



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 373, DE 2013.

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.

Autor: Deputado MÁRCIO MARINHO e outros

Relator: Deputado DÉCIO LIMA

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."*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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: *"Afiml 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*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 art. 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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