

COMISSÃO ESPECIAL PEC Nº 80-A, DE 2015 (PROCURADORIAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS)

Acrescenta o art. 132-A à Constituição da República, e os parágrafos 1º, 2º 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Autores: Deputados Valtenir Pereira e Outros

Relator: Deputado Odorico Monteiro

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 obrigatória 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*”¹, 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 incumbem essa função, no art. 132 daquela Carta Magna, não de ser organizados em carreira dentro de uma estrutura

¹ 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.

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 funções².

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”*³.

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”*⁴.

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

² José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5. ed., Revista dos Tribunais, 1989, p. 533.

³ STF-Pleno. ADI-MC 881/ES, Rel. Min. Celso de Mello.

⁴ Paulo Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*, 20. ed., Malheiros, 2007, p. 537.

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 2-4-1993⁵.

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 especiais⁶.

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

⁵ STF-Pleno. ADI 1.557, Rel. Min. Ellen Gracie.

⁶ STF-Pleno. Pet 409 AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.