

## VOTO EM SEPARADO

### (À PEC Nº 39 de 2012)

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2012, primeiro signatário o Senador SÉRGIO SOUZA, que *altera o art. 132 da Constituição Federal, para incluir os procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos regramentos constantes do 'caput' do artigo.*

#### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 39, de 2012, que tem como primeiro signatário o Senador Sérgio Souza, nos termos da sua ementa, pretende alterar o texto do art. 132 da Constituição Federal para incluir os procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos regramentos constantes do *caput* do referido artigo.

Durante a tramitação das matérias, não consta a apresentação de emendas.

É o relatório.

#### II – ANÁLISE



É de competência desta Comissão, com base no art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre Propostas de Emenda à Constituição.

O presente voto em separado é proferido com suporte no inciso I, do § 6º, do art. 132, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Referendada pelo número correto de assinaturas das senhoras e dos senhores senadores, a Propostas de Emenda à Constituição – PEC nº 39, de 2012, cumpre o disposto no inciso I do art. 60 do texto constitucional, bem como não repete matéria rejeitada ou prejudicada na atual sessão legislativa, ou seja, atende à imposição constante do § 5º do citado art. 60.

Com relação aos aspectos jurídico-constitucionais, avaliamos que as três Propostas não ferem a limitação temporal, constante do § 1º, do art. 60, da Constituição da República.

Passamos, pois, a analisar a presente iniciativa.

A PEC 39/2012 propõe a alteração do art. 132 da Constituição Federal, para incluir os “procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, nos regramentos constantes do *caput* do mesmo dispositivo, muito embora não haja também manifestação ou anuência dos governadores ou dos respectivos procuradores-gerais ou mesmo do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do DF sobre o impacto que essa proposição possa implicar para



os respectivos jurídicos e muitos deles já tenham criado quadros em extinção para as carreiras interessadas na PEC 39/2012 e programas de estruturação das suas Procuradorias Gerais para assumir todos os espaços de assessoramento, consultoria e representação judicial dos entes públicos.

A inclusão de um § 1º ao artigo 132 da Constituição Federal, para estender a disciplina do *caput* aos denominados procuradores ou advogados públicos que exerçam a representação judicial e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a pretexto de os fazerem integrar um “*sistema jurídico das respectivas unidades federadas*”, ao contrário do que faz crer, viola o princípio da unidade e exclusividade indispensável à racionalidade e eficiência dos serviços jurídicos dos Estados-membros, como impôs o constituinte originário, na conjugação desse dispositivo com o art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desta Constituição.

### **Inconstitucionalidade da PEC 39/2012.**

A PEC 39/2012 é inconstitucional, porque contraria os princípios da unidade, da segurança jurídica e da eficiência.

### **Ofensa ao princípio da unidade e da segurança jurídica.**

O sistema unitário de Advocacia Pública para os Estados da federação e o Distrito Federal adotado pelo o mandamento constitucional vigente desde 1988, portanto, há quase 25 anos, operou e consolidou modelo



em que toda a defesa judicial de cada unidade federada e o consultivo jurídico respectivas estão a cargo das Procuradorias Gerais.

Com o histórico médio de aproximadamente cinquenta anos, as Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal sempre atuaram como instituições voltadas para a viabilização das políticas públicas, na forma determinada pela Constituição e pelas leis.

A atuação estatal no desenvolvimento de suas políticas públicas, certamente dentro dos limites constitucionais e legais, é uma das missões da Advocacia Pública constitucionalmente institucionalizada.

Desse modo, alteração do artigo 132 da Constituição Federal, nos moldes propostos na PEC nº 39/2012 pode gerar profunda perturbação em estruturas já consolidadas e em regular funcionamento com significativo prejuízo para a racionalidade dos serviços jurídicos, considerada a sua unidade e a segurança jurídica nos Estados brasileiros.

A aprovação da PEC 39/2012 representará enorme retrocesso no longo caminho percorrido pelas unidades federadas para a estruturação de seus serviços jurídicos, com ênfase no período posterior à promulgação da Carta de 1988, causando insegurança nos meios político e administrativo.

Isso porque quase todas as constituições estaduais seguem o modelo imposto pela Constituição Federal de 1988, que, no seu art. 132,



enuncia o conjunto de atribuições constitucionais dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, *verbis*:

**CRFB**

**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.

A unidade e exclusividade desses serviços jurídicos está consagrada também originariamente no art. 69 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórios, a saber:

**CRFB/ADCT**

**Art. 69.** Será permitido 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.

Esse dispositivo constitui exceção ao princípio da unidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados-Membros e do Distrito Federal e por isso autoriza a manutenção, nessas unidades federadas, apenas das consultorias existentes anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, por dois motivos.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1679/GO, assentou que a descentralização funcional das Procuradorias-Gerais dos Estados é inconstitucional.



A interpretação adotada pela Corte Suprema foi a mais correta, uma vez que, na ausência de permissão expressa de descentralização<sup>1</sup>, não é possível conferir ao artigo 132 da Constituição da República interpretação analógica e/ou extensiva<sup>2</sup>.

Deve-se anotar que o artigo 69 do ADCT traz hipótese excepcional que veio para atender a situações conjunturais consideradas pelo constituinte originário. Por tal motivo, os órgãos ainda mantidos com fundamento em tal norma estão inexoravelmente caminhando para a extinção. E assim acontece em várias unidades, a exemplo do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo.

Tal exceção, por interpretação contrária, serve também para ratificar o entendimento acima apresentado: caso tenham sido criados depois da promulgação da Constituição da República, os órgãos jurídicos descentralizados padecem de vício de inconstitucionalidade original (cf. Adiante ADI 484/PR).

---

1 Permissão existente, por exemplo, para a descentralização, no caso da Advocacia-Geral da União (artigo 131 da Constituição da República).

<sup>2</sup> Marco Túlio Carvalho da Rocha esclarece que “a topologia do dispositivo indica que **a exceção nele configurada veio atender a situações concretas, momentâneas**. Por isso, JOSÉ AFONSO DA SILVA, depois de afirmar que os Procuradores de Estado são organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária, menciona, exemplificativamente, o caso do Estado de Pernambuco. Nesse Estado, como deixa a entender, havia serviços de consultoria jurídica separados de sua Procuradoria-Geral, cuja manutenção, nessas condições, tornou-se possível mediante o art. 69 do ADCT - apesar do disposto no art. 132 da Constituição Federal. **Por ser uma exceção, infere-se que o art. 69 do ADCT deve ser interpretado restritivamente**. É o que nos ensinou o imprescindível CARLOS MAXIMILIANO: ‘as disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente.’” (ROCHA, Marco Túlio Carvalho da. *A Unicidade Orgânica da Representação Judicial e da Consultoria Jurídica do Estado de Minas Gerais*. In: Revista de Direito Administrativo, n. 223; jan./mar. 2001, Rio, de Janeiro, p. 186-187)



Não se invoque o precedente lançado no Recurso Extraordinário nº 558.258/SP, porque a referência constitucional aos “Procuradores”, ali, nada tem a ver com a aplicação dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal. A respeito, o Informativo nº 608 do Supremo Tribunal Federal noticia que esse julgado **não conheceu do recurso quanto aos artigos 131 e 132 da CF, “uma vez que o recorrente não demonstrara de que forma a decisão recorrida teria contrariado os aludidos dispositivos constitucionais”**, de forma que a linha argumentativa nesse sentido se mostra meramente retórica. Enfim, porquanto os conceitos infraconstitucionais é que merecem interpretação adequada à norma constitucional, e não o sentido inverso, não adianta o resgate de dispositivos, regulamentos e provimentos emanados do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994), que consideram apenas e tão somente os aspectos de carreiras acomodadas transitoriamente pelo constituinte originário.

Quanto ao caso, em particular, reportamo-nos ao parecer lavrado pelo Procurador do **Estado do Espírito Santo** Claudio Penedo Madureira **no Processo Administrativo nº 285833361**, que conduz hoje o tratamento da matéria naquela unidade federada, no qual se demonstra, com espeque na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a Constituição da República, na redação que lhe conferiu o constituinte originário, não admite a instituição, ao lado das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, de serviços jurídicos autônomos para a defesa de interesses de autarquias e fundações públicas estaduais.



Foi com base nesse modelo jurídico concebido pelo constituinte originário que os Estados e o Distrito Federal instituíram os seus respectivos órgãos de Advocacia Pública.

O modelo de atuação instituído pela Carta de 1988 para a Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal não é o mesmo adotado pelo artigo 131 para a Advocacia Pública Federal, que, através da Advocacia Geral da União – AGU, permite o exercício de atividades jurídicas por “órgãos vinculados”.

Em âmbito federal, a regulamentação desse dispositivo constitucional permitiu que os serviços jurídicos das autarquias fossem assumidos pela Procuradoria Geral Federal - PGF, instituída pela Lei Federal nº 10.480/2002, que é órgão integrante da AGU. Daí que os procuradores federais foram integrados à estrutura da AGU, respeitados os mesmos critérios de recrutamento e seleção mediante concurso público e o mesmo padrão salarial.

Semelhante opção político-legislativa não pode ser adotada pelos Estados-Membros, vez que o artigo 132 da Constituição não prevê, para essas unidades federadas, a instituição de outros órgãos (ou de “órgãos vinculados”) para exercer as atividades de consultoria jurídica, no âmbito do Poder Executivo, e a representação judicial do Estado, ambos na sua máxima concepção, conferindo-as apenas e tão-somente às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal.



**A instituição de serviço jurídico autônomo induz a “usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado”, dado, na verdade, o óbice imposto pelo constituinte originário no art. 69 do ADCT.**

Logo, a modificação desse paradigma rompe com o princípio da unidade consagrado originariamente e trará insegurança aos Estados e o Distrito Federal. Em primeiro lugar porque, nessa hipótese, tais unidades certamente serão instadas, em vista do regramento constitucional proposto, a admitir, ao lado das suas respectivas Procuradorias Gerais, a existência de serviços jurídicos autônomos para a defesa dos interesses de autarquias e fundações públicas estaduais. Em segundo lugar porque persistirá latente o risco de questionamentos, em âmbito político ou judicial, do modelo que sobressair prevalente, o que tem a potencialidade de instaurar indesejável crise de legitimidade nos serviços jurídicos oficiais, enfraquecendo a orientação dos atos e negócios administrativos sob os aspectos jurídicos.

Por tais razões, a reformulação constitucional projetada pelo PEC 39/2012 atenta contra os princípios da unidade e da segurança jurídica.

**Ofensa aos princípios da eficiência administrativa e da segurança jurídica.**

Demais disso, como a inclusão dos chamados “procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” entre os advogados públicos conduz,



naturalmente, à descentralização da Advocacia Pública Estadual, a adoção dessa opção político-normativa afeta a racionalidade e eficiência da atividade desenvolvida pelos órgãos jurídicos dos Estados e do Distrito Federal, em especial no que se refere à uniformização dos seus pronunciamentos, com reflexos sobre o princípio administrativo da eficiência.

O fenômeno da descentralização administrativa merece maior rigor de tratamento normativo, tanto pelos doutrinadores quanto pelos legisladores, especialmente quanto à unidade da defesa e da consultoria jurídicas. Em recente consulta sobre qual seria o melhor modelo para salvaguardar a premente necessidade de convergência e uniformização mínimas na orientação jurídica e na qualificação técnica dos serviços jurídicos das Administrações Direta e Indireta do Estado da Bahia, o professor Juarez Freitas (RS) destaca, *verbis*:

*“a via da descentralização também dá sinais, em certas oportunidades, de que ‘prejudica a unidade jurídica e a conformidade do tipo de tratamento’, com preocupantes reflexos, inclusive, na vital seara da capacidade técnica da ação administrativa. Nesse sentido, a descentralização, sobretudo quando se trata de serviços técnicos especializados pode redundar na quebra da irrenunciável confluência e da saudável sinergia que deve imperar entre os responsáveis pela orientação e pelo assessoramento do Poder Público. **Discrepâncias e conflitos hermenêuticos em áreas estratégicas, como, por exemplo, a da orientação jurídica, acabam por degenerar em ineficiência e, o que se afigura muito pior, em eventuais disputas de vaidade entre servidores ou carreiras afins, quando, então, a luta por prestígio ganha dianteira em detrimento do interesse público**”* (Parecer em consulta à Associação dos Procuradores do Estado da Bahia, em 10 de fevereiro de 2011 – g. nosso).

Essas conclusões de Juarez Freitas são corroboradas, na prática, pela evolução histórica da estruturação da Advocacia Geral da União. É que



esse órgão jurídico, conquanto tenha sido autorizado pela Constituição a atender o poder público também por meio de órgãos vinculados (CRFB, art. 131), e sem embargo de haver adotado, num primeiro momento, a estratégia de atender as autarquias e fundações públicas federais por intermédio de serviços jurídicos autônomos (LC 73/1993, art. 2º, § 3º<sup>3</sup>), optou, mais recentemente, pela centralização dessas atividades em um único órgão jurídico, denominado Procuradoria Geral Federal (Lei 10.480/2002, art. 10<sup>4</sup>). Assim, na prática, a descentralização administrativa pela PEC 39/2012 já foi testada pela Advocacia Geral da União, que, tendo em vista a necessidade de se conferir maior eficiência ao modelo de advocacia pública adotado em âmbito federal, evoluiu para uma maior centralização entre os seus órgãos jurídicos, considerado o grau de complexidade da estrutura orgânico-administrativa naquela esfera federativa<sup>5</sup>.

Por medida de racionalidade e eficiência, em âmbito estadual, a consultoria jurídica e o contencioso judicial do poder público foram conferidos pelo constituinte originário a uma única carreira organizada em um

---

<sup>3</sup> LC 73. “Art. 2º [...] § 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União”.

<sup>4</sup> CRFB. “Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”.

<sup>5</sup> A propósito, cfr., por todos: (GUEDES, Jefferson Carús. *Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e Advocacia Pública no Brasil: o começo e meio de um longa construção*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de [Coord.]. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 501-523) e (VALENTE, Maria Jovita Wolney. *Procuradoria-Geral Federal: histórico e evolução*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de [Coord.]. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 501-523).



único órgão jurídico denominado habitualmente de Procuradoria Geral do Estado ou Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Não é possível qualquer reforma que permita, no âmbito dos Estados-membros e do Distrito Federal, a convivência da respectiva Procuradoria-Geral com denominadas “*procuradorias autárquicas e fundacionais*”, sob pena de violar o comando expresso da Constituição Federal de 1988 e os princípios da eficiência, eficácia e racionalidade administrativas, de modo a comprometer a uniformidade da jurisprudência administrativa.

Esse posicionamento doutrinário restou acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, em recente julgado da *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 484/PR*, no dia 10 de novembro de 2011.

Na oportunidade, o STF consagrou o entendimento de que pode existir apenas um órgão de serviços jurídicos nos Estados e no Distrito Federal, estrutura permanente como a própria unidade federada correspondente, diferentemente do que ocorre com as autarquias e fundações, que por lei são criadas ou autorizadas e por lei são extintas ou postas em liquidação, de modo que somente os profissionais investidos anteriormente à promulgação da Constituição de 1988 poderiam ser mantidos nos quadros dos órgãos especiais de que trata esse artigo 69 do ADCT.

Eis o conteúdo da Ementa da ADI 484/PR, *verbis*:



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 (STF. ADI 484/PR. Relator(a): Min. EROS GRAU. Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/11/2011. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012 EMENT VOL-02642-01 PP-00001 – g. nosso).



Assim, a Suprema Corte observou que **a criação de carreira cujos cargos iniciais fossem providos mediante concurso, paralela à de procurador do Estado, projetando para o futuro autorizações transitórias pautadas no art. 69 do ADCT, extrapola, inclusive, o que neste último preceito estabelecido** (Info/STF nº 647).

O desempenho das atividades jurídicas no âmbito do Poder Executivo estadual ou distrital – e aí considera-se toda a estrutura de administração direta e indireta -, traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal pelo constituinte originário, que, no artigo 132 da Constituição Federal “*operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado*” (ADI 881 MC/ES, Relator Ministro Celso de Mello).

Essa é uma realidade que se materializa na assunção completa dos serviços jurídicos da unidade federada, na aceção de Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, para ajustar as respectivas estruturas jurídicas aos comandos constitucionais.

Por mais esse motivo, a PEC 39/2012, por ampliar o campo para a diluição do entendimento jurídico nas esferas administrativas, além de causar insegurança nos meios político e administrativo, é também ofensiva ao princípio administrativo da eficiência.



**Absoluta desnecessidade da modificação do texto constitucional (pacto federativo, sobreposição funcional e violação à regra do concurso público).**

Deve ser destacado, em linha de conclusão, que a modificação constitucional projetada pela PEC 39/2012 é absolutamente desnecessária.

Se a intenção dos seus proponentes é assegurar que as autarquias e fundações públicas estaduais sejam atendidas por profissionais que integram a chamada Advocacia Pública Estadual, ou seja, por advogados aprovados em “concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases” (CRFB, art. 132), em vez de por servidores comissionados ou por escritórios de advocacia contratados, cumpre-lhes, então, instar as unidades federadas ao cumprimento da Constituição Federal de 1988, para conferir meios às Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal, a fim de que atendam também a entidades autárquicas e fundacionais.

É claro que não há como exigir que as Procuradorias assumam, de modo imediato, a integralidade das atividades desenvolvidas nas autarquias, sem contarem ainda com estrutura suficiente. Saliente-se que várias unidades federadas já implantaram estruturas administrativas em suas respectivas Procuradorias Gerais (v.g., RS, SC, SP) ou estudam a implantação gradativa de tal modelo de atuação (BA, ES, PR). Torna-se evidente que os Estados e o Distrito Federal, a par da extinção dos quadros transitórios das autarquias e fundações públicas, precisarão encampar a necessidade de



ampliar gradativamente o número de cargos que compõem as respectivas carreiras de Procurador de Estado.

Mas isso não justifica a tramitação de projetos materialmente inconstitucionais que **interferem, sobretudo, na autonomia dos entes federados**, no que diz respeito às respectivas estruturas administrativas, bem como representem medidas oportunistas de violação da regra constitucional do concurso público.

Por óbvio, por traz do argumento de uma interpretação ampla do art. 132 da Constituição repudiada em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, existe a intenção de converter cargos efetivos vinculados aos serviços jurídicos autônomos das autarquias e fundações públicas estaduais em cargos de Procuradores do Estado, o que representa a burla à regra constitucional do concurso público (C.F., art. 37, inciso II).

Nesse sentido, também, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite a transposição de servidores para cargos distintos dentro da Administração Pública, como se observa nos seguintes julgados:

**TRANSFORMAÇÃO, EM CARGOS DE CONSULTOR JURÍDICO, DE CARGOS OU EMPREGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO, ASSESSOR JURÍDICO, PROCURADOR JURÍDICO E ASSISTENTE JUDICIÁRIO-CHEFE, BEM COMO DE OUTROS SERVIDORES ESTAVEIS JÁ ADMITIDOS A REPRESENTAR O ESTADO EM JUÍZO (PAR 2. E 4. DO ART. 310 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARA). INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA POR PRETERIÇÃO DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA OBJETIVA DE AÇÃO RECONHECIDAS POR**



MAIORIA (STF. ADI 159/PA. Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI. Julgamento: 16/10/1992. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 02-04-1993 PP-05611 EMENT VOL-01698-01 PP-00176) (destaques pessoais).

Embora, em princípio, admissível a "transposição" do servidor para cargo idêntico de mesma natureza em novo sistema de classificação, o mesmo não sucede com a chamada "transformação" que, visto implicar em alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento, a depender da exigência de concurso público, inscrita no art. 37, II, da Constituição. Ação direta julgada, em parte, procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "e transformação", contida no caput do art. 1. da Lei fluminense n. 1.643-90 (STF. ADI 266/RJ. Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI. Julgamento: 18/06/1993. Tribunal Pleno. Publicação: DJ 06-08-1993 PP-14901 EMENT VOL-01711-01 PP-00011 RTJ VOL-00150-01 PP-0026) (destaques pessoais).

CONSTITUCIONAL. **LEI ESTADUAL QUE CRIA GRUPO ESPECIAL DE ADVOGADOS COMPOSTO POR OCUPANTES DE CARGO PÚBLICO DE ADVOGADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. CARACTERIZADO O ENQUADRAMENTO AUTOMÁTICO, SEM CONCURSO PÚBLICO. OFENSA AO ART. 37, II, DA CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE** (STF. ADI 824/MT. Relator(a): Min. NELSON JOBIM. Julgamento: 23/05/2001. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00069) (destaques pessoais).

**Súmula 685** - 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.

Nos Estados-membros e no Distrito Federal, não ocorre o que ficou estabelecido no julgamento da ADI nº 2713/DF, concluído em 19/12/2002, em que a transformação de cargos de assistente jurídico da Advocacia-Geral da União, **ocupados em período anterior à promulgação da Constituição de 1988**, foram transformados em cargos de Advogado da União, haja vista que, em ambos, o desempenho dos papéis constitucionais se dava por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em



**exame, verificada a total compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso.**

Ademais, para efeito da unificação pretendida, os inconstitucionais serviços jurídicos autônomos das autarquias e fundações públicas estaduais revelam a diversidade de critérios seletivos, políticas remuneratórias e inexistência de identidade de atribuições entre os cargos efetivos por elas instituídos (alguns atuam apenas no consultivo, outros no consultivo e no contencioso, outros tantos sequer têm as atribuições previstas em lei), o que impede a configuração da “completa identidade substancial” entre os cargos, como ocorreu por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2713/DF.

Essa precondição (a depreensão de “completa identidade substancial” e “compatibilidade funcional e remuneratória” entre os cargos cotejados) não se realiza no caso concreto.

No **Estado do Espírito Santo**, por exemplo, a simples leitura dos textos das leis que instituíram os serviços jurídicos autônomos das autarquias e fundações públicas estaduais (vide tópicos anteriores) revela que sequer existe identidade de atribuições entre os cargos efetivos por elas instituídos (alguns atuam apenas no consultivo, outros no consultivo e no contencioso, outros tantos sequer têm as atribuições previstas em lei). Isso impede que se afira, na hipótese, “completa identidade substancial” entre os cargos, como ocorreu por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2713/DF.



É fato público e notório ainda que esses cargos efetivos têm remuneração muito inferior àquela conferida pelo legislador estadual aos Procuradores do Estado. A título de exemplo, reporto-me, novamente, às informações colhidas do documento denominado “Diagnóstico da Advocacia Pública Autárquica e Fundacional no Estado do Espírito Santo”, do qual se infere que os profissionais que atuam no IEMA recebem vencimento de R\$ 2.866,44 (dois mil, oitocentos e sessenta e seis reais e quarenta e quatro centavos), que os profissionais que atuam no IOPES e no DER recebem vencimento de R\$ 3.882,92 (três mil, oitocentos e oitenta e dois reais e noventa e dois centavos), que os profissionais que atuam no DETRAN recebem vencimentos de R\$ 3.803,93 (três mil, oitocentos e três reais e noventa e três centavos), que os profissionais que atuam no IDAF recebem vencimentos de R\$ 4.127,67 (quatro mil, cento e vinte e sete reais e sessenta e sete centavos), que os profissionais que atuam no IPAJM e na JUCCES recebem vencimentos de R\$ 5.732,87 (cinco mil, setecentos e trinta e dois reais e oitenta e sete centavos); quando se sabe que os subsídios dos Procuradores do Estado variam entre R\$ 13.907,62 (treze mil, novecentos e sete reais e sessenta e dois centavos) e R\$ 19.818,09 (dezenove mil, oitocentos e dezoito reais e nove centavos) . Assim, também não está presente, no caso, o que o Supremo Tribunal Federal chamou de “compatibilidade funcional e remuneratória”.

A triste constatação é que a PEC N° 39/2012 traz implícito o desejo de integrantes de quadros transitórios, em extinção, ou de carreiras cujos requisitos de investidura nos respectivos cargos passam por concursos de nível de apoio de área-fim, bem aquém do nível dos processos seletivos



para a carreira de Procurador do Estado, migrarem para os quadros das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal ou para outros a eles sobrepostos ou concorrentes, em terminante e completa afronta à advertência do laborioso estudo do prof. Juarez Freitas citada inicialmente.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, o nosso voto é pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

