

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, 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

**Autores: DEPUTADO VALTENIR PEREIRA
E OUTROS**

Relator: DEPUTADO ODORICO MONTEIRO

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, pugnano 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 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.

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 propositura 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