

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)**

O subsídio do grau ou nível máximo das carreiras da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal 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 categorias da estrutura da advocacia pública 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, nem exceder a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos artigos 37, XI, e 39, § 4º.

Autor: Deputado Bonifácio de Andrada e outros

Relator: Deputado Mauro Benevides

I - RELATÓRIO

A proposição sob epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado Bonifácio de Andrada, pretende fixar parâmetros para a remuneração de advogados públicos, acrescentando novo parágrafo ao art. 131 da Constituição Federal.

As razões que motivaram a apresentação da proposição, constantes de sua justificativa, são as seguintes:

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.

Relativamente 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, relativamente aos integrantes das carreiras da Advocacia Pública, muito pouco se fez para que se reconhecesse a condição da Função Essencial à Justiça que a Constituição Federal destinou a Advocacia Pública, no Título da Organização dos Poderes, em Capítulo que contém previsão das funções que são essenciais a um dos poderes, o Poder Judiciário.

A Advocacia Pública possui, no campo de suas atribuições definidas na Carta Magna, prerrogativas explícitas e implícitas, todas vinculadas aos postulados da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade, da precaução e da ponderação, fortes esteios do Regime Democrático.

As atribuições dos advogados e procuradores da União e dos procuradores dos Estados e do Distrito Federal são, conseqüentemente, por vontade constitucional, consideradas como funções essenciais ao funcionamento da Justiça.

A vinculação de suas funções a estes princípios gera, conseqüentemente, caracterização da necessidade de que seus membros recebam, de maneira explícita na Constituição, o tratamento adequado, de forma que não haja hierarquia entre os interesses cometidos a cada uma das funções essenciais à Justiça, conferindo-lhes a adequada 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 de Emenda à Constituição nº 465, de 2010, cujo primeiro signatário é o Deputado Wilson Santiago. Essa outra Proposta de Emenda à Constituição apresenta objetivo semelhante ao da PEC nº 443, de 2009, mas desta difere um pouco, por incluir, além dos advogados públicos, os defensores públicos.

A pretensão de ambas as proposições pode ser traduzida pela intenção de conferir tratamento remuneratório uniforme entre os membros da advocacia pública e os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Com tal intuito, os dois textos normativos estabelecem que o valor remuneratório do grau mais elevado, no âmbito das carreiras de advogado público e de defensor público, corresponderá a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

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, as quais 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 nove emendas à PEC nº 443, de 2009, todas pretendendo estender os critérios remuneratórios previstos na PEC para segmentos distintos dos incluídos na redação primitiva da proposta. Constituem objeto de preocupação dos que primeiro subscreveram tais emendas, assinalando-se entre parêntesis o autor primitivo e o número das propostas a que se referem:

- Delegados de Polícia (Emenda nº 1, Deputado Celso Russomano);

- Policiais Civis e Militares (Emenda nº 2, Deputado Paes de Lira);

- Servidores da área tributária (Emenda nº 3, Deputado Arnaldo Faria de Sá);

- Servidores da área tributária (Emenda nº 4, Deputado Arnaldo Faria de Sá);

- Delegados de Polícia e Auditores Fiscais (Emenda nº 5, Deputado João Dado);

- Servidores da área tributária (Emenda nº 6, Deputado Ronaldo Zulke);

- Servidores da área tributária (Emenda nº 7, Deputado André Figueiredo);

- Delegados de Polícia (Emenda nº 8, Deputado Vander Loubet);

- Servidores das Polícias Cíveis e Federal (Emenda nº 9, Deputado Osmar Serraglio);

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 a apreciação da admissibilidade e do mérito das emendas apresentadas.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “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 amparando os hipossuficientes.

Sucedem, entretanto, que, até o presente, inexistem um tratamento remuneratório coerente e uniforme, como no caso do Poder Judiciário (arts. 37, XI, e 93, V, ambos da Constituição Federal), entre as carreiras integrantes do grupo de funções essenciais à Justiça. Com efeito, ressalvada a situação do Ministério Público, as carreiras da Advocacia Pública e da Defensoria Pública ainda se ressentem da ausência de um modelo remuneratório compatível com suas relevantes funções constitucionais, capaz de suprimir distorções salariais a um só tempo persistentes e injustificáveis.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 443, de 2009, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 465, de 2010, comungam do propósito essencial de 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. A

partir desse pressuposto, passa-se a um exame mais aprofundado de cada uma delas.

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.

No entendimento da relatoria, o tratamento remuneratório reclamado pelos advogados públicos não pode deixar de ser também estendido aos defensores públicos, tendo em vista o desempenho de atividades semelhantes e igualmente consideradas como essenciais à Justiça, nos termos da Constituição Federal. Semelhante linha de pensamento norteou a elaboração do substitutivo quanto à necessidade de estender a aplicação das novas regras aos procuradores de Prefeituras de capitais ou cidades com mais de quinhentos mil habitantes.

De fato, em municípios desse porte, as dificuldades dos que defendem os cofres públicos muitas vezes até superam as atribuídas aos procuradores estaduais. Nunca é demais recordar que a capital paulista conta com o terceiro maior orçamento do país, sendo superada apenas pela União e pelo Estado onde se situa.

Dessa forma, a manifestação da relatoria, quanto ao mérito, pugna pela aprovação da PEC nº 443, de 2009, na forma de substitutivo que se oferece em anexo a este parecer. A apresentação de

substitutivo, por parte deste Relator, justifica-se em face da indeclinável necessidade de abranger os defensores públicos.

SOBRE A PEC Nº 465, DE 2010

A PEC nº 465, de 2010, 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 acrescentado 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.

Assim, vota-se favoravelmente também no que diz respeito à aprovação da PEC nº 465, de 2010, na forma de substitutivo oferecido pela relatoria.

SOBRE AS EMENDAS

No que diz respeito às emendas apresentadas à Comissão Especial, cabe examiná-las 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, o posicionamento da relatoria é pelo reconhecimento da admissibilidade de todas as emendas apresentadas.

No entendimento deste Relator, as emendas não podem ser acatadas, pelas razões a seguir, exceto aquelas que dizem respeito aos Delegados de Polícia, tendo em conta esses possuírem requisitos de ingresso semelhante aos das carreiras jurídicas aqui tratadas e, por isso mesmo, merecerem tratamento isonômico.

Para algumas carreiras, tais como auditores tributários, já existem propostas de emenda à Constituição em trâmite nesta Casa Legislativa. Quanto à equiparação pretendida para outras carreiras, a sua aprovação poderia ferir o princípio constitucional da isonomia e quebra na estrutura hierárquica de cada órgão.

Dessa forma, manifesta-se a relatoria pela aprovação integral das Emendas nº 1 e 8, pela aprovação parcial da Emenda nº 5 e pela rejeição das demais emendas.

SOBRE AS DIRETRIZES DO SUBSTITUTIVO

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 e defensores públicos.
- Estabelecimento de diferença não superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento entre os níveis remuneratórios das respectivas carreiras, fixando-se o patamar final em valor correspondente a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos do subsídio fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal.
- 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.

Por fim, é preciso advertir para o fato de que o substitutivo, para evitar incongruências indevidas, reporta-se também, ainda que de forma indireta, ao § 4º do art. 39 da Carta. Como se trata de disciplinar a aplicação do critério remuneratório denominado “subsídio”, é preciso que se determine de forma expressa e não apenas opcional a aplicação desse sistema às carreiras abrangidas na proposta.

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 e da defensoria pública representa relevante objetivo a ser atingido.

Dessa forma, por todo o exposto, vota-se pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 443, de 2009, e 465, de 2010, nos termos do Substitutivo anexo, e pela admissibilidade de todas as emendas, pela aprovação integral das Emendas nºs 1 e 8, pela aprovação parcial da Emenda nº 5, nos termos do Substitutivo anexo e pela rejeição das demais emendas.

Sala da Comissão, em 05 de novembro de 2013.

Deputado MAURO BENEVIDES
Relator

**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 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 O § 8º do art. 39 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 39.

.....

§ 8º Será adotado o critério previsto no § 4º para a fixação da remuneração:

I – dos servidores abrangidos pelo disposto nos §§ 1º a 3º do art. 135;

II – de servidores organizados em carreira, quando previsto na legislação que lhes seja aplicável. (NR)

Art. 2º O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

Art. 135.

.....

§ 1º O subsídio da categoria, classe ou nível mais elevado das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo corresponderá a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do limite decorrente da aplicação do inciso XI do art. 37.

§ 2º Os subsídios dos demais integrantes das respectivas categorias da estrutura da Advocacia Pública e da Defensoria Pública serão fixados em lei e escalonados, situando-se a diferença entre dois patamares imediatamente subsequentes entre cinco e dez por cento, observando-se, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, §§ 4º e 8º, I.

§ 3º Estende-se o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aos procuradores municipais exclusivamente em relação a capitais de Estado e municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

§ 4º Estende-se o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo às carreiras de delegado de polícia federal ou civil. (NR)

Art. 3º A implementação do disposto no art. 2º desta Emenda Constitucional será promovida de acordo com o seguinte cronograma, a contar do exercício financeiro de sua publicação:

I – no âmbito da União, em até dois exercícios financeiros;

II – no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em até três exercícios financeiros.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 05 de novembro de 2013.

Deputado MAURO BENEVIDES
Relator