

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA AO EXAME DA PROPOSTA DE  
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80, DE 2015**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80, 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.

**AUTOR:** Deputado Valtenir Pereira e outros

**RELATOR:** Deputado Odorico Monteiro

**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.

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.*

*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 pétrea 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