



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 80-B, DE 2015

(Do Sr. Valtenir Pereira e outros)

Acrescenta o artigo 132-A à Constituição da República, e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo as procuradorias autárquicas e fundacionais e regulando a transição das atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica para o sistema orgânico das Procuradorias Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, enquanto apensada à de nº 373/2013, pela admissibilidade, com emenda saneadora (relator: DEP. MARCOS ROGÉRIO); e da Comissão Especial, pela aprovação desta, com substitutivo, e pela admissibilidade e, no mérito, pela rejeição da emenda apresentada na Comissão (relator: DEP. ODORICO MONTEIRO).

DESPACHO:

DESAPENSAÇÃO AUTOMÁTICA DA PEC Nº 373/2013, PRINCIPAL, EM FACE DO SEU ARQUIVAMENTO NOS TERMOS DO INCISO I DO ART. 54, COMBINADO COM O § 4º DO ART. 58 E COM § 1º DO ART. 202 DO RICD (PARECER PELA INADMISSIBILIDADE). A PEC Nº 80/2015, ADMITIDA, AGUARDARÁ CRIAÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL PARA ANALISÁ-LA.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Proposta inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (à PEC 373/13):

- Parecer do relator
- Emenda saneadora oferecida pelo relator
- Parecer da Comissão
- Emenda saneadora adotada pela Comissão
- Votos em separado (7)

III - Na Comissão Especial:

- Emenda apresentada
- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Complementação de voto
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Votos em separado (7)

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

Art. 1º. Fica acrescido o artigo 132-A com a seguinte redação:

“Art. 132-A. No âmbito das autarquias e fundações públicas, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os cargos efetivos de assistência, assessoramento, consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, serão privativos de advogados, organizados em carreira, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.”

Art. 2º. Ficam acrescidos os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

“Art. 69. (...)

§ 1º. Os cargos efetivos da administração direta, dos Poderes Legislativo e Executivo, com atribuições de assistência,

assessoramento e consultoria jurídica, providos até a promulgação desta Emenda, serão vinculados técnica e administrativamente às Procuradorias Gerais dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo extintos com a vacância, preservadas situações já consolidadas nas Constituições Estaduais.

§ 2º. Os detentores dos cargos previstos no § 1º deste artigo, dos respectivos entes federados, não poderão exercer a representação judicial.

§ 3º. Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no § 1º deste artigo.”

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

JUSTIFICAÇÃO

Esta Emenda à Constituição é fruto de amplo acordo e discussão tida com os representantes das associações nacionais dos Procuradores (ANAPE) e dos Advogados Públicos (ABRAP), quando da análise da PEC 373, de 2013, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na oportunidade, em que pese o voto favorável do nobre relator, deputado Décio Lima, vários votos em separados se posicionaram contra a admissibilidade da PEC 373, de 2013, haja vista o entendimento de que ela padece de inconstitucionalidade ao atentar contra a Forma Federativa de Estado (art. 60, § 4º, I, da Constituição da República), sobretudo em relação à autonomia política que goza os entes federados, interferindo nos seus poderes de autogoverno e auto-organização.

Também ficou consignado nos votos divergentes que a referida PEC não está em consonância como ao princípio do concurso público, insculpido no artigo 37, inciso II, da Constituição da República, vez que a extensão prevista na redação configura clara transposição de cargos públicos, ao pretender tornar

permanentes situações excepcionais recepcionadas no artigo 69, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), contrariando consolidada jurisprudência dos Tribunais que veda a transposição.

Na construção do presente texto, foram colhidas contribuições tanto da ANAPE quanto da ABRAP, incorporadas, ora totalmente ora parcialmente.

Apenas para historiar os fatos, cumpre assinalar que quando da colocação em pauta da PEC 373, de 2013, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por acordo, houve por bem sobrestar a análise por 10 (dez) sessões.

Nesse período, após reuniões com as sobreditas associações, ficou decidido que a assessoria do deputado Valtenir Pereira, com os subsídios trazidos pelas associações, se encarregaria de elaborar um texto-base para subsidiar as discussões. E isso foi feito.

No dia 1º/07/15, ao retornar à pauta, diante da contundência dos votos em separados lidos em plenário e com a possibilidade de acordo de texto para uma nova PEC, o relator solicitou a retirada de pauta por 1 (um) dia, no que foi gentilmente atendido pelo Presidente da Comissão – CCJ, deputado Artur Lira, de modo que se pudesse construir a presente PEC.

Incontinenti, ao final da sobredita sessão, o deputado Valtenir Pereira, com a presença do deputado Arnaldo Faria de Sá e, posteriormente, do deputado João Campos, acordou a redação da presente Proposta, cumprindo observar que, para a reunião, foram convidados os representantes da ANAPE e da ABRAP, porém, somente os primeiros se dignaram a participar. Fica aqui o registro.

A proposta aqui apresentada pretende trilhar o caminho do meio. O caminho do entendimento, de modo, a contemplar os legítimos interesses das categorias envolvidas, evitando-se pluralidade de sistemas, distorções, confusões e perpetuação de discussões judiciais.

Feitos estes esclarecimentos iniciais sobre a gênese da presente PEC, passo a justificar cada um dos dispositivos inseridos.

“Art. 132-A. No âmbito das autarquias e fundações públicas, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os cargos efetivos de assistência, assessoramento, consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, serão privativos de advogados, organizados em carreira, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.”

Justificativa do art. 132-A:

O dispositivo deixa claro que nas autarquias e fundações públicas, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em face da autonomia funcional dessas entidades, haverá um quadro próprio de procuradores, pelas razões que se seguem.

Primeira razão: Caso se permita que Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atuem nas autarquias e fundações públicas pode-se, na prática, criar conflitos éticos, vez que, em alguns casos, essas entidades, em face de suas autonomias, terão que demandar contra o próprio ente público na proteção de seus interesses. Como alguém pode defender e acusar ao mesmo tempo? Isso é incompatível com o Estatuto da Advocacia.

O argumento de que a novel Lei 13.140/2015, que trata da mediação, permite aos entes públicos criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, não se sustenta.

A uma porque, como o próprio § 2º do artigo 32 prevê, a submissão ao procedimento é facultativa; a duas porque, se houver consenso, forma-se um título executivo extrajudicial que, se não for cumprido o acordo, precisará ser executado pela entidade prejudicada; a três porque, mesmo que se sente para negociar perante uma câmara de prevenção e resolução, existirão partes com interesses antagônicos e que devem ser defendidas pelos seus respectivos procuradores; a quatro porque achar que os interesses das entidades são os mesmos dos estados ou dos municípios ao qual pertencem é negar a realidade, pois, em certas situações, os interesses são absolutamente conflitantes, p. ex., quando o ente público, para fazer caixa, insiste em apropriar-se indevidamente das verbas previdenciárias que deveriam ser repassadas à autarquia que administra os benefícios.

Segunda razão: O dispositivo confirma os servidores que exercem essas atividades como verdadeiros “advogados públicos”, tornando o cargo “exclusivo de advogados”, o que pressupõe prévia inscrição na OAB.

Terceira razão: As autarquias e fundações públicas, enquanto entidades autônomas e dotadas de personalidade jurídica própria, devem ser representadas em juízo pelos seus advogados constituídos, jamais pelos

membros das Procuradorias, vez que estes devem cuidar apenas da Administração Direta. Neste contexto, cumpre registrar que o dispositivo está em consonância com o art. 75 do novo CPC (Lei 13.105/2015), que confirma uma clara separação das representações em juízo:

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado; (g.n)

II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores; (g.n)

III - o Município, por seu prefeito ou procurador; (g.n)

IV - a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar; (g.n)

Quarta razão: Ao fixar o acesso através de provas e títulos, permite-se à Administração Pública ter em seus quadros profissionais com experiência e/ou aprofundado conhecimento jurídico.

Quinta razão: O acompanhamento da OAB em todas as fases do processo do concurso aumenta a transparência do processo.

Sexta razão: A organização em carreira permite a profissionalização da nobre atividade.

ADCT

Art. 69. (...)

§ 1º. Os cargos efetivos da administração direta, dos Poderes Legislativo e Executivo, com atribuições de assistência, assessoramento e consultoria jurídica, providos até a promulgação desta Emenda, serão vinculados técnica e administrativamente às Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo extintos com a vacância, preservadas situações já consolidadas nas Constituições Estaduais.

Justificativa do § 1º, do artigo 69, do ADCT:

O dispositivo permitirá manter a unicidade orgânica do sistema que fora concebida e desejada pelo constituinte original, vinculando a pluralidade de unidades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica, hoje existentes nos diversos órgãos da Administração Direta, às Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por seu turno, a extinção programada à medida que ocorrer a vacância impedirá a perpetuação da atual dualidade da situação, e dará

efetividade ao *caput* do artigo 69 do ADCT, fazendo com que ele cumpra sua função de transitoriedade, de um sistema plural para um sistema orgânico.

Ao limitar apenas aos Poderes Legislativo e Executivo, exclui-se o Judiciário, cujos servidores, por força da Lei 11.145/2006 (Estatuto da Ordem), não são possíveis de serem advogados e tampouco de se inscreverem na OAB.

§ 2º. Os detentores dos cargos previstos no § 1º deste artigo, dos respectivos entes federados, não poderão exercer a representação judicial.

Justificativa do § 2º, do artigo 69, do ADCT:

O dispositivo delimita com precisão a diferença funcional existente entre os cargos previstos no § 1º, do artigo 69, do ADCT e o cargo de Procurador da Administração Direta.

§ 3º. Cabem aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no § 1º deste artigo.

Justificativa do § 3º, do artigo 69, do ADCT:

Ao estabelecer que cabem aos Estados, Municípios e Distrito Federal a competência de fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no parágrafo 1º, do artigo 69, do ADCT, afasta-se qualquer inconstitucionalidade ligada à Forma Federativa de Estado (art. 60, § 4º, I, da Constituição da República), sobretudo em relação à autonomia política que goza os entes federados, no que concerne aos seus poderes de autogoverno e auto-organização.

Apresentadas as justificativas pertinentes, cumpre assinalar que a presente proposição tem por finalidade corrigir uma grave distorção prática que ocorre no âmbito da advocacia pública, onde, apesar da unicidade do sistema, convivem, nem sempre de modo harmônico, Procuradores, Advogados, e assistentes/assessores/consultores jurídicos.

A atual redação do artigo 132 da Constituição da República, em que pese apontar para uma desejada unicidade do sistema, não explicita e tampouco impõe regras que elidam as distorções práticas. Pelo contrário, pululam hoje nos

entes federados uma multiplicidade de formatos e, por consequência, uma série de ações judiciais contra esses sistemas.

Desse modo, apresentamos a presente Proposta de Emenda à Constituição, contando, desde já, com sua aprovação, certos de que ela resultará em fortalecimento da advocacia pública do país e, principalmente, contribuirá para atender ao interesse público que permeia a matéria.

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

Sala das Comissões, em 1º de julho de 2015.

Deputado **VALTENIR PEREIRA**

Deputado **MÁRCIO MARINHO**

Deputado **SÉRGIO SOUZA**

Deputado **JOÃO CAMPOS**

Proposição: PEC 0080/15

Autor da Proposição: VALTENIR PEREIRA E OUTROS

Ementa: Acrescenta o artigo 132-A à Constituição da República, e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo as procuradorias autárquicas e fundacionais e regulando a transição das atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica para o sistema orgânico das Procuradorias Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Data de Apresentação: 02/07/2015

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Totais de Assinaturas:

Confirmadas 250

Não Conferem 005

Fora do Exercício 000

Repetidas 003

Ilegíveis 000

Retiradas 001

Total 259

Confirmadas

- 1 ADALBERTO CAVALCANTI PTB PE
- 2 ADELSON BARRETO PTB SE
- 3 ADEMIR CAMILO PROS MG
- 4 ADILTON SACHETTI PSB MT
- 5 AELTON FREITAS PR MG
- 6 AFONSO HAMM PP RS
- 7 ALBERTO FRAGA DEM DF
- 8 ALCEU MOREIRA PMDB RS
- 9 ALEXANDRE SERFIOTIS PSD RJ
- 10 ALICE PORTUGAL PCdoB BA
- 11 ALIEL MACHADO PCdoB PR
- 12 ANDERSON FERREIRA PR PE
- 13 ANDRÉ ABDON PRB AP
- 14 ANDRÉ FIGUEIREDO PDT CE
- 15 ANDRÉ FUFUCA PEN MA
- 16 ANDRE MOURA PSC SE
- 17 ANDRES SANCHEZ PT SP
- 18 ANGELIM PT AC
- 19 ANTONIO BALHMANN PROS CE
- 20 ANTONIO BULHÕES PRB SP
- 21 ANTONIO IMBASSAHY PSDB BA
- 22 ARTHUR LIRA PP AL
- 23 ARTHUR OLIVEIRA MAIA SD BA
- 24 ARTHUR VIRGÍLIO BISNETO PSDB AM
- 25 ASSIS DO COUTO PT PR
- 26 ÁTILA LIRA PSB PI
- 27 AUGUSTO COUTINHO SD PE
- 28 AUREO SD RJ
- 29 BACELAR PTN BA
- 30 BEBETO PSB BA
- 31 BENEDITA DA SILVA PT RJ
- 32 BENITO GAMA PTB BA
- 33 BENJAMIN MARANHÃO SD PB
- 34 BETINHO GOMES PSDB PE
- 35 BONIFÁCIO DE ANDRADA PSDB MG
- 36 BRUNNY PTC MG
- 37 CABO DACIOLO S.PART. RJ
- 38 CACÁ LEÃO PP BA
- 39 CAETANO PT BA
- 40 CAPITÃO AUGUSTO PR SP
- 41 CARLOS ANDRADE PHS RR
- 42 CARLOS EDUARDO CADOCA PCdoB PE
- 43 CARLOS MARUN PMDB MS
- 44 CARLOS MELLES DEM MG
- 45 CARLOS ZARATTINI PT SP
- 46 CÉLIO SILVEIRA PSDB GO
- 47 CELSO RUSSOMANNO PRB SP

48 CÉSAR HALUM PRB TO
49 CÉSAR MESSIAS PSB AC
50 CHICO ALENCAR PSOL RJ
51 CHICO D'ANGELO PT RJ
52 CHICO LOPES PCdoB CE
53 CLEBER VERDE PRB MA
54 CONCEIÇÃO SAMPAIO PP AM
55 CRISTIANE BRASIL PTB RJ
56 DAGOBERTO PDT MS
57 DAMIÃO FELICIANO PDT PB
58 DANIEL ALMEIDA PCdoB BA
59 DANIEL COELHO PSDB PE
60 DANIEL VILELA PMDB GO
61 DANILO FORTE PMDB CE
62 DAVIDSON MAGALHÃES PCdoB BA
63 DÉCIO LIMA PT SC
64 DIEGO ANDRADE PSD MG
65 DIMAS FABIANO PP MG
66 DR. JOÃO PR RJ
67 DR. JORGE SILVA PROS ES
68 DULCE MIRANDA PMDB TO
69 EDMAR ARRUDA PSC PR
70 EDMILSON RODRIGUES PSOL PA
71 EDUARDO BARBOSA PSDB MG
72 EDUARDO CURY PSDB SP
73 EDUARDO DA FONTE PP PE
74 ELCIONE BARBALHO PMDB PA
75 ELIZEU DIONIZIO SD MS
76 ELIZIANE GAMA PPS MA
77 ELMAR NASCIMENTO DEM BA
78 ENIO VERRI PT PR
79 ERIKA KOKAY PT DF
80 ERIVELTON SANTANA PSC BA
81 EVAIR DE MELO PV ES
82 EVANDRO GUSSI PV SP
83 EVANDRO ROMAN PSD PR
84 EXPEDITO NETTO SD RO
85 EZEQUIEL FONSECA PP MT
86 EZEQUIEL TEIXEIRA SD RJ
87 FÁBIO FARIA PSD RN
88 FÁBIO RAMALHO PV MG
89 FABIO REIS PMDB SE
90 FÁBIO SOUSA PSDB GO
91 FELIPE MAIA DEM RN
92 FERNANDO MONTEIRO PP PE
93 FERNANDO TORRES PSD BA
94 FLÁVIA MORAIS PDT GO
95 FRANCISCO FLORIANO PR RJ
96 GABRIEL GUIMARÃES PT MG
97 GENECIAS NORONHA SD CE

98 GERALDO RESENDE PMDB MS
99 GIUSEPPE VECCI PSDB GO
100 GLAUBER BRAGA PSB RJ
101 GORETE PEREIRA PR CE
102 GUILHERME MUSSI PP SP
103 HÉLIO LEITE DEM PA
104 HENRIQUE FONTANA PT RS
105 HERCULANO PASSOS PSD SP
106 HEULER CRUVINEL PSD GO
107 HILDO ROCHA PMDB MA
108 HIRAN GONÇALVES PMN RR
109 HISSA ABRAHÃO PPS AM
110 HUGO MOTTA PMDB PB
111 IRACEMA PORTELLA PP PI
112 IRAJÁ ABREU PSD TO
113 IRMÃO LAZARO PSC BA
114 IVAN VALENTE PSOL SP
115 JEAN WYLLYS PSOL RJ
116 JEFFERSON CAMPOS PSD SP
117 JÉSSICA SALES PMDB AC
118 JHC SD AL
119 JÔ MORAES PCdoB MG
120 JOÃO CAMPOS PSDB GO
121 JOÃO CASTELO PSDB MA
122 JOÃO DERLY PCdoB RS
123 JOAQUIM PASSARINHO PSD PA
124 JORGE CÔRTE REAL PTB PE
125 JORGE SOLLA PT BA
126 JORGINHO MELLO PR SC
127 JOSÉ MENTOR PT SP
128 JOSÉ OTÁVIO GERMANO PP RS
129 JOSI NUNES PMDB TO
130 JÚLIO DELGADO PSB MG
131 JUNIOR MARRECA PEN MA
132 JUSCELINO FILHO PRP MA
133 JUTAHY JUNIOR PSDB BA
134 KEIKO OTA PSB SP
135 LAERTE BESSA PR DF
136 LAUDIVIO CARVALHO PMDB MG
137 LEONARDO PICCIANI PMDB RJ
138 LEONARDO QUINTÃO PMDB MG
139 LEOPOLDO MEYER PSB PR
140 LINCOLN PORTELA PR MG
141 LOBBE NETO PSDB SP
142 LUCIANO DUCCI PSB PR
143 LUCIO MOSQUINI PMDB RO
144 LUCIO VIEIRA LIMA PMDB BA
145 LUIZ COUTO PT PB
146 LUIZ FERNANDO FARIA PP MG
147 LUIZ NISHIMORI PR PR

148 LUIZ SÉRGIO PT RJ
149 LUIZA ERUNDINA PSB SP
150 MAINHA SD PI
151 MAJOR OLIMPIO PDT SP
152 MARCELO AGUIAR DEM SP
153 MARCELO ARO PHS MG
154 MARCELO BELINATI PP PR
155 MARCELO MATOS PDT RJ
156 MARCIO ALVINO PR SP
157 MÁRCIO MARINHO PRB BA
158 MARCO TEBALDI PSDB SC
159 MARCOS ABRÃO PPS GO
160 MARCOS REATEGUI PSC AP
161 MARCOS ROGÉRIO PDT RO
162 MARGARIDA SALOMÃO PT MG
163 MARIA HELENA PSB RR
164 MARIANA CARVALHO PSDB RO
165 MARINALDO ROSENDO PSB PE
166 MARINHA RAUPP PMDB RO
167 MÁRIO NEGROMONTE JR. PP BA
168 MAURÍCIO QUINTELLA LESSA PR AL
169 MAURO PEREIRA PMDB RS
170 MAX FILHO PSDB ES
171 MIGUEL HADDAD PSDB SP
172 MIGUEL LOMBARDI PR SP
173 MIRO TEIXEIRA PROS RJ
174 NILSON PINTO PSDB PA
175 NILTO TATTO PT SP
176 NILTON CAPIXABA PTB RO
177 ODELMO LEÃO PP MG
178 ODORICO MONTEIRO PT CE
179 ORLANDO SILVA PCdoB SP
180 OSMAR TERRA PMDB RS
181 PADRE JOÃO PT MG
182 PASTOR FRANKLIN PTdoB MG
183 PAUDERNEY AVELINO DEM AM
184 PAULÃO PT AL
185 PAULO AZI DEM BA
186 PAULO FEIJÓ PR RJ
187 PAULO FREIRE PR SP
188 PAULO MAGALHÃES PSD BA
189 PAULO MALUF PP SP
190 PAULO PEREIRA DA SILVA SD SP
191 PAULO PIMENTA PT RS
192 PAULO TEIXEIRA PT SP
193 PEDRO VILELA PSDB AL
194 PR. MARCO FELICIANO PSC SP
195 PROFESSOR VICTÓRIO GALLI PSC MT
196 RAFAEL MOTTA PROS RN
197 RAQUEL MUNIZ PSC MG

198 RAUL JUNGSMANN PPS PE
199 REGINALDO LOPES PT MG
200 REMÍDIO MONAI PR RR
201 RENATA ABREU PTN SP
202 RICARDO IZAR PSD SP
203 RICARDO TEOBALDO PTB PE
204 RICARDO TRIPOLI PSDB SP
205 ROBERTO BALESTRA PP GO
206 ROBERTO SALES PRB RJ
207 RODRIGO MAIA DEM RJ
208 ROGÉRIO MARINHO PSDB RN
209 RÔMULO GOUVEIA PSD PB
210 RONALDO BENEDET PMDB SC
211 RONALDO CARLETTO PP BA
212 RONALDO FONSECA PROS DF
213 RONALDO LESSA PDT AL
214 RONALDO MARTINS PRB CE
215 RONEY NEMER PMDB DF
216 ROSANGELA GOMES PRB RJ
217 ROSSONI PSDB PR
218 RUBENS OTONI PT GO
219 RUBENS PEREIRA JÚNIOR PCdoB MA
220 SANDRO ALEX PPS PR
221 SARAIVA FELIPE PMDB MG
222 SERGIO SOUZA PMDB PR
223 SERGIO VIDIGAL PDT ES
224 SHÉRIDAN PSDB RR
225 SILAS BRASILEIRO PMDB MG
226 SIMÃO SESSIM PP RJ
227 SIMONE MORGADO PMDB PA
228 SORAYA SANTOS PMDB RJ
229 SÓSTENES CAVALCANTE PSD RJ
230 STEFANO AGUIAR PSB MG
231 TEREZA CRISTINA PSB MS
232 TIA ERON PRB BA
233 VALADARES FILHO PSB SE
234 VANDERLEI MACRIS PSDB SP
235 VICENTE CANDIDO PT SP
236 VINICIUS GURGEL PR AP
237 VITOR LIPPI PSDB SP
238 WADIH DAMOUS PT RJ
239 WADSON RIBEIRO PCdoB MG
240 WALDENOR PEREIRA PT BA
241 WALTER ALVES PMDB RN
242 WALTER IHOSHI PSD SP
243 WASHINGTON REIS PMDB RJ
244 WEVERTON ROCHA PDT MA
245 WILSON FILHO PTB PB
246 WOLNEY QUEIROZ PDT PE
247 ZÉ CARLOS PT MA

248 ZÉ GERALDO PT PA
249 ZECA CAVALCANTI PTB PE
250 ZECA DIRCEU PT PR

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

.....
TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
.....

CAPÍTULO VII
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I
Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\("Caput" do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#))

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: ([“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; ([Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001](#))

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. [*\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003\)*](#)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [*\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [*\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005](#))

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005](#))

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (["Caput" do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

.....

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

.....

Seção VIII Do Processo Legislativo

Subseção II Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Subseção III Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [*Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998*](#)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [\(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....

CAPÍTULO IV DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

.....

Seção II Da Advocacia Pública

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

.....

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. [\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Parágrafo único. Aos procuradores 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. [\(Parágrafo único acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Seção III Da Advocacia

[\(Denominação da Seção com redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014\)](#)

Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

.....

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

.....

Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções.

Art. 70. Fica mantida a atual competência dos tribunais estaduais até que a mesma seja definida na Constituição do Estado, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição.

.....

.....

LEI Nº 13.140, DE 26 DE JUNHO DE 2015

Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

CAPÍTULO II

DA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS EM QUE FOR PARTE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO

Seção I

Disposições Comuns

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Art. 33. Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei.

Parágrafo único. A Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

.....

.....

LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015

Código de Processo Civil.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

LIVRO III DOS SUJEITOS DO PROCESSO

TÍTULO I DAS PARTES E DOS PROCURADORES

CAPÍTULO I DA CAPACIDADE PROCESSUAL

.....

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;

II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;

III - o Município, por seu prefeito ou procurador;

IV - a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar;

V - a massa falida, pelo administrador judicial;

VI - a herança jacente ou vacante, por seu curador;

VII - o espólio, pelo inventariante;

VIII - a pessoa jurídica, por quem os respectivos atos constitutivos designarem ou, não havendo essa designação, por seus diretores;

IX - a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens;

X - a pessoa jurídica estrangeira, pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil;

XI - o condomínio, pelo administrador ou síndico.

§ 1º Quando o inventariante for dativo, os sucessores do falecido serão intimados no processo no qual o espólio seja parte.

§ 2º A sociedade ou associação sem personalidade jurídica não poderá opor a irregularidade de sua constituição quando demandada.

§ 3º O gerente de filial ou agência presume-se autorizado pela pessoa jurídica estrangeira a receber citação para qualquer processo.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias.

Art. 76. Verificada a incapacidade processual ou a irregularidade da representação da parte, o juiz suspenderá o processo e designará prazo razoável para que seja sanado o vício.

§ 1º Descumprida a determinação, caso o processo esteja na instância originária:

I - o processo será extinto, se a providência couber ao autor;

II - o réu será considerado revel, se a providência lhe couber;

III - o terceiro será considerado revel ou excluído do processo, dependendo do polo em que se encontre.

§ 2º Descumprida a determinação em fase recursal perante tribunal de justiça, tribunal regional federal ou tribunal superior, o relator:

I - não conhecerá do recurso, se a providência couber ao recorrente;

II - determinará o desentranhamento das contrarrazões, se a providência couber ao recorrido.

LEI Nº 11.145, DE 26 DE JULHO DE 2005

Institui a Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC, fundação pública dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Santo André, Estado de São Paulo. ([“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 13.110, de 25/3/2015](#))

Parágrafo único. ([Revogado pela Lei nº 13.110, de 25/3/2015](#))

Art. 2º A UFABC terá por objetivo ministrar educação superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação *multicampi* na região do ABC paulista, bem como em outras localidades de interesse institucional. ([Artigo com redação dada pela Lei nº 13.110, de 25/3/2015](#))

LEI Nº 8.906, DE 4 DE JULHO DE 1994

Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

TÍTULO I
DA ADVOCACIA

CAPÍTULO I
DA ATIVIDADE DE ADVOCACIA

Art. 1º São atividades privativas de advocacia:

I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais;
(Expressão “qualquer” declarada inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 1.127-8, publicada no DOU de 26/5/2006)

II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

§ 1º Não se inclui na atividade privativa de advocacia a impetração de habeas corpus em qualquer instância ou tribunal.

§ 2º Os atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, sob pena de nulidade, só podem ser admitidos a registro, nos órgãos competentes, quando visados por advogados.

§ 3º É vedada a divulgação de advocacia em conjunto com outra atividade.

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

§ 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social.

§ 2º No processo judicial, o advogado contribui, na postulação de decisão favorável ao seu constituinte, ao convencimento do julgador, e seus atos constituem múnus público.

§ 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB,

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

§ 2º O estagiário de advocacia, regularmente inscrito, pode praticar os atos previstos no art. 1º, na forma do regimento geral, em conjunto com advogado e sob responsabilidade deste.

.....
.....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

A proposta em análise pretende estender as regras do art. 132 da Constituição Federal aos cargos efetivos e funções estatais, com atribuição de assistência e assessoramento jurídico da administração direta, Autarquias e Fundações Públicas, bem como os cargos efetivos de representação judicial e extrajudicial (procuradores) das Autarquias e Fundações Públicas.

Ainda, de acordo com a proposição, as pessoas ocupantes dos referidos cargos passam a integrar, para todos os fins, a Advocacia Pública dos Entes Federados.

Após apurada discussão no âmbito desta comissão acerca da PEC 373 de 2013, foi apensada a esta a PEC 80 de 2015.

A matéria foi distribuída tão somente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para que se manifeste acerca da admissibilidade.

É o relatório.

II – VOTO

a) *PEC 373/2013:*

Atenta contra o princípio do pacto federativo

O art. 60, §4º, I, da Carta Magna institui a forma federativa dentre suas cláusulas pétreas, vedando, de forma explícita, qualquer proposta de emenda tendente a abolir, total ou parcialmente, quaisquer das hipóteses contidas nos incisos do referido parágrafo.

A proposta em comento viola gravemente a cláusula do pacto federativo ao usurpar a competência legislativa dos Estados-Membros e impor obrigação que suprime sua autonomia política, normativa, administrativa e financeira.

A **autonomia política**, que está ligada à capacidade de auto-organização e autogoverno, refere-se à forma com que os Estados se organizam e se regem pelas constituições e leis que adotam, bem como a forma com que estruturam os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A **autonomia normativa** provém da capacidade das unidades federadas criarem suas leis, no âmbito de sua competência. Já **autonomia administrativa** deve ser entendida como a habilidade de autoadministração das unidades federadas, que lhes permite manter e prestar serviços locais. Por fim, **autonomia financeira** denota a capacidade de estabelecer seus tributos e aplicar suas rendas.

A proposta em análise impõe aos Estados, DF e Municípios uma nova estrutura. Obriga o reconhecimento, como advogados públicos dos entes federados, de pessoas que exercem **cargos efetivos e funções estáveis** da administração direta, das Autarquias e Fundações Públicas, com atribuição de **assistência e assessoramento jurídico**, bem como os **cargos efetivos de representação judicial e extrajudicial** das Autarquias e Fundações Públicas. Além de assegurar as mesmas garantias, direitos e deveres inerentes aos Procuradores dos Estados e do DF.

Observando os princípios norteadores da Constituição de 1988 e os elementos essenciais que integram o princípio federativo, entendemos que não compete a União dispor sobre matérias relacionadas a questões administrativas relativas ao funcionamento dos Estados. Ou seja, caberia à legislação estadual disciplinar a criação ou transformação dos órgãos necessários à prestação dos serviços de sua competência.

Afronta os princípios do concurso público e da isonomia

A Constituição de 1988 em seu art. 37, inciso II, defende a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, além de estabelecer outras regras referentes ao concurso público aplicáveis à administração pública direta e indireta.

Permitir a transposição de pessoas que, embora tenham sido aprovados em concurso público, possam fazer parte de carreira diferente da que foi aprovado, revela-se afronta clara ao princípio do concurso público e ao princípio da isonomia.

O princípio da isonomia está assegurado no art. 5º da Carta Constitucional, o qual determina que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Esta igualdade de tratamento corresponde à igualdade de oportunidades. Indago se haveria igualdade de oportunidades entre os que seriam contemplados por esta proposta de emenda à constituição e os demais servidores da administração pública caso esta proposição fosse aprovada?

Na situação proposta, sequer pode ser interpretado como se fosse aproveitamento, pois este é uma forma de provimento de cargo público que ocorreria apenas em caso de eventual extinção do cargo anteriormente ocupado. O intento da PEC 373/2013 é abrir uma janela para equiparar carreiras completamente diferentes.

A súmula vinculante n.º 43, afasta qualquer possibilidade de provimento sem prévia aprovação em concurso público, classificando tal situação como inconstitucional.

Da diversidade dos regimes jurídicos

As autarquias e fundações públicas são Pessoas Jurídicas criadas pelos Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para o desempenho de atividades específicas. São instituídas pelo Estado e com ele não se confundem.

Essas entidades, além de não se confundirem com o Estado, também não se confundem entre si:

a) as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, com quadro de pessoal próprio – estatutários ou celetistas, a depender do que estabelecer a lei que a instituir^[1];

b) as fundações públicas são pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas por lei (se personalidade pública) ou mediante autorização legal e inscrição de seus atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (se personalidade privada), com quadro de pessoal próprio submetidos ao regime celetista ou ao regime estatutário (a depender da personalidade jurídica de cada fundação).

Assim, a PEC 373/2013 ao tratar de forma generalizada o pessoal de todas as autarquias e fundações, sem qualquer distinção em relação a diversidade de regimes entre esses entes (celetistas e estatutários), é, no mínimo desarrazoado e inconstitucional.

Explico: a alteração proposta não se limita a estender prerrogativas e garantias a uma determinada classe, mas em alterar regime jurídico a que alguns desses funcionários estão submetidos. E, como já explanado, alteração nesse sentido feriria, mais uma vez, o princípio constitucional do concurso público.

^[1] Sobre essa questão, conferir a ADI 2.1354-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão de 2.8.2007.

Registra-se ainda que existe a possibilidade de se conferir capacidade postulatória (ou seja, praticar atos em juízo) a assessores jurídicos que sequer possuem inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que, em regra, não se faz tal exigência para se assumir cargo dessa categoria.

Dessa forma, a despeito das nobres e respeitáveis intenções do autor, resta indubitável de que a proposta em análise está eivada por incompatibilidade com o Texto Maior que inviabilizam a sua admissibilidade.

Passa-se à análise da PEC 80/2015, apensada.

b) PEC 80/2015:

De início, cumpre assinalar que a PEC 80/2015 surge do esforço de vários parlamentares desta Casa, em especial do Deputado Valtenir Pereira, em encontrar solução pacífica para o proposto na PEC principal, de modo que o intento das classes interessadas na proposta seja atendido, sem, entretanto, ferir o globo constitucional.

A proposta de emenda à constituição apensada prevê o acréscimo de quatro dispositivos à Carta Magna, quais sejam: o art. 132-A à Constituição Federal e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Na proposta anexa em análise, o art. 132-A inclui redação à Carta da República que contempla as autarquias e as fundações públicas com procuradorias próprias, assegurando o direito de existência dessa categoria em carreira prevista constitucionalmente.

É importante lembrar que a Administração Pública é formada por Administração Direta e Administração Indireta. A primeira é composta pelos órgãos que, ordinariamente, não possuem autonomia, vez que não são dotados de personalidade jurídica própria. Eles são sempre representados pelo próprio ente público ao qual pertencem (União, Estados-federados, Distrito Federal e Municípios).

Já a Administração Pública Indireta, constitui-se em espécie de descentralização administrativa, composta, entre outras figuras, por Autarquias e Fundações públicas. Essas entidades possuem autonomia e são dotadas de personalidade jurídica distinta dos entes ao qual pertencem.

Tem-se, então, nas Autarquias e Fundações a figura dos procuradores autárquicos e fundacionais que exercem a representação do seu órgão judicial e extrajudicialmente.

Todavia, a Carta de 1988 tratou em seu art. 132 dos procuradores estaduais, deixando de mencionar os procuradores autárquicos e fundacionais. Assim, haja vista que o silêncio do Constituinte Originário deixou um vácuo legal, florescem embates entre Procuradorias-Gerais e Procuradorias Autárquicas e Fundacionais.

O texto proposto pelo art 132-A da PEC 80/2015 vem solucionar esta lacuna, prevendo a existência dos procuradores autárquicos e fundacionais em carreira autônoma, adotando, para o provimento do cargo, as mesmas regras constantes do provimento previsto no art. 132 da Carta Maior, para os procuradores estaduais.

Nesta senda, há que se firmar o entendimento que o estabelecimento das Procuradorias Autárquicas e Fundacionais não agride o pacto federativo, vez

que não se está adentrando à competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de auto-organização e de autogoverno, mas estabelecendo regra geral que deve ser seguida por todos os entes, de modo a evitar que continuem a adotar soluções diversas em situações análogas, perpetuando a instabilidade jurídica e fazendo com que o Judiciário seja constantemente chamado para dirimir situações causadas pelo não respeito à autonomia administrativa, funcional e orgânica das autarquias e fundações públicas.

Por seu turno, o §1º proposto ao art. 69 do ADCT visa adequar o disposto no *caput* do artigo que se pretende alterar, propondo que as atuais unidades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica remanescentes nos diversos órgãos da Administração Direta, vez que praticam atos privativos de advogados, fiquem vinculadas, administrativamente e tecnicamente, às Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, extinguindo-se os cargos à medida que vagar.

Tal previsão tem por objetivo garantir a extinção paulatina destes cargos, conforme bem assinalaram os Autores, *“impedirá a perpetuação da atual dualidade da situação, e dará efetividade ao caput do artigo 69 do ADCT, fazendo com que ele cumpra sua função de transitoriedade, de um sistema plural para um sistema orgânico”*.

Ademais, vislumbro no dispositivo proposto um aparente equívoco que precisa ser corrigido por Emenda Supressiva Saneadora, uma vez que o parágrafo proposto prevê: “Os cargos efetivos da administração direta, dos Poderes Legislativo e Executivo”, entretanto, não há como vincular servidores do Poder Legislativo estadual a um órgão do Poder Executivo, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.

Destaco, também, que a previsão de vinculação administrativa desses cargos precisa ser melhor discutida, sendo esta uma questão de mérito, deixa-se este tema para o momento oportuno na comissão de mérito.

Por fim, os §§ 2º e 3º visam sanar vícios encontrados na PEC principal, estabelecendo que os detentores dos cargos previstos no parágrafo anterior não poderão exercer a representação judicial e que os Estados, Distrito Federal e Municípios serão os responsáveis por fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no art. 69 do ADCT.

Ante as razões expostas, manifestamo-nos pela **inadmissibilidade** da PEC 373 de 2013, principal, e pela **admissibilidade** da PEC 80 de 2015, apensada, com emenda saneadora.

Sala da Comissão, 15 de julho de 2015.

MARCOS ROGÉRIO
Relator Substituto

EMENDA SANEADORA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80, DE 2015.

Suprima-se a expressão “dos poderes Legislativo e Executivo” presente no §1º, do art. 69 acrescido pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2015.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2015.

MARCOS ROGÉRIO
Relator Substituto

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 373/2013 e pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2015, apensada, com emenda saneadora, nos termos do Parecer do Relator Substituto, Deputado Marcos Rogério, contra os votos dos Deputados Efraim Filho, Tadeu Alencar, Covatti Filho, José Fogaça e Rodrigo Pacheco. Os Deputados Delegado Éder Mauro, Esperidião Amin, Jerônimo Goergen, José Carlos Aleluia, Marcos Rogério, Osmar Serraglio, Tadeu Alencar e Valtenir Pereira apresentaram Votos em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arthur Lira - Presidente, Osmar Serraglio e Veneziano Vital do Rêgo - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Altineu Côrtes, André Fufuca, Andre Moura, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Betinho Gomes, Bonifácio de Andrada, Bruno Covas, Capitão Augusto, Chico Alencar, Covatti Filho, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Fausto Pinato, Felipe Maia, Giovanni Cherini, Hiran Gonçalves, Jhc, João Campos, José Fogaça, José Mentor, Júlio Delgado, Jutahy Junior, Luis Tibé, Luiz Couto, Marcelo Aro, Marco Tebaldi, Marcos Rogério, Padre João, Paes Landim, Pastor Eurico, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Raul Jungmann, Rodrigo Pacheco, Rogério Rosso, Ronaldo Fonseca, Rubens Pereira Júnior, Sergio Souza, Tadeu Alencar, Wadih Damous, Bruna Furlan, Célio Silveira, Daniel Almeida, Delegado Éder Mauro, Dr. João, Félix Mendonça Júnior, Hildo Rocha, Laudivio Carvalho, Lincoln Portela, Marcio Alvino, Odorico Monteiro, Reginaldo Lopes, Ricardo Barros, Roberto Britto, Sandro Alex, Silas Câmara, Valtenir Pereira e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA
Presidente

EMENDA SANEADORA ADOTADA PELA CCJC À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80/2015

Suprima-se a expressão “dos poderes Legislativo e Executivo” presente no §1º, do art. 69 acrescido pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2015.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JERÔNIMO GOERGEN

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado MÁRCIO MARINHO, pretende estender as regras do caput do art. 132 aos procuradores e advogados públicos dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, incluindo os procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas e os advogados públicos que exercem o assessoramento jurídico no âmbito da administração direta.

Segundo o Autor da proposição, “a inclusão dos procuradores e advogados públicos estaduais das autarquias e fundações públicas e aqueles que exercem o assessoramento e a 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”.

A Secretaria-Geral da Mesa noticiou nos autos a existência de número suficiente de signatários da proposição em análise.

O Exmo. Senhor Relator, Deputado Décio Lima (PT/SC), emitiu parecer pela admissibilidade da PEC 373, 2013, por não vislumbrar ofensa às cláusulas pétreas, à luz do disposto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, a saber: a forma federativa de Estado; o

voto direito, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Verificou ainda o Exmo. Relator a existência do número suficiente de assinaturas para a iniciativa, além da inexistência de impedimento circunstancial à apreciação da Proposta de Emenda à Constituição em análise, ou seja: não vigora intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

É o relatório.

II – ANÁLISE

É de competência desta Comissão, com base no art. 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, emitir parecer sobre a admissibilidade de Propostas de Emenda à Constituição.

O presente voto em separado é proferido com suporte regimental.

Referendada pelo número correto de assinaturas das senhoras e dos senhores deputados, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 373, de 2013 - muito embora cumpra o disposto no inciso I do art. 60 do texto constitucional, bem como não repita matéria rejeitada ou prejudicada na atual sessão legislativa, ou seja, atenda à imposição constante do § 5º do citado art. 60, com o devido respeito e acatamento ao parecer do Exmo. Relator, não respeita os poderes inerentes ao Princípio da Forma Federativa de Estado, sobretudo na parte que diz respeito à autonomia política fundada nas prerrogativas de cada ente federado de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Propõe a PEC nº 373/13:

“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.

§ 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.”

A Forma Federativa de Estado é um arranjo institucional que envolve partilha vertical do poder, distribuindo-o espacialmente entre as diversas entidades políticas autônomas do interior de um Estado soberano.

Segundo Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, para se garantir a federação é preciso: (i) que exista a partilha constitucional de competências; (ii) que as entidades federativas desfrutem de efetiva autonomia política, que se expressa nas prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração; (iii) que haja algum mecanismo de participação das unidades federadas na formação da vontade nacional; (iv) e que os entes federados tenham fontes de recursos próprias para o desempenho dos seus poderes e competências.¹

José Afonso da Silva adverte que o texto constitucional não proíbe apenas emendas que expressamente declarem ficar abolida a forma federativa de Estado. Diz o constitucionalista que *“vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição. Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração. Emenda que retire deles parcela dessas acidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado.”*²

A PEC 373/2013 propõe a alteração do art. 132 da Constituição Federal, para que passem a integrar a Advocacia Pública dos Estados *“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”*, de modo a serem *“regidos pelas mesmas garantias, direitos e deveres prescritos às carreiras referidas no caput deste artigo”*.

Essa proposta consegue ser ainda mais grave para a federação do que a PEC 39/2012, para incluir os *“procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*, nos regramentos constantes do *caput* do mesmo dispositivo. Em curso na CCJC do Senado Federal, essa proposta também

¹ *In Direito Constitucional, Teoria, história e métodos de trabalho*, 1ª Reimpressão, Editora Fórum, 2013, Belo Horizonte.

² *In Curso de Direito Constitucional Positivo*, 18ª edição, Malheiros, 2000, São Paulo, p. 69, g. nosso.

empaca nas discussões sobre a vedação do artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, ou seja, de proposta de emenda constitucional que **tenda** a abolir a forma federativa de Estado.

Ela transpõe para o regime jurídico constitucional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal uma série de servidores esparidos por toda a Administração Pública dos Estados e do DF que deveriam figurar em quadros em extinção ou não poderiam sequer existir, na forma do artigo 69 do ADCT.

No caso, não há qualquer manifestação ou anuência dos governadores ou dos respectivos procuradores-gerais ou mesmo do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do DF sobre o impacto que essa proposição possa implicar para os serviços jurídicos e finanças estaduais e distrital. Prova disso é que, nos autos da ADI nº 5.215/GO, não apenas o próprio Estado de Goiás, mas outras 8 (oito) unidades federadas (Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia, Roraima, Maranhão, Pernambuco e o Distrito Federal) ingressaram como *amicus curiae* em defesa da inconstitucionalidade de emenda à constituição de Goiás propondo a criação de uma procuradoria autárquica.

Tal iniciativa interfere, portanto, no poder de autogoverno e auto-organização³ ao estender direitos e impor a transposição de servidores que nunca fizeram concurso para o cargo de Procurador do Estado para os quadros das Procuradorias Gerais.

Ademais, o projeto parte do *pressuposto equivocado* de que o constituinte teria silenciado quanto aos servidores beneficiados, para propugnar pela alteração no texto do dispositivo constitucional, incluindo o § 1º e mudando a redação do que hoje é o parágrafo único do artigo 132 da Constituição Federal, estendendo os direitos e prerrogativas dos Procuradores dos Estados e do DF, que envolvem, inclusive, a equiparação remuneratória, ocasionando impacto na folha de pessoal, sem qualquer responsabilidade fiscal.

A proposta, assim, interfere na autonomia dos Estados e do Distrito Federal para organizar os seus serviços em respeito às regras do concurso público e aos parâmetros estabelecidos pelo próprio constituinte originário em 1988.

Ao contrário do fundamento que orienta a PEC 373/13, o Supremo Tribunal Federal já decidiu reiteradas vezes que os artigos 132 da Constituição e 69 do ADCT andam longe de se omitirem quanto aos servidores nela interessados. Esses dispositivos são bastante

³ A autonomia dos entes federados conduz a: (i) auto-organização: capacidade de se auto-organizarem, produzindo, para tanto, suas próprias normas (auto legislação), desde que de acordo com os preceitos da Constituição Federal; (ii) autogoverno: os entes federativos têm autonomia para eleger seus próprios governantes; (iii) autoadministração: diretamente relacionada com a distribuição de competências tributárias e administrativas entre os entes da Federação. Sobre a repartição de competências, a CF adotou, como regra, a predominância do interesse e “que enumera os poderes da União, define indicativamente os dos municípios e atribui os poderes remanescentes para os estados.

claros ao não permitir que se conceba uma estrutura plural para a Advocacia Pública dos Estados-membros. A exceção prevista no art. 69 do ADCT indica cabalmente que a tolerância do sistema constitucional para com um modelo descentralizado há de ficar limitada às Consultorias Jurídicas separadas da Procuradoria-Geral existentes na data da promulgação da Constituição.⁴

A abrangência desse preceitos constitucionais foi afirmada também no julgamento da ADI 484/PR, no qual ficou consignado **ser descabido novo concurso público para provimento desses cargos jurídicos, em face do disposto no art. 132 da Constituição.**⁵

Significa, portanto, que a referida PEC 373/2013 não apenas viola o art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal, quando impõe aos Estados, Distrito Federal e Municípios uma forma de organização diferente de seus serviços jurídicos; também pretende tornar permanentes situações constitucionais provisórias e imperfeitas admitidas apenas temporariamente, por ocupantes de cargos existentes antes da promulgação da Carta de 1988. **Nesse sentido, confira-se o teor da Nota Técnica nº 329/2012 Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, pela rejeição da PEC n 39/2012 (CCJ do Senado Federal).**

O artigo 132 da Constituição da República veicula norma de organização administrativa de caráter cogente e o seu alcance deve tomar em consideração a sua vocação constitucional de Função Essencial à Justiça e o interesse público subjacente, como interesse institucional do Estado na unidade e racionalidade dos serviços jurídicos do Estado em cujo ingresso se exige o concurso público compatível com os pressupostos de seleção conforme a natureza e complexidade do cargo.⁶

Não se invoque o interesse público das autarquias e fundações públicas, porque, como pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela prestação de serviços típicos do Estado, em condições e prerrogativas idênticas a este, ***mas transitórias, porque podem ser extintas por lei,*** confundem-se com o próprio interesse institucional do ente político do qual fazem parte, motivo pelo qual estão, inequivocamente, abrangidas no regime

⁴STF. Plenário. ADI 1.679/GO. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 8/10/2003, un. DJ, 21 nov. 2003.

⁵STF. Plenário. ADI 484/PR. Rel.: Min. EROS GRAU. Redator para acórdão:Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 10/11/2011, maioria. DJe 22, 1º fev. 2012.

⁶Art. 37. ... II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ***de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego,*** na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. g. nosso.

de competência funcional exclusiva definido pelo art. 132 da Constituição da República, não se justificando a criação de carreiras jurídicas paralelas no âmbito dos Estados.⁷

Ora, constitucionalizar a institucionalização de diversas carreiras como as de consultores jurídicos e advogados que transitoriamente atuam em órgãos e entidades da administração pública direta e indireta vai contra tudo o que o constituinte originário previu no artigo 132 da Constituição Federal, *sem mensurar os impactos disso para o pacto federativo, para as finanças estaduais e para a qualidade dos serviços jurídicos.*

Não se invoque ainda o artigo 131 da Constituição da República, porque o Advogado-Geral da União, na ADI nº 5.215/GO, registrou com muita propriedade que “a estrutura constitucional das Procuradorias estaduais contempla característica que a diferencia da organização conferida pelo artigo 131 da Lei Maior aos órgãos responsáveis pela representação judicial e extrajudicial da União... *no que diz respeito às Procuradorias estaduais, a única exceção expressa ao princípio da unicidade previsto no artigo 132 da Constituição Federal encontra-se no artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que permite aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais, desde que tais funções já fossem exercidas por órgãos diversos na data da promulgação da Carta Republicana de 1988.*” (g. nosso).

Afinal, quais foram os critérios de seleção dos beneficiados pela PEC 373/13? Quais os padrões remuneratórios? Quais os campos de competência legal de atuação? Qual a realidade da estruturação desses serviços nas diversas unidades federativas?

Registre-se que, nos Estados-membros citados na justificativa da PEC 373/13, muitos dos cargos beneficiados com esta proposta ou estão em extinção ou *sub judice*, em respeito ao art. 69 do ADCT. O que se dirá da autonomia dos Estados como São Paulo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, para citar alguns, em que esses cargos não existem ou estão em franca extinção?

Pergunto mais, no seio da própria Administração Pública, será permitido conflito entre órgãos e entidades públicas e que conflitos de entendimentos jurídicos perdurem no tempo, tanto em termos de consultivo, como de contencioso?

Portanto, a inclusão do § 1º ao artigo 132 da Constituição Federal, para estender a disciplina do *caput* a servidores com a atuação tanto na Administração Direta, quanto na Indireta, a pretexto de os fazerem integrar um “*sistema jurídico das respectivas unidades federadas*”, ao contrário do que faz crer, viola o princípio da unidade e exclusividade indispensável à racionalidade e eficiência dos serviços jurídicos dos Estados-

⁷Cf. Parecer nº 25.151/2015-AsJConst/SAJ/PGR, na ADI 5.215/GO.

membros, como impôs o constituinte originário, na conjugação desse dispositivo com o art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desta Constituição.

A PEC 373/2013 também é inconstitucional, porque contraria os princípios da unidade, da segurança jurídica e da eficiência.

Como dito pelo representante do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estado e do Distrito Federal, Dr Paulo Basso (PGERS), no dia 18/03, em audiência pública realizada no âmbito Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ) do Senado Federal, com objetivo de debater as PECs 39 e 17/2012:

“Seria muito preocupante que tivéssemos estruturas diversas falando em nome da Fazenda pública, com interpretações conflitantes, diversamente do que acontece hoje com a centralização da visão da advocacia pública, do entendimento da consultoria e da representação judicial, calcadas na Procuradoria-Geral do Estado. Então, a descentralização dessa atuação é uma medida que vai contra um dos princípios consagrados no art. 37, o princípio da eficiência, vai contra a racionalidade do sistema.”

Veja que constitucionalizar uma carreira como essa permitiria que iniciativas nos Estados caminhassem para a necessidade de se criar nos Estados, na grande maioria dos Estados da Federação, estruturas de procuradorias autárquicas onde hoje não existem. Então, vejam: o Estado do Rio Grande do Sul tem a sua atuação descentralizada em 17 procuradorias regionais, com o corpo de servidores e procuradores que atendem todas as autarquias do Estado do Rio Grande do Sul e que pode, de forma administrativa, contemplar todo o Estado gaúcho. E assim os outros Estados da Federação.

Acaso viesse a se constituir pela proposta à Constituição a figura do procurador autárquico, muito possivelmente as autarquias nos Estados teriam de criar estruturas não só de advocacia como administrativas, para fazer o atendimento em todos os locais dos Estados. Seriam replicadas estruturas, o que viria apenas onerar o Erário.

Sinceramente, não consigo identificar nesse sentido nem uma evolução em favor da sociedade nem em favor do zelo para o Erário, mas consigo identificar um mero interesse corporativo. Nesse sentido, não retiro a legitimidade da iniciativa corporativa, mas ela não vai, nesse caso, ao encontro do interesse público, da racionalidade administrativa e do atendimento uníssono que deve ter a advocacia pública nos Estados.

Então, eu enfatizaria este aspecto: trazer para a Constituição Federal um tema que pode muito bem ser contemplado na organização administrativa dos Estados, perturba a organização dos Estados, afeta a autonomia administrativa dos Estados e vai, com toda certeza, contrariamente aos interesses do Erário.

Então, eu gostaria de enfatizar esses aspectos, destacar bastante esse ponto. Temos um modelo da Constituição originária, um patrimônio no art. 132, já consolidado pela interpretação da jurisprudência. A boa doutrina também. E cito aqui o constitucionalista gaúcho Juarez Freitas, o Professor José Afonso da Silva, que aponta a eficiência de uma advocacia única, que tem um posicionamento uniforme, sem conflitos hermenêuticos entre carreiras que ocupariam o mesmo espaço de defesa da Fazenda Pública.”

Assim, posso concluir com muita tranqüilidade que o sistema proposto viola aquele estabelecido pela Assembleia Constituinte de 1988, que optou pela unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados nas mãos dos procuradores dos estados, conforme artigos 132 da CF e 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Ademais, para efeito da unificação pretendida no Estados-membros, o cargos revelam a diversidade de critérios seletivos, políticas remuneratórias e inexistência de identidade de atribuições entre os cargos efetivos por elas instituídos (alguns atuam apenas no consultivo, outros no consultivo e no contencioso, outros tantos sequer têm as atribuições previstas em lei), o que impede a configuração da “completa identidade substancial” entre os cargos, como ocorreu por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2713/DF.

Essa precondição (a apreensão de “completa identidade substancial” e “compatibilidade funcional e remuneratória” entre os cargos cotejados) não se realiza no caso concreto.

É fato público e notório ainda que esses cargos efetivos têm remuneração muito inferior àquela conferida pelo legislador estadual aos Procuradores dos Estados e do DF. A título de exemplo, reporto-me às informações colhidas do documento denominado “Diagnóstico da Advocacia Pública Autárquica e Fundacional no Estado do Espírito Santo”, do qual se infere que os profissionais que atuam no IEMA recebem vencimento de R\$ 2.866,44 (dois mil, oitocentos e sessenta e seis reais e quarenta e quatro centavos), que os profissionais que atuam no IOPEs e no DER recebem vencimento de R\$ 3.882,92 (três mil, oitocentos e oitenta e dois reais e noventa e dois centavos), que os profissionais que atuam no DETRAN recebem vencimentos de R\$ 3.803,93 (três mil, oitocentos e três reais e noventa e três centavos), que os profissionais que atuam no IDAF recebem vencimentos de R\$ 4.127,67 (quatro mil, cento e vinte e sete reais e sessenta e sete centavos), que os profissionais que atuam no IPAJM e na JUCES recebem vencimentos de R\$ 5.732,87 (cinco mil, setecentos e trinta e dois reais e oitenta e sete centavos); quando se sabe que os subsídios dos Procuradores

do Estado variam entre R\$ 13.907,62 (treze mil, novecentos e sete reais e sessenta e dois centavos) e R\$ 19.818,09 (dezenove mil, oitocentos e dezoito reais e nove centavos) . Assim, também não está presente, no caso, o que o Supremo Tribunal Federal chamou de “compatibilidade funcional e remuneratória”.

Por óbvio, não é possível uma interpretação ampla do art. 132 da Constituição, porque repudiada em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, segundo os quais a intenção de converter cargos efetivos representa a burla à regra constitucional do concurso público (C.F., art. 37, inciso II).

Essa matéria, aliás, está sumulada no STF, a saber:

Súmula 685 (convertida na Súmula Vinculante nº 43) - É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

A triste constatação é que a PEC Nº 373/2013 traz implícito o desejo de integrantes de quadros transitórios, em extinção, ou de carreiras cujos requisitos de investidura nos respectivos cargos passam por concursos de nível de apoio de área-fim, bem aquém do nível dos processos seletivos para a carreira de Procurador do Estado, migrarem para os quadros das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal ou para outros a eles sobrepostos ou concorrentes, em terminante e completa afronta à advertência do representante do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do DF.

III – VOTO

Em face do exposto, o nosso voto é pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 373, de 2013.

Sala da Comissão,

VOTO EM SEPARADO (ADMISSIBILIDADE) DO SENHOR ESPERIDIÃO AMIN

Da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, sobre a PEC nº 373, de 2013, de autoria do Deputado Márcio Marinho, do PRB/BA e OUTROS, que altera o art. 132 da Constituição Federal, para incluir os Procuradores e

Advogados Públicos das Autarquias e Fundações Públicas 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.

I – RELATÓRIO

A proposta da PEC nº 373, de 2013, pretende estender as disposições do art. 132 da Constituição Federal aos Procuradores e Advogados Públicos dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo os Procuradores e Advogados Públicos das Autarquias e Fundações Públicas e os Advogados Públicos que exercem o assessoramento jurídico no âmbito da Administração Direta.

O Relator da CCJC, quanto à admissibilidade da matéria, Deputado Décio Lima – PT/SC emitiu, em 07/05/14, parecer favorável à admissibilidade da PEC, por entender que não há na proposta ofensa às cláusulas pétreas, à luz do art. 60, § 4º CF.

Ademais, o Relator da admissibilidade da matéria na CCJC, constatou a confirmação de 173 assinaturas de apoio de Parlamentares à PEC, além de ter verificado a inexistência de impedimento circunstancial à apreciação da Proposta de Emenda Constitucional em tramitação na Câmara dos Deputados, por não vigorar intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

É o Relatório.

II – PARECER

Segundo o art. 60, § 4º da CF, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação de Poderes;
- IV – os direitos e garantias individuais.

Com efeito, são estas as cláusulas pétreas do pacto político fundamental, ou seja, as normas constitucionais que não podem ser violadas pelo legislador constituinte derivado em sede de reforma constitucional.

Como se observa, portanto, na espécie, a PEC nº 373, de 2013, é inconstitucional porque afronta as seguintes cláusulas pétreas da Constituição da República Federativa do Brasil.

1. Forma Federativa de Estado (art. 60, § 4º, I)

Fundamento: A PEC em análise descumpre cláusulas essenciais do pacto federativo – na conformação estabelecida pelo Poder Constituinte Originário – uma vez que suprime a prerrogativa de auto-organização político-administrativa dos Estados-Membros (art. 18 da CF) e a competência privativa dos mesmos reservada para legislar sobre seus órgãos e entidades e sobre o regime jurídico de seus servidores (art. 25, § 1º da CF).

2. Direitos de Igualdade (art. 60, § 4º, IV)

Fundamento: a PEC ofende os direitos de igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), ao permitir – em benefício de grupos determinados e em detrimento da universalidade dos cidadãos – o acesso a cargos públicos independentemente do concurso público (art. 37, II da CF), instituindo privilégio incompatível com o Regime Republicano de Governo (art. 1º da CF), do qual decorre o princípio da isonomia.

Ressalte-se quanto a este último aspecto, que a Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal (08/04/15), assim dispõe: “*é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.*”.

III – VOTO EM SEPARADO

Ante o exposto, a tramitação da emenda constitucional submetida a exame nesta CCJC (PEC nº 373, de 2013) não deve prosperar, por ser inadmissível.

Sala da Comissão, em 2 de junho de 2015.

Deputado Esperidião Amin - PP/SC

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO VALTENIR PEREIRA

O ilustre Deputado Márcio Marinho apresentou Projeto de Emenda à Constituição visando estender as regras do artigo 132, da Constituição da República, aos “*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*”.

Na Justificativa apresentada, o Autor assinalou que a Emenda proposta “*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*”.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o nobre Relator, Deputado Décio Lima, opinou pela admissibilidade da PEC 373, de 2013.

É o relatório.

VOTO

Com as vênias de estilo ao nobre Relator, tenho que a PEC 373, de 2013, padece de inconstitucionalidade, haja vista que atenta contra a Forma Federativa de Estado (art. 60, § 4º, I, da Constituição da República), sobretudo em relação à autonomia política que goza os entes federados, interferindo nos seus poderes de autogoverno e auto-organização.

Também atenta contra o princípio do concurso público insculpido no artigo 37, inciso II, da Constituição da República, vez que a **extensão pretendida configura-se transposição de cargos públicos**, pois pretende tornar permanente situação excepcional recepcionada no artigo 69, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição da República, contrariando frontalmente farta jurisprudência dos Tribunais que veda a transposição.

Sobre a vedação de transposição, em face de reiteradas decisões, o STF expediu a Súmula nº 685, que ora transcreve-se:

Súmula nº 685:

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.” (Sessão Plenária de 24/09/2003)

Para a expedição da referida Súmula, o STF usou como referência legislativa o artigo 37, inciso II, da Constituição da República, tendo como precedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) números 308 MC (17/08/90), 368 MC (16/11/90), 231 (13/11/92), 245 (13/11/92), 785 MC (27/11/92), 837 MC (23/04/93), 266 (06/08/93), 308 (10/09/93), 248 (08/04/94), 970 MC (26/05/95), 1150 (17/04/98), 837 (25/06/99) e 242 (23/03/01).

Nesse mesmo sentido, seguem aqui jurisprudência recente do STF sobre a matéria:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.264 DISTRITO FEDERAL
 RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
 RECTE.(S) :VANILDE SHIRLEY MONTOVANI TRIGO DE LOUREIRO
 RECDO.(A/S) :UNIÃO
 PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que possui a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS. REVISÃO DE CRITÉRIOS. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADIN Nº 837-4/DF. ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88. PEDIDO PREJUDICADO.

1. A partir da nova ordem constitucional instaurada em 1988, não existe mais provimento de cargo público de forma derivada, mediante transposição, transformação ou ascensão funcional de uma categoria a outra, sem prévia aprovação em concurso público de provas e títulos (art. 37, II, CF/88). Declaração pelo STF de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.112/90 que disciplinavam a matéria, no bojo da ADIN nº 837-4/DF, tem efeito vinculante e eficácia ex tunc, anulando todos os atos neles amparados. Precedentes desta Corte (AC 96.01.50522-9/MG, Rel. Juíza Mônica Neves Aguiar Castro (conv), Primeira Turma, DJ de 30/04/2001, p.29; AG 96.01.03591-5/DF, Rel. Juiz Lindoval Marques De Brito, Primeira Turma, DJ de 03/05/1999, p.24).

2. Encontra-se prejudicada, portanto, a pretensão da autora de revisão do ato de sua ascensão funcional para o cargo de Assistente Jurídico do Ministério da Previdência e Assistência Social, ocorrida em 15/09/89, já que esta forma de provimento derivado já se Supremo Tribunal Federal encontrava extirpada de nosso ordenamento jurídico.

3. Apelação a que se nega provimento ”.

Nessa direção, para a perfeita compreensão da matéria, faz-se necessário destacar na íntegra o texto da PEC 373, de 2015:

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.

§ 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.”

Também é importante transcrever o texto original que atualmente vige no artigo 132, da Constituição da República:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (g.n)

Parágrafo único. Aos procuradores 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.

O artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição da República é claro ao prever que não poderá haver emenda quando a matéria for "*tendente a abolir a forma federativa de Estado*". No presente caso, é isso que está ocorrendo.

Por via transversa, quer-se impor uma estrutura aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto nas suas administrações diretas quanto indiretas, interferindo na autonomia que esses entes públicos da Federação gozam de **auto organizar, de autogovernar e de auto administrar**.

Importante assinalar que a proposição tem impacto econômico, Ves que busca transpor para o regime jurídico constitucional dos Procuradores dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal servidores de outras unidades que, via de regra, percebem remuneração bastante inferior e, cujo ingresso no serviço público, se deu por concurso diverso, tanto no que se relaciona ao conteúdo quanto ao grau de dificuldade.

Desse modo, por óbvio, assim que houver a transposição, ocorrerá uma corrida desenfreada para equiparação salarial, com fortes repercussões econômicas aos combalidos erários dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Também não cabe dizer que houve "silêncio" do artigo 132 da Constituição da República "*quanto aos procuradores e advogados públicos estaduais, distritais e municipais das autarquias e fundações e aos advogados públicos incumbidos de assessoramento jurídico da administração direta dos entes federados e distrital*", conforme argumentou o Autor em sua justificação.

O artigo 69 do ADCT, em verdade, até por sua natureza jurídica de transitoriedade entre sistemas constitucionais, permite a coexistência de um modelo descentralizado, ao assinalar que os Estados poderão "*manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções*". Veja que há uma clara condição ao final do dispositivo, qual seja, que o órgão de consultoria exista antes da promulgação da Constituição da República, de 1988.

Por outro lado, até para manter coerência com a recente ampliação das atividades privativas de advocacia que votamos através do PL 3.962, de 2012, de Aatoria do Deputado Ronaldo Benedet, do qual tive a honra de ser o Relator, não se pode deixar de reconhecer os procuradores e advogados públicos estaduais, distritais e municipais das autarquias e fundações e os advogados

públicos incumbidos de assessoramento jurídico da administração direta dos entes federados e distrital, **como verdadeiros advogados do serviço público**, diferenciando-se dos Procuradores, previstos no art. 132 da Constituição da República, apenas no que concerne à impossibilidade de atuarem como patronos em ações judiciais.

Assim, creio que a solução seja colocar esses profissionais e os órgãos aos quais se encontram vinculados sob a coordenação e supervisão das Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse caso, seria um mero arranjo de estrutura, sem nenhuma transposição de cargos.

Outra providência que julgo salutar, até para fazer valer o caráter de transitoriedade do artigo 69 do ADCT é colocar esses cargos em extinção, transformando-os em cargos de Procuradores à medida que vagarem. Por fim, para que não haja descompasso qualitativo entre os profissionais, sugere-se a obrigatoriedade de cursos de aperfeiçoamento e aprimoramento.

Diante do exposto, voto pela **inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição n. 373, de 2013.

Sala da Comissão junho de 2015.

Deputado **VALTENIR PEREIRA**

VOTO EM SEPARADO
(Deputado José Carlos Aleluia)

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 373, de 2013, cujo primeiro signatário é o deputado Márcio Marinho, pretende alterar o art.132 da Constituição Federal com o objetivo de incluir os Procuradores e Advogados Públicos dos Estados, 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, nas regras constantes do caput do artigo.

De acordo com a justificativa do autor, “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”.

A relatoria opina pela admissibilidade da PEC nº 373, de 2013, por não entender nenhuma ofensa às cláusulas pétreas, à luz do disposto no art.60, § 4º, da Constituição Federal.

É o relatório.

II - VOTO

Em que pese a louvável preocupação dos autores, a iniciativa não deve vingar, tendo em vista lesão a forma Federativa de Estado, incompatibilizando-se, assim, com o art. 60, § 4º, I, da Lei Magna, que proíbe o Poder Legislativo deliberar sobre emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado.

O art. 60, § 4º, da Constituição Federal dispõe sobre um núcleo temático intangível e imune a ação reformadora do Poder Legislativo. As chamadas cláusulas pétreas impõem restrições ao poder de revisão da instituição parlamentar, obstando eventuais reformas em determinadas matérias com objetivo de assegurar a integridade da Constituição e impedir o enfraquecimento do Estado Democrático de Direito.

Note-se que para configurar a inconstitucionalidade, não é necessário que a proposta extinga, suprima ou revogue ostensivamente seu núcleo. Basta que restrinja, excepcione, flexibilize ou relativize os preceitos que as substantivam. Há farta e respeitada literatura nesse sentido.

O prof. José Afonso da Silva, da USP, por exemplo, é incisivo: “*É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem que “fica abolida*

a Federação”, ou a “forma federativa de Estado”; “fica abolida a República”, ou “fica proclamada a Monarquia”; “fica abolido o voto direto”; “passa a vigorar a concentração de poderes”; ou, ainda, “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação”; ou “o habeas corpus”, “o mandado de segurança.” A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa ou de comunicação, ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe, ainda que remotamente, “tenda” (emendas “tendentes” - diz o texto) para sua abolição (Comentário Contextual à Constituição; 2ª ed., S. Paulo, Malheiros, 2006, p. 44).”

A PEC nº 373, de 2013, pretende alterar o art.132 da Constituição Federal para estabelecer que “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”. Ou seja, a proposta coloca de forma inconstitucional no regime jurídico institucional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal uma série de servidores de toda a Administração Pública dos Estados e do DF.

Ora, tal proposta modifica o regime jurídico dos servidores da administração direta, das Autarquias e Fundações Públicas, o que caracteriza nítida interferência na autonomia política dos Estados e do Distrito Federal, afetando diretamente na auto-organização e autoadministração dos entes federados.

Cumprir registrar, ainda, que da proposta sequer os Governadores ou os Procuradores-Gerais ou mesmo do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do DF, entes federados diretamente atingidos, foram consultados sobre o impacto institucional, jurídico e financeiro que essa proposição possa trazer para os serviços jurídicos e, especialmente, para as finanças públicas.

Ademais, o sistema proposto viola aquele estabelecido pela Assembleia Constituinte de 1988, que optou pela unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal por meio dos respectivos Procuradores, conforme artigos 132 da CF e 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Além disso, a proposta viola as regras do concurso público constante do art. 37, inciso II, da CF/88, tendo em vista que impõe a transposição de servidores que nunca fizeram concurso para o cargo de Procurador do Estado para os quadros das Procuradorias Gerais, estendendo os direitos e prerrogativas destes agentes públicos, especialmente a equiparação remuneratória, ocasionando impacto na folha de pessoal, sem qualquer responsabilidade fiscal.

Cabe ressaltar que o provimento de cargo público mediante transposição, transformação ou ascensão funcional de uma categoria a outra sem previa aprovação em concurso público de provas e títulos é considerado inconstitucional.

O STF aprovou em Sessão Plenária, de 08/04/2015, a Súmula Vinculante 43, que reforça tal entendimento:

SÚMULA VINCULANTE 43

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

Assim, ao dispor sobre serviços jurídicos dos Estados a PEC afronta à cláusula pétrea da forma federativa do Estado, bem como fere a regra constitucional do concurso público e aos parâmetros estabelecidos pelo próprio constituinte originário em 1988.

Por essas razões, opinamos pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional n° 373, de 2013.

Sala da Comissão, em de julho de 2015.

Deputado José Carlos Aleluia
Democratas/BA

VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. Tadeu Alencar)

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição ora em análise, cujo primeiro signatário é o deputado Márcio Marinho (PRB/BA), pretende alterar a redação do artigo 132 da Constituição Federal para fazer integrar à Advocacia Pública dos Estados *"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"*, de modo a serem *"regidos pelas mesmas garantias, direitos e deveres prescritos às carreiras referidas no caput deste artigo."*

Visa o autor da proposição *"uniformizar o padrão legislativo de todas as localidades quanto ao assunto e vincular aos termos da Constituição o comportamento jurídico a ser seguido pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativamente aos seus procuradores e advogados públicos, para sedimentar o entendimento em caráter nacional com o comando inserido na Lei das leis, a partir do qual todo o ordenamento, seja federal, estadual, distrital ou municipal, deverá se adequar, evitando assim situações desordenadas e muito diferenciadas nos diversos Estados, Distrito Federal e Municípios."*

Destaca que o constituinte teria silenciado quanto aos procuradores e advogados públicos estaduais, distritais e municipais das autarquias e fundações

públicas e aos advogados públicos, para propugnar pela alteração do texto do dispositivo constitucional: *“Afinal conforme brocardo jurídico, “o que a lei não distingue não cabe ao interprete distinguir”, comenta.*

Para tanto, inclui o § 1º e modifica a redação do que hoje é o parágrafo único do art. 132, renumerando-o para § 2º, para estender os direitos e prerrogativas dos Procuradores dos Estados e do DF, com a seguinte redação:

“Art. 132 *Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (EC nº 19/1998)*

§ 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.*

§ 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.”*

Ainda segundo o autor da proposta, a PEC não só garantiria novos direitos a procuradores e advogados públicos, registrando que *“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.”*

Distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para

análise de sua admissibilidade, a discussão da proposta esteve suspensa nesta comissão, em virtude dos simultâneos pedidos de vistas conjuntas formulados no dia vinte e seis de maio último. Cumprido o prazo regimental, a matéria retorna a pauta.

É o relatório.

II – VOTO

Preliminarmente, a Câmara dos Deputados apreciará Proposta de Emenda à Constituição desde que subscrita pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros, conforme dispõe o art. 201 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

Demais disso, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, bem como não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais (art. 60 da CF).

In casu, a apresentação da matéria preenche os requisitos regimentais supramencionados e sua distribuição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania limita-se **à análise de sua admissibilidade**, nos termos do art. 32, inciso IV, 'b', bem como o art. 202 do RICD.

Ocorre, porém, que a matéria encontra-se eivada de vícios constitucionais, e não obstante o respeitável voto do relator da matéria, que opina pela admissibilidade da proposta, seu parecer não merece prosperar, JAMAIS, à base da análise feita em seu parecer, senão vejamos.

Estabelece o artigo 132 da Carta Magna, *verbis*:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de

concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (EC nº 19/1998)

Parágrafo único. *Aos procuradores 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.” (grifos nossos)*

O STF já decidiu reiteradas vezes que os artigos 132 da Constituição Federal e o 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias andam longe de se omitir quanto aos servidores nela interessados e são bastante claros ao não permitir que se conceba uma estrutura plural para a Advocacia Pública dos Estados-membros.

O festejado Ministro Sepúlveda Pertence, ao proferir seu voto no julgamento da **ADIN nº 1.679-7/GO**, tratou de enfatizar o caráter centralista do art. 132, sendo que a prova disso estaria contida no art. 69 do ADCT, que dispõe:

Art. 69 *Será permitido aos Estados manter Consultorias Jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que na data de promulgação da Constituição, tenham Órgãos distintos para as respectivas funções.”*

E segue, dizendo que *“o constituinte, para fugir a imperiosidade centralista do art. 132, teve aí de abrir uma exceção e permitir – expressão essa, significativa, do próprio art. 69 do ADCT – que os Estados preservassem as Consultorias já existentes. Não poderia ser mais claro o conjunto da Constituição a mostrar que, realmente, com essa exceção solitária, se quis impor um modelo único e centralizado de representação judicial e consultoria a todos os Estados-membros.”* (ADIN/MC nº 1.679-7/GO Rel. Min. Néri da Silveira. DJ 24.05.2002)

A exceção prevista no art. 69 do ADCT indica cabalmente que a tolerância do sistema constitucional para com um modelo descentralizado há de

ficar limitada às Consultorias Jurídicas separadas da Procuradoria-Geral existentes na data da promulgação da Constituição.

A abrangência do preceito constitucional invocado foi afirmada também no julgamento da ADI 484/PR, no qual ficou consignado ser descabido novo concurso público para provimento desses cargos jurídicos, em face do disposto no art. 132 na CF. (ADI 484/PR. Rel. Min. Eros Grau. DJ 1º/02/2012)

Significa dizer, portanto, que a Proposta em análise não apenas viola o art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal, quando impõe aos Estados, Distrito Federal e Municípios uma forma de organização diferente de seus serviços jurídicos, interferindo na forma federativa de Estado, como também pretende tornar permanentes situações constitucionais provisórias e imperfeitas admitidas apenas temporariamente, por ocupantes de cargos existentes antes da promulgação da Carta de 1988.

Na mesma linha da jurisprudência do STF, não discrepa a abalizada lição do eminente Advogado-Geral da União, o qual registrou com propriedade que a estrutura constitucional das Procuradorias estaduais contempla característica que a diferencia da organização conferida pelo art. 131 da lei Maior aos órgãos responsáveis pela representação judicial e extrajudicial da União:

*"(...) No que diz respeito às Procuradorias estaduais, a única exceção expressa ao **princípio da unicidade** previsto no ar. 132 da Constituição Federal encontra-se no art. 69 do ADCT, que permite aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais, desde que tais funções já fossem exercidas por órgãos diversos na data da promulgação da Carta Republicana de 1988." (ADI 5.212/GO) (grifos nossos)*

Temos que o art. 132 da CF estabelece norma de organização administrativa cogente e o seu alcance deve ser considerado por sua vocação constitucional de função essencial à justiça, bem como o interesse público preponderante como interesse institucional do Estado na unidade e racionalidade dos serviços jurídicos a serem prestados, em cujo ingresso é exigido concurso

público de provas e títulos, compatíveis com os pressupostos de seleção, conforme a natureza e complexidade do cargo.

Por sua vez, o inciso II do art. 37 da CF estabelece que:

"Art. 37

II – *A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei (...)"*

Ora, o Advogado Público deve exercer a sua função com independência técnica e em defesa do interesse público e os cargos da advocacia pública são privativos de servidores efetivos e previamente concursados, para garantir imparcialidade no exercício dessa carreira de Estado.

Esse é o entendimento já sedimentado pelo STF, repisa-se:

"Súmula 685 (convertida na Súmula Vinculante nº 43) - *É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido."*

Com efeito, constitucionalizar a institucionalização de diversas carreiras como as de consultores jurídicos e advogados que transitoriamente atuam em órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, vai contra tudo o que o constituinte originário previu, sem mensurar, ademais, os reflexos da presente medida junto ao pacto federativo, o impacto orçamentário e o inevitável aumento de dispêndio para o Erário.

Pois, como visto, a alteração proposta ainda prescreve a equiparação remuneratória sem qualquer responsabilidade fiscal, o que causará um grande impacto na folha de pessoal e interferirá sobremaneira na autonomia dos Estados e do Distrito Federal, para organizar os seus serviços em respeito às regras do

concurso público e aos parâmetros estabelecidos pelo próprio constituinte originário em 1988.

Deveras, servidor que ocupa função pública não pode ter acesso a benefícios próprios de servidores públicos, como a inclusão desmedida em planos de cargos e carreiras diversos. E não é despiciendo enfatizar que permitir que se criem mais procuradorias, cargos e empregos, com o inevitável aumento da despesa pública, além de inconstitucional é inconveniente, em afronta direta aos princípios constitucionais da isonomia, da racionalidade, da razoabilidade e da eficiência.

III – CONCLUSÕES

Portanto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 373, de 2013, em exame, não observa os requisitos constitucionais que permitam o prosseguimento da matéria, restando obstaculizado pela flagrante afronta à Constituição Federal de 1988.

Derradeiramente, por todo exposto, manifesto meu voto no sentido da INADMISSIBILIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 373, de 2013.

Sala da Comissão, em 1º de julho de 2015.

Deputado **TADEU ALENCAR**

PSB/PE

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO OSMAR SERRAGLIO

Preliminarmente, me solidarizo com o Eminentíssimo Deputado Valtenir Pereira, merecedor que é de nosso maior respeito.

Manifesto-me pela admissibilidade da PEC 80/15 e esclareço as razões, sobretudo porque não se cogita de ofensa a cláusula pétreia.

A PEC 80/15, sucedânea da PEC 373/2013 que restou prejudicada, traz a lume, com acerto, a solução definitiva da sistematização da advocacia pública

nos entes federados e tem, como simetria, a organização adotada pela União para sua Advocacia Geral.

Tenho como sabido de todos que a Advocacia das autarquias e fundações públicas não é da competência de Procuradores de Estado.

A Súmula 644 do Supremo Tribunal Federal, fixa que: **“Ao titular de mandato de procurador de autarquia não se exige a apresentação de mandato para representá-la em juízo”**.

Assim o é porque a autarquia, como a fundação pública, são instituições jurídicas com administração própria, com orçamentos próprios e com representação jurídica própria.

Por tais razões, não se confundem com as Procuradorias Gerais de Estado, cuja competência delimitada pelo artigo 132 da Carta Federal, é a **representação judicial do ente federado e a consultoria jurídica da respectiva unidade federada**. Ora, a representação do ente federado não outorga poder ao procurador de estado para representar entidades da administração indireta do ente federado. Observo que para tal possibilidade, deveria, tal procurador, se submeter a concurso público de ingresso na carreira de procuradores autárquicos para o exercício de tais prerrogativas. Assim posta a questão, vê-se, desde logo, a procedência da admissibilidade da PEC/80/15, pois é exatamente disso que ela trata, respeitando o **pacto federativo e a própria Carta Federal**.

A norma jurídica deve ser interpretada pelo que nela se contém. Não pode, o intérprete colocar na norma o que nela não se contém. Nesse sentido, faço minhas as palavras da decisão do Supremo Tribunal Federal, no **Recurso Extraordinário nº 558258/SP, tendo como relator o Ministro Ayres Brito, 19/12/2010, que assim definiu a questão: “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 interpret distinguere debet” (se a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir além da regra)**

Ora, se são todos procuradores, no sentido amplo da palavra, não vejo porque a busca de um tratamento diferenciado. Procuradores do Estado e Procuradores Autárquicos mereceram, do Supremo Tribunal Federal, o mesmo tratamento, não devendo, este Poder Legislativo que combate, de forma suasória, a discriminação de qualquer natureza, aceitar e se submeter a esse tipo de tratamento.

A igualdade entre iguais deve prevalecer!

Se o Constituinte originário omitiu-se no regramento das carreiras jurídicas, cabe-nos agora corrigir essa omissão. Dar a cada um o que é seu!

Restaram claramente asseguradas na Carta Federal as prerrogativas do Procurador do Estado na defesa do Ente Federado e na prestação da consultoria aos seus Poderes; devemos agora, mercê da PEC 80/15, assegurar, com clareza, a existência dessa carreira, por se tratar de carreira necessária e de interesse público, para fortalecimento e independência dos serviços jurídicos das autarquias, com as prerrogativas a ela inerentes, para, de forma independente, prestarem os serviços jurídicos que norteiam a legalidade dos atos da administração autárquica e fundacional pública.

A PEC 80/15 deveria ter sido formatada de maneira conciliatória, como pretendia o Ilustre Deputado Valtenir.

Da análise do texto desta PEC, vislumbra-se, de imediato, não ofender o pacto federativo e mais, vislumbra o atendimento pleno para sua admissibilidade, eis que não inquinada de inconstitucionalidade, porque respeita prerrogativas de outrem, limitando-se apenas e tão somente a dar um norte à sistematização da atividade jurídica dos entes federados, respeitando a existência de eventuais regramentos já existentes nas Constituições Estaduais, como ocorre no Estado do Paraná, considerada absolutamente constitucional pelo Supremo Tribunal Federal através da ADIN 175, que assim dispõe:

EMENTA: (...) COMPATIBILIDADE, COM O ART. 132 DA CARTA FEDERAL E O ART. 69 DO RESPECTIVO ADCT, DA MANUTENÇÃO PELO ART. 56 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 considerado constitucional pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, assim está redigido: - “ 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.*

§ 1º O assessoramento jurídico, nos órgãos do Poder Executivo, será coordenado pela Procuradoria Geral do Estado, objetivando **atuação uniforme**.

§ 2º **As carreiras** de que trata este artigo serão criadas e **organizadas**, em classes por **lei de iniciativa dos Chefes dos respectivos Poderes**, no prazo de noventa dias da promulgação desta Constituição.

§ 3º Aos integrantes dessas carreiras aplica-se, no que couber, o disposto no art. 125, §§ 2º e 3º, desta Constituição.

Esse julgado tem efeito vinculante para a Administração Pública, conforme se infere do contido no § 2º do artigo 102 da Carta Federal.

Por ter efeito vinculante, serve de norte para a iniciativa que se pretende, nesta Comissão, oportunizando a decisão pela admissibilidade da PEC 85/15, cujo mérito, ao final, será discutido na Comissão Especial, entre todos os interessados.

Portanto, Senhor Presidente, manifesto-me pela ADMISSIBILIDADE da PEC 80/15.

É COMO VOTO, SENHOR PRESIDENTE.

Deputado Osmar Serraglio
PMDB/PR

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO DELEGADO ÉDER MAURO

O nobre Deputado Márcio Marinho apresentou Projeto de Emenda à Constituição 373/2013 para incluir no art. 132, da Constituição Federal, 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.

Posteriormente, foi apensada a PEC 80, de 2015, de autoria dos deputados Valtenir Pereira, Márcio Marinho, Sérgio Souza e João Campos.

Nesta Comissão, a relatoria coube ao nobre deputado Décio Lima, que já se pronunciou pela inadmissibilidade da PEC 373/2013 e pela admissibilidade da PEC 80/2015, no que foi acompanhado pelo Deputado Marcos Rogério, sendo que este apresentou Emenda Supressiva Saneadora na PEC 80/2015, opinando pela exclusão do trecho “dos Poderes Legislativos” escrito no § 1º do art. 69 do ADCT.

Assim, o presente voto em separado versará sobre as duas Propostas de Emendas à Constituição.

Em relação à PEC 373, de 2013:

Efetivamente, após detida análise, vejo que a PEC 373, de 2013, padece de inconstitucionalidade, haja vista contrariar o princípio do concurso público previsto no art. 37, inciso II, da Constituição da República, vez que a simples extensão pretendida pelo Autor poderá ensejar transposição inconstitucional de cargo público, em total contrariedade ao que já dispôs o STF na Súmula nº 43, *verbis*:

SÚMULA VINCULANTE 43

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Nesse sentido, subsiste farta jurisprudência que embasa a citada Súmula, mas que vou deixar de transcrever, vez que já consta dos votos separados que foram apresentados pelos meus nobres pares.

Em relação à PEC 80, de 2015:

Compete a esta Comissão o exame da admissibilidade de propostas de emenda à Constituição, a teor do disposto no artigo 202, *caput*, do Regimento Interno.

De início, cumpre assinalar que a PEC 80/2015 deriva de ampla discussão travada com os representantes das associações nacionais dos Procuradores Estaduais (ANAPE) e dos Advogados Públicos (ABRAP).

A atual redação certamente não atende todos os anseios das referidas entidades de classe, o que é perfeitamente natural no processo legislativo, porém atende primordialmente o interesse público, que será cada mais atendido com as mudanças propostas.

Segundo os autores, a PEC 80/2015 “*pretende trilhar o caminho do meio. O caminho do entendimento, de modo, a contemplar os legítimos interesses*

das categorias envolvidas, evitando-se pluralidade de sistemas, distorções, confusões e perpetuação de discussões judiciais”.

Didaticamente, os Autores já justificaram cada um dos dispositivos inseridos. Antes de enfrentar a admissibilidade da PEC, necessário se faz tecer algumas considerações sobre fatos jurídicos que circundam a matéria.

A Administração Pública é formada por Administração Direta e Administração Indireta. A primeira é composta pelos órgãos que, ordinariamente, não possuem autonomia, vez que não são dotados de personalidade jurídica própria. Eles são sempre representados pelo próprio ente público ao qual pertencem (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Já a Administração Pública Indireta, constitui-se em espécie de descentralização administrativa, composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista. Hodiernamente, alguns autores acrescem a esse rol entidades as fundações privadas instituídas no seio da Administração Pública e os consórcios. Essas entidades possuem autonomia e são dotadas de personalidade jurídica distinta dos entes ao qual pertencem.

Em relação à unicidade apregoada para a advocacia pública no âmbito dos Estados, há que ficar claro que é uma unicidade orgânica, jamais podendo ser confundida com exclusividade ampla, geral e irrestrita das Procuradorias-Gerais que possa abarcar, de uma vez só, **todas** as atividades jurídicas do ente público. Por óbvio, essa exclusividade não pode avançar sobre a Administração Indireta, vez que não há lógica subsumir uma unidade da entidade descentralizada ao julgo da Administração Direta e vice-versa.

No caso da PEC 80/2015, o art. 132-A contemplou as autarquias e as fundações públicas com procuradorias próprias, haja vista que não é juridicamente crível às Procuradorias-Gerais dos Estados, por exemplo, atuar em defesa dos interesses dessas entidades contra o próprio Estado. Além de ilógico, contraria frontalmente o Estatuto da Advocacia.

Ressalte-se que não se está aqui a defender a judicialização de questões administrativas entre os entes da federação e suas próprias entidades, que devem ser resolvidas sem envolver o Poder Judiciário, mas se busca ao menos permitir que eventual questão não resolvida possa ser demandada em juízo, cabendo somente aos advogados das autarquias e fundações a prerrogativa de defender os interesses destas, seja no polo passivo ou no polo ativo.

O que se estabelece é uma regra geral que deve ser seguida por todos os entes, de modo a evitar que continuem a adotar soluções diversas para uma situações análogas, perpetuando a instabilidade jurídica e fazendo com que o Judiciário seja constantemente chamado para dirimir situações causadas pelo não respeito à autonomia administrativa, funcional e orgânica das autarquias e fundações públicas.

Tanto é verdade, que em nenhum momento a PEC 80/2015 ousou estabelecer direitos, garantias ou deveres aos Procuradores Autárquicos e Fundacionais. Essa missão compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme estabelece o pacto federativo.

Ademais, o vácuo legislativo em questão permite que os Estados contratem advogados públicos temporários para exercer a assessoria, consultoria e representação judicial das autarquias e fundações públicas, o que é extremamente reprovável e inconstitucional, pois a advocacia pública, em qualquer esfera possui caráter essencial e permanente, não sendo compatível com as hipóteses de contratação por tempo determinado no serviço público.

Assim, **se o Congresso Nacional não normatizar a matéria, o vácuo legal continuará existindo e a confusão jurídica se perpetuará.**

Cumprе registrar que a jurisprudência dos Tribunais atesta que as autarquias e as fundações públicas são dotadas de personalidade jurídica própria e seus atos não se confundem com os da Administração Direta, não podendo jamais ser defendidas pelas Procuradorias-Gerais. Vejam-se aqui reiteradas decisões que confirmam este entendimento:

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUTARQUIA. ENTE PÚBLICO DOTADO DE PERSONALIDADE JURÍDICA E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. CAPACIDADE PARA ESTAR EM JUÍZO NA DEFESA DE SEUS INTERESSES. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA FAZENDA ESTADUAL. RECONHECIDA. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou-se no sentido de que, em sendo dotada de personalidade jurídica própria, bem como de autonomia administrativa e financeira, a autarquia possui capacidade processual, devendo ser diretamente acionada em juízo no tocante à defesa de seus interesses. 2. Agravo regimental

desprovido". (STJ - Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 14/09/2010, T5 - QUINTA TURMA). (g.n)

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

OJ 318 - TST

REPRESENTAÇÃO IRREGULAR. AUTARQUIA (DJ 11.08.2003)

Os Estados e os Municípios não têm legitimidade para recorrer em nome das autarquias detentoras de personalidade jurídica própria, devendo ser representadas pelos procuradores que fazem parte de seus quadros ou por advogados constituídos.

Portanto, o dispositivo que se quer acrescer (Art. 132-A) está em consonância com a autonomia e a personalidade jurídica própria que gozam as autarquias e fundações públicas, legítimas entidades da Administração Pública Indireta.

Também não há na PEC 80/2015 qualquer evidência de inconstitucionalidade no que concerne a uma eventual e indesejada tentativa de transposição de cargos, e tampouco qualquer equiparação salarial. Os atuais advogados públicos das autarquias e fundações são servidores estáveis, com o permissivo do art. 19 do ADCT, ou adentraram aos quadros das entidades mediante concurso público, sendo que esta segunda hipótese será mantida, agora numa carreira devidamente estruturada e submetidos a um rigoroso processo de aprovação, vez que o concurso público será de **provas e títulos, cujas fases deverão ser acompanhadas integralmente pela OAB.**

Além disso, decisões do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade de atuação dos Procuradores Autárquicos. Vejamos:

Recurso Extraordinário 558.258 - SP

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

(...)

I - A referência ao termo "Procuradores" (...) 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.

Súmula 644 - STF

Ao titular do cargo de procurador de autarquia não se exige a apresentação de instrumento de mandato para representá-la em juízo.

Por fim, é importante ressaltar que os doutrinadores também entendem que não há qualquer inconstitucionalidade na instituição de procuradores de autarquias e fundações públicas, conforme ensinamentos do professor de Direito Constitucional da USP, Dr. Pedro Lenza, que ora transcrevo:

Entendemos que nada impediria que o Estado, simetricamente à regra contida no artigo 131, fizesse previsão, por lei, de procuradores autárquicos e de fundações públicas em âmbito estadual ou no DF, para representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas estaduais. (Fonte: Direito Constitucional Esquematizado, 16ª ed., pág. 881).

Desse modo, pode-se afirmar com margem grande de certeza que não subsiste nenhuma inconstitucionalidade na PEC 80/2015.

Pelas razões expostas, manifesto meu voto no sentido da **inadmissibilidade da PEC 373, de 2013 e em relação PEC 80, de 2015, voto pela sua ADMISSIBILIDADE.**

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2015.

Deputado Delegado Éder Mauro
PSD-PA

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80-A, DE 2015, DO SR. VALTENIR PEREIRA E OUTROS, QUE “ACRESCENTA O ARTIGO 132-A À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, E OS PARÁGRAFOS 1º, 2º E 3º AO ARTIGO 69 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, ESTABELECENDO AS PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS E REGULANDO A TRANSIÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA, ASSESSORAMENTO E CONSULTORIA JURÍDICA PARA O SISTEMA ORGÂNICO DAS PROCURADORIAS GERAIS DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS”.

Acrescenta o artigo 132-A à Constituição da República, e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo as procuradorias autárquicas e fundacionais e regulando a transição das atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica para o sistema orgânico das Procuradorias Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 1/2015 (Do Sr. Valtenir Pereira e outros)

Dá nova redação à Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2015, conforme se segue:

Art. 1º. Fica acrescido o artigo 131-A com a seguinte redação:

Art. 131-A. O sistema orgânico da Advocacia Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é composto pelas seguintes carreiras:

I – Procuradores dos Estados e do Distrito Federal;

II – Procuradores dos Municípios;

III – Procuradores Autárquicos e Fundacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV – Advogados Públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º. Aos profissionais pertencentes às carreiras previstas neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias, quando estas existirem.

§ 2º. Competem aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixarem as garantias, direitos e deveres dos cargos que compõem as carreiras previstas neste artigo.

Art. 2º. Ficam acrescentados os artigos 132-A e 132-B com a seguinte redação:

Art. 132-A. Nas autarquias e fundações públicas estaduais, distrital e municipais, a atividade de representação judicial e extrajudicial é exclusiva, respectivamente, de Procuradores Autárquicos e Procuradores Fundacionais, organizados em carreiras, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

Parágrafo único. De modo concorrente com os Advogados Públicos, os Procuradores Autárquicos e Fundacionais poderão exercer atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica.

Art. 132-B. No âmbito dos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta, e das entidades autárquicas e fundacionais públicas, pertencentes à Administração

Indireta, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão atuar Advogados Públicos, organizados em carreira, para exercer atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas ou de provas e títulos, devendo todas as etapas do concurso ser acompanhadas pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único. Os Advogados Públicos, de acordo com o órgão ou entidade em que atuarem, ficarão vinculados tecnicamente, conforme o caso, à Procuradoria-Geral do ente público, à Procuradoria da Autarquia ou à Procuradoria da Fundação Pública.

Art. 3º. A regra do artigo 131-A é facultativa para Municípios com população inferior a 100.000 habitantes.

Parágrafo único. Os Municípios com população igual ou superior a 100.000 habitantes terão o prazo de até 5 (cinco) anos, a contar da promulgação desta emenda, para implantar seu sistema orgânico da Advocacia Pública.

Art. 4º. Para o exclusivo efeito de uniformização de nomenclaturas, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os cargos efetivos dos órgãos, das autarquias e das fundações públicas com atribuições de advogados, em especial de assessoramento, assistência, consultoria e análise jurídica ou representação judicial, providos até a promulgação desta Emenda, inclusive pelo critério de estabilização previsto no artigo 19 do ADCT, serão certificados, conforme o caso, como sendo de Advogados Públicos ou Procuradores Autárquicos ou Fundacionais, por uma comissão especialmente instituída para esse fim pelo respectivo órgão ou entidade pública onde o servidor encontrar-se lotado.

§ 1º. As comissões, no processo de certificação, deverão levar em consideração os seguintes requisitos:

I – se as atribuições do cargo são privativas de advogados, em face do que dispõe o Estatuto da Advocacia;

II – se, para o exercício do cargo, exige-se registro perante a OAB;

III – se o servidor é efetivo no cargo que ocupa, ou se detém estabilidade conferida pelo art. 19 do ADCT;

IV – no caso específico dos Procuradores Autárquicos ou Fundacionais, se o cargo ocupado pelo servidor possui a atribuição de representação judicial instituída por lei do Ente federado.

§ 2º. A ausência de qualquer um dos requisitos previstos nos incisos I a IV deste artigo impede a certificação do cargo como sendo de Procurador Autárquico, Procurador Fundacional ou Advogado Público, devendo o servidor continuar exercendo o cargo com a sua nomenclatura original.

§ 3º. O processo de certificação deverá ser homologado pelo respectivo Tribunal de Contas ao qual o ente público encontra-se jurisdicionado.

§ 4º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da promulgação desta emenda, para finalizar o processo de certificação.

Art. 5º. Os ocupantes dos cargos previstos no artigo 131-A não poderão exercer advocacia fora de suas atribuições institucionais.

Parágrafo único. Os atuais Procuradores, Procuradores Autárquicos, Procuradores Fundacionais e Advogados Públicos, investidos no cargo até a promulgação desta emenda, poderão, excepcionalmente, nos limites estabelecidos pelo Estatuto da Advocacia, exercer a advocacia privada, mediante opção expressa manifestada até 180 (cento e oitenta) dias após a promulgação desta emenda, desde que não exista

no âmbito do ente público vedação legal ou constitucional para esse exercício.

Art. 6º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Sob o ponto de vista jurídico, a compreensão de qualquer norma pressupõe o uso apropriado de técnicas de hermenêutica. Nenhuma regra pode ser interpretada de modo isolado ou apenas pela sua literalidade. Há que sempre situá-la dentro do sistema jurídico, integrando-a e dando lógica finalística à sua existência.

Dentro desse espírito, em que pese ter sido o autor da EC n. 80, de 2015, creio que o texto original pode ser melhorado, de modo a contemplar a estrutura orgânica ideal da Advocacia Pública brasileira, recepcionando as carreiras dos Procuradores dos entes públicos, dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais e dos Advogados Públicos.

O Constituinte Originário, ao abordar a Organização dos Poderes, houve por bem dedicar um capítulo exclusivamente para tratar das “Funções Essenciais à Justiça”. Na Seção I desse Capítulo, ele relacionou o Ministério Público, tirando-o da mera condição de coadjuvante do Poder Executivo para o protagonismo dos tempos atuais.

Na Seção II, fez constar a “Advocacia Geral da União”, todavia, através da EC n. 19, de 1998, o Constituinte derivado alterou o tópico para “Advocacia Pública”, dando maior amplitude à ideia inicial do Constituinte Originário.

No artigo 131, da Seção II, tratou da “Advocacia-Geral da União”, com a seguinte redação:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Atualmente, a Advocacia-Geral da União é composta por quatro carreiras: os **Advogados da União**, os **Procuradores Federais** (autarquias e fundações públicas federais), **Procuradores do Banco Central** e os **Procuradores da Fazenda Nacional**. Como bem assinalou o presidente da Associação Brasileira dos Advogados Públicos (ABRAP), Dr. Marcos Stamm, em artigo publicado no site da ABRAP, no dia 30/07/15, *“cada carreira tem finalidade própria, com atribuições claras e ingresso mediante concurso público. Esse princípio, consagrado no artigo 37, II, da Constituição brasileira, é imposição constitucional...”*.

Observa-se que o sistema da advocacia pública da União é plural, com quatro carreiras distintas. E por que é assim?

Duas explicações emergem: primeiro o sistema levou em consideração que **a Administração Pública é formada pela administração direta (órgãos públicos) e pela administração indireta (entidades públicas)**, configurando aquilo que o Decreto-lei 200 chamou de “descentralização”.

Os órgãos públicos não são dotados de personalidade jurídica, tudo que fazem é a expressão do próprio Ente público ao qual estão vinculados (União, Estado-federado, Distrito Federal e Municípios).

Por seu turno, as entidades, aqui representadas pelas autarquias e fundações públicas, possuem personalidade jurídica, podendo demandar e serem demandas em juízo na defesa dos seus próprios interesses. Essas entidades são

dotadas de autonomia administrativa e financeira. Esta dualidade não pode ser desconsiderada pelo operador do direito, sob risco de não se compreender com a devida clareza a organização do Estado brasileiro.

A segunda explicação é o **princípio da especificidade (ou especialidade)**, haja vista que as Procuradorias Federais, a Procuradoria do Banco Central e a Procuradoria da Fazenda Nacional tratam de matérias específicas, cujos conteúdos devem fazer parte da exigência dos concursos para esses cargos.

Por outro lado, no que concerne à propalada “unicidade” ou, melhor, “exclusividade” das Procuradorias-Gerais dos Estados, prevista no art. 132, da Constituição da República, há que registrar que isso é muito mais fruto de interpretações subjetivas concebidas posteriormente à promulgação da Carta Magna, do que propriamente dito da história real dos fatos, vez que nunca foi intenção do Constituinte Originário conceber essa unicidade ou exclusividade.

Para tanto, basta dizer que em pesquisa feita nos anais do Congresso Nacional, mais precisamente nas notas taquigráficas da comissão que tratou da organização dos Poderes, **não se encontra, uma única vez sequer, menção a essas palavras ou ideia.**

Em verdade, o Constituinte Originário, ao inserir os procuradores na Constituição da República, o fez por motivos diversos, mais precisamente pela necessidade de profissionalizar a representação judicial dos Estados. Vejam-se aclaradores trechos das notas taquigráficas que ora se transcrevem:

“O SR. CONSTITUINTE VALMIR CAMPELO: - Sr. Presidente, a emenda apresentada pelo ilustre Constituinte Lavoisier Maia corrige uma injustiça que recai sobre os procuradores de Estado, vale dizer, a representação judicial dos Estados não deve ser atribuída a pessoas estranhas ao quadro de servidores estaduais (...). O bom senso indica que tal responsabilidade deve ser confiada a integrantes de carreira adequada, aprovados em concurso público de provas e títulos. (g.n.)

(...)

Daí esperar dos colegas Constituintes a aprovação da emenda apresentada, principalmente pelo fato de que as demais

categorias funcionais já possuem a perspectiva do necessário assento constitucional.” (g.n)

Portanto, em relação à União, a Constituição da República andou relativamente bem, todavia, ao tratar das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal a Carta Magna deixou a desejar: a uma porque simplesmente “esqueceu” dos municípios; a duas porque não levou em conta as atividades de assessoramento, assistência e análise jurídica que efetivamente existem nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta; a três porque não levou em consideração a existência formal das administrações direta e indireta, deixando transparecer, de modo jurídico absolutamente equivocado, uma aparente unicidade ou exclusividade da Procuradoria-Geral do Estado. Vejam-se os dispositivos que tratam da matéria:

~~Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135. (Redação original)~~

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Aqui, para a perfeita compreensão da situação, há que se fazer a análise por partes, começando pelo termo “procurador”, considerado gênero que abarca os “advogados públicos”. Em verdade, o mais correto é que ele fosse considerado espécie.

O termo “advogados públicos” é muito mais abrangente, vez que circunscreve todas as categorias de advogados que militam na administração pública, realizando atos privativos da advocacia, dentre os quais, a consultoria, o assessoramento, a assistência, a análise e a representação judicial e extrajudicial.

O vocábulo “procurador” induz à compreensão de que estes profissionais, enquanto espécie de advogados públicos, **podem praticar a representação judicial**. Por seu turno, os demais profissionais que atuam nas consultorias, nos assessoramentos, análise e nas assistências jurídicas, ainda que também espécies de advogados públicos, tem atuação restrita, vez que **não podem fazer a representação judicial do ente público ou da entidade pública**.

Nesse sentido, pode-se dizer que os procuradores, nas representações judiciais, **têm atuação sempre parcial**, vez que estão a defender os interesses do ente público ou das entidades da administração descentralizada. Já, os consultores, assessores e assistentes jurídicos fazem parte do **sistema de controle interno** do órgão ou da entidade, vez que colaboram na formação do ato e na observância dos procedimentos, opinando sobre sua legalidade. **O assessor tem atuação independente**, guiando suas posições pelo princípio do livre convencimento, lembrando que os pareceres, com raras exceções, não são vinculantes. O administrador público segue se quiser.

Em relação aos pareceristas, que praticam atividades de assessoramento, consultoria, análise e assistência jurídica, a PEC há que tomar o cuidado para restringir o reconhecimento como advogado público apenas daqueles que, independente do *nomen iuris* do cargo, prestaram concurso público para desenvolver atividades próprias do advogado, de conformidade com o Estatuto da Advocacia, tendo, inclusive, sido exigido o respectivo registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para desempenho das atribuições. Esta regra também é extensível àqueles que foram estabilizados pelo artigo 19, do ADCT, desde que seus cargos sejam compatíveis ou correlatos com as atividades da advocacia.

Em hipótese alguma, a PEC poderá acobertar situações de desvio de função. Se o servidor fez concurso para agente administrativo e, posteriormente,

obteve a carteira da OAB, e o ente público, por alguma razão, o colocou para desenvolver atividades de assessoria jurídica, ele terá que retornar ao seu cargo originário, pois, tecnicamente, não pode ser considerado advogado público desse órgão. O desvio de função é ilegalidade e deve ser corrigido pelo gestor público.

Importante assinalar, ainda, que **a PEC não faz qualquer transposição de cargos**, vez que isso seria inconstitucional. O seu mérito está em **uniformizar a pluralidade de nomenclaturas** que foram disseminadas para alcunhar os advogados públicos, tais como: *gestor jurídico, assessor jurídico, consultor jurídico, analista jurídico*, técnico jurídico, dentre outros.

Desse modo, a exemplo do que ocorreu com os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias (EC 51/2006 e Lei 11.350/2006), a proposta ora apresentada contempla no seu corpo a formação de comissão, no âmbito de cada órgão ou entidade pública, para analisar as atribuições originárias dos cargos, de modo que se possa proceder com segurança a sua certificação como sendo de advogado público, uniformizando, a partir daí, as nomenclaturas.

Também não se pode descuidar que vige na organização do Estado brasileiro o **princípio da simetria**, fazendo com que, *mutatis mutandis*, se repitam nos Estados-federados, no Distrito Federal e nos Municípios as mesmas estruturas da União. Exemplos dessa simetria podem ser encontrados no Ministério Público (MPF e MPE), na Defensoria Pública (DPU e DPE), no Tribunal de Contas (TCU, TCE e TCM), dentre outros.

No caso em tela, seguindo o citado princípio, abre-se a possibilidade de implantar nesses entes públicos estrutura de advocacia assemelhada ao adotada no âmbito federal. Há, portanto, uma lógica jurídica na proposição. Não se está, aqui, “inventando” estruturas.

No âmbito dos Municípios, apesar da necessidade de institucionalizar e profissionalizar a advocacia pública, não se pode descuidar que as condições econômicas muitas vezes impedem essa profissionalização. Assim, como medida de justiça, propõe-se que **a estruturação da advocacia pública seja obrigatória somente para municípios com mais de 100.000 habitantes**, concedendo-se o prazo de 5 (cinco) anos para a implantação. **Para municípios menores, a estruturação seria opcional**, tendo a regra da Constituição como norte a ser seguido caso ocorra a implantação da advocacia pública, por livre e espontânea vontade do gestor.

Importante esclarecer que, de modo geral, todos os municípios, seja grande ou pequeno, possuem a figura do procurador, até porque é necessário atuar, de modo judicial e extrajudicialmente, na defesa dos interesses do Ente público. Também é comum terem em seus quadros servidores responsáveis por emitir pareceres jurídicos, mormente, em sede de licitações, contratos públicos e pretensões de servidores. Portanto, **a PEC não estará inovando neste ponto e tampouco criando “despesas”. Ela simplesmente vai regulamentar o que já existe.**

Outro ponto que deve ser enfrentado na regulamentação da advocacia pública é o seu caráter de **dedicação exclusiva**, pois não se concebe que o profissional possa, a um só tempo, atuar tanto no âmbito da Administração Pública quanto na seara privada. Este comportamento, além de transformar a atividade do cargo público numa espécie de “bico”, configura concorrência desleal, pois aquele que trabalha no serviço público leva vantagem na captação de clientes, que podem iludir-se com um aparente poder desses advogados na resolução de questões, apenas pelo fato deles pertencerem aos quadros da Administração Pública.

Ademais, pelo **princípio do paralelismo**, se aos membros do Ministério Público, aos Defensores Públicos e aos Advogados da União é vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais, não tem porque os advogados públicos terem essa permissão. Vedado para um, vedado para todos.

Todavia, não se podem desconsiderar situações já consolidadas, onde a pessoa fez o concurso sabendo-se de antemão que poderia advogar na seara privada e, de modo concomitante, exercer o seu cargo na Administração Pública. Assim, é necessário criar uma regra de transição, recepcionando situações já existentes, e **vedando o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais apenas para os novos servidores**. Desse modo, a pessoa prestará o concurso já sabendo antecipadamente da proibição e, ao mesmo tempo, acaba-se paulatinamente com a possibilidade de advocacia privada à medida que os atuais servidores vagarem os seus cargos. No futuro, nenhum advogado público poderá praticar atos da advocacia fora de suas atribuições institucionais.

Assim, com base no conceito jurídico da descentralização da administração pública (administração direta e indireta), no princípio da especificidade (ou especialidade), na ausência da intenção de unicidade do Constituinte Originário, no fato de que os municípios fazem parte da organização do Estado brasileiro, da

existência de fato e de direito das atividades de assessoria jurídica no âmbito da Administração Pública e nos princípios da simetria e do paralelismo, propõe-se que a PEC 80, de 2015, seja revista para contemplar o **sistema orgânico da advocacia pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, de modo a circunscrever todos os profissionais que prestaram concurso ou foram estabilizados pelo artigo 19 do ADCT para exercerem as atividades próprias de advogado público, na forma do substitutivo que ora se apresenta.

Apresentadas as justificativas pertinentes, cumpre assinalar que a presente proposição tem por finalidade corrigir uma grave distorção prática que ocorre no âmbito do sistema da advocacia pública brasileira, onde convivem, nem sempre de modo harmônico, Procuradores dos Estados, Procuradores das Autarquias, Procuradores das Fundações Públicas e Advogados Públicos.

A maior prova dessa desarmonia e de que a situação não está juridicamente resolvida é a pluralidade de sistemas que foram adotados nos diversos entes da federação, todos de forma absolutamente aleatória. É uma verdadeira “colcha de retalhos”. Sem contar, as inúmeras ações que tramitam no Poder Judiciário.

Desse modo, apresentamos a presente Proposta de Emenda Substitutiva, contando, desde já, com a sua aprovação, certos de que ela resultará em fortalecimento da advocacia pública do país e, principalmente, contribuirá para atender ao interesse público que permeia a matéria.

Ao fim, gostaríamos de agradecer publicamente à ABRAP – Associação Brasileira dos Advogados Públicos, na pessoa do seu Presidente, Dr. Marcos Stamm, pelo comportamento democrático e participativo na construção desta Proposta de Emenda à Constituição.

Também queremos agradecer às valiosas contribuições individuais de melhorias ao texto que nos foram enviadas por pessoas de todo o Brasil, em especial, pelos Advogados Públicos Romélia Ribeiro Peron, Ana Maria Barata, Luiz Eduardo de Souza, Lorena Dahás, Jorge de Souza, Deivison Pereira, Edmilson Moura de Oliveira, Edson Pinto, Levy Pinto de Castro Filho, Liliane Simioni, Sarah Camacho, Santiago Bilhão, Andrea Nóbrega, Sílvia Carmona, Thiago Donegá, Jefferson Lopes, Selma Souza, Hilca Viana, Bruna Carla, Janaina Oliveira, Melissa Duarte, Letícia Campos, Marié Miranda, Pedro Siqueira, Rafael Fernandes, dentre outros.

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

Sala das Comissões, 22 de setembro 2015.

Deputado **VALTENIR PEREIRA**



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PEC08015

24/09/2015
18:04

Relatório de Verificação de Apoioamento

EMENDA NA COMISSÃO Nº 1/15

Proposição: EMC-1/2015 PEC08015 => PEC-80/2015

Autor da Proposição: VALTENIR PEREIRA E OUTROS

Data de Apresentação: 23/09/2015 20:37:00

Ementa: Acrescenta o artigo 132-A à Constituição da República, e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo as procuradorias autárquicas e fundacionais e regulando a transição das atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica para o sistema orgânico das Procuradorias Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Totais de Assinaturas:

Confirmadas	184
Não Conferem	11
Fora do Exercício	-
Repetidas	4
Ilegíveis	-
Retiradas	-
TOTAL	199
MÍNIMO	171
FALTAM	-

Assinaturas Confirmadas

Nº	Nome do Parlamentar	Partido	UF
1	Abel Mesquita Jr.	PDT	RR
2	Adalberto Cavalcanti	PTB	PE
3	Adelmo Carneiro Leão	PT	MG
4	Ademir Camilo	PROS	MG
5	Aelton Freitas	PR	MG
6	Afonso Florence	PT	BA
7	Aguinaldo Ribeiro	PP	PB
8	Alberto Filho	PMDB	MA
9	Alexandre Leite	DEM	SP
10	Alexandre Valle	PRP	RJ
11	Alfredo Kaefer	PSDB	PR
12	Alice Portugal	PCdoB	BA
13	Aliel Machado	PCdoB	PR
14	Anderson Ferreira	PR	PE
15	André Figueiredo	PDT	CE
16	Andre Moura	PSC	SE
17	Antônio Jácome	PMN	RN
18	Arnaldo Jordy	PPS	PA
19	Arthur Lira	PP	AL
20	Arthur Oliveira Maia	SD	BA
21	Assis Carvalho	PT	PI
22	Augusto Carvalho	SD	DF
23	Bacelar	PTN	BA
24	Baleia Rossi	PMDB	SP
25	Benito Gama	PTB	BA
26	Betinho Gomes	PSDB	PE
27	Beto Faro	PT	PA
28	Bohn Gass	PT	RS
29	Capitão Augusto	PR	SP
30	Carlos Andrade	PHS	RR
31	Carlos Henrique Gaguim	PMDB	TO
32	Carlos Manato	SD	ES
33	Carlos Marun	PMDB	MS
34	Carmen Zanotto	PPS	SC
35	Celso Pansera	PMDB	RJ
36	César Messias	PSB	AC
37	Chico Alencar	PSOL	RJ

38 Chico Lopes	PCdoB	CE
39 Christiane de Souza Yared	PTN	PR
40 Conceição Sampaio	PP	AM
41 Dagoberto	PDT	MS
42 Dâmina Pereira	PMN	MG
43 Daniel Almeida	PCdoB	BA
44 Danilo Forte	PSB	CE
45 Davidson Magalhães	PCdoB	BA
46 Delegado Éder Mauro	PSD	PA
47 Delegado Waldir	PSDB	GO
48 Dilceu Sperafico	PP	PR
49 Domingos Sávio	PSDB	MG
50 Dr. Jorge Silva	PROS	ES
51 Edmilson Rodrigues	PSOL	PA
52 Eduardo Cury	PSDB	SP
53 Efraim Filho	DEM	PB
54 Elizeu Dionizio	SD	MS
55 Eliziane Gama	PPS	MA
56 Elmar Nascimento	DEM	BA
57 Enio Verri	PT	PR
58 Evair de Melo	PV	ES
59 Evandro Gussi	PV	SP
60 Ezequiel Fonseca	PP	MT
61 Fabio Reis	PMDB	SE
62 Fausto Pinato	PRB	SP
63 Fernando Jordão	PMDB	RJ
64 Flávia Moraes	PDT	GO
65 Francisco Chapadinha	PSD	PA
66 Genecias Noronha	SD	CE
67 Geraldo Resende	PMDB	MS
68 Gilberto Nascimento	PSC	SP
69 Givaldo Carimbão	PROS	AL
70 Gonzaga Patriota	PSB	PE
71 Gorete Pereira	PR	CE
72 Goulart	PSD	SP
73 Hélio Leite	DEM	PA
74 Henrique Fontana	PT	RS
75 Hildo Rocha	PMDB	MA
76 Hissa Abrahão	PPS	AM
77 Hugo Motta	PMDB	PB
78 Irmão Lazaro	PSC	BA

79 Ivan Valente	PSOL	SP
80 Jandira Feghali	PCdoB	RJ
81 Jéssica Sales	PMDB	AC
82 Jô Moraes	PCdoB	MG
83 João Arruda	PMDB	PR
84 João Campos	PSDB	GO
85 João Derly	PCdoB	RS
86 João Fernando Coutinho	PSB	PE
87 João Marcelo Souza	PMDB	MA
88 Joaquim Passarinho	PSD	PA
89 Jorge Côrte Real	PTB	PE
90 Jorginho Mello	PR	SC
91 José Airton Cirilo	PT	CE
92 Josi Nunes	PMDB	TO
93 Júlia Marinho	PSC	PA
94 Júlio Delgado	PSB	MG
95 Junior Marreca	PEN	MA
96 Juscelino Filho	PRP	MA
97 Laercio Oliveira	SD	SE
98 Lázaro Botelho	PP	TO
99 Lelo Coimbra	PMDB	ES
100 Leo de Brito	PT	AC
101 Leonardo Monteiro	PT	MG
102 Leonardo Picciani	PMDB	RJ
103 Leonardo Quintão	PMDB	MG
104 Leônidas Cristino	PROS	CE
105 Leopoldo Meyer	PSB	PR
106 Luiz Carlos Ramos	PSDC	RJ
107 Luiz Cláudio	PR	RO
108 Luiz Couto	PT	PB
109 Luiz Sérgio	PT	RJ
110 Luizianne Lins	PT	CE
111 Magda Mofatto	PR	GO
112 Mandetta	DEM	MS
113 Manoel Junior	PMDB	PB
114 Marcelo Aguiar	DEM	SP
115 Marcelo Aro	PHS	MG
116 Marcelo Castro	PMDB	PI
117 Marcelo Matos	PDT	RJ
118 Marcelo Squassoni	PRB	SP
119 Marcio Alvino	PR	SP

120 Márcio Marinho	PRB	BA
121 Marco Maia	PT	RS
122 Marcos Abrão	PPS	GO
123 Marcus Vicente	PP	ES
124 Marinaldo Rosendo	PSB	PE
125 Mário Negromonte Jr.	PP	BA
126 Maurício Quintella Lessa	PR	AL
127 Mauro Pereira	PMDB	RS
128 Max Filho	PSDB	ES
129 Miguel Lombardi	PR	SP
130 Milton Monti	PR	SP
131 Moema Gramacho	PT	BA
132 Moroni Torgan	DEM	CE
133 Moses Rodrigues	PPS	CE
134 Nilto Tatto	PT	SP
135 Nilton Capixaba	PTB	RO
136 Odorico Monteiro	PT	CE
137 Orlando Silva	PCdoB	SP
138 Pastor Eurico	PSB	PE
139 Paulo Foletto	PSB	ES
140 Paulo Magalhães	PSD	BA
141 Paulo Pimenta	PT	RS
142 Paulo Teixeira	PT	SP
143 Pedro Chaves	PMDB	GO
144 Pedro Cunha Lima	PSDB	PB
145 Pompeo de Mattos	PDT	RS
146 Pr. Marco Feliciano	PSC	SP
147 Professora Marcivania	PT	AP
148 Rafael Motta	PROS	RN
149 Reginaldo Lopes	PT	MG
150 Renata Abreu	PTN	SP
151 Ricardo Izar	PSD	SP
152 Ricardo Teobaldo	PTB	PE
153 Ricardo Tripoli	PSDB	SP
154 Ronaldo Fonseca	PROS	DF
155 Roney Nemer	PMDB	DF
156 Rosângela Curado	PDT	MA
157 Rubens Pereira Júnior	PCdoB	MA
158 Ságuas Moraes	PT	MT
159 Sandes Júnior	PP	GO
160 Sandro Alex	PPS	PR

161 Saraiva Felipe	PMDB	MG
162 Sarney Filho	PV	MA
163 Sérgio Brito	PSD	BA
164 Sergio Souza	PMDB	PR
165 Sergio Vidigal	PDT	ES
166 Sibá Machado	PT	AC
167 Sóstenes Cavalcante	PSD	RJ
168 Toninho Wandscheer	PT	PR
169 Valdir Colatto	PMDB	SC
170 Valtenir Pereira	PROS	MT
171 Veneziano Vital do Rêgo	PMDB	PB
172 Vicentinho Júnior	PSB	TO
173 Victor Mendes	PV	MA
174 Waldenor Pereira	PT	BA
175 Walter Ihoshi	PSD	SP
176 Weliton Prado	PT	MG
177 Wellington Roberto	PR	PB
178 Wilson Filho	PTB	PB
179 Wolney Queiroz	PDT	PE
180 Zé Carlos	PT	MA
181 Zé Silva	SD	MG
182 Zeca Cavalcanti	PTB	PE
183 Zeca do Pt	PT	MS
184 Zenaide Maia	PR	RN

Assinaturas que Não Conferem

Nº	Nome do Parlamentar	Partido	UF
1	Afonso Motta	PDT	RS
2	Alex Manente	PPS	SP
3	Alfredo Nascimento	PR	AM
4	Beto Salame	PROS	PA
5	Cícero Almeida	PRTB	AL
6	Heráclito Fortes	PSB	PI
7	José Reinaldo	PSB	MA
8	Major Olimpio	PDT	SP
9	Marcos Rotta	PMDB	AM
10	Valmir Assunção	PT	BA
11	Wadson Ribeiro	PCdoB	MG

Assinaturas Repetidas

Nº	Nome do Parlamentar	Partido	UF	Assinaturas Repetidas
1	Hildo Rocha	PMDB	MA	1
2	João Marcelo Souza	PMDB	MA	1
3	Marcelo Aguiar	DEM	SP	1
4	Marcos Rotta	PMDB	AM	1

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80-A, DE 2015, DO SR. VALTENIR PEREIRA E OUTROS, QUE "ACRESCENTA O ARTIGO 132-A À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, E OS PARÁGRAFOS 1º, 2º E 3º AO ARTIGO 69 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, ESTABELECENDO AS PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS E REGULANDO A TRANSIÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA, ASSESSORAMENTO E CONSULTORIA JURÍDICA PARA O SISTEMA ORGÂNICO DAS PROCURADORIAS GERAIS DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS"

I – RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, que tem como primeiro subscritor o nobre Deputado VALTENIR PEREIRA, objetiva acrescentar o art. 132-A e os parágrafos primeiro, segundo e terceiro ao art. 69 da Constituição Federal, dispondo que:

a) no âmbito das autarquias e fundações públicas, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os cargos efetivos de assistência, assessoramento, consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, serão privativos de advogados, organizados em carreira, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases;

b) os cargos efetivos da administração direta, dos Poderes Legislativo e Executivo, com atribuições de assistência, assessoramento e consultoria jurídica, providos até a promulgação desta Emenda, serão vinculados técnica e administrativamente às Procuradorias Gerais dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo extintos com a vacância, preservadas situações já consolidadas nas Constituições Estaduais;

c) os detentores dos cargos previstos no item *b*, dos respectivos entes federados, não poderão exercer a representação judicial;

d) cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no item *b*.

Na Justificação, os autores lembram que a presente Emenda à Constituição é fruto de amplo acordo e discussão tida com os representantes das

Associações Nacionais dos Procuradores (ANAPE) e dos Advogados Públicos (ABRAP), quando da análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 373, de 2013, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Naquela oportunidade, foram apresentados oito votos em separados, que se posicionaram pela inadmissibilidade da PEC 373/2013, sob o entendimento de que a proposição padecia de inconstitucionalidades insuperáveis ao atentar contra a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, inciso I, da CF), sobretudo em relação à autonomia política que goza os entes federados, interferindo nos seus poderes de autogoverno e auto-organização; além de agredir o princípio do concurso público (art. 37, inciso II da CF).

Ante as acaloradas discussões acerca da matéria nas reuniões que se seguiram na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, acordaram os autores com a redação da presente Proposta, que pretendeu conciliar todos os legítimos interesses das categorias envolvidas, na tentativa de evitar a pluralidade de sistemas, distorções, confusões e perpetuação de discussões judiciais.

A PEC 80/2015, ao ser apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desta Casa, obteve parecer favorável quanto a sua admissibilidade, recebendo, porém, uma emenda saneadora de inconstitucionalidade, que consiste na supressão da expressão “dos Poderes Legislativo e Executivo”, constante no § 1º do art. 69 da Constituição Federal, de acordo com a redação que lhe foi dada pelo art. 2º da PEC.

Em 10 de setembro último essa Comissão Especial foi instalada, tendo sido eleito para Presidente o DEPUTADO DAGOBERTO; para 1º Vice-Presidente, DEPUTADO MÁRCIO MARINHO; 2º Vice-Presidente, DEPUTADO SÉRGIO SOUZA e 3º Vice-Presidente, DEPUTADO SANDRO ALEX.

No prazo regimental de dez sessões, foi apresentada a **Emenda Substitutiva nº 1/2015**, do DEPUTADO VALTENIR PEREIRA e outros, que altera a proposição principal “de modo a contemplar a estrutura orgânica ideal da Advocacia Pública brasileira, recepcionando as carreiras dos Procuradores dos entes públicos, dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais e dos Advogados Públicos”.

Nos meses de outubro e novembro de 2015, a Comissão realizou cinco audiências públicas, sendo ouvidos os seguintes convidados:

- Audiência pública realizada em 14.10.2015:

- MARCELLO TERTO E SILVA, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, que se posicionou contrariamente às propostas, ao considerar que não houve omissão por parte do constituinte originário, não há lacuna constitucional a ser preenchida, que as propostas confrontam e conformam a jurisprudência firmada do Supremo Tribunal Federal e que violam o pacto federativo recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados (PEC 172/2012);

- CARLOS JEHA KAYATH, Conselheiro Seccional da OAB do Pará, manifestou-se no sentido de que se rejeite a proposta principal, mas que seja aprovada a Emenda Substitutiva nº 1/2015, argumentando que a proposição acessória intenta reproduzir nos Estados a eficiência do modelo da advocacia pública federal e conserta as distorções atualmente existentes. O convidado lembrou, ainda, que o Supremo Tribunal Federal ao decidir sobre a medida provisória que transformou assistentes jurídicos da Advocacia Geral da União em advogados da União, a relatora do processo, Ministra Ellen Gracie considerou a medida legal (ADI nº 2.713);

- FRANCISCO WILKIE REBOUÇAS JÚNIOR, Presidente do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, manifestou-se pela inconstitucionalidade das propostas, frisando estar em missão institucional e não corporativa. Citou que dos vinte e sete Procuradores-Gerais de Estado, vinte e três já assinaram documento se posicionando contra a aprovação da PEC 80/2015, por considerarem que a medida está na contramão da eficiência e do respeito à coisa pública, além de afrontar o pacto federativo;

- MARCOS VICTÓRIO STAMM, Presidente da Associação Brasileira de Advogados Públicos – ABRAP, defendeu que agir contra a PEC é agir contra o art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal, de vez que os Advogados Públicos estão sendo discriminados, que os Procuradores Autárquicos fazem o trabalho dos Procuradores de Estado e não tem o devido reconhecimento e respeito.

Salientou que não se trata de transposição, mas sim de uniformização quanto à denominação de cargos;

- Audiência pública realizada em 21.10.2015:

- EUZÉBIO FERNANDO RUSCHEL, Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, fez uma apresentação do funcionamento dos serviços jurídicos no Estado do Rio Grande do Sul. Assinalou que desde os anos 80 a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações do Estado é feita pelos Procuradores do Estado. Atualmente o Estado tem um milhão de processos judiciais, dentre esses apenas quinze por cento envolvem autarquias. Considerando terem sido extintas no Estado as carreiras de procuradores autárquicos e fundacionais, a PEC 80/2015 tem causado grande preocupação, pois sua aprovação significaria a recriação dessas carreiras e conseqüentemente aumento de despesa.

- JOSÉ LAGANA, Diretor de Defesas das Prerrogativas da Associação Brasileira de Advogados Públicos – ABRAP, iniciou seu pronunciamento lendo um trecho do discurso proferido pelo Deputado Ulysses Guimarães, quando da promulgação da Constituição de 1988. Defendeu a PEC 82/2015 que vem ao encontro do art. 3º da Constituição Federal, que rejeita toda forma de discriminação. Lembrou que quando esteve no Rio Grande do Sul foi informado de que os assistentes jurídicos fazem todo o trabalho jurídico, mas quem assina as petições são os Procuradores do Estado, o que tem gerado um sentimento de insatisfação e medo de represálias. Concluiu afirmando que a aprovação da PEC 80/2015 é um ato de justiça, pois definirá a situação funcional de todos servidores que militam na área jurídica;

- Audiência pública realizada em 28.10.2015:

- LEONARDO ROCHA DE ALMEIDA, Procurador Geral da Universidade Estado do Rio de Janeiro (UERJ), expôs sobre a autonomia administrativa das universidades públicas, consagrada no art. 207 da Constituição Federal. No entendimento do palestrante, a ideia de que todas as autarquias e fundações deveriam ser atreladas às Procuradores Estaduais colide com o dispositivo constitucional. A seguir, foi trazido um vídeo com breve pronunciamento

do Ministro Luiz Fux em um evento da UERJ, em 2013. Ao ser questionado sobre a importância das Procuradorias autárquicas e fundacionais, o Ministro respondeu que “a Procuradoria independente tem a virtude de focar sobre questões particulares da entidade e desenvolver a defesa de maior excelência, exatamente porque o assunto passa a ser específico e a preocupação também”.

- MARCELO BRABO MAGALHÃES, ex-Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB de Alagoas, iniciou seu pronunciamento lembrando o § 1º do art. 3º do Estatuto da OAB, que expressamente cita como atividades que exercem a advocacia as “Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional”. Lembrou também o art. 2º do Provimento nº 114, de 2006, do Conselho Federal da OAB, no qual disciplina o exercício das atividades de advocacia pública, reconhecendo como autônomos os membros das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das respectivas entidades autárquicas e fundacionais. Citou copiosa jurisprudência que reafirma a autonomia e independência das Procuradorias autárquicas e fundacionais.

- Audiência pública realizada em 4.11.2015:

- RENATO RODRIGUES VIEIRA, Procurador-Geral Federal, que, sem entrar no mérito da Proposta em exame, trouxe subsídios sobre o processo de criação da Procuradoria-Geral Federal na Advocacia Geral da União. O palestrante lembrou que até o ano 2000 havia cento e setenta órgãos vinculados à Advocacia Geral da União. O primeiro passo para promoção de uma melhor organização das carreiras jurídicas federais ocorreu quando Gilmar Mendes, então Advogado-Geral da União, percebeu a dificuldade dessa descentralização e por meio da Medida Provisória nº 1.984, de 2000, criou uma Coordenadoria de Órgãos Vinculados. O passo seguinte foi a edição da MP nº 2.048-26, de 2000, que criou o cargo de procurador federal pela transformação dos cargos de procurador autárquico, advogados, assistentes jurídicos de autarquias e fundações públicas federais. Hoje, decorridos treze anos, a mudança mostrou-se benéfica, pois melhorou significativamente a qualidade do serviço prestado, com economia de mais de cem milhões de reais e o fomento de políticas públicas.

- MAURÍCIO EDUARDO SÁ DE FERRANTE, Vice-Presidente da Associação de Advogados Públicos do Paraná, discorreu sobre a sua experiência de mais de quarenta anos de advocacia pública. Lembrou que ao tempo da constituinte constatou-se desde logo que o Ministério Público não poderia ser o representante da União, logo era necessário se buscar um modelo de advocacia pública. O palestrante asseverou que os advogados públicos não podem ser tratados como advogados de primeira e de segunda classe. De sorte que, em seu entender, a PEC 80/2015 é uma oportunidade impar para que se possa organizar o serviço advocatício público, sobretudo dos Estados.

- Audiência pública realizada em 11.11.2015:

- GEÓRGIA TEIXEIRA JEZLER CAMPELLO, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM, iniciou sua fala opondo-se ao art. 3º da Emenda Substitutiva nº 1/2015, que limita a regra aos municípios com mais de cem mil habitantes. Segundo informou a palestrante, muitos municípios pequenos já têm procuradores e assistentes jurídicos, mas ainda sem a obrigatoriedade de concurso público. É preciso assim avançar nesse sentido, de vez que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a advocacia pública não pode ser exercida por temporários. Entende que negar a constitucionalização dos procuradores municipais é antirrepublicano. A prevalecer tal norma, dos 5.570 municípios existentes no país, somente 304 teriam carreira estruturada.

- PAOLA AIRES CORRÊA LIMA, Procuradora-Geral do Distrito Federal, posicionou-se no sentido de que, para o Distrito Federal, a PEC 80/2015 representa um grande retrocesso. Argumentou que a unificação na representação judicial e na consultoria jurídica significa uma melhoria da atividade jurídica e economia para o erário. Essa questão de unificação já foi devidamente normatizada pelo Constituinte de 88, que não cometeu nenhum esquecimento, e está pacificada pelo Supremo Tribunal Federal. Para a palestrante, não há como calcular o impacto financeiro de uma medida como essa. Entende que o grande problema hoje enfrentado pelo Distrito Federal é que cada órgão quer efetuar despesas só olhando para o seu próprio quintal, sem unificação, sem visão de Estado.

- VANESSA SARAIVA ABREU, Procuradora Chefe da Advocacia Regional do Estado de Minas Gerais em Brasília, expôs que o entendimento em Minas Gerais caminha na mesma linha do Distrito Federal. Relatou que em Minas Gerais houve uma reestruturação da advocacia pública em 2003 e que foi exitosa. Nesse ano foi criada a Advocacia Geral do Estado pela fusão de dois órgãos, conforme previsto em Emenda da Constituição do Estado. Inicialmente a Advocacia Geral tinha cento e oitenta procuradores, agora conta com quatrocentos e sessenta procuradores. O aumento foi gradual em todo o Estado, à medida que foi surgindo demanda e disponibilidade orçamentária. O resultado dessa unificação foi a significativa melhoria de gestão e eficiência. Considera a PEC 80 uma intervenção violadora da autonomia estadual.

- LUCIANE ROSA CRODA, Procuradora Geral Adjunta do Estado da Bahia, relatou que o Estado da Bahia também caminha para a unificação das carreiras. A experiência demonstrou que a diversidade leva a ineficiência. Atualmente existem apenas cinquenta e oito procuradores autárquicos, em um quadro em extinção, não sendo mais realizados concursos públicos desde a promulgação da Constituição de 1988. A convidada defendeu que se deve buscar uniformidade de entendimento para que haja efetiva segurança jurídica. É fundamental que haja segurança jurídica para que o Estado possa elaborar contratos e dar andamento aos negócios jurídicos essenciais para a economia estadual. Para a palestrante, não é justo que o Estado tenha que arcar agora com a despesa de criar novas carreiras.

- ROBERTO EDUARDO GIFFONI, Presidente da Associação dos Procuradores Federais, defendeu a aprovação da PEC, argumentando que a advocacia pública não pode ficar ao sabor das marés, ao sabor das vontades políticas do momento. As políticas públicas têm que ser feitas pelos braços do Estado que possuem maior mobilidade, que no caso são as autarquias e fundações. Nesse sentido, a PEC 80 instrumentaliza o governante para a execução de políticas públicas. O convidado ressaltou que não se pode ignorar o fato de que muitas procuradorias excluem os procuradores autárquicos e fundacionais.

- Mesa Redonda no Estado do Pará em 19.10.2015

Simultaneamente aos trabalhos da Comissão em Brasília, foi realizada uma Mesa Redonda no Estado do Pará, em atenção a requerimento aprovado do DEPUTADO HÉLIO LEITE, membro da Comissão e Coordenador do evento em Belem. A mesa redonda, que aconteceu no auditório do Centro Integrado de Governo do Estado do Pará, na sede da Casa Civil, contou com a participação das seguintes autoridades: SR. MARCELLO TERTO, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estado; SRA. APARECIDA VARANDA, Presidente dos Consultores Jurídicos do Pará; SR. DEIVISON PEREIRA, Presidente da Associação dos Procuradores Autárquicos do Pará; SR. JOSÉ ALBERTO VASCONCELLOS, da OAB-PA; SRA. ANA CLÁUDIA ABDULMASSIH, Vice-Presidente da Associação dos Procuradores do Estado do Pará; SR. EDMILSON MOURA, Secretário da Associação Brasileira dos Advogados Públicos; SR. ÁTILA RAMOS TAVARES, representante do Deputado Márcio Marinho, um dos autores da PEC 80/2015; SR. ULISSES VIANA, Presidente da Câmara Técnica e Representante do Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão apreciar o mérito da matéria, bem como se pronunciar sobre a admissibilidade e mérito da emenda apresentada, nos termos do que preceitua o art. 202, § 2º do Regimento Interno desta Casa.

Emenda Substitutiva nº 1/2015

No que tange a admissibilidade formal da Emenda Substitutiva nº 1/2015, constata-se que a proposição foi legitimamente apresentada e o número de subscrições são suficientes, conforme atesta a Secretaria desta Comissão. De outra parte, não há qualquer óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição, de vez que o país encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Quanto à admissibilidade material da Emenda Substitutiva nº 1/2015, entendo que há objeções ao seu conteúdo, de vez que excede em muito ao originalmente proposto, constituindo ameaça ao núcleo imutável consagrado no inciso I, do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, ou seja, atinge diretamente a forma federativa do Estado, ao obstringir a autonomia dos Estados membros e dos Municípios.

A Emenda Substitutiva nº 1/2015 extrapola ao intentar em seu art. 1º a criação de um Sistema Orgânico para Advocacia Pública a ser adotado por todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, criando carreiras e concedendo-lhes estabilidade, em desprezo aos princípios de autogoverno e auto-organização dos entes federados. O citado dispositivo chega a ignorar a realidade de que em alguns Estados já não há mais Procuradorias Autárquicas e Fundacionais, já absorvidas que foram, há anos, pelas Procuradorias dos Estados, a teor do que ordena o art. 132 da Constituição Federal, que propugnou pela unificação na prestação dos serviços jurídicos públicos. Além de flagrantemente violador da autonomia dos entes federados, a recriação desses órgãos ensejaria uma despesa inteiramente indesejada no atual momento financeiro do país e, em muitos casos, totalmente desnecessária, já que a experiência da unificação levada a efeito pelos Governos estaduais têm sido exitosa.

No art. 3º da Emenda Substitutiva nº 1/2015 deparamo-nos com dupla violação à autonomia dos Municípios, ao estabelecer, sem qualquer amparo jurídico, fático ou científico, um redutor para que seja adotado o sistema engendrado pelo art. 1º. Aos Municípios com menos de cem mil habitantes seria facultado à adoção do novo sistema, mas aos com população igual ou superior a esse número, a implantação do sistema seria obrigatória e no prazo de cinco anos!

O art. 4º da mesma Emenda Substitutiva nº 1/2015 novamente se observa uma intromissão indevida na auto-organização dos entes federados, quando pretende determinar os requisitos para que entidade pública possa conferir aos seus servidores certificação, a fim de que possam exercer os cargos de advogados públicos ou procuradores autárquicos ou fundacionais, chegando a estabelecer um prazo de trezentos e sessenta dias para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios concluam o processo de certificação.

Ante a tais excessos que comprometem a sua admissibilidade constitucional, parece-me indubitado que não se possa acolher a Emenda Substitutiva nº 1/2015.

Apreciação do mérito da PEC 80-A/2015

Quanto ao mérito da PEC 80-A/2015, cumpre-nos examinar mais detidamente as objeções feitas à matéria em discussão, que consistem basicamente em quatro linhas de argumentação, a saber: 1ª) Afronta a forma federativa de Estado, pela interferência no poder de auto-organização e autogoverno dos entes federados; 2ª) Violação do Pacto Federativo, por gerar aumento de despesa para os cofres estaduais e municipais, sem o repasse financeiro necessário para o seu custeio; 3ª) Afronta ao princípio do concurso público; e 4ª) Desrespeito ao princípio da unidade da representação judicial dos serviços jurídicos dos Estados.

Passo, pois, a considerar tais questões.

1. O complexo modelo federativo brasileiro

O constitucionalismo moderno identifica a natureza mista do ordenamento jurídico federal como a principal causa da pluralidade das formas federais de Estado. A existência simultânea dos dois modelos em um mesmo sistema jurídico é o que o Prof. Garcia Pelayo¹ qualificou de "*unidade dialética de duas tendências contraditórias*". A pluralidade das soluções contidas nos textos constitucionais e o dinamismo de seu funcionamento identificam as "*múltiplas visões do federalismo*", analisadas por Georges Burdeau² em seu monumental *Traité de Science Politique*.

A variedade de sistemas federais e a diversidade de soluções encontradas nos ordenamentos têm determinado a diversidade do federalismo contemporâneo, que se propaga pela América, Europa, Ásia, África e Oceania. Em todos esses continentes, em maior ou menor grau, atuam as duas tendências que distinguem a estrutura federal: a tendência à unidade, que inspira o federalismo simétrico, e a tendência à diversidade, característica do federalismo assimétrico.

A simetria ou assimetria do federalismo decorre dos mais variados fatores, tais como, cultura, etnia, língua etc. No federalismo simétrico se

¹ PELAYO, Garcia. *Derecho Constitucional Comparado*. Aliança Editorial, 1984. p. 218.

² BURDEAU, George. *Traité de Science Politique*. t. 2. 2. ed. L.G.D.J., 1967. p. 476.

verifica a homogeneidade de cultura e desenvolvimento, como é o caso dos Estados Unidos. Já o federalismo assimétrico ocorre nos Estados complexos, que convivem com diversidade linguística, questões étnicas de especial complexidade histórica, grande riqueza cultural e diversas realidades econômicas, como ocorrem no Brasil.

Sob o enfoque estritamente jurídico-constitucional, Raul Machado Horta³, grande especialista do Estado Federal, assim doutrina as principais características desses dois modelos de federalismo:

“O federalismo simétrico pressupõe a existência de características dominantes, que servem para diferenciá-lo do federalismo assimétrico, de certo modo infenso, este último, a uma sistematização rigorosa. Se utilizarmos a caracterização lógico-formal de Kelsen para demonstração de nosso raciocínio, o federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas. Projetada na concepção de Kelsen a simetria federal, envolve a existência de um ordenamento jurídico central, e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis pelas normas federais da União e as locais dos Estados-Membros, organizados e comandados pela Constituição Federal que alimenta o funcionamento do ordenamento central e dos ordenamentos parciais. O esquema normativo assim descrito é constante e regular, compondo a estrutura normativa do federalismo simétrico.”

O Brasil desde a Constituição de 1934 adotou um modelo de federalismo considerado assimétrico. De sorte que, a nossa Constituição de 1988 contempla diversos dispositivos atípicos da teoria da federação, que claramente manifestam sua assimetria, entre os quais se destaca: o art. 1º, *caput* e art. 18, que atribui soberania à República Federativa do Brasil, como nível mais alto dentro do Direito nacional, e dota a União de autonomia; ainda no art. 18, introduz o Município como ente federativo; o art. 23, parágrafo único, que consagra o equilíbrio entre os entes federados; art. 43, que propugna pela redução das desigualdades regionais;

³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2ª Ed., Belo Horizonte, Del Rey, 1999, p. 503-504.

art. 151, I, que veda preferências da União com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Contudo, o festejado doutrinador Dallari⁴ ressalta que a despeito de nosso federalismo ser considerado como assimétrico não se pode negar uma supremacia da União, pois, a Constituição brasileira, na forma como é disciplinada a distribuição de competências, demonstra a supremacia do poder federal. Segundo Dallari esta supremacia decorre da enumeração de competências federais serem mais amplas e, ainda, pela União ter competência para fixar normas gerais em matéria de competência estadual.

De fato, a diversidade na organização constitucional de nosso federalismo admite outras regras que compõem a estrutura normativa de um federalismo assimétrico. O melhor exemplo é exatamente a regra de repartição de competências lembrado por Dallari. O modelo clássico do federalismo simétrico, que enumera os poderes exclusivos da União e os poderes reservados aos Estados, inspirado na Constituição dos Estados Unidos (art. 1 - Seção VIII), foi mantido pela Constituição Federal de 1988 (arts. 21, 22 e 25), mas que também inovou, introduzindo o modelo assimétrico da Constituição Federal da Áustria de 1920 e da Lei Fundamental da Alemanha de 1949, que criaram competências advindas do campo da legislação concorrente da União e dos Estados. (art. 24, I até XVI).

Não se pode olvidar que o nosso federalismo foi muito aprimorado pela Constituição de 1988. O texto melhorou significativamente a repartição de competências, que é a peça fundamental do sistema, pelo desenvolvimento conferido à legislação concorrente, que comporta a atividade legislativa da União e do Estado sobre idêntica matéria, observadas as regras constitucionais. Implantou mecanismos do federalismo cooperativo no plano financeiro da repartição tributária e nas relações intergovernamentais, para alcançar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional.

Contudo, impende considerar que a complexidade do modelo federativo brasileiro, as lacunas de regulamentação das normas de cooperação e a visão patrimonialista que ainda persiste em muitos setores da gestão pública tornam sobremaneira difícil a tarefa de planejamento e organização das carreiras públicas.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 69-70

Parece-me, assim, que o Constituinte originário ao redigir o art. 132, quis dar maior concretude a assimetria federativa quando tratou da Advocacia Pública. Foi particularmente detalhista quando tratou da atividade advocatícia na esfera federal, mas reticente ao cuidar da esfera estadual e omissa no tocante a esfera municipal. Creio que a postura do Constituinte foi proposital, a intenção era a de conceder autonomia aos Estados e Municípios para que se auto-organizassem dentro dos parâmetros que estabeleceria.

Nada obsta, porém, que identificadas distorções, possa o Constituinte derivado estabelecer princípios e normas gerais de gestão, a fim de que se obtenha harmonização na prestação dos serviços públicos em toda a República Federativa.

A esse respeito, vale lembrar que ao tempo da Reforma Administrativa levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, muito se discutiu quanto à admissibilidade constitucional de uma Proposta de Emenda à Constituição Federal estabelecer mudanças de estruturas e de procedimentos administrativos para os demais entes da federação. Naquele tempo entendeu-se, com anuência do Poder Judiciário, que a Reforma Administrativa que se estendia aos Estados e Municípios implementava novos formatos organizacionais e institucionais de maneira a contribuir para o revigoramento da administrativo, com impactos positivos sobre a ação governamental como um todo e sobre a sociedade, incorporando a dimensão da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Creio que esses mesmos propósitos devem continuar a ser perseguidos também para o aperfeiçoamento da prestação do serviço jurídico público. Neste sentido apresento um Substitutivo à PEC 80-A/2015, na tentativa de espantar toda discussão sobre violação à autonomia dos Estados e Municípios e ao Pacto Federativo, mas ao mesmo tempo reconhecer a importância dos servidores que exercem a advocacia pública e dar-lhes tratamento justo e isonômico.

2. Impacto Financeiro da Proposta

Recentemente, o Plenário desta Casa aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 172, de 2012, a chamada “PEC do Pacto Federativo”, que impede à União impor ou transferir qualquer encargo ou prestação de serviços aos

Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio.

No curso das audiências públicas desta Comissão foi cogitada a possibilidade de o modelo proposto pela PEC 80/2015 gerar impacto financeiro negativo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por aumento de despesa e, também, por contrapor-se ao comando da PEC do Pacto Federativo, já que não é previsto repasse financeiro para custear a sua implementação.

Primeiramente, há que se ressaltar que a PEC do “Pacto Federativo” ainda não ingressou em nosso ordenamento constitucional, atualmente a matéria se encontra em discussão no Senado Federal, podendo sofrer modificações e até mesmo ser rejeitada.

De qualquer forma, não se pode desconsiderar o fato de que em alguns Estados membros já não existem mais Procuradorias Autárquicas e Fundacionais, logo a recriação desses órgãos seria de fato oneroso para os orçamentos estaduais.

Diante dessa realidade, o Substitutivo que ora se apresenta intenta conciliar os interesses em tela, prevendo que no âmbito dos órgãos públicos dos entes federados *poderão* atuar Advogados Públicos que ficarão vinculados à Procuradoria-Geral ou, onde houver, às Procuradorias Autárquicas e Fundacionais, conforme dispuser a legislação do ente federado. De igual sorte, as Procuradorias das Autarquias e Fundações serão mantidas, de acordo com a estrutura administrativa estabelecida pelas unidades federadas. Vê-se, portanto, que não se cogita na criação de órgãos ou na reestruturação de administrações já em funcionamento, qualquer modificação nesse tocante será de acordo com a disponibilidade de quadros e recursos previstos em lei e planejados pelo ente federado.

Relativamente à inclusão dos Procuradores Municipais no texto do *caput* do art. 132 da Constituição Federal, o Substitutivo objetiva atender à antiga reivindicação da Associação dos Procuradores Municipais sobre a constitucionalização da carreira. Cumpre assinalar que tal inclusão não implica em oneração do orçamento municipal, de vez que a maioria dos 5.570 Municípios brasileiros já tem a carreira estruturada ou em vias de estruturação. Ressalte-se também que outra parcela significativa dos municípios subcontratam serviços

jurídicos, uma vez que todos necessitam deste tipo de representação, sendo estes serviços bem mais onerosos ao erário do que a instituição de procuradorias próprias nos municípios onde estas ainda não existem.

3. Inafastabilidade do Concurso Público

De fato, ao examinarmos a PEC 373/2013 (da qual se originou a PEC 80/2015), verifica-se deste pronto uma violação flagrante ao comando do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que consagra a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para a investidura de cargo ou emprego público. Entretanto ao examinarmos o texto revisado da PEC 80-A/2015 constata-se que a inconstitucionalidade arguida na proposição anterior foi atenuada.

Para escoimar qualquer dúvida que ainda persista, o Substitutivo expressamente prestigia o princípio do concurso público em todas as suas disposições.

4. Princípios da Unicidade e da Especialidade

A Constituição de 1988 criou uma nova estrutura na organização do Estado, a qual denominou de *Funções Essenciais à Justiça*. A criação destas estruturas em sede constitucional teve por objetivo dotar a institucionalidade brasileira de outros organismos de proteção do Estado de Direito. De sorte que, a constitucionalização do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Advocacia e da Defensoria Pública veio para melhor instrumentalizar o Estado.

Relativamente à Advocacia Pública, a nova estrutura constitucional não concedeu o mesmo tratamento aos entes federados. Na esfera federal, o Texto Magno foi explícito e detalhado, instituindo um novo órgão, a Advocacia-Geral de União, dando-lhe expressamente a competência de representar a União em juízo, atribuição que até então vinha sendo exercida pelo Ministério Público Federal. Em seu cuidadoso detalhamento a Constituição manteve a representação da Fazenda Nacional na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional já existente.

Quanto à esfera estadual e distrital, o Texto Constitucional foi muito sintético, o que levou de que a vontade magna expressa no art. 132 foi a de concentrar a representação judicial e consultoria jurídica dos entes federados em um único agente: os procuradores dos Estados e do Distrito Federal. O entendimento

prevalente foi no sentido de que a opção do constituinte foi atribuir à Advocacia Pública Estadual características de *unicidade e exclusividade*. *Unicidade*, porque somente aquele órgão poderia representar judicialmente e prestar consultoria jurídica ao ente federado e *exclusividade*, porque esta competência constitucional seria exclusiva dos procuradores dos Estados e do DF.

Nesse ponto, cumpre lembrar duas importantes decisões, em sede liminar, proferidas pelo Min. CELSO DE MELLO, que interpretam o art. 132 da Carta Política:

*“ADI 881 / ES - EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. **A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado**, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. (Publicada DJ de 24.04.1997)”* (grifos nossos)

“ADI 4144/RO – DECISÃO: (...) 2. Fundamento da pretensão de inconstitucionalidade. Sustenta-se, na presente sede de controle abstrato, em síntese, que referidos dispositivos do diploma legislativo estadual ora impugnado teriam incorrido em transgressão ao art. 132 da Constituição da República, considerados os fundamentos que assim foram expostos pela ANAPE (fls. 05/07): “As previsões contidas nos arts. 1º e 3º, além do respectivo Anexo único, que criam cargos de Coordenador Técnico de Assistência Jurídica e de diversos Assessores Jurídicos com funções de consultoria jurídica da

*Administração Direta, apresentam insanável mácula de inconstitucionalidade em razão de incompatibilidade com o art. 132, 'caput', da Constituição Federal. Tal incompatibilidade se dá pelo fato de que a Lei Complementar ora impugnada cria cargos com funções que, se exercidas no âmbito da Administração Direta do Estado de Rondônia, **usurpam prerrogativas e atribuições exclusivas de Procuradores de Estado, o que é intolerável invasão das tarefas constitucionalmente conferidas, com exclusividade, aos Representantes Judiciais e Extrajudiciais dessa unidade federada, concursados na forma da lei. No caso, fica patente que o legislador de Rondônia teve a clara intenção de cometer aos ocupantes desses cargos o exercício de tarefas que a Constituição atribui com exclusividade aos Procuradores de Estado. Ora, o que fariam todos esses Assessores Jurídicos, mais o Coordenador Técnico de Assessoria Jurídica, no caso, no Gabinete da Governadoria? É claro que é consultoria, assessoria jurídica e representação judicial, pois não se pode esquecer que esses dez cargos criados são de assessoria jurídica. No caso, **deve-se ter em mente que, nos termos do art. 132 da Constituição Federal, as funções de representação, assessoria e consultoria jurídica são de competência exclusiva dos Procuradores de Estado.*****"
(Publicada DJ de 19.12.2013) (grifos nossos)

O Substitutivo em apenso cuida assim da matéria reafirmando o princípio da unicidade da representação judicial e da prestação de consultoria jurídica, sem contudo desconsiderar o princípio da especialidade mantido por algumas unidades federadas.

III – CONCLUSÃO

De todo o exposto, parece-me indubitoso que a matéria merece ser acolhida. Entendo, por conseguinte, que a melhor opção seja a aprovação da

matéria na forma do Substitutivo que ora submetemos à consideração dos ilustres Pares.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto:

a) pela inadmissibilidade da Emenda Substitutiva nº 1/2015 e

b) pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015, na forma do Substitutivo em apenso.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ODORICO MONTEIRO
Relator

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80-A, de 2015

Acrescenta o art. 131-A, modifica a redação do *caput* do art. 132 da Constituição Federal e acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 69 do ADCT, dispondo sobre as atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 131-A:

"Art. 131- A. *No âmbito dos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta, e das entidades autárquicas e fundacionais públicas, pertencentes à Administração Indireta, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão atuar Advogados Públicos, organizados em carreira, para exercer representação judicial e atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas ou de provas e títulos, devendo todas as etapas do concurso ser acompanhadas pela Ordem dos Advogados do Brasil.*

Parágrafo único. *Os Advogados Públicos ficarão vinculados tecnicamente à Procuradoria-Geral das respectivas unidades federadas, ou, onde houver e conforme dispuser a legislação do ente federado, à Procuradoria da Autarquia ou à Procuradoria da Fundação Pública. (NR)"*

Art. 2º O caput do art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. *Os Procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.*

..... (NR)"

Art. 3º Ficam acrescidos ao art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, os seguintes §§ 1º e 2º, 3º e 4º :

"Art. 69.

§ 1º *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão manter em caráter permanente as Procuradorias Autárquicas e*

Fundacionais existentes na data da promulgação desta Emenda, de acordo com a estrutura administrativa estabelecida pela respectiva unidade federada.

§ 2º Aos Procuradores Autárquicos e Fundacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ingressaram na carreira pela aprovação em concurso público de provas e títulos e que estejam em exercício na data de promulgação desta Emenda Constitucional, é assegurada, com exclusividade, a representação judicial e extrajudicial do órgão a que pertençam. (NR)”

§. 3º. No âmbito das Administrações Diretas, das autarquias e das fundações públicas estaduais, distrital e municipais, os servidores efetivos e os que gozem de estabilidade conferida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que exercem atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica são garantidos os mesmos direitos e deveres previstos nesta Emenda Constitucional.

§ 4º A garantia prevista no Parágrafo anterior não se aplica aos servidores que se encontram em desvio de função e aos que não exerciam atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, ao tempo do ato de estabilização previsto pelo art. 19 do ADCT.

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

Sala das Reuniões, em de de 2015.

Deputado ODORICO MONTEIRO

Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO DO RELATOR

No curso da discussão da Proposta de Emenda Constitucional em epígrafe, ocorrida na reunião de 9 de dezembro último, analisei a sugestão oferecida pelo nobre Presidente desta Comissão, Deputado Dagoberto, e demais membros, e me convenci da necessidade de complementar meu voto, no sentido de manter o parecer e substitutivo apresentados em 25 de novembro último, alterando, contudo, minha apreciação sobre a Emenda Substitutiva nº 1/2015, para anuir quanto à sua admissibilidade.

Assim, manifesto meu voto:

a) pela admissibilidade da Emenda Substitutiva nº 1/2015 e, no mérito, pela sua rejeição; e

b) pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015, na forma do Substitutivo em apenso.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ODORICO MONTEIRO
Relator

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015, do Sr. Valtenir Pereira e outros, que "acrescenta o artigo 132-A à Constituição da República, e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo as procuradorias autárquicas e fundacionais e regulando a transição das atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica para o sistema orgânico das Procuradorias Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios", em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2015, com Substitutivo, e pela admissibilidade e, no mérito, pela rejeição da Emenda 1/2015 da PEC08015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Odorico Monteiro, que apresentou Complementação de Voto. Votaram

contrariamente ao Parecer do Relator os Deputados José Carlos Aleluia e Valtenir Pereira. Os Deputados Arthur Lira, Beto Salame, Fausto Pinato, Jorge Solla, José Carlos Aleluia, Ronaldo Lessa e Toninho Wandscheer apresentaram Votos em Separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Dagoberto - Presidente, Márcio Marinho e Sergio Souza - Vice-Presidentes, Odorico Monteiro - Relator; Delegado Éder Mauro, Eduardo Bolsonaro, Joaquim Passarinho, José Carlos Aleluia, Marcus Vicente, Toninho Wandscheer, Arnaldo Jordy, Edmilson Rodrigues, Jorge Solla e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 9 de dezembro de 2015.

Deputado DAGOBERTO
Presidente

Deputado ODORICO MONTEIRO
Relator

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO À PEC 80-A, DE 2015

Acrescenta o art. 131-A, modifica a redação do *caput* do art. 132 da Constituição Federal e acrescenta os §§ 1º, 2º, 3º e 4º ao art. 69 do ADCT, dispondo sobre as atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 131-A:

“Art. 131- A. No âmbito dos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta, e das entidades autárquicas e

fundacionais públicas, pertencentes à Administração Indireta, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão atuar Advogados Públicos, organizados em carreira, para exercer representação judicial e atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas ou de provas e títulos, devendo todas as etapas do concurso ser acompanhadas pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único. *Os Advogados Públicos ficarão vinculados tecnicamente à Procuradoria-Geral das respectivas unidades federadas, ou, onde houver e conforme dispuser a legislação do ente federado, à Procuradoria da Autarquia ou à Procuradoria da Fundação Pública.”*

Art. 2º O caput do art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 132. *Os Procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.*

..... (NR)”

Art. 3º Ficam acrescidos ao art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, os seguintes §§ 1º, 2º, 3º e 4º:

“Art. 69.

§ 1º *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em caráter permanente as Procuradorias Autárquicas e Fundacionais existentes na data da promulgação desta*

Emenda, de acordo com a estrutura administrativa estabelecida pela respectiva unidade federada.

§ 2º Aos Procuradores Autárquicos e Fundacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ingressaram na carreira pela aprovação em concurso público de provas e títulos e que estejam em exercício na data de promulgação desta Emenda Constitucional, é assegurada, com exclusividade, a representação judicial e extrajudicial do órgão a que pertençam.

§ 3º No âmbito das Administrações Diretas, das autarquias e das fundações públicas estaduais, distrital e municipais, os servidores efetivos e os que gozem de estabilidade conferida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que exercem atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica são garantidos os mesmos direitos e deveres previstos nesta Emenda Constitucional.

§ 4º A garantia prevista no Parágrafo anterior não se aplica aos servidores que se encontram em desvio de função e aos que não exerciam atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, ao tempo do ato de estabilização previsto pelo art. 19 do ADCT. (NR)”

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

Sala da Comissão, em 9 de dezembro de 2015

Deputado DAGOBERTO
Presidente

Deputado ODORICO MONTEIRO
Relator

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO JORGE SOLLA

1. A Proposta de Emenda à Constituição em referência pretende acrescentar ao corpo permanente da Constituição da República o art. 132-A, e acrescentar ao art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os parágrafos 1º, 2º e 3º, nomeadamente, a fim de:

- (a) Estabelecer que, no âmbito das entidades da Administração Pública Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sejam instituídas Procuradorias Autárquicas e Fundacionais e
- (b) Prever que os cargos de advocacia pública do Poder Executivo e do Poder Legislativo, providos até a promulgação da proposição normativa apresentada, serão vinculados técnica e administrativamente às Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o caso, sendo extintos com a vacância, salvo disposição distinta e anterior das Constituições Estaduais.

Quanto ao primeiro ponto, a Proposta se fundamenta nos conceitos da descentralização e da autonomia dos entes da Administração Indireta para propugnar a instituição de órgãos de advocacia pública àqueles entes vinculados, afastando, igualmente pela possibilidade de conflitos interpartes, a atuação das Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em sua consultoria e assessoria jurídica.

Quanto ao segundo ponto, a Proposta indica pretender manter a unicidade orgânica dos órgãos de advocacia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, afastando a sobreposição de atividades.

A Proposta é contrária à ordem constitucional e ao interesse público.

2. É contrária à ordem constitucional, em primeiro lugar, porque desconsidera que, precisamente em razão da unicidade que o art. 132 da Constituição da República, na redação original e na presente, que lhe manteve a substância, é vedada a instituição, no âmbito das entidades da Administração Indireta dos entes federados a que esse texto se refere, de órgãos de assessoria e representação jurídica que tomem para si as atribuições das Procuradorias.

A redação do art. 132 da Constituição da República é expressa ao dispor que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Este modelo de advocacia de Estado, que se propõe, no plano técnico, como autônomo às entidades perante as quais atuam as Procuradorias e, no plano operacional, como unitário, encontra exceção apenas na hipótese do art. 69 do ADCT, a teor do qual as entidades da Administração Indireta somente podem ter consultorias jurídicas separadas das

Procuradorias Gerais se, ao quando promulgada a Constituição da República, tais órgãos ainda existissem.

Aderindo ao regime republicano, este modelo unitário é fundamental para que se assegure à cidadania o controle impessoal e uniforme da legalidade dos atos da Administração, como igualmente a uniforme e impessoal defesa das escolhas legítimas das instâncias decisórias, na execução das políticas públicas sufragadas pelo voto popular, por parte dos órgãos constitucionalmente incumbidos dessas funções. Ele traduz, assim, uma autêntica *garantia institucional*, que se justifica pelo objetivo de *não deixar as entidades descentralizadas de fora do controle e da representação das Procuradorias*, é de obrigatoria observância face à opção original do constituinte pela *unicidade* da Advocacia Pública.

Neste sentido, a lição de José Afonso da Silva, que em texto específico refere a “*esse relevo, a essencialidade e a indispensabilidade da Advocacia Pública, [que] desde sempre, revela ser ela ínsita à estrutura do Estado*”⁵, e em obra clássica acrescenta:

Procuradorias e consultorias estaduais. A carreira de Procurador de Estado e do Distrito Federal foi institucionalizada em nível de Constituição Federal. Isso significa a institucionalização dos órgãos estaduais de representação e de consultoria dos Estados, uma vez que os procuradores a que se incumbe essa função, no art. 132 daquela Carta Magna, hão de ser organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária em que sejam todos congregados, ressalvado o disposto no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que autoriza os Estados a manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções⁶.

Também neste sentido, perfilando-a ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao ministério privado da Advocacia, é que o texto constitucional qualifica a Advocacia Pública como *função essencial à Justiça*, sendo do Supremo Tribunal Federal a firme orientação de que “*a Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos*”⁷.

Compreendida como *garantia institucional*, porque destinada a preservar a instituição da Advocacia Pública – e, com ela, a cidadania – de *zonas de exclusão e descontrole na consultoria e na representação jurídica dos entes públicos*, esta *unicidade* das Procuradorias tem natureza também de *garantia fundamental*, hoje assim definida como “*uma garantia que disciplina e tutela o exercício dos direitos fundamentais, ao mesmo passo que rege, com proteção adequada, nos limites da Constituição, o funcionamento de todas as instituições existentes no Estado*”⁸.

⁵ José Afonso da Silva. “A Advocacia Pública”. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, vol. 22, n. 50, 1995, p. 12.

⁶ José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5. ed., Revista dos Tribunais, 1989, p. 533.

⁷ STF-Pleno. ADI-MC 881/ES, Rel. Min. Celso de Mello.

⁸ Paulo Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*, 20. ed., Malheiros, 2007, p. 537.

Em tais condições, a extinção da cláusula de unicidade dos órgãos de Advocacia Pública revela inconstitucionalidade por tender a abolir garantia fundamental não apenas do cidadão como da cidadania e, dessa forma, por afrontar o art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República.

3. Para além disso, a Proposta é também inconstitucional porque, ao prever que as entidades da Administração Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão órgãos próprios de Advocacia Pública, que não as Procuradorias Gerais desses entes federados, atenta contra o modelo federativo de Estado, interferindo na organização administrativa de tais entes e afrontando, assim, a cláusula pétrea assegurada pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição da República.

Na esteira dessa auto-organização administrativa e pela unicidade estabelecida, como garantia institucional, no art. 132 da Constituição Federal, a exemplo do que já sucedeu em outras unidades federadas, aliás, é que tramita perante à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia a Proposta de Emenda Constitucional nº 148, de 2015, cujos arts. 2º e 3º são de seguinte redação:

Art. 2º - O art. 140 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 140 - A representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídico do Estado, de suas autarquias e fundações públicas competem à Procuradoria Geral do Estado, órgão diretamente subordinado ao Governador. (NR)

.....
§ 2º - (Revogado).”

Art. 3º - A assunção das atividades das Procuradorias Jurídicas das autarquias e fundações do Estado pela Procuradoria Geral do Estado se dará na forma a ser estabelecida em Lei.

§ 1º - As Procuradorias Jurídicas continuarão exercendo as suas competências até a assunção das atividades de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas, pela Procuradoria Geral do Estado.

§ 2º - Fica mantido o regime jurídico aplicável aos ocupantes da carreira de procurador jurídico, respeitadas as competências da Procuradoria Geral do Estado e o disposto nesta Emenda Constitucional.

4. De resto, ainda no exame da Proposta sob o ângulo constitucional, ao afastar a possibilidade de estrutura específica de representação judicial própria do Poder Legislativo, ela parece passar ao largo da independência dos Poderes, que é também cláusula pétrea (Constituição da República, art. 60, § 4º, III), e assegura ao Legislativo estruturar seus órgãos internos, inclusive de defesa de suas próprias prerrogativas, como o Supremo Tribunal Federal assinala:

A jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada

impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ de 8-10-1993 e ADI 825-MC, DJ de 2-4-1993⁹.

5. Por fim, penso que a hipótese de eventual conflito entre a Administração Direta e órgãos da Administração Indireta não autoriza a fixação de regra geral contrária ao princípio institucional da unicidade dos órgãos de Advocacia Pública dos entes federados. Tendo em vista que as exceções têm tratamento excepcional, conforme também decidido pela Suprema Corte,

ao conferir aos procuradores dos Estados e do Distrito Federal a sua representação judicial, o art. 132 da Constituição veicula norma de organização administrativa, sem tolher a capacidade de tais entidades federativas para conferir mandato *ad judicium* a outros advogados para causas especiais¹⁰.

6. Ao par de ser contrária ao sistema constitucional, como exposto, a Proposta não guarda sintonia com o interesse público. Não apenas por permitir a replicação, nas diversas entidades da Administração Indireta de cada ente federado, de estruturas de Advocacia Pública ali já existentes, com graves efeitos contra a eficiência e a economicidade da Administração, mas também por resultar em evidente descontrole e desconcentração de funções a que a Constituição da República empresta essencialidade, a Proposta não comporta aceitação.

7. São estas as sumárias razões por que meu voto é pela inadmissibilidade e, no mérito, pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015.

Sala da Comissão, 1º de dezembro de 2015.

Deputado JORGE SOLLA

VOTO EM SEPARADO
(Deputado José Carlos Aleluia)

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição ora em análise, da autoria do deputado Valtenir Pereira, pretende inserir o artigo 132-A à Constituição Federal, para fazer integrar à Advocacia Pública dos Estados as carreiras de advogados das autarquias e fundações, nos mesmos moldes do artigo 132, que disciplina as carreiras de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

⁹ STF-Pleno. ADI 1.557, Rel. Min. Ellen Gracie.

Segundo o autor, a PEC nº 80, de 2015, seria resultado de amplo acordo entre as Associações Nacionais dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e dos Advogados Públicos (ABRAP), com vistas a sanear inconstitucionalidades do texto da PEC nº 373, de 2013, rejeitada pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC).

A relatoria opina pela inadmissibilidade da Emenda Substitutiva n.º 1/2015 e pela aprovação da PEC nº 80, de 2015, na forma do Substitutivo que apresenta.

É o relatório.

II - VOTO

No mérito, a proposta objetiva tornar perenes situações constitucionais provisórias, como as previstas no *caput* do artigo 69 do ADCT, que admitiu aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, "*desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções*"; além de conferir a mais relevante competência constitucional dos procuradores - a função consultiva - a servidores ocupantes de cargos com atribuições de assistência, assessoramento e consultoria jurídica, fora da autorização constitucional transitória prevista no *caput*. Deixa espaço para que os Estados, o Distrito Federal e Municípios fixem as garantias, direitos e deveres desses cargos, inclusive no mesmo patamar dos membros das carreiras previstas originariamente no artigo 132 do Texto Permanente da Constituição Federal de 1988.

Ocorre, porém, que o artigo 132 da Carta Magna estabelece, *verbis*:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

¹⁰ STF-Pleno. Pet 409 AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

Parágrafo único. Aos procuradores 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.” (g. nosso)

O Procurador-Geral da República, por ocasião da manifestação na ADI 5.215/GO, definiu com precisão o alcance do termo "*unidades federadas*" expresso no artigo 132 da CF, de modo a alcançar as autarquias e fundações públicas, justamente porque o poder e as prerrogativas a elas outorgados por lei se confunde com o próprio interesse institucional do ente político do qual fazem parte, ou seja:

"4. O interesse público das autarquias, como pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela prestação de serviços típicos do Estado, em condições e prerrogativas idênticas a este, confunde-se com o próprio interesse institucional do ente político do qual fazem parte, motivo pelo qual estão, inequivocamente, abrangidas no regime de competência funcional exclusiva definido pelo art. 132 da Constituição da República.

5. O art. 132 da Constituição somente autoriza representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico regular de Estados-membros e do Distrito Federal, de suas autarquias e fundações de direito público por procuradores do Estado e do Distrito Federal." (g. nosso)

O Supremo Tribunal Federal já decidiu reiteradas vezes que os artigos 132 da Constituição Federal e 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias andam longe de se omitir quanto aos agentes públicos nela interessados e são claros ao não permitir que se conceba uma estrutura plural para a Advocacia Pública dos Estados-membros.

No julgamento da ADIN nº 1.679-7/GO, tratou-se de enfatizar o caráter centralista do art. 132, sendo que a prova disso estaria contida no art. 69 do ADCT, que dispõe:

“Art. 69 Será permitido aos Estados manter Consultorias Jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que na data de promulgação da Constituição, tenham Órgãos distintos para as respectivas funções.”

Na ocasião, o Ministro Sepúlveda Pertence enfatizou que

“... o constituinte, para fugir a imperiosidade centralista do art. 132, teve aí de abrir uma exceção e permitir – expressão essa, significativa, do próprio art. 69 do ADCT – que os Estados preservassem as Consultorias já existentes. Não poderia ser mais claro o conjunto da Constituição a mostrar que, realmente, com essa exceção solitária, se quis impor um modelo único e centralizado de representação judicial e consultoria a todos os Estados-membros.” (ADIN/MC nº 1.679-7/GO Rel. Min. Néri da Silveira. DJ 24.05.2002 - g. nosso)

A exceção prevista no art. 69 do ADCT indica cabalmente que a tolerância do sistema constitucional para com um modelo descentralizado há de ficar limitada às Consultorias Jurídicas separadas da Procuradoria-Geral existentes na data da promulgação da Constituição.

A abrangência do preceito constitucional invocado foi afirmada, mais recentemente, também no julgamento da ADI 484/PR, no qual ficou consignado ser

descabido novo concurso público para provimento desses cargos jurídicos, em face do disposto no art. 132 na CF:

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS ESTADUAIS 9.422, DE 5/11/1990, E 9.525, DE 8/1/1991. CRIAÇÃO DA CARREIRA ESPECIAL DE ADVOGADO DO ESTADO DO PARANÁ, INTEGRADA PELOS OCUPANTES DE EMPREGOS E CARGOS PÚBLICOS DE ADVOGADOS E ASSISTENTES JURÍDICOS ESTÁVEIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTÁRQUICA DAQUELA UNIDADE FEDERADA. ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO AO PODER EXECUTIVO E DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DAS AUTARQUIAS, COORDENADAS PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. ARTS. 5º, I, 37, II E XIII, 132 E 169, DA CF, E ART. 19, § 1º, DO ADCT. ALEGAÇÕES DE OFENSA REJEITADAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONFERIDA AO ART. 5º DA LEI 9.422/1990. I – O Plenário desta Corte, no julgamento definitivo da ADI 175/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti, declarou a constitucionalidade do art. 56 e parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Paraná, de 5/10/1989, que autorizou a permanência, em carreiras especiais criadas por lei, dos que já ocupavam com estabilidade, naquele momento, cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos, para o exercício do assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e da representação judicial das autarquias e fundações públicas. II – Os diplomas legais ora impugnados, ao reunirem numa única carreira os então ocupantes de empregos e cargos públicos preexistentes que já exerciam as mesmas funções de assessoramento jurídico ao Poder Executivo e de representação judicial das autarquias, nada mais fizeram do que atender ao comando expresso no mencionado art. 56 do ADCT paranaense, tratando-se, por certo, de hipótese de subsistência excepcional e transitória autorizada pelo art. 69 do ADCT da Constituição Federal. III – A previsão de concurso público de provas e títulos para ingresso na nova carreira, contida no art. 5º da Lei Estadual 9.422/1990, destinou-se, exclusivamente, àqueles que já eram, no momento de edição da norma constitucional transitória, ocupantes estáveis de cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos e que viriam a preencher, mediante aproveitamento, os 295 cargos criados pelo art. 2º do mesmo diploma. IV – **Impossibilidade, na vacância, de provimento dos cargos da Carreira Especial de Advogado do Estado do Paraná por outros servidores e, por conseguinte, de realização de novos concursos públicos para esse fim. Necessidade de obediência ao art. 132 da Constituição Federal.** V – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (ADI 484, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2011, DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012 EMENT VOL-02642-01 PP-00001) (g. nosso)*

Significa dizer, portanto, que a Proposta em análise, como está, não apenas viola o art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal – impondo aos Estados, Distrito Federal e Municípios uma forma de organização diferente de seus serviços jurídicos e interferindo na forma federativa de Estado -, como também pretende tornar permanentes situações constitucionais provisórias e imperfeitas admitidas apenas temporariamente, por ocupantes de cargos existentes antes da promulgação da Carta de 1988.

Na mesma linha da jurisprudência do STF, o Advogado-Geral da União registrou que a estrutura constitucional das Procuradorias estaduais contempla

característica que a diferencia da organização conferida pelo art. 131 da Lei Maior aos órgãos responsáveis pela representação judicial e extrajudicial da União, a saber:

“(…). No que diz respeito às Procuradorias estaduais, a única exceção expressa ao princípio da unicidade previsto no ar. 132 da Constituição Federal encontra-se no art. 69 do ADCT, que permite aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais, desde que tais funções já fossem exercidas por órgãos diversos na data da promulgação da Carta Republicana de 1988.” (ADI 5.215/GO) (grifos nossos)

O modelo de órgãos vinculados da Advocacia Geral da União (AGU) não se aplica aos Estados e ao DF por expressa previsão do constituinte originário de 1988. Nessa mesma linha de entendimento, é preciso trazer à tona os pareceres do Procurador-Geral da República, nas **ADIs 4.449/AL; 5.107/MT; 5.109/ES, 5.164/ES; e 5.215/GO**, e do Ministério da Justiça, na **Nota Técnica 329/2012/SRJ/MJ**.

Perceba-se também que, nem mesmo no âmbito da União, existe órgão constitucional para atender autarquias e fundações públicas. A Procuradoria-Geral Federal, por exemplo, é órgão vinculado à AGU criado pela Lei Federal nº 10.480/2002, aprovada e promulgada no campo da autonomia da União para organizar seus serviços jurídicos.

Logo, temos que o art. 132 da Constituição estabelece norma de organização administrativa cogente e o seu alcance deve ser considerado por sua vocação constitucional de institucionalização de uma função essencial à justiça. O interesse público preponderante traz norma de garantia institucional do Estado e de unicidade e racionalidade dos serviços jurídicos a serem prestados por Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, em cujo ingresso é exigido concurso público de provas e títulos compatíveis a natureza e complexidade do cargo (CF, art. 37, II, c/c 132).

Mesmo no exercício do Poder Constituinte Reformador, é preciso reconhecer que o ato de legislar confere ao Parlamento uma competência intimamente ligada à compreensão de uma leitura do sistema constitucional, em que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tem a finalidade de fazer uma transição pacífica de um ordenamento jurídico anterior para o novo. A possibilidade de essas normas serem alteradas não pode desfigurar o fim primordial do constituinte que deteve o poder originário, autônomo, ilimitado, incondicionado e vinculante de todos os poderes por ele constituídos.

As mudanças no ADCT, portanto, não podem incentivar situações de desrespeito à vontade do Constituinte de 1988, como se percebe na Proposta e Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2015, apoiada e apresentada em um único dia e admitida em menos de duas semanas, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, para substituir outra proposta inadmitida diante da sua inconstitucionalidade ainda mais evidente (cf. processado da PEC 373/2013).

Em síntese, a PEC 80/2015 perpetua situações transitórias, estimula casos de franco desrespeito ao comando do constituinte, permite o exercício de competências

consultivas dos procuradores por ocupantes de cargos de gestores, técnicos, analistas e assistentes jurídicos, impede os procuradores dos Estados e do DF de atuar na Administração Indireta, como já acontece na totalidade dos Estados-membros, e obriga até mesmo os que já cumpriram Constituição a criar procuradorias autárquicas e fundacionais.

Não é uma questão que envolva o exercício da advocacia em si. Trata da institucionalidade de carreira de Estado cuja norma de organização provém **originariamente** do art. 132 da Constituição Federal, e não da Reforma Administrativa de 1998 (EC nº 19/1998), como se sugeriu ao longo do processado, para assegurar a racionalidade e eficiência dos serviços jurídicos estaduais e a máxima efetividade da regra do concurso público.

A decisão do constituinte originário pela unicidade é também calcada em questões de ordem prática e conforma-se com a razoabilidade, trazendo consigo a análise de fatos históricos da realidade da Administração Pública estadual.

Fartos são os exemplos, no âmbito dos Estados, de reestruturação administrativa que inviabilizam a existência de carreiras jurídicas específicas para atuar, por exemplo, em autarquias e fundações.

A característica mais ou menos centralizadora do governador eleito pode simplesmente transformar órgãos ou carreiras, como a do exemplo acima ou como planejam algumas propostas legislativas em tramitação, em carreiras fantasmas. Procuradorias ou procuradores com competências esvaziadas.

Em última análise, o pequeno apanhado demonstra, sucintamente, que a propalada “*injustiça do constituinte originário*” nada mais foi do que uma decisão consciente e eficaz de organizar, de uma vez por todas, a Advocacia Pública no âmbito dos Estados e do Distrito Federal.

Some-se a essa constatação, o fato de que a existência de outro ou outros órgãos jurídicos pode funcionar como subterfúgio para contornar barreiras de legalidade e constitucionalidade expostos num eventual parecer do órgão central, tornando-se tal existência paralela, no mais das vezes, verdadeiro caminho para desvio de finalidade contrário ao interesse público.

Por sua vez, o inciso II do art. 37 da CF estabelece que:

“Art. 37

II – A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei (...)”

Ora, o Advogado Público deve exercer a sua função com independência técnica e em defesa do interesse público e os cargos da advocacia pública são privativos de servidores efetivos e previamente concursados, para garantir imparcialidade no exercício dessa carreira de Estado. Essa regra encontra fundamento na primazia da isonomia, princípio consubstanciado em cláusula pétreia que impede

qualquer forma de burlar a regra do concurso público, como se observa no entendimento já sedimentado pelo STF, repisa-se:

“Súmula 685 (convertida na Súmula Vinculante nº 43) - É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”

Com efeito, constitucionalizar a institucionalização de diversas carreiras como as de consultores jurídicos e advogados que transitoriamente atuam em órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, vai contra tudo o que o constituinte originário previu, sem mensurar, ademais, os reflexos da presente medida junto ao pacto federativo, o impacto orçamentário e o inevitável aumento de dispêndio para o Erário.

Como visto, a alteração proposta ainda prescreve a imposição para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios institucionalizem carreiras paralelas às respectivas Procuradorias e Advocacias-Gerais, para atender a demanda das entidades da Administração Indireta, sem qualquer responsabilidade fiscal, operacional e gerencial.

Casos pontuais como aqueles objetos de questionamento nas ADIs 4.449/AL; 5.107/MT; 5.109/ES, 5.164/ES; e 5.215/GO não justificam a União interferir na organização de todos os demais entes federados, sobretudo aqueles que cumpriram fielmente o artigo 132 da CF e o artigo 69 do seu ADCT, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Distrito Federal e tantos outros.

Além de atentar contra *o princípio de proteção do pacto federativo garantido na PEC 172/2012*, recentemente aprovada por esta Casa Legislativa, os termos propostos pelos coautores para esta PEC 80/2015 imporão grande impacto às demais unidades federadas, ao exigir a criação de órgãos com correspondente estrutura das Procuradorias-Gerais já existentes, para atender demandas já cobertas por estas ou que possam retornar ao campo de atuação direta do ente político, na medida em que autarquias e fundações públicas por lei são criadas e extintas, remanescendo sempre as suas competências, ainda que através de órgãos da Administração Direta.

Quanto aos acréscimos propostos ao artigo 69 do ADCT, na PEC 80/2015, **perenizam situações transitórias cujos ciclos estão chegando ao fim**, ao preservar “situações consolidadas nas Constituições Estaduais”, ou tentam dar **aparência de legitimidade a situações de evidente inconstitucionalidade**, incentivando o descumprimento da Constituição Federal.

Não é desnecessário enfatizar que determinar a criação de mais procuradorias e respectivos cargos, além daqueles previstos no artigo 132 da CF, não apenas viola os princípios constitucionais da isonomia, da racionalidade, da razoabilidade e da eficiência, mas produz inevitável aumento da despesa pública.

Por essas razões, opinamos pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2015.

Sala das Comissões, em de dezembro de 2015.

Deputado José Carlos Aleluia
DEM/BA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO BETO SALAME

I - RELATÓRIO

O subscritor deste voto em separado, Deputado Beto Salame, *“acrescenta o artigo 132-A à Constituição da República, e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo as procuradorias autárquicas e fundacionais e regulando a transição das atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica para o sistema orgânico das Procuradorias Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios”*.

A referida PEC foi aprovada por ampla maioria de votos na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cujo relator foi o ilustríssimo Deputado Décio Lima.

Na oportunidade, ficou clara a necessidade de estabelecer e sistematizar uma estrutura orgânica para a advocacia pública brasileira, envolvendo os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo a compatibilizar os interesses, muitas vezes antagônicos, das administrações direta e indireta, bem como evitar a pluralidade de ações que hoje tramitam no judiciário versando sobre a matéria.

Após aprovação, constituiu-se a presente Comissão Especial, sendo designado para relator o nobre Deputado Odorico Monteiro.

Dentro do prazo regimental foi apresentada a Emenda Substitutiva nº 1/2015, pelo Deputado Valtenir Pereira.

Nos meses de outubro e novembro de 2015, a Comissão realizou cinco audiências públicas, com convidados diversos, onde foram ouvidos representantes da Associação nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, da Associação Brasileira de Advogados Públicos (ABRAP), da Procuradoria Geral da Universidade Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Advocacia Geral da União (AGU), da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), da Associação dos Procuradores Federais, dentre outros.

Em seu voto o ilustre Relator, Deputado Odorico Monteiro, consignou pela inadmissibilidade da Emenda Substitutiva nº 1/2015 e pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015, na forma do Substitutivo apresentado.

É, em síntese, o relatório.

II – VOTO

Com as vênias de estilo, não podemos concordar com o voto proferido pelo nobre relator, pelas razões que ora passamos a expor:

Proposta do relator:

Art. 131- A. No âmbito dos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta, e das entidades autárquicas e fundacionais públicas, pertencentes à Administração Indireta, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão atuar Advogados Públicos, organizados em carreira, para exercer representação judicial e atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas ou de provas e títulos, devendo todas as etapas do concurso ser acompanhadas pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Da forma propugnada, os advogados públicos, pertencentes tanto à Administração Direta quanto Indireta, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão, indistintamente, exercer a “*representação judicial e atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica*”.

Ora, a prevalecer tal redação, por certo haverá uma enxurrada de ações judiciais visando equiparação salarial, haja vista que não haveria mais distinção de competências entre os Procuradores dos Estados, Procuradores das Autarquias e Fundações e Advogados Públicos, haja vista que estes últimos poderiam exercer as mesmas atividades dos primeiros, em especial, a “representação judicial”.

A prevalecer o texto, um verdadeiro “trem da alegria” será a instituído, com nefasta repercussão econômica aos cofres do erário.

Há que deixar claro que procuradores e advogados públicos, são espécies diferentes, apesar de pertencerem ao gênero “advogados”. É preciso fazer essa distinção sob pena de trazer mais confusão ainda ao sistema orgânico da advocacia pública.

Os procuradores, sejam eles da Administração Direta ou Indireta, defendem sempre com parcialidade os interesses do ente público ao qual se encontram vinculados, quer seja atuando no pólo ativo ou passivo da ação.

Porquanto, os advogados públicos, que podem atuar tanto nos órgãos da Administração Direta quanto nos diversos setores da Administração Indireta, compõem o sistema de controle interno do órgão ou da entidade, conforme o caso, manifestando na formação dos atos, quanto aos aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência (artigo 37, da CR/88). Sua atuação é independente, valendo-se do princípio do livre convencimento jurídico. Sua função é orientativa ao gestor, sendo que em alguns casos (bastante remotos, diga-se), podem ser vinculantes, v. g., análise e aprovação de editais de licitação (art. 38, da Lei 8.666/93).

A redação proposta pelo nobre relator, portanto, não pode prosperar.

Proposta do relator:

Parágrafo único. Os Advogados Públicos ficarão vinculados tecnicamente à Procuradoria-Geral das respectivas unidades federadas, ou, onde houver e conforme dispuser a legislação do ente federado, à Procuradoria da Autarquia ou à Procuradoria da Fundação Pública. (NR)

Em princípio, a proposição até poderia ser considerada correta e em consonância com a Emenda Substitutiva nº 1/2015 que apresentamos, vez que estabelece uma vinculação técnica (não subordinativa) dos advogados públicos às Procuradorias Gerais e, onde houver, às Procuradorias Autárquicas e Fundacionais.

Ocorre que, da forma como redigido, o sistema orgânico da advocacia pública continuará não existindo, vez que o País terá que conviver com dois formatos: coexistirão entes públicos (Estados, DF e/ou Municípios) onde a PGE vai centralizar todos os advogados e procuradores, inclusive da Administração Indireta; enquanto outros entes poderão adotar solução diversa, separando a Administração Direta da Indireta.

Em verdade, aqui não pode haver meio termo. A Administração Pública brasileira é subdividida em direta e indireta. A primeira formada por órgãos públicos, que não são dotados de personalidade jurídica, e tudo que fazem é a expressão do próprio ente público ao qual estão vinculados (União, Estado-federado, Distrito Federal e Municípios). Neste caso, cabe à Procuradoria Geral centralizar as demandas judiciais, ficando os advogados públicos que atuam nos diversos órgãos da administração, vinculados tecnicamente à Procuradoria Geral.

Por seu turno, as entidades, aqui representadas pelas autarquias e fundações públicas, possuem personalidade jurídica, podendo demandar e serem demandadas em juízo na defesa dos seus próprios interesses. Essas entidades são dotadas de autonomia administrativa e financeira. Esta dualidade não pode ser desconsiderada pelo operador do direito, sob risco de trazer confusão ao sistema, sem contar o princípio da especificidade (ou especialidade) que deve nortear a atuação das Procuradorias dessas entidades.

Em hipótese alguma, constitui-se invasão de competência ou prejuízo à autotutela e ao autogoverno dos entes públicos a obrigação de

constituir procuradorias próprias para as autarquias e fundações públicas. Quem determina isso não é o governo de plantão, mas a legislação brasileira e a própria Constituição da República que separam a Administração Pública, em direta em indireta.

Ora, não pode o ente público querer instituir uma fundação pública ou criar uma autarquia, mantendo sua vinculação subordinativa a um órgão da Administração Direta. Isso é incompatível! É juridicamente teratológico!

A autotutela e o autogoverno dos entes públicos estão na decisão soberana do ente público (Estados, DF e Municípios) de instituir a fundação pública ou de criar a autarquia. Institui ou cria se (e quando) quiser. Porém, se o fizer, há que ser dentro dos preceitos de autonomia administrativa que gozam essas entidades.

Nunca é demais lembrar que a autarquia ou a fundação pública pode demandar inclusive contra o próprio ente ao qual pertence. Pegue-se o caso do Estado que não repassa os recursos financeiros debitados na folha de pagamento dos seus servidores para a autarquia previdenciária. Ora, a entidade (no caso, a autarquia) vai ter que acionar demandar o próprio Estado. Nesse caso, pergunta-se: se estivesse tudo vinculado à Procuradoria Geral, seus procuradores iriam demandar contra o Estado? Sob o ponto de vista ético, poderiam os procuradores funcionar nos dois pólos da ação (acusando e defendendo)?

De outro giro, é preciso acabar de vez com a equivocada ideia de uma pretensa "unicidade" ou "exclusividade" das Procuradorias-Gerais dos Estados, prevista no art. 132, da Constituição da República. Isso não é verdade!

Já tivemos oportunidade de registrar que isso é muito mais fruto de interpretações subjetivas (e corporativas) concebidas posteriormente à promulgação da Carta Magna, do que propriamente dito da história real dos fatos, vez que nunca foi intenção do Constituinte Originário conceber essa unicidade ou exclusividade.

Para tanto, basta dizer que em pesquisa feita nos anais do Congresso Nacional, mais precisamente nas notas taquigráficas da comissão que tratou da organização dos Poderes, não se encontra, uma única vez sequer, menção a essas palavras ou ideia.

Em verdade, o Constituinte Originário, ao inserir os procuradores na Constituição da República, o fez por motivos diversos, mais precisamente pela necessidade de profissionalizar a representação judicial dos Estados, evitando-se a eventual terceirização da atividade. Vejam-se aclaradores trechos das notas taquigráficas que ora se transcrevem:

"O SR. CONSTITUINTE VALMIR CAMPELO: - Sr. Presidente, a emenda apresentada pelo ilustre Constituinte Lavoisier

Maia corrige uma injustiça que recai sobre os procuradores de Estado, vale dizer, a representação judicial dos Estados não deve ser atribuída a pessoas estranhas ao quadro de servidores estaduais (...). O bom senso indica que tal responsabilidade deve ser confiada a integrantes de carreira adequada, aprovados em concurso público de provas e títulos. (g.n.)

(...)

Daí esperar dos colegas Constituintes a aprovação da emenda apresentada, principalmente pelo fato de que as demais categorias funcionais já possuem a perspectiva do necessário assento constitucional.” (g.n)

Em síntese, a proposição do nobre relator precisa ser revista, de modo a contemplar com clareza a separação de fato e de direito existente entre as Administrações Direta e Indireta.

Proposta do relator:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

A redação sugerida pelo nobre Relator impõe também aos municípios a obrigatoriedade de atuar apenas com procuradores do quadro, cujo ingresso vai depender de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em todas as suas fases.

Neste ponto, no que concerne exclusivamente às Procuradorias da Administração Direta, o Relator foi além da Emenda Substitutiva nº 1/2015, onde previa que apenas os municípios acima de 100 mil habitantes teriam a obrigação de ter quadro próprio, e mesmo assim teriam 5 (cinco) anos de prazo para a implementação.

Em nosso sentir, a obrigatoriedade indistintamente para todos os municípios pode gerar problemas práticos, como, p. ex., ausência de interessados em compor o quadro de procurador de municípios pequenos, localizados nos confins do Brasil, algo semelhante o que já ocorre com os médicos, onde o Governo Federal teve que lançar mão do “Programa Mais Médicos” para suprir a demanda.

Em verdade, dizer que essa despesa “já existe” indistintamente em **todos** os municípios não corresponde à realidade, haja vista que os municípios menores, via de regra, terceirizam as atividades de defesa de suas causas judiciais, utilizando-se verbas de custeio, sem impacto na folha de pagamento e, portanto, sem

comprometer o limite de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por óbvio, até mesmo por princípio, defendo que o ingresso no serviço público seja feito sempre por concurso público, todavia, ao obrigar que todos os municípios, independentemente do seu tamanho, tenham procuradores concursados, acredito ser um passo largo demais para ser dado neste momento, daí ter constado na Emenda Substitutiva nº 01/2015, que a obrigatoriedade ficaria restrita, por ora, apenas a municípios com mais de 100 mil habitantes.

Proposta do relator:

Art. 69.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão manter em caráter permanente as Procuradorias Autárquicas e Fundacionais existentes na data da promulgação desta Emenda, de acordo com a estrutura administrativa estabelecida pela respectiva unidade federada.

A sugestão do nobre Relator, novamente com as vênias de estilo, não resolve o problema da organicidade da advocacia pública, vez que mantém a atual dualidade do sistema.

Como dito anteriormente, **o poder de autotutela e de autogoverno dos entes públicos, mormente dos Estados, do DF e dos Municípios, está na decisão de instituir a fundação pública ou de criar a autarquia, porém, ao fazê-lo deve levar em conta que essas entidades comporão a Administração Indireta, e que são dotadas de personalidade jurídica própria, inclusive de procuradores do seu próprio quadro.**

A redação proposta perpetua a disfunção e a dualidade da situação, além de criar um sistema misto, onde conviverão entes públicos com procuradorias autárquicas e fundacionais autônomas, e outros entes onde tudo estará centralizado, de modo exclusivo e unificado, nas Procuradorias Gerais.

A decisão, ao que parece, tenta ser "salomônica", preservando situações já constituídas, mas impedindo que novas autarquias ou fundações que venham a ser, respectivamente, criadas ou instituídas tenham o seu quadro próprio de procuradores, ou mesmo impedindo que o ente público crie esse quadro naquelas entidades já existentes e que hoje funcionam, de modo anômalo, submetidas às Procuradorias Gerais.

O problema é que a "solução salomônica", não é solução. Ela não leva em conta a autonomia das entidades da Administração Indireta, e tende a criar uma colcha de retalhos no sistema da advocacia pública, instituindo as figuras "sui generis" de entidades "com procuradoria própria" e "sem procuradoria própria".

Proposta do relator:

§. 3º. No âmbito das Administrações Diretas, das autarquias e das fundações públicas estaduais, distrital e municipais, os servidores efetivos e os que gozem de estabilidade conferida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que exercem atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica são garantidos os mesmos direitos e deveres previstos nesta Emenda Constitucional.

Extremamente perigosa a redação desse dispositivo, haja vista que garante “os mesmos direitos e deveres previstos nesta Emenda Constitucional”, todavia, existe um problema: *a emenda não prevê nenhum “direito”, e tampouco “deveres”*.

Assim, o dispositivo, do jeito que está redigido, certamente dará margem para uma avalanche de pedidos de equiparação salarial, mormente, dos advogados públicos e dos procuradores autárquicos e fundacionais com os procuradores dos Estados. Haveria forte e indubitável aumento da despesa pública, sem contar que a PEC passaria a ter a conotação pejorativa de um grande “trem da alegria”, fato que seus autores originários, da qual faço parte, jamais objetivou. Todo cuidado foi tomado para que a Emenda não fosse produto de um espírito corporativo vinculado à mera melhoria de salários.

Proposta do relator:

§ 4º A garantia prevista no Parágrafo anterior não se aplica aos servidores que se encontram em desvio de função e aos que não exerciam atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, ao tempo do ato de estabilização previsto pelo art. 19 do ADCT.

À primeira vista o dispositivo tem cunho moralizante, vez que taxativamente exclui servidores que possam eventualmente estar na ilegalidade do desvio de função, ou ainda, aqueles que, à época da estabilização por força do artigo 19, do ADCT, não praticavam atos da advocacia pública.

Todavia, sob o ponto de vista técnico, esse cunho moralizante já fazia parte da versão original da PEC 80, de 2015, e ficou ainda mais acentuado na Emenda Substitutiva nº 1/2015, onde fora proposta uma comissão certificadora para espancar os casos de desvio de função.

Diante do exposto, voto pela não aprovação do Substitutivo apresentado pelo nobre Relator, solicitando, por conseguinte, para que seja acolhida na íntegra a Emenda Substitutiva nº 1/2015, pelas razões já expendidas quando da apresentação da referida emenda, a que peço atenta leitura dos meus pares.

Sala da Comissão novembro de 2015.

Deputado **BETO SALAME**
(PROS - PA)

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ARTHUR LIRA

I – RELATÓRIO

Conforme aduz a justificação da Proposta em epígrafe, a proposição em análise resultou de amplo acordo e discussão tida com os representantes da Associação Nacional dos Procuradores de Estado-ANAPE e da Associação Brasileira dos Advogados Públicos - ABRAP, quando da análise da PEC 373, de 2013, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC. O acordo substantivado na PEC 80/2015 buscou contemplar os legítimos interesses das categorias envolvidas, a fim de evitar pluralidade de sistemas, distorções, confusões e perpetuação de discussões judiciais.

Desta feita, a CCJC ao apreciar a PEC 80/2015 opinou pela sua admissibilidade, com emenda saneadora para suprimir a expressão “dos Poderes Legislativo e Executivo”, constante no § 1º do art. 69 da Constituição Federal, de acordo com a redação que lhe foi dada pelo art. 2º da Proposta.

Considerando não ter sido interposto recurso contra o Parecer da CCJC, a discussão quanto à admissibilidade da Proposta encontra-se preclusa, no âmbito desta Casa.

Após a instalação desta Comissão Especial e dentro do prazo regimental foi apresentada, pelo Deputado Valtenir Pereira e outros, a Emenda Substitutiva nº 1/2015, que intenta melhorar o texto original, de modo a contemplar a estrutura orgânica ideal da Advocacia Pública brasileira, recepcionando as carreiras dos Procuradores dos entes públicos, dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais e dos Advogados Públicos.

O nobre Relator, Deputado Odorico Monteiro ao manifestar-se sobre a matéria opinou pela aprovação da Proposta inicial na forma do Substitutivo que ofereceu e pela inadmissibilidade da Emenda Substitutiva nº 1/2015.

É o relatório.

II – VOTO

Em que pese os argumentos insertos no alentado parecer do ilustre Relator, entendo que a matéria deve prosperar e que a Emenda Substitutiva nº 1/2015 é admissível, não prevalecendo nenhuma das impugnações opostas às proposições em exame.

Parece-me que a intenção dos Autores da PEC 80/2015 e da Emenda Substitutiva nº 1/2015, que aperfeiçoa o texto original, foi criar um sistema capaz de uniformizar o exercício da advocacia pública em todas as unidades federadas, tomando-se como paradigma o exitoso modelo adotado pela União.

Conforme lembrado nas audiências públicas, o então Advogado-Geral da União, Gilmar Mendes, ao assumir aquela Pasta, percebeu a dificuldade da descentralização e a desorganização imperante no exercício das carreiras jurídicas federais. Foi por esta razão que se editou a Medida Provisória nº 1.984, de 2000, criando a Coordenadoria de Órgãos Vinculados. Mais tarde, com a edição da Medida Provisória nº 2.048-26, de 2000, criou-se o cargo de procurador federal pela transformação dos cargos de procurador autárquico, advogados, assistentes jurídicos de autarquias e fundações públicas federais.

Não vejo como se possa considerar inconstitucional, ofensivo ao nosso sistema federativo anômalo, a adoção pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de um modelo federal que deu certo, que garantiu segurança jurídica às instituições.

Como se sabe, atualmente, o sistema da advocacia pública da União é plural, sendo a AGU composta por quatro carreiras distintas, a saber: os Advogados da União, os Procuradores Federais (autarquias e fundações públicas federais), Procuradores do Banco Central e os Procuradores da Fazenda Nacional. Embora a Constituição Federal tenha agido com acerto relativamente aos órgãos jurídicos da União, ao tratar das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal a Carta Magna deixou a desejar, omitindo-se em relação aos Municípios; desconsiderando as atividades de assessoramento, assistência e análise jurídica que efetivamente existem nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta.

Cumpre destacar as proposições em exame não geram

qualquer impacto financeiro aos entes federados, de vez que não cria cargos, não institui transposição de cargos, não atribui vencimentos e não aumenta vantagens. A rigor, a única modificação de fundo das proposições é a uniformização quanto à denominação dos cargos públicos da área jurídica, a exemplo da Administração Pública Federal.

Note-se que mesmo a uniformização da nomenclatura não constitui nenhuma grande inovação, de vez que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 132 da Constituição Federal, reconheceu que o mandamento era extensivo aos procuradores autárquicos, muito embora o Texto Magno (tanto o original quanto a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) não os mencionasse expressamente. Na decisão do RE nº 558258, a Excelsa Corte evidenciou que “os procuradores autárquicos também exerceriam função essencial à Justiça, haja vista que o vocábulo “procurador”, em nosso ordenamento jurídico, mostrar-se-ia polissêmico, servindo para designar tanto os membros do Ministério Público quanto os Advogados Públicos que atuam na defesa do Estado”. Neste sentido, destaca-se:

*I – “RE nº 558258/SP. Relator: Min. Ricardo Levandowski
EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
SERVIDOR PÚBLICO. SUBTETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI,
DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ABRANGÊNCIA DO TERMO
“PROCURADORES”. PROCURADORES AUTÁRQUICOS
ABRANGIDOS PELO TETO REMUNERATÓRIO. ALTERAÇÃO
QUE, ADEMAIS, EXIGE LEI EM SENTIDO FORMAL. RECURSO
EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. 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. II – A jurisprudência
do Supremo Tribunal Federal, de resto, é firme no sentido de que
somente por meio de lei em sentido formal é possível a estipulação
de teto remuneratório. III - Recurso extraordinário conhecido
parcialmente e, nessa parte, improvido. (Publicado DJ de
18.03.2011)” (grifos nossos)*

II – “Informativo 578 STF – RE 558258 -

ARTIGO

*Considerou, assim, que os Procuradores das Autarquias e
Fundações também representariam a União, judicial e
extrajudicialmente, apesar de fazerem-no de forma mediata, visto
que estariam vinculados à AGU, nos termos da LC 73/93. Nesse
sentido, destacou que a redação dada pela EC 19/2004 ao art. 101*

da Constituição do Estado de São Paulo determina que compete à Procuradoria Geral do Estado representar o Estado e suas autarquias. Frisou, entretanto, que esta fora uma opção política, porquanto tal representação poderia continuar a cargo de órgãos vinculados, como o permite a CF. Compreendeu que isso não impediria que se reconhecesse que os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas nos Estados e no Distrito Federal, assim como ocorre na União, integrariam a Advocacia Pública, tal como preconizado na Seção II, Capítulo IV, Título IV, da Lei Maior e, por conseguinte, exerceriam função essencial à Justiça. Aduziu que 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 uma 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 interpres distinguere debet.¹¹” (grifos nossos)

Parece-me, assim, que não se trata da imposição de uma realidade nova aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mas sim a regulamentação de uma realidade já existente com a institucionalização de uma carreira já solidificada.

Isso posto, manifesto meu voto pela admissibilidade da Emenda Substitutiva nº 1/2015; pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015, e da Emenda Substitutiva nº 1/2015, nos termos do Substitutivo em apenso.

Sala da Comissão, em de de 2015.

ARTHUR LIRA
Deputado

¹¹ “Onde a lei não distingue não pode o intérprete fazê-lo”.

SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO ARTHUR LIRA

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 131-A:

“Art. 131-A. O sistema orgânico da Advocacia Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é composto pelas seguintes carreiras:

I – Procuradores dos Estados e do Distrito Federal;

II – Procuradores dos Municípios;

III – Procuradores Autárquicos e Fundacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV – Advogados Públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Aos profissionais pertencentes às carreiras previstas neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias, quando estas existirem.

§ 2º Competem aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixarem as garantias, direitos e deveres dos cargos que compõem as carreiras previstas neste artigo. ”

Art. 2º Ficam acrescidos os artigos 132-A e 132-B com a seguinte redação:

“Art. 132-A. No âmbito das autarquias e fundações públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os cargos efetivos de assistência, assessoramento, consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, serão privativos de Procuradores Autárquicos e Procuradores Fundacionais, organizados em carreiras, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

Parágrafo único. De modo concorrente com os Advogados Públicos, os Procuradores Autárquicos e Fundacionais poderão exercer atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica.”

“Art. 132-B. No âmbito dos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta, e das entidades autárquicas e fundacionais públicas, pertencentes à Administração Indireta,

dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão atuar Advogados Públicos, organizados em carreira, para exercer atividades de consultoria, assessoramento, assistência jurídica e de representação judicial e extrajudicial, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas ou de provas e títulos, devendo todas as etapas do concurso ser acompanhadas pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único. Os Advogados Públicos, de acordo com o órgão ou entidade em que atuarem, ficarão vinculados tecnicamente, conforme o caso, à Procuradoria-Geral do ente público, à Procuradoria da Autarquia ou à Procuradoria da Fundação Pública.”

Art. 3º. A regra do artigo 131-A é facultativa para Municípios com população inferior a cem mil habitantes.

Parágrafo único. Os Municípios com população igual ou superior a cem mil habitantes terão o prazo de até cinco anos, a contar da promulgação desta emenda, para implantar seu sistema orgânico da Advocacia Pública.

Art. 4º. Para o exclusivo efeito de uniformização de nomenclaturas, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os cargos efetivos dos órgãos, das autarquias e das fundações públicas com atribuições de advogados, em especial de assessoramento, assistência, consultoria e análise jurídica ou representação judicial, providos até a promulgação desta Emenda, inclusive pelo critério de estabilização previsto no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão certificados, conforme o caso, como sendo de Advogados Públicos ou Procuradores Autárquicos ou Fundacionais, por uma comissão especialmente instituída para esse fim pelo respectivo órgão ou entidade pública onde o servidor encontrar-se lotado.

§ 1º. As comissões, no processo de certificação, deverão levar em consideração os seguintes requisitos:

I – se as atribuições do cargo são privativas de advogados, na forma da lei;

II – se, para o exercício do cargo, exige-se registro perante a Ordem dos Advogados do Brasil;

III – se o servidor é efetivo no cargo que ocupa, ou se detém estabilidade conferida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

IV – no caso específico dos Procuradores Autárquicos ou Fundacionais, se o cargo ocupado pelo servidor possui a atribuição de representação judicial instituída por lei do Ente federado.

§ 2º. A ausência de qualquer um dos requisitos previstos nos incisos I a IV do § 1º deste artigo impede a certificação do cargo como sendo de Procurador Autárquico, Procurador Fundacional ou Advogado Público, devendo o servidor continuar exercendo o cargo com a sua nomenclatura original.

§ 3º. O processo de certificação deverá ser homologado pelo respectivo Tribunal de Contas ao qual o ente público encontra-se jurisdicionado.

§ 4º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão trezentos e sessenta dias, contados da promulgação desta emenda, para finalizar o processo de certificação.

Art. 5º. Os ocupantes dos cargos previstos no artigo 131-A não poderão exercer advocacia fora de suas atribuições institucionais.

Parágrafo único. Os atuais Procuradores, Procuradores Autárquicos, Procuradores Fundacionais e Advogados Públicos, investidos no cargo até a promulgação desta emenda, poderão, excepcionalmente, nos limites da lei, exercer a advocacia privada, mediante opção expressa manifestada até cento e oitenta dias após a promulgação desta emenda, desde que não exista no âmbito do ente público vedação legal ou constitucional para esse exercício.

Art. 6º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

ARTHUR LIRA
Deputado

VOTO EM SEPARADO TONINHO WANDSCHEER
JUSTIFICATIVA:

A experiência adquirida no exercício da Administração Pública, por cerca de oito anos, como Prefeito, nos dá segurança para apresentar a presente alternativa de redação a ser considerada pelo Eminentíssimo Relator, tendo em vista que a apresentada, a nosso ver, não espelha o resultado colhido nas diversas audiências públicas e não condiz com as necessidades e realidades existentes no âmbito das

Administrações Públicas dos Entes Federados, finalisticamente visando uniformizar as nomenclaturas dos servidores aludidos nesta PEC.

Demonstrou ter considerado, em sua proposta, o princípio da especificidade dos serviços autárquicos e ou fundacionais públicos, da independência e da segurança jurídica.

Demonstrou ainda, o Ilustre Relator, através de seu relatório, a grande preocupação no ordenamento das procuradorias autárquicas e fundacionais públicas, assim como no ordenamento adequado do assessoramento jurídico a ser prestado à Administração Direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, porém, sua proposta, no que tange ao assessoramento jurídico, cria obstáculos insuperáveis, na medida em que mantém a subordinação dos advogados públicos assessores jurídicos, ainda que tão somente para atuação uniforme, à Procuradoria Geral do Estado.

Contatamos que alguns entes federados adotam diversificadas nomenclaturas para os Advogados Públicos, findando-se por não se ter um quadro transparente dos profissionais empregados na representação judicial e extrajudicial, bem como as atividades de consultoria de assessoria, de assistência e análise jurídica, a sujeitos devidamente concursados ou em conformidade com as regras do Artigo 19 do ADCT da Constituição.

Visamos também evitar ou prevenir tratamentos dispensados a estes procuradores e assessores jurídicos da parte dos procuradores de estados, segundo as audiências públicas, viola princípios éticos e que lhes submete a atuação funcional degradante, na medida em que os coloca, funcionalmente, como meros coadjuvantes de seus superiores procuradores de estado.

Resulta nesse tratamento, desconforme a constituição, a luz do princípio da dignidade da pessoa humana, preconizado no inciso III do Art. 1º da Carta, precisamente no âmbito da administração pública.

Mantido o quadro anterior resta claro, sempre em função das audiências públicas, o surgimento ou manutenção de duas classes de advogados: os Procuradores de Estado, como advogados de primeira classe ou de primeira categoria e os assessores jurídicos, ainda que portadores da inscrição na OAB,

como advogados de segunda classe ou de segunda categoria, como se meros serviços fossem, no âmbito da administração.

Não podemos, enquanto legisladores, ensejar, na produção de normas legais ou constitucionais, qualquer possibilidade de violação do princípio da dignidade, bem como devemos zelar para que todos recebam tratamento entre as pessoas, sem qualquer violação ou discriminação de qualquer natureza, na dicção do artigo 5º da Constituição.

Buscamos, no presente voto em separado, contribuir com o Ilustre Relator, e aos Excelentíssimos Deputados autores da PEC 80/2015, apresentando esta sugestão.

Destacamos a nossa proposta dá pequena correção à proposta trazida pelos Eminentes Deputados Valternir Pereira, Sérgio Souza, João Campos e Márcio Marinho, entre outros apoiadores e acreditamos que tais modificações, ainda que insignificantes, ensejam e contemplam as aspirações dos procuradores autárquicos e fundacionais públicos, assim como dos ora denominados simplesmente advogados públicos.

Também recepciona, com pequenos ajustes, em especial de redação, a Emenda Substitutiva n. 01/2015, de autoria do nobre Deputado Valtenir Pereira.

É como voto, senhor Presidente!

Rogo aos demais Colegas Deputados integrantes desta Comissão Especial e ao Ilustre e Festejado Relator Deputado Odorico Monteiro que o acolham, nos termos ora apresentados, com o que estarão contribuindo, sobremaneira, para o efetivo e adequado atendimento dessa categoria funcional, corrigindo a omissão do Constituinte Originário, de forma definitiva.

Sala da Comissão, em 02 de dezembro de 2015.

Deputado **TONINHO WANDSCHEER**
PMB/PR

SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO TONINHO WANDSCHEER

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 131-A:

“Art. 131-A. O sistema orgânico da Advocacia Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é composto pelas seguintes carreiras:

I – Procuradores dos Estados e do Distrito Federal;

II – Procuradores dos Municípios;

III – Procuradores Autárquicos e Fundacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV – Advogados Públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Aos profissionais pertencentes às carreiras previstas neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias, quando estas existirem.

§ 2º Competem aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixarem as garantias, direitos e deveres dos cargos que compõem as carreiras previstas neste artigo. ”

Art. 2º Ficam acrescentados os artigos 132-A e 132-B com a seguinte redação:

“Art. 132-A. No âmbito das autarquias e fundações públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os cargos efetivos de assistência, assessoramento, consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, serão privativos de Procuradores Autárquicos e Procuradores Fundacionais, organizados em carreiras, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

Parágrafo único. De modo concorrente com os Advogados Públicos,

os Procuradores Autárquicos e Fundacionais poderão exercer atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica.”

“Art. 132-B. No âmbito dos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta, e das entidades autárquicas e fundacionais públicas, pertencentes à Administração Indireta, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão atuar Advogados Públicos, organizados em carreira, para exercer atividades de consultoria, assessoramento, assistência jurídica e de representação judicial e extrajudicial, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas ou de provas e títulos, devendo todas as etapas do concurso ser acompanhadas pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único. Os Advogados Públicos, de acordo com o órgão ou entidade em que atuarem, ficarão vinculados tecnicamente, conforme o caso, à Procuradoria-Geral do ente público, à Procuradoria da Autarquia ou à Procuradoria da Fundação Pública.”

Art. 3º. A regra do artigo 131-A é facultativa para Municípios com população inferior a cem mil habitantes.

Parágrafo único. Os Municípios com população igual ou superior a cem mil habitantes terão o prazo de até cinco anos, a contar da promulgação desta emenda, para implantar seu sistema orgânico da Advocacia Pública.

Art. 4º. Para o exclusivo efeito de uniformização de nomenclaturas, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os cargos efetivos dos órgãos, das autarquias e das fundações públicas com atribuições de advogados, em especial de assessoramento, assistência, consultoria e análise jurídica ou representação judicial, providos até a promulgação desta Emenda, inclusive pelo critério de estabilização previsto no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão certificados, conforme o caso, como sendo de Advogados Públicos ou Procuradores Autárquicos ou Fundacionais, por uma comissão especialmente instituída para esse fim pelo respectivo órgão ou entidade pública onde o servidor encontrar-se lotado.

§ 1º. As comissões, no processo de certificação, deverão levar em consideração os seguintes requisitos:

I – se as atribuições do cargo são privativas de advogados, na forma da lei;

II – se, para o exercício do cargo, exige-se registro perante a Ordem dos Advogados do Brasil;

III – se o servidor é efetivo no cargo que ocupa, ou se detém estabilidade conferida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

IV – no caso específico dos Procuradores Autárquicos ou Fundacionais, se o cargo ocupado pelo servidor possui a atribuição de representação judicial instituída por lei do Ente federado.

§ 2º. A ausência de qualquer um dos requisitos previstos nos incisos I a IV do § 1º deste artigo impede a certificação do cargo como sendo de Procurador Autárquico, Procurador Fundacional ou Advogado Público, devendo o servidor continuar exercendo o cargo com a sua nomenclatura original.

§ 3º. O processo de certificação deverá ser homologado pelo respectivo Tribunal de Contas ao qual o ente público encontra-se jurisdicionado.

§ 4º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão trezentos e sessenta dias, contados da promulgação desta emenda, para finalizar o processo de certificação.

Art. 5º. Os ocupantes dos cargos previstos no artigo 131-A não poderão exercer advocacia fora de suas atribuições institucionais.

Parágrafo único. Os atuais Procuradores, Procuradores Autárquicos, Procuradores Fundacionais e Advogados Públicos, investidos no cargo até a promulgação desta emenda, poderão, excepcionalmente, nos limites da lei, exercer a advocacia privada, mediante opção expressa manifestada até cento e oitenta dias após a promulgação desta emenda, desde que não exista no âmbito do ente público vedação legal ou constitucional para esse exercício.

Art. 6º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FAUSTO PINATO

O Excelentíssimo Sr. Deputado Márcio Marinho apresentou Projeto de Emenda à Constituição 373/2013 para incluir no art. 132, da Constituição Federal, 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.

Posteriormente, foi apensada à PEC 80, de 2015, de autoria dos deputados Valtenir Pereira, Márcio Marinho, Sérgio Souza e João Campos.

Na CCJ, a relatoria coube ao nobre deputado Décio Lima, que já se pronunciou pela inadmissibilidade da PEC 373/2013 e pela admissibilidade da PEC 80/2015, no que foi acompanhado pelo Deputado Marcos Rogério, sendo que este apresentou Emenda Supressiva Saneadora na PEC 80/2015, opinando pela exclusão do trecho “dos Poderes Legislativos” escrito no § 1º do art. 69 do ADCT.

Destarte, serve o presente voto em separado para dispor sobre a contrariedade ao voto do eminente Relator, Deputado Odorico Monteiro, externando o entendimento deste signatário no sentido de que seja mantida a proposição de Emenda Substitutiva nº 1 à PEC nº 80-A.

Concernente à EMENDA SUBSTITUTIVA Nº1 À PEC 80-A:

De início, cumpre assinalar que a PEC 80/2015 deriva de ampla discussão travada com os representantes das associações nacionais dos Procuradores Estaduais (ANAPE) e dos Advogados Públicos (ABRAP).

A atual redação certamente não atende a todos os anseios das referidas entidades de classe, o que é perfeitamente natural no processo legislativo, porém atende precipuamente o interesse público que, com as mudanças propostas será cada vez mais satisfeito.

Segundo os autores, a PEC 80/2015 “*pretende trilhar o caminho do meio. O caminho do entendimento, de modo, a contemplar os legítimos interesses das categorias envolvidas, evitando-se pluralidade de sistemas, distorções, confusões e perpetuação de discussões judiciais*”, com vistas de promovermos a uniformização de nomenclaturas nos entes federados.

Didaticamente, os Autores já justificaram cada um dos dispositivos inseridos. Neste sentido, necessário se faz tecer algumas considerações sobre fatos jurídicos que circundam a matéria.

A Administração Pública é formada por Administração Direta e Administração Indireta. A primeira é composta pelos órgãos que, ordinariamente, não possuem autonomia, vez que não são dotados de personalidade jurídica própria. Estes são sempre representados pelo próprio ente público ao qual pertencem (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Já a Administração Pública Indireta, constitui-se em espécie de descentralização administrativa, composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista. Hodiernamente, alguns autores acrescem a esse rol de entidades as fundações privadas instituídas no seio da Administração Pública e os consórcios. Essas entidades possuem autonomia e são dotadas de personalidade jurídica distinta dos entes ao qual pertencem.

Em relação à unicidade apregoada para a advocacia pública no âmbito dos Estados, há que ficar claro que é uma unicidade orgânica, jamais podendo ser confundida com exclusividade ampla, geral e irrestrita das Procuradorias-Gerais que possa abarcar, de uma vez só, **todas** as atividades jurídicas do ente público. Por óbvio, essa exclusividade não pode avançar sobre a Administração Indireta, vez que não há lógica subsumir uma unidade da entidade descentralizada ao julgo da Administração Direta e vice-versa.

No caso da PEC 80-A/2015, o art. 132-A contemplou as autarquias e as fundações públicas com procuradorias próprias, haja vista que não é juridicamente crível às Procuradorias-Gerais dos Estados, por exemplo, atuar em defesa dos interesses dessas entidades contra o próprio Estado. Além de ilógico, contraria frontalmente o Estatuto da Advocacia.

Ressalte-se que não se está aqui a defender a judicialização de questões administrativas entre os entes da federação e suas próprias entidades, que devem ser resolvidas sem envolver o Poder Judiciário, mas se busca ao menos permitir que eventual questão não resolvida possa ser demandada em juízo, cabendo somente aos advogados das autarquias e fundações a prerrogativa de defender os interesses destas, seja no polo passivo ou no polo ativo.

O que se estabelece é uma regra geral que deve ser seguida por todos os entes, de modo a evitar que continuem a adotar soluções diversas para situações análogas, perpetuando a instabilidade jurídica e fazendo com que o Judiciário seja constantemente chamado para dirimir situações causadas pelo não

respeito à autonomia administrativa, funcional e orgânica das autarquias e fundações públicas.

Tanto é verdade, que em nenhum momento a PEC 80-A/2015 ousou estabelecer direitos, garantias ou deveres aos Procuradores Autárquicos e Fundacionais. Essa missão compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme estabelece o pacto federativo.

Ademais, o vácuo legislativo em questão permite que os Estados contratem advogados públicos temporários para exercer a assessoria, consultoria e representação judicial das autarquias e fundações públicas, o que é extremamente reprovável e inconstitucional, pois a advocacia pública, em qualquer esfera possui caráter essencial e permanente, não sendo compatível com as hipóteses de contratação por tempo determinado no serviço público.

Assim, **se o Congresso Nacional não normatizar a matéria, o vácuo legal continuará existindo e a confusão jurídica se perpetuará.**

Cumprido registrar que a jurisprudência dos Tribunais atesta que as autarquias e as fundações públicas são dotadas de personalidade jurídica própria e seus atos não se confundem com os da Administração Direta, não podendo jamais ser defendidas pelas Procuradorias-Gerais. Vejam-se aqui reiteradas decisões que confirmam este entendimento:

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUTARQUIA. ENTE PÚBLICO

DOTADO DE PERSONALIDADE JURÍDICA
E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E

FINANCEIRA. CAPACIDADE PARA ESTAR EM
JUÍZO NA DEFESA DE SEUS

INTERESSES. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA FAZENDA ESTADUAL. RECONHECIDA. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou-se no sentido de que, **em sendo dotada de personalidade jurídica própria, bem como de**

autonomia administrativa e financeira, a autarquia possui capacidade processual, devendo ser diretamente acionada em juízo no tocante à defesa de seus interesses. 2. Agravo regimental desprovido”. (STJ - Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 14/09/2010, T5 - QUINTA TURMA). (g.n)

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

OJ 318 - TST

REPRESENTAÇÃO IRREGULAR. AUTARQUIA (DJ 11.08.2003)

Os Estados e os Municípios não têm legitimidade para recorrer em nome das autarquias detentoras de personalidade jurídica própria, devendo ser representadas pelos procuradores que fazem parte de seus quadros ou por advogados constituídos.

Portanto, o dispositivo que se quer acrescer (Arts. 131-A e 132-A) está em consonância com a autonomia e a personalidade jurídica própria que gozam as autarquias e fundações públicas, legítimas entidades da Administração Pública Indireta.

Também não há na PEC 80-A/2015 qualquer evidência de inconstitucionalidade no que concerne a uma eventual e indesejada tentativa de transposição de cargos, e tampouco qualquer equiparação salarial. Os atuais advogados públicos das autarquias e fundações são servidores estáveis, com o permissivo do art. 19 do ADCT, ou adentraram aos quadros das entidades **mediante concurso público**, sendo que esta segunda hipótese será mantida, agora numa carreira devidamente estruturada e submetidos a um rigoroso processo de aprovação, vez que o concurso público será de **provas e títulos, cujas fases deverão ser acompanhadas integralmente pela OAB.**

Além disso, decisões do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade de atuação dos Procuradores Autárquicos. Vejamos:

Recurso Extraordinário 558.258 - SP

Relator: Ministro Ricardo
Lewandowski (...)

I - A referência ao termo "Procuradores" (...) 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.

Súmula 644 - STF

Ao titular do cargo de procurador de autarquia não se exige a apresentação de instrumento de mandato para representá-la em juízo.

Por fim, é importante ressaltar que os doutrinadores também entendem que não há qualquer inconstitucionalidade na instituição de procuradores de autarquias e fundações públicas, conforme ensinamentos do professor de Direito Constitucional da USP, Dr. Pedro Lenza, que ora transcrevo:

“Entendemos que nada impediria que o Estado, simetricamente à regra contida no artigo 131, fizesse previsão, por lei, de procuradores autárquicos e de fundações públicas em âmbito estadual ou no DF, para representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas estaduais. (Fonte: Direito Constitucional Esquematizado, 16ª ed., pág. 881).”

Apenas discordo, no sentido de que o relatório apresentado pelo Deputado Odorico Monteiro traz em seu bojo em seu art. 131-A atribuição aos advogados públicos de representar judicialmente a Administração Direta e Indireta, demonstrando uma atecnia no texto substitutivo proposto, e ainda conferindo atribuição que não constava no seu ingresso no serviço público. Logo, padece de inconstitucionalidade a proposta da relatoria neste artigo.

De outra forma, o art. 3º, parágrafo 3º, que introduz no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também padece de inconstitucionalidade quando garante direitos e deveres aos advogados públicos e procuradores autárquicos e fundacionais ali elencados, uma vez que tal redação já

sofreu a análise na PEC 373, cujo aspecto foi fulminante para sua rejeição e construção da atual PEC 80-A de 2015.

Ante todo o exposto e pelos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais que alicerçam a justificativa deste subscritor, manifesto meu voto no sentido de que seja mantida a proposição de Emenda Substitutiva nº 1 à PEC nº 80-A e pela rejeição do voto e substitutivo do Relator.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 2015.

Deputado Fausto Pinato (PRB/SP)

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO RONALDO LESSA

I- RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, que tem como primeiro subscritor o nobre Deputado VALTENIR PEREIRA, objetiva acrescentar o art. 132-A e os parágrafos primeiro, segundo e terceiro ao art. 69 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 1º. Fica acrescido o artigo 132-A com a seguinte redação:

“Art. 132-A. No âmbito das autarquias e fundações públicas, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os cargos efetivos de assistência, assessoramento, consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, serão privativos de advogados, organizados em carreira, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.”

Art. 2º. Ficam acrescentados os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

“Art. 69. (...)

§ 1º. Os cargos efetivos da administração direta, dos Poderes Legislativo e Executivo, com atribuições de assistência, assessoramento e consultoria jurídica, providos até a

promulgação desta Emenda, serão vinculados técnica e administrativamente às Procuradorias Gerais dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo extintos com a vacância, preservadas situações já consolidadas nas Constituições Estaduais.

§ 2º. Os detentores dos cargos previstos no § 1º deste artigo, dos respectivos entes federados, não poderão exercer a representação judicial.

§ 3º. Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no § 1º deste artigo.”

A PEC 80/2015, ao ser apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desta Casa, obteve parecer favorável quanto a sua admissibilidade, excluindo-se a expressão “dos Poderes Legislativo e Executivo”, constante no § 1º do art. 69 da Constituição Federal, de acordo com a redação que lhe foi dada pelo art. 2º da PEC, o que foi feito por uma emenda saneadora de inconstitucionalidade.

Em 10 de setembro último, essa Comissão Especial foi instalada, tendo sido eleito para Presidente o DEPUTADO DAGOBERTO; para 1º Vice-Presidente, DEPUTADO MÁRCIO MARINHO; 2º Vice-Presidente, DEPUTADO SÉRGIO SOUZA e 3º Vice-Presidente, DEPUTADO SANDRO ALEX. No prazo regimental de dez sessões, foram apresentadas duas Emendas Substitutivas, a primeira do DEPUTADO VALTENIR PEREIRA e outras e a segunda que foi declarada insubsistente por não conter número suficiente de assinaturas.

A emenda nº 1/2015 altera a proposição principal “de modo a contemplar a estrutura orgânica ideal da Advocacia Pública brasileira, recepcionando as carreiras dos Procuradores dos entes públicos, dos Procuradores Autárquicos e Fundacionais e dos Advogados Públicos”. Nos meses de outubro e novembro de 2015, a Comissão realizou cinco audiências públicas, cujo o resumo peço vênia para não repetir aqui, pois este trabalho já muito bem feito pelo Exmº Deputado Relator desta Comissão em seu parecer.

O mencionado parecer, proferido em 25 de novembro de 2015, admite formalmente a Emenda nº 1/2015, mas materialmente a inadmite, pugnando pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015, na forma do Substitutivo em apenso ao relatório.

Quanto à inadmissibilidade da emenda 1, o relator afirma ter objeções à referida emenda por entender que a mesma constitui “ameaça ao núcleo imutável consagrado no inciso I, do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, ou seja, atinge diretamente a forma federativa do Estado, ao obstringir a autonomia dos Estados membros e dos Municípios”.

No mérito, justifica a apresentação de um substitutivo, que em sua análise: 1- “na tentativa de espancar toda discussão sobre violação à autonomia dos Estados e Municípios e ao Pacto Federativo, mas ao mesmo tempo reconhecer a importância dos servidores que exercem a advocacia pública e dar-lhes tratamento justo e isonômico”.; 2- evita impacto financeiro para os Estados; 3- prestigia o princípio do concurso público em todas as suas disposições; 4- reafirma o princípio da unicidade da representação judicial e da prestação de consultoria jurídica, respeitando o princípio da especialidade mantido por algumas unidades federadas.

É o relatório.

II- VOTO

Emenda Substitutiva nº 1/2015

A emenda 1/2015 altera a redação da PEC 80 para: 1- descrever a composição da estrutura orgânica da Advocacia Pública nos Estados, Distrito Federal e Municípios e prever que as garantias, direitos e deveres dos integrantes das carreiras da advocacia pública estadual e municipal deverão ser fixadas pelos

Estados, Distrito Federal e Municípios; **2-** prever que a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas será atribuição exclusiva dos Procuradores Autárquicos e Procuradores Fundacionais, organizados em carreira, permitindo que as atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica das referidas entidades possam ser feitas de maneira concorrente pelos advogados públicos e que estes poderão exercer as atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica dos órgãos da administração direta; **3-** deixar como faculdade para os Municípios com menos de 100.000 habitantes as regras previstas no art. 131-A proposto; **4-** prever a necessidade de certificação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins de uniformização de nomenclatura de todos os advogados públicos destes entes; **5-** Proibir os advogados públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios de exercerem a advocacia privada.

Essa emenda nº 1/2015 aperfeiçoa a redação original da PEC 80/2015 aprovada pela CCJC desta Casa e possui os seguintes pontos positivos: **1- contempla** no texto constitucional todos os advogados públicos da administração direta e indireta dos Estados, DF e Municípios; **2- Prestigia** o princípio constitucional da eficiência, pois permite que o trabalho de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica dos órgãos da administração direta e das autarquias e fundações públicas possa ser feito também pelos advogados públicos e não somente pelos Procuradores do Estado, e do Distrito Federal e pelos Procuradores Autárquicos e Fundacionais, haja vista a enorme quantidade de processos que demanda esse tipo de atividades na administração pública estadual e municipal; **3- Inclui** os advogados públicos municipais, ainda não contemplados no texto constitucional, sem provocar gastos adicionais para os municípios com pouca população, prevendo as regras gerais para advocacia pública apenas para 304 municípios brasileiros, dentre os 5.570 com mais de 100.000 habitante, conforme dados do IBGE; **4- Veda** o desvio de função, permitindo o exercício da advocacia pública somente àqueles ocupantes de cargos ou funções efetivas de advogados públicos; **5- Prestigia** a dedicação exclusiva dos advogados públicos em respeito ao

princípio da isonomia, haja vista que a advocacia na esfera privada não é permitida aos integrantes da Advocacia Geral da União, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Por esses, motivos inclino-me favoravelmente à emenda 1/2015, por entender ser a mais completa, fundamentada e pertinente.

Contrapontos ao substitutivo apenso ao relatório

Vejo com bons olhos a tentativa do Deputado Odorico Monteiro, relator desta Comissão, de evitar questionamentos quanto à constitucionalidade tanto do texto aprovado pela CCJC desta Casa, quanto do texto apresentado na emenda 01/2015. No entanto, cabe aqui expor os devidos contrapontos às argumentações que justificam o mencionado substitutivo.

No mérito, o excelentíssimo relator justificou a apresentação do substitutivo com as seguintes intenções: 1- “na tentativa de espantar toda discussão sobre violação à autonomia dos Estados e Municípios e ao Pacto Federativo, mas ao mesmo tempo reconhecer a importância dos servidores que exercem a advocacia pública e dar-lhes tratamento justo e isonômico”.; 2- evita impacto financeiro para os Estados; 3- prestigia o princípio do concurso público em todas as suas disposições; 4- reafirma o princípio da unicidade da representação judicial e da prestação de consultoria jurídica, respeitando o princípio da especialidade mantido por algumas unidades federadas.

Quanto ao primeiro item, reputo louvável a tentativa de blindar a proposta contra possíveis acusações de ofensa ao pacto federativo, porém inoportuna. A constitucionalidade da PEC 80/2015 já fora objeto de exame pela CCJC, a qual aprovou seu texto, não se vislumbrando, naquela ocasião, qualquer ofensa ao pacto federativo. Portanto, retroceder neste tema não parece ser a finalidade a que se destinam os trabalhos da presente comissão, razão pela qual,

com a máxima vênia, discordo do argumento apresentado como motivação para a rejeição da Emenda nº 1/2015.

No mais, seria descabida qualquer alegação de afronta ao pacto federativo, uma vez que tanto a PEC 80/2015, quanto a emenda nº 1/2015 permitem que os Estados e Municípios organizem a estrutura da sua advocacia pública local, inclusive deixando expresso na emenda 1/2015 que os estados e municípios **poderão** se valer dos serviços dos advogados públicos nos órgãos da administração direta e nas autarquias e fundações públicas.

No que se refere ao segundo item, a emenda 1/2015 não provoca impacto financeiro nos Estados, pois ela apenas prevê situações já existentes na prática, não tratando de remuneração de servidores, o que fica a cargo de cada Estado e Município. Além do texto ser claro neste sentido, caso se vislumbrasse qualquer possível impacto financeiro, a proposta deveria ter tramitado pela Comissão de Orçamento e Finanças, o que não ocorreu. Por estes motivos, também não reputo idônea esta argumentação para afastar a emenda nº 1º/2015.

Em seguida, o item 3 reitera o que já existe na Emenda nº 1/2015, a qual não deixa margem de dúvidas quanto à proibição do exercício da advocacia pública por advogados que não se submeteram a concursos públicos, prevendo ainda um trabalho de certificação rígido que não deixa qualquer margem para o ingresso indevido de servidores não englobados pelo conceito de advocacia pública.

Por fim, a Emenda nº 1/2015 não viola o princípio da unicidade, pois não veda aos Estados a vinculação de todos os advogados públicos a um único órgão. O núcleo do princípio da unicidade é orgânico e não funcional. O que ele visa resguardar é que a advocacia pública siga orientações e comandos uniformes, a fim de se evitar consultorias divergentes que possam fragilizar a segurança jurídica, bem como a defesa do Estado e de seus entes descentralizados, fim este que pode ser alcançado perfeitamente por uma, duas, três ou, como na União, por quatro carreiras

diferentes, mas interligadas. Desta forma, considero equivocada a noção atribuída no relatório ao princípio da unicidade, do contrário, seria o mesmo que afirmar que o modelo adotado pela União é inconstitucional.

A propósito, ao contrário do afirmado no relatório apresentado pelo Excelentíssimo Relator, a Constituição Federal, em seu art. 132, sequer prevê a existência de um órgão no âmbito estadual no que se refere à advocacia pública, diferentemente do previsto no art. 131. Desse modo, em relação à Emenda nº 1/2015 pode-se afirmar com margem grande de certeza que não subsiste nenhuma inconstitucionalidade.

Em continuidade, permitindo-me adentrar no mérito do substitutivo apensado ao relatório, é fundamental alertar esta Comissão sobre algumas disposições que poderão aniquilar todos os esforços dos deputados na busca de uma proposição que equacione os problemas da advocacia pública estadual e municipal.

A primeira delas está no fato de o art. 131-A da proposta do relator estender a atribuição de *representação judicial* aos advogados da Administração Direta, permitindo uma situação de concorrência com os Procuradores do Estado, únicos legitimados para o patrocínio judicial do ente federado. Vejamos.

"Art. 131- A. **No âmbito dos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta, e das entidades autárquicas e fundacionais públicas, pertencentes à Administração Indireta, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios poderão atuar Advogados Públicos, organizados em carreira, para exercer representação judicial...**"

Ora, resta claro que o disposto neste artigo vai de encontro com os direitos dos Procuradores do Estado, ao usurpar-lhes uma função que lhe fora atribuída pelo art. 132 da CF/88, ofensa esta que não se observa na feliz Emenda nº 1/2015 de autoria do Deputado Valtenir Pereira.

Outro ponto que deve ser combatido no substitutivo apresentado junto ao relatório é a parte final do §3º que se pretender acrescer ao artigo 69 do ADCT, o qual garante, aos servidores nele albergados, **os mesmos direitos e deveres** previstos nos art. 131-A. Vejamos.

§. 3º. No âmbito das Administrações Diretas, das autarquias e das fundações públicas estaduais, distrital e municipais, os servidores efetivos e os que gozem de estabilidade conferida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que exercem atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica são garantidos os mesmos direitos e deveres previstos nesta Emenda Constitucional.

Alerta-se para a necessidade de se evitar o mesmo vício que feriu de morte a PEC nº 373/2013, qual seja, equiparar servidores no texto constitucional. Tal previsão, sim, corre o risco de ser taxada como “trem da alegria”, além de potencialmente afrontar à autonomia dos estados e municípios, impondo-lhes o reconhecimento, inclusive, de equiparações remuneratórias.

Ressalto, muito embora seja digno de aplausos o esforço do nobre Relator em produzir um texto mais condensado, face aos dois pontos acima destacados, entendo que sua proposta substitutiva não alcança os fins cujo teor do relatório declara buscar e, em alguns aspectos, reproduz as mesmas falhas da PEC 373/2013.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esse é o voto em separado que apresento aos ilustres pares, pela rejeição do relatório apresentado à esta Comissão. Primeiramente, por divergir quanto às razões da inadmissibilidade da emenda nº 01/2015, de autoria do deputado Valtenir Pereira. Em segundo lugar, por julgar que o substitutivo apresentado pelo excelentíssimo Relator não alcança os objetivos da

proposta original que é estabelecer diretrizes organizacionais para a advocacia pública estadual, municipal e distrital.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 2015.

Deputado RONALDO LESSA