

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80-A, DE 2015, 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”.

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

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.

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.

Cumprir 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.¹”
(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

¹ “Onde a lei não distingue não pode o intérprete fazê-lo”.

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80-A, DE 2015, 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”.

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

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.

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