

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, ACESSORAMENTO 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

Autores: DEPUTADO VALTENIR PEREIRA E OUTROS

Relator: DEPUTADO ODORICO MONTEIRO

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, dispondo que:

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;

b) 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;

c) os detentores dos cargos previstos no item *b*, dos respectivos entes federados, não poderão exercer a representação judicial;

d) cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no item *b*.

Na Justificação, os autores lembram que a presente Emenda à Constituição é fruto de amplo acordo e discussão tida com os representantes das Associações Nacionais dos Procuradores (ANAPE) e dos Advogados Públicos (ABRAP), quando da análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 373, de 2013, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Naquela oportunidade, foram apresentados oito votos em separados, que se posicionaram pela inadmissibilidade da PEC 373/2013, sob o entendimento de que a proposição padecia de inconstitucionalidades insuperáveis ao atentar contra a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, inciso I, da CF), sobretudo em relação à autonomia política que goza os entes federados, interferindo nos seus poderes de autogoverno e auto-organização; além de agredir o princípio do concurso público (art. 37, inciso II da CF).

Ante as acaloradas discussões acerca da matéria nas reuniões que se seguiram na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, acordaram os autores com a redação da presente Proposta, que pretendeu conciliar todos os legítimos interesses das categorias envolvidas, na tentativa de evitar a pluralidade de sistemas, distorções, confusões e perpetuação de discussões judiciais.

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, recebendo, porém, uma emenda saneadora de

inconstitucionalidade, que consiste na supressão da 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.

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, foi apresentada a **Emenda Substitutiva nº 1/2015**, do DEPUTADO VALTENIR PEREIRA e outros, que 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, sendo ouvidos os seguintes convidados:

- Audiência pública realizada em 14.10.2015:

- MARCELLO TERTO E SILVA, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, que se posicionou contrariamente às propostas, ao considerar que não houve omissão por parte do constituinte originário, não há lacuna constitucional a ser preenchida, que as propostas confrontam e conformam a jurisprudência firmada do Supremo Tribunal Federal e que violam o pacto federativo recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados (PEC 172/2012);

- CARLOS JEHA KAYATH, Conselheiro Seccional da OAB do Pará, manifestou-se no sentido de que se rejeite a proposta principal, mas que seja aprovada a Emenda Substitutiva nº 1/2015, argumentando que a proposição acessória intenta reproduzir nos Estados a eficiência do modelo da advocacia pública federal e conserta as distorções atualmente existentes. O convidado lembrou, ainda, que o Supremo Tribunal Federal ao decidir sobre a medida provisória que transformou assistentes jurídicos da Advocacia Geral da União em advogados da União, a relatora do processo, Ministra Ellen Gracie considerou a medida legal (ADI nº 2.713);

- FRANCISCO WILKIE REBOUÇAS JÚNIOR, Presidente do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, manifestou-se pela inconstitucionalidade das propostas, frisando estar em missão institucional e não corporativa. Citou que dos vinte e sete Procuradores-Gerais de Estado, vinte e três já assinaram documento se posicionando contra a aprovação da PEC 80/2015, por considerarem que a medida está na contramão da eficiência e do respeito à coisa pública, além de afrontar o pacto federativo;

- MARCOS VICTÓRIO STAMM, Presidente da Associação Brasileira de Advogados Públicos – ABRAP, defendeu que agir contra a PEC é agir contra o art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal, de vez que os Advogados Públicos estão sendo discriminados, que os Procuradores Autárquicos fazem o trabalho dos Procuradores de Estado e não tem o devido reconhecimento e respeito. Salientou que não se trata de transposição, mas sim de uniformização quanto à denominação de cargos;

- Audiência pública realizada em 21.10.2015:

- EUZÉBIO FERNANDO RUSCHEL, Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, fez uma apresentação do funcionamento dos serviços jurídicos no Estado do Rio Grande do Sul. Assinalou que desde os anos 80 a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações do Estado é feita pelos Procuradores do Estado. Atualmente o Estado tem um milhão de processos judiciais, dentre esses apenas quinze por cento envolvem autarquias. Considerando terem sido extintas no Estado as carreiras de procuradores autárquicos e fundacionais, a PEC 80/2015 tem causado grande preocupação, pois sua aprovação significaria a recriação dessas carreiras e consequentemente aumento de despesa.

- JOSÉ LAGANA, Diretor de Defesas das Prerrogativas da Associação Brasileira de Advogados Públicos – ABRAP, iniciou seu pronunciamento lendo um trecho do discurso proferido pelo Deputado Ulysses Guimarães, quando da promulgação da Constituição de 1988. Defendeu a PEC 82/2015 que vem ao encontro do art. 3º da Constituição Federal, que rejeita toda forma de discriminação. Lembrou que quando esteve no Rio Grande do Sul foi informado de que os assistentes jurídicos fazem todo o trabalho jurídico, mas quem assina as petições são os Procuradores do Estado, o que tem gerado um sentimento de insatisfação e medo de represálias. Concluiu afirmando que a

aprovação da PEC 80/2015 é um ato de justiça, pois definirá a situação funcional de todos servidores que militam na área jurídica;

- Audiência pública realizada em 28.10.2015:

- LEONARDO ROCHA DE ALMEIDA, Procurador Geral da Universidade Estado do Rio de Janeiro (UERJ), expôs sobre a autonomia administrativa das universidades públicas, consagrada no art. 207 da Constituição Federal. No entendimento do palestrante, a ideia de que todas as autarquias e fundações deveriam ser atreladas às Procuradores Estaduais colide com o dispositivo constitucional. A seguir, foi trazido um vídeo com breve pronunciamento do Ministro Luiz Fux em um evento da UERJ, em 2013. Ao ser questionado sobre a importância das Procuradorias autárquicas e fundacionais, o Ministro respondeu que “a Procuradoria independente tem a virtude de focar sobre questões particulares da entidade e desenvolver a defesa de maior excelência, exatamente porque o assunto passa a ser específico e a preocupação também”.

- MARCELO BRABO MAGALHÃES, ex-Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB de Alagoas, iniciou seu pronunciamento lembrando o § 1º do art. 3º do Estatuto da OAB, que expressamente cita como atividades que exercem a advocacia as “Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional”. Lembrou também o art. 2º do Provimento nº 114, de 2006, do Conselho Federal da OAB, no qual disciplina o exercício das atividades de advocacia pública, reconhecendo como autônomos os membros das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das respectivas entidades autárquicas e fundacionais. Citou copiosa jurisprudência que reafirma a autonomia e independência das Procuradorias autárquicas e fundacionais.

- Audiência pública realizada em 4.11.2015:

- RENATO RODRIGUES VIEIRA, Procurador-Geral Federal, que, sem entrar no mérito da Proposta em exame, trouxe subsídios sobre o processo de criação da Procuradoria-Geral Federal na Advocacia Geral da União. O palestrante lembrou que até o ano 2000 havia cento e setenta órgãos vinculados à Advocacia Geral da União. O primeiro passo para promoção

de uma melhor organização das carreiras jurídicas federais ocorreu quando Gilmar Mendes, então Advogado-Geral da União, percebeu a dificuldade dessa descentralização e por meio da Medida Provisória nº 1.984, de 2000, criou uma Coordenadoria de Órgãos Vinculados. O passo seguinte foi a edição da MP nº 2.048-26, de 2000, que criou o cargo de procurador federal pela transformação dos cargos de procurador autárquico, advogados, assistentes jurídicos de autarquias e fundações públicas federais. Hoje, decorridos treze anos, a mudança mostrou-se benéfica, pois melhorou significativamente a qualidade do serviço prestado, com economia de mais de cem milhões de reais e o fomento de políticas públicas.

- MAURÍCIO EDUARDO SÁ DE FERRANTE, Vice-Presidente da Associação de Advogados Públicos do Paraná, discorreu sobre a sua experiência de mais de quarenta anos de advocacia pública. Lembrou que ao tempo da constituinte constatou-se desde logo que o Ministério Público não poderia ser o representante da União, logo era necessário se buscar um modelo de advocacia pública. O palestrante asseverou que os advogados públicos não podem ser tratados como advogados de primeira e de segunda classe. De sorte que, em seu entender, a PEC 80/2015 é uma oportunidade impar para que se possa organizar o serviço advocatício público, sobretudo dos Estados.

- Audiência pública realizada em 11.11.2015:

- GEÓRGIA TEIXEIRA JEZLER CAMPELLO, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM, iniciou sua fala opondo-se ao art. 3º da Emenda Substitutiva nº 1/2015, que limita a regra aos municípios com mais de cem mil habitantes. Segundo informou a palestrante, muitos municípios pequenos já têm procuradores e assistentes jurídicos, mas ainda sem a obrigatoriedade de concurso público. É preciso assim avançar nesse sentido, de vez que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a advocacia pública não pode ser exercida por temporários. Entende que negar a constitucionalização dos procuradores municipais é antirrepublicano. A prevalecer tal norma, dos 5.570 municípios existentes no país, somente 304 teriam carreira estruturada.

- PAOLA AIRES CORRÊA LIMA, Procuradora-Geral do Distrito Federal, posicionou-se no sentido de que, para o Distrito Federal, a PEC

80/2015 representa um grande retrocesso. Argumentou que a unificação na representação judicial e na consultoria jurídica significa uma melhoria da atividade jurídica e economia para o erário. Essa questão de unificação já foi devidamente normatizada pelo Constituinte de 88, que não cometeu nenhum esquecimento, e está pacificada pelo Supremo Tribunal Federal. Para a palestrante, não há como calcular o impacto financeiro de uma medida como essa. Entende que o grande problema hoje enfrentado pelo Distrito Federal é que cada órgão quer efetuar despesas só olhando para o seu próprio quintal, sem unificação, sem visão de Estado.

- VANESSA SARAIVA ABREU, Procuradora Chefe da Advocacia Regional do Estado de Minas Gerais em Brasília, expôs que o entendimento em Minas Gerais caminha na mesma linha do Distrito Federal. Relatou que em Minas Gerais houve uma reestruturação da advocacia pública em 2003 e que foi exitosa. Nesse ano foi criada a Advocacia Geral do Estado pela fusão de dois órgãos, conforme previsto em Emenda da Constituição do Estado. Inicialmente a Advocacia Geral tinha cento e oitenta procuradores, agora conta com quatrocentos e sessenta procuradores. O aumento foi gradual em todo o Estado, à medida que foi surgindo demanda e disponibilidade orçamentária. O resultado dessa unificação foi a significativa melhoria de gestão e eficiência. Considera a PEC 80 uma intervenção violadora da autonomia estadual.

- LUCIANE ROSA CRODA, Procuradora Geral Adjunta do Estado da Bahia, relatou que o Estado da Bahia também caminha para a unificação das carreiras. A experiência demonstrou que a diversidade leva a ineficiência. Atualmente existem apenas cinquenta e oito procuradores autárquicos, em um quadro em extinção, não sendo mais realizados concursos públicos desde a promulgação da Constituição de 1988. A convidada defendeu que se deve buscar uniformidade de entendimento para que haja efetiva segurança jurídica. É fundamental que haja segurança jurídica para que o Estado possa elaborar contratos e dar andamento aos negócios jurídicos essenciais para a economia estadual. Para a palestrante, não é justo que o Estado tenha que arcar agora com a despesa de criar novas carreiras.

- ROBERTO EDUARDO GIFFONI, Presidente da Associação dos Procuradores Federais, defendeu a aprovação da PEC, argumentando que a advocacia pública não pode ficar ao sabor das marés, ao

sabor das vontades políticas do momento. As políticas públicas têm que ser feitas pelos braços do Estado que possuem maior mobilidade, que no caso são as autarquias e fundações. Nesse sentido, a PEC 80 instrumentaliza o governante para a execução de políticas públicas. O convidado ressaltou que não se pode ignorar o fato de que muitas procuradorias excluem os procuradores autárquicos e fundacionais.

- Mesa Redonda no Estado do Pará em 19.10.2015

Simultaneamente aos trabalhos da Comissão em Brasília, foi realizada uma Mesa Redonda no Estado do Pará, em atenção a requerimento aprovado do DEPUTADO HÉLIO LEITE, membro da Comissão e Coordenador do evento em Belem. A mesa redonda, que aconteceu no auditório do Centro Integrado de Governo do Estado do Pará, na sede da Casa Civil, contou com a participação das seguintes autoridades: SR. MARCELLO TERTO, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estado; SRA. APARECIDA VARANDA, Presidente dos Consultores Jurídicos do Pará; SR. DEIVISON PEREIRA, Presidente da Associação dos Procuradores Autárquicos do Pará; SR. JOSÉ ALBERTO VASCONCELLOS, da OAB-PA; SRA. ANA CLÁUDIA ABDULMASSIH, Vice-Presidente da Associação dos Procuradores do Estado do Pará; SR. EDMILSON MOURA, Secretário da Associação Brasileira dos Advogados Públicos; SR. ÁTILA RAMOS TAVARES, representante do Deputado Márcio Marinho, um dos autores da PEC 80/2015; SR. ULISSES VIANA, Presidente da Câmara Técnica e Representante do Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão apreciar o mérito da matéria, bem como se pronunciar sobre a admissibilidade e mérito da emenda apresentada, nos termos do que preceitua o art. 202, § 2º do Regimento Interno desta Casa.

Emenda Substitutiva nº 1/2015

No que tange a admissibilidade formal da Emenda Substitutiva nº 1/2015, constata-se que a proposição foi legitimamente apresentada e o número de subscrições são suficientes, conforme atesta a Secretaria desta Comissão. De outra parte, não há qualquer óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição, de vez que o país encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Quanto à admissibilidade material da Emenda Substitutiva nº 1/2015, entendo que há objeções ao seu conteúdo, de vez que excede em muito ao originalmente proposto, constituindo 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.

A Emenda Substitutiva nº 1/2015 extrapola ao intentar em seu art. 1º a criação de um Sistema Orgânico para Advocacia Pública a ser adotado por todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, criando carreiras e concedendo-lhes estabilidade, em desprezo aos princípios de autogoverno e auto-organização dos entes federados. O citado dispositivo chega a ignorar a realidade de que em alguns Estados já não há mais Procuradorias Autárquicas e Fundacionais, já absorvidas que foram, há anos, pelas Procuradorias dos Estados, a teor do que ordena o art. 132 da Constituição Federal, que propugnou pela unificação na prestação dos serviços jurídicos públicos. Além de flagrantemente violador da autonomia dos entes federados, a recriação desses órgãos ensejaria uma despesa inteiramente indesejada no atual momento financeiro do país e, em muitos casos, totalmente desnecessária, já que a experiência da unificação levada a efeito pelos Governos estaduais têm sido exitosa.

No art. 3º da Emenda Substitutiva nº 1/2015 deparamo-nos com dupla violação à autonomia dos Municípios, ao estabelecer, sem qualquer amparo jurídico, fático ou científico, um redutor para que seja adotado o sistema engendrado pelo art. 1º. Aos Municípios com menos de cem mil habitantes seria facultado à adoção do novo sistema, mas aos com população igual ou superior a esse número, a implantação do sistema seria obrigatória e no prazo de cinco anos!

O art. 4º da mesma Emenda Substitutiva nº 1/2015 novamente se observa uma intromissão indevida na auto-organização dos entes federados, quando pretende determinar os requisitos para que entidade pública possa conferir aos seus servidores certificação, a fim de que possam exercer os cargos de advogados públicos ou procuradores autárquicos ou fundacionais, chegando a estabelecer um prazo de trezentos e sessenta dias para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios concluam o processo de certificação.

Ante a tais excessos que comprometem a sua admissibilidade constitucional, parece-me indubitoso que não se possa acolher a Emenda Substitutiva nº 1/2015.

Apreciação do mérito da PEC 80-A/2015

Quanto ao mérito da PEC 80-A/2015, cumpre-nos examinar mais detidamente as objeções feitas à matéria em discussão, que consistem basicamente em quatro linhas de argumentação, a saber: 1ª) Afronta a forma federativa de Estado, pela interferência no poder de auto-organização e autogoverno dos entes federados; 2ª) Violação do Pacto Federativo, por gerar aumento de despesa para os cofres estaduais e municipais, sem o repasse financeiro necessário para o seu custeio; 3ª) Afronta ao princípio do concurso público; e 4ª) Desrespeito ao princípio da unidade da representação judicial dos serviços jurídicos dos Estados.

Passo, pois, a considerar tais questões.

1. O complexo modelo federativo brasileiro

O constitucionalismo moderno identifica a natureza mista do ordenamento jurídico federal como a principal causa da pluralidade das formas federais de Estado. A existência simultânea dos dois modelos em um mesmo sistema jurídico é o que o Prof. Garcia Pelayo¹ qualificou de "*unidade dialética de duas tendências contraditórias*". A pluralidade das soluções contidas nos textos constitucionais e o dinamismo de seu funcionamento identificam as "*múltiplas visões do federalismo*", analisadas por Georges Burdeau² em seu monumental *Traité de Science Politique*.

A variedade de sistemas federais e a diversidade de soluções encontradas nos ordenamentos têm determinado a diversidade do

¹ PELAYO, Garcia. *Derecho Constitucional Comparado*. Aliança Editorial, 1984. p. 218.

² BURDEAU, George. *Traité de Science Politique*. t. 2. 2. ed. L.G.D.J., 1967. p. 476.

federalismo contemporâneo, que se propaga pela América, Europa, Ásia, África e Oceania. Em todos esses continentes, em maior ou menor grau, atuam as duas tendências que distinguem a estrutura federal: a tendência à unidade, que inspira o federalismo simétrico, e a tendência à diversidade, característica do federalismo assimétrico.

A simetria ou assimetria do federalismo decorre dos mais variados fatores, tais como, cultura, etnia, língua etc. No federalismo simétrico se verifica a homogeneidade de cultura e desenvolvimento, como é o caso dos Estados Unidos. Já o federalismo assimétrico ocorre nos Estados complexos, que convivem com diversidade linguística, questões étnicas de especial complexidade histórica, grande riqueza cultural e diversas realidades econômicas, como ocorrem no Brasil.

Sob o enfoque estritamente jurídico-constitucional, Raul Machado Horta³, grande especialista do Estado Federal, assim doutrina as principais características desses dois modelos de federalismo:

“O federalismo simétrico pressupõe a existência de características dominantes, que servem para diferenci-lo do federalismo assimétrico, de certo modo infenso, este último, a uma sistematização rigorosa. Se utilizarmos a caracterização lógico-formal de Kelsen para demonstração de nosso raciocínio, o federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas. Projetada na concepção de Kelsen a simetria federal, envolve a existência de um ordenamento jurídico central, e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis pelas normas federais da União e as locais dos Estados-Membros, organizados e comandados pela Constituição Federal que alimenta o funcionamento do ordenamento central e dos ordenamentos parciais. O esquema normativo assim descrito é constante e regular, compondo a estrutura normativa do federalismo simétrico.”

³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2ª Ed., Belo Horizonte, Del Rey, 1999, p. 503-504.

O Brasil desde a Constituição de 1934 adotou um modelo de federalismo considerado assimétrico. De sorte que, a nossa Constituição de 1988 contempla diversos dispositivos atípicos da teoria da federação, que claramente manifestam sua assimetria, entre os quais se destaca: o art. 1º, *caput* e art. 18, que atribui soberania à República Federativa do Brasil, como nível mais alto dentro do Direito nacional, e dota a União de autonomia; ainda no art. 18, introduz o Município como ente federativo; o art. 23, parágrafo único, que consagra o equilíbrio entre os entes federados; art. 43, que propugna pela redução das desigualdades regionais; art. 151, I, que veda preferências da União com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Contudo, o festejado doutrinador Dallari⁴ ressalta que a despeito de nosso federalismo ser considerado como assimétrico não se pode negar uma supremacia da União, pois, a Constituição brasileira, na forma como é disciplinada a distribuição de competências, demonstra a supremacia do poder federal. Segundo Dallari esta supremacia decorre da enumeração de competências federais serem mais amplas e, ainda, pela União ter competência para fixar normas gerais em matéria de competência estadual.

De fato, a diversidade na organização constitucional de nosso federalismo admite outras regras que compõem a estrutura normativa de um federalismo assimétrico. O melhor exemplo é exatamente a regra de repartição de competências lembrado por Dallari. O modelo clássico do federalismo simétrico, que enumera os poderes exclusivos da União e os poderes reservados aos Estados, inspirado na Constituição dos Estados Unidos (art. 1 - Seção VIII), foi mantido pela Constituição Federal de 1988 (arts. 21, 22 e 25), mas que também inovou, introduzindo o modelo assimétrico da Constituição Federal da Áustria de 1920 e da Lei Fundamental da Alemanha de 1949, que criaram competências advindas do campo da legislação concorrente da União e dos Estados. (art. 24, I até XVI).

Não se pode olvidar que o nosso federalismo foi muito aprimorado pela Constituição de 1988. O texto melhorou significativamente a repartição de competências, que é a peça fundamental do sistema, pelo desenvolvimento conferido à legislação concorrente, que comporta a atividade legislativa da União e do Estado sobre idêntica matéria, observadas as regras constitucionais. Implantou mecanismos do federalismo cooperativo no plano

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 69-70

financeiro da repartição tributária e nas relações intergovernamentais, para alcançar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional.

Contudo, impende considerar que a complexidade do modelo federativo brasileiro, as lacunas de regulamentação das normas de cooperação e a visão patrimonialista que ainda persiste em muitos setores da gestão pública tornam sobremaneira difícil a tarefa de planejamento e organização das carreiras públicas.

Parece-me, assim, que o Constituinte originário ao redigir o art. 132, quis dar maior concretude a assimetria federativa quando tratou da Advocacia Pública. Foi particularmente detalhista quando tratou da atividade advocatícia na esfera federal, mas reticente ao cuidar da esfera estadual e omissa no tocante a esfera municipal. Creio que a postura do Constituinte foi proposital, a intenção era a de conceder autonomia aos Estados e Municípios para que se auto-organizassem dentro dos parâmetros que estabeleceria.

Nada obsta, porém, que identificadas distorções, possa o Constituinte derivado estabelecer princípios e normas gerais de gestão, a fim de que se obtenha harmonização na prestação dos serviços públicos em toda a República Federativa.

A esse respeito, vale lembrar que ao tempo da Reforma Administrativa levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, muito se discutiu quanto à admissibilidade constitucional de uma Proposta de Emenda à Constituição Federal estabelecer mudanças de estruturas e de procedimentos administrativos para os demais entes da federação. Naquele tempo entendeu-se, com anuência do Poder Judiciário, que a Reforma Administrativa que se estendia aos Estados e Municípios implementava novos formatos organizacionais e institucionais de maneira a contribuir para o revigoramento da administrativo, com impactos positivos sobre a ação governamental como um todo e sobre a sociedade, incorporando a dimensão da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Creio que esses mesmos propósitos devem continuar a ser perseguidos também para o aperfeiçoamento da prestação do serviço jurídico público. Neste sentido apresento um Substitutivo à PEC 80-A/2015, 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. Impacto Financeiro da Proposta

Recentemente, o Plenário desta Casa aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 172, de 2012, a chamada “PEC do Pacto Federativo”, que impede à União impor ou transferir qualquer encargo ou prestação de serviços aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio.

No curso das audiências públicas desta Comissão foi cogitada a possibilidade de o modelo proposto pela PEC 80/2015 gerar impacto financeiro negativo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por aumento de despesa e, também, por contrapor-se ao comando da PEC do Pacto Federativo, já que não é previsto repasse financeiro para custear a sua implementação.

Primeiramente, há que se ressaltar que a PEC do “Pacto Federativo” ainda não ingressou em nosso ordenamento constitucional, atualmente a matéria se encontra em discussão no Senado Federal, podendo sofrer modificações e até mesmo ser rejeitada.

De qualquer forma, não se pode desconsiderar o fato de que em alguns Estados membros já não existem mais Procuradorias Autárquicas e Fundacionais, logo a recriação desses órgãos seria de fato oneroso para os orçamentos estaduais.

Diante dessa realidade, o Substitutivo que ora se apresenta intenta conciliar os interesses em tela, prevendo que no âmbito dos órgãos públicos dos entes federados *poderão* atuar Advogados Públicos que ficarão vinculados à Procuradoria-Geral ou, onde houver, às Procuradorias Autárquicas e Fundacionais, conforme dispuser a legislação do ente federado. De igual sorte, as Procuradorias das Autarquias e Fundações serão mantidas, de acordo com a estrutura administrativa estabelecida pelas unidades federadas. Vê-se, portanto, que não se cogita na criação de órgãos ou na reestruturação de administrações já em funcionamento, qualquer modificação nesse tocante será de acordo com a disponibilidade de quadros e recursos previstos em lei e planejados pelo ente federado.

Relativamente à inclusão dos Procuradores Municipais no texto do *caput* do art. 132 da Constituição Federal, o Substitutivo objetiva atender à antiga reivindicação da Associação dos Procuradores Municipais sobre a constitucionalização da carreira. Cumpre assinalar que tal inclusão não implica em oneração do orçamento municipal, de vez que a maioria dos 5.570 Municípios brasileiros já tem a carreira estruturada ou em vias de estruturação. Ressalte-se também que outra parcela significativa dos municípios subcontratam serviços jurídicos, uma vez que todos necessitam deste tipo de representação, sendo estes serviços bem mais onerosos ao erário do que a instituição de procuradorias próprias nos municípios onde estas ainda não existem.

3. Inafastabilidade do Concurso Público

De fato, ao examinarmos a PEC 373/2013 (da qual se originou a PEC 80/2015), verifica-se deste pronto uma violação flagrante ao comando do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que consagra a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para a investidura de cargo ou emprego público. Entretanto ao examinarmos o texto revisado da PEC 80-A/2015 constata-se que a inconstitucionalidade arguida na proposição anterior foi atenuada.

Para escoimar qualquer dúvida que ainda persista, o Substitutivo expressamente prestigia o princípio do concurso público em todas as suas disposições.

4. Princípios da Unicidade e da Especialidade

A Constituição de 1988 criou uma nova estrutura na organização do Estado, a qual denominou de *Funções Essenciais à Justiça*. A criação destas estruturas em sede constitucional teve por objetivo dotar a institucionalidade brasileira de outros organismos de proteção do Estado de Direito. De sorte que, a constitucionalização do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Advocacia e da Defensoria Pública veio para melhor instrumentalizar o Estado.

Relativamente à Advocacia Pública, a nova estrutura constitucional não concedeu o mesmo tratamento aos entes federados. Na esfera federal, o Texto Magno foi explícito e detalhado, instituindo um novo órgão, a Advocacia-Geral de União, dando-lhe expressamente a competência de representar a União em juízo, atribuição que até então vinha sendo exercida pelo

Ministério Público Federal. Em seu cuidadoso detalhamento a Constituição manteve a representação da Fazenda Nacional na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional já existente.

Quanto à esfera estadual e distrital, o Texto Constitucional foi muito sintético, o que levou de que a vontade magna expressa no art. 132 foi a de concentrar a representação judicial e consultoria jurídica dos entes federados em um único agente: os procuradores dos Estados e do Distrito Federal. O entendimento prevalente foi no sentido de que a opção do constituinte foi atribuir à Advocacia Pública Estadual características de *unicidade e exclusividade*. *Unicidade*, porque somente aquele órgão poderia representar judicialmente e prestar consultoria jurídica ao ente federado e *exclusividade*, porque esta competência constitucional seria exclusiva dos procuradores dos Estados e do DF.

Nesse ponto, cumpre lembrar duas importantes decisões, em sede liminar, proferidas pelo Min. CELSO DE MELLO, que interpretam o art. 132 da Carta Política:

*“ADI 881 / ES - EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. **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.** (Publicada DJ de 24.04.1997)” (grifos nossos)*

“ADI 4144/RO – DECISÃO: (...) 2. Fundamento da pretensão de inconstitucionalidade. Sustenta-se, na presente sede de

*controle abstrato, em síntese, que referidos dispositivos do diploma legislativo estadual ora impugnado teriam incorrido em transgressão ao art. 132 da Constituição da República, considerados os fundamentos que assim foram expostos pela ANAPE (fls. 05/07): “As previsões contidas nos arts. 1º e 3º, além do respectivo Anexo único, que criam cargos de Coordenador Técnico de Assistência Jurídica e de diversos Assessores Jurídicos com funções de consultoria jurídica da Administração Direta, apresentam insanável mácula de inconstitucionalidade em razão de incompatibilidade com o art. 132, ‘caput’, da Constituição Federal. Tal incompatibilidade se dá pelo fato de que a Lei Complementar ora impugnada cria cargos com funções que, se exercidas no âmbito da Administração Direta do Estado de Rondônia, **usurpam prerrogativas e atribuições exclusivas de Procuradores de Estado, o que é intolerável invasão das tarefas constitucionalmente conferidas, com exclusividade, aos Representantes Judiciais e Extrajudiciais dessa unidade federada, concursados na forma da lei. No caso, fica patente que o legislador de Rondônia teve a clara intenção de cometer aos ocupantes desses cargos o exercício de tarefas que a Constituição atribui com exclusividade aos Procuradores de Estado. Ora, o que fariam todos esses Assessores Jurídicos, mais o Coordenador Técnico de Assessoria Jurídica, no caso, no Gabinete da Governadoria? É claro que é consultoria, assessoria jurídica e representação judicial, pois não se pode esquecer que esses dez cargos criados são de assessoria jurídica. No caso, **deve-se ter em mente que, nos termos do art. 132 da Constituição Federal, as funções de representação, assessoria e consultoria jurídica são de competência exclusiva dos Procuradores de Estado.**” (Publicada DJ de 19.12.2013)***
(grifos nossos)

O Substitutivo em apenso cuida assim da matéria reafirmando o princípio da unicidade da representação judicial e da prestação de consultoria jurídica, sem contudo desconsiderar o princípio da especialidade mantido por algumas unidades federadas.

III – CONCLUSÃO

De todo o exposto, parece-me indubitoso que a matéria merece ser acolhida. Entendo, por conseguinte, que a melhor opção seja a aprovação da matéria na forma do Substitutivo que ora submetemos à consideração dos ilustres Pares.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto:

- a) pela inadmissibilidade da Emenda Substitutiva nº 1/2015 e
- b) pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 80-A, de 2015, na forma do Substitutivo em apenso.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ODORICO MONTEIRO
Relator

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, ESTABELECEANDO AS PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS E REGULANDO A TRANSIÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA, ACESSORAMENTO 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 art. 131-A, modifica a redação do *caput* do art. 132 da Constituição Federal e acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 69 do ADCT, dispondo sobre as atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

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. 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 e atividades de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, 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 ficarão vinculados tecnicamente à Procuradoria-Geral das respectivas unidades federadas, ou, onde houver e conforme dispuser a legislação do ente federado, à Procuradoria da Autarquia ou à Procuradoria da Fundação Pública. (NR)”

Art. 2º O caput do art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 132. Os Procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 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.

..... (NR)”

Art. 3º Ficam acrescentados ao art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, os seguintes §§ 1º e 2º, 3º e 4º :

“Art. 69.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão manter em caráter permanente as Procuradorias Autárquicas e Fundacionais existentes na data da promulgação desta Emenda, de acordo com a estrutura administrativa estabelecida pela respectiva unidade federada.

§ 2º Aos Procuradores Autárquicos e Fundacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ingressaram na carreira pela aprovação em concurso público de provas e títulos e que estejam em exercício na data de promulgação desta Emenda Constitucional, é

assegurada, com exclusividade, a representação judicial e extrajudicial do órgão a que pertençam. (NR)”

§. 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.

§ 4º A garantia prevista no Parágrafo anterior não se aplica aos servidores que se encontram em desvio de função e aos que não exerciam atividade de representação judicial, de consultoria, assessoramento, assistência e análise jurídica, ao tempo do ato de estabilização previsto pelo art. 19 do ADCT.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Reuniões, em de de 2015.

Deputado ODORICO MONTEIRO
Relator