-se acerca da questão, por seu Pleno, julgando o mérito da ADIN 175-PR, a qual já havia negado cautelar, julgou quanto a este ponto, improcedente a ação, fixando:

“EMENTA.....

5. COMPATIBILIDADE, COM O ART. 132 DA CARTA FEDERAL E O ART. 69 DO RESPECTIVO ADCT, DA MANUTENÇÃO PELO ART. 56

887C6B2407

887C6B2407

*DA CONSTITUIÇÃO PARANANAENSE, DE CARREIRAS ESPECIAIS,
VOLTADAS AO ASSESSORAMENTO JURÍDICO, SOB
COORDENAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO”*

“ACÓRDÃO:

*.....
E JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR A
CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 56 E SEUS PARÁGRAFOS 1º, 2º
E 3º, DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ”*

O dispositivo questionado, cuja constitucionalidade foi declarada pelo Plenário da Excelsa Corte, em decisão transitada em julgado, estabelece:

“ART. 56: O assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a representação judicial das autarquias e fundações públicas serão prestados pelos atuais ocupantes de cargos e em pregos públicos de advogado, assessores e assistentes jurídicos estáveis que nos respectivos Poderes integrarão carreiras especiais....”

Os diplomas legais, de iniciativa do Governador do Estado que deram atendimento ao aludido dispositivo constitucional, foram as Leis Estaduais nºs 9.422/90 e 9525/91.

A Suprema Corte Constitucional, em ambas as Turmas, ao apreciar aos Recursos Extraordinários nºs. 558.258/SP, 574.203/SP e 562.238/SP, como já dito, proclamou:

“(...

I – A referência ao termo “Procuradores”, na parte final do inciso IX do art. 37 da Constituição, deve ser interpretada de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de Advocacia Pública trazido pela Carta de 1988.”

“Nessa esteira, entendo que não merece reparos o acórdão recorrido ao afirmar que ‘Não se pode inferir que o termo ‘procuradores’ empregado pelo inciso XI do art. 37 da Lei Maior, possibilita a conclusão de exclusão dos procuradores autárquicos, em sua generalidade. Não há como se chegar à conclusão que há na

887C6B2407

887C6B2407

Constituição federal distinção entre procuradores da Administração Pública Direta e Indireta. Induvidoso que o termo foi utilizado para abranger a todos que exercem seu mister na defesa judicial ou na consultoria dos entes públicos, inclusive de entidades descentralizadas”. Ante o exposto (...), para nos termos da jurisprudência desta Corte, negar seguimento ao recurso extraordinário e julgar prejudicado o agravo regimental.”

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. TETO REMUNERÁTORIO. ART.37, XI, DA CONSTITUIÇÃO. EXEGESE DO TERMO “PROCURADORES”. INCLUSÃO DE PROCURADORES DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA PRECEDENTE 558258,.....”

Assim é que, inclusive, em vários Estados da federação houveram concursos públicos e consequentes nomeações e efetivações de advogados públicos, para as funções de representação judicial e de assessoramento jurídico no âmbito das autarquias e fundações públicas integrantes da administração indireta destes entes federados e também para exercerem o assessoramento e assistência jurídica no âmbito da Administração Direta de tais entes.

Tencionamos, com a presente emenda, fazer valer a mesma regulamentação, em todos os entes federativos, visto que como demonstrado à exaustão a existência nos Estados Federados de carreiras de advogados/ procuradores públicos que exercem de forma efetiva a advocacia pública no seio das autarquias e das fundações públicas integrantes da administração indireta da Administração Pública dos Estados e as reiteradas manifestações da Excelsa Corte quando provocada acerca dos dispositivos da Carta Federal atinentes ao tema, temos que seria salutar corrigir tal omissão, de forma a deixar claro, inequívoco e expreso no texto constitucional que as disposições referentes à advocacia pública ali contidas também compreende à advocacia pública desenvolvida pelos advogados/procuradores autárquicos e fundacionais públicos incumbidos pelas Constituições e Leis Estaduais, de exercerem a representação judicial e o assessoramento jurídico dos entes – Autarquias e Fundações Públicas – que integram a Administração Indireta dos Estados, bem como daqueles que exercem o assessoramento/assistência jurídica na Administração Direta dos Estados Federados, por uma questão de direito, justiça e equidade.

887C6B2407

887C6B2407

Contamos com a aprovação da nossa Proposta, certos de que sua aprovação resultará em fortalecimento das funções essenciais à justiça e em benefício da coletividade brasileira.

Pelo exposto, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres pares para a presente iniciativa.

Sala das sessões, em 19 de novembro de 2013.

Deputado **MÁRCIO MARINHO**

887C6B2407

887C6B2407