



Exmo. Sr. Deputado **Dagoberto**, eminente desta Comissão Especial,

Exmo. Sr. Deputado **Odorico Monteiro**, eminente Relator,

Exmos. Srs. Deputados que compõe esta eg. Comissão.

Colegas Advogados Públicos,

Senhoras e Senhores

Inicialmente, agradeço o convite que me foi feito e espero auxiliar nas discussões e debates sobre este tema e matéria tão palpitante, que é a PEC 80-A, de 2015.

Registro, de logo, que a minha familiaridade com o tema se deve a circunstância de ter sido Conselheiro Federal da OAB por 03 (três) triênios consecutivos, tendo participado ativamente da elaboração do Provimento 114/2006 do Conselho Federal, que trata da Advocacia Pública, do qual tive a honra de ser o revisor, como, também, por ter sido Procurador Geral do Município de Maceió, além de representante da OAB/AL em diversos concursos públicos, a exemplo de Procurador do Estado de Alagoas, Procurador Autárquico do DETRAN/AL, Procurador do Município de Penedo, etc.

Para mim, a matéria se trata apenas de explicitar, com mais tinta e letras, o que já se encontra disposto no art. 132 da Constituição Federal, onde o termo "Procurador" é empregado como gênero e não espécie.

Além disso, a Lei 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e da OAB, no § 1º do seu art. 3º reconhece, categoricamente, os Procuradores Autárquicos e Advogados de Fundação, incluindo todos dentre os Advogados Públicos.

Há de se observar, ainda, que o Excelso Supremo Tribunal Federal julgou matéria correlata (RE 558258/SP¹ e RE 562.238 – Rel. Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**; RE 574203, Rel. S. Exa., Min. **GILMAR MENDES**²; RE 562.238, Rel. Min. **TEORI ZAVASCKI**³), oportunidade onde reconheceu que os Procuradores Autárquicos são os defensores das autarquias, portanto os seus representantes legais.

Isto, aliás, está explicitado, como já dito, com toda esta extensão no § 1º do art. 3º da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)⁴

Não se pode, de igual modo, esquecer-se da Súmula 644 desse Excelso STF “Ao titular de mandado procurador de autarquia não se exige a apresentação de mandato para representá-la em juízo”, que, decerto, é um reconhecimento expresso e inequívoco de que existe a carreira dos Procuradores Autárquicos e que está pode continuar a existir, não apenas em decorrência da interpretação dada por esse STF ao art. 132 da CF.

Isso significa dizer que as atividades de representação judicial das Autarquias e Fundações Públicas está reservada - e exclusivamente, às suas Procuradorias Jurídicas não integradas por Procuradores de Estado, consoante pacífica jurisprudência pátria, e, em especial do eg. STJ (EREsp 692.840/BA, Corte

¹ **A referência ao termo "Procuradores", na parte final do inciso IX do art. 37 da Constituição, deve ser interpretada de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de Advocacia Pública trazido pela Carta de 1988.**

² “a Constituição quando utilizou o termo 'Procuradores' o fez de forma genérica, sem distinguir entre os membros das distintas carreiras da Advocacia Pública. **Assim, seria desarrazoada uma interpretação que, desconsiderando o texto constitucional, exclua da categoria "Procuradores" os defensores das autarquias**, mesmo porque aplica-se, à espécie, o brocardo latino "ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet".

³ “EXEGESE DO TERMO "PROCURADORES". INCLUSÃO DE PROCURADORES DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA”

⁴ “Art. 3º - O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

§ 1º - **Exercem atividade de advocacia**, sujeitando-se ao regime desta Lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e **das respectivas entidades de administração indireta e fundacional**”.

Especial, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO⁵; REsp 327.332/SC, Rel. Min. FERNANDO GONÇALVES⁶ e TJ/AL - 2ª Câmara Cível - Apelação nº 0024604-21.2005.8.02.0001⁷).

O eg. TST tem, inclusive, uma Orientação Jurisprudencial sobre a matéria:

OJ 318 SDI1 TST

REPRESENTAÇÃO IRREGULAR. AUTARQUIA. DJ 11.08.03
Os Estados e os Municípios não têm legitimidade para recorrer em nome das autarquias detentoras de personalidade jurídica própria, devendo ser representadas pelos procuradores que fazem parte de seus quadros ou por advogados constituídos.

Pensar-se de maneira contrária, seria prestigiar uma grande e abominável confusão, quebrando e rasgando o disposto no art. 4º, II c/c art. 5º, todos do Decreto-Lei 200/67⁸, que foi recepcionado pela Constituição Federal de

⁵ **"A teoria da encampação não tem aplicação nas ações ajuizadas em face de Governador e de Secretário de Estado contra ato de cobrança de contribuição previdenciária, uma vez que as autarquias previdenciárias não são hierarquizadas ao Governo Central"**.

⁶ **"ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA SECRETÁRIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. LEGITIMIDADE DO DIRETOR GERAL DA AUTARQUIA.**

1. O Departamento de Estradas de Rodagem é uma autarquia estadual, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, portanto, deve figurar no pólo passivo do mandado de segurança apenas seu Diretor-Geral, pois não possui legitimidade passiva ad causam a Secretária de Estado da Administração. O Estado e suas respectivas autarquias têm, cada qual, sua própria personalidade jurídica".

⁷ **TESE DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO ENTE GOVERNAMENTAL. ACOLHIDA. NOS CASOS EM QUE SE DISCUTE QUESTÕES SALARIAIS OU VENCIMENTAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTEGRAM O QUADRO DE PESSOAL DE ENTIDADE AUTÁRQUICA, É DESTA A COMPETÊNCIA PARA INGRESSAR EM JUÍZO E RESPONDER À DEMANDA, EM VIRTUDE DE AS AUTARQUIAS POSSUIREM PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA, COM AUTONOMIA PATRIMONIAL, ORGANIZACIONAL E FINANCEIRA. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE OS SERVIDORES E A ADMINISTRAÇÃO DIRETA, QUE APENAS RESPONDE SUBSIDIARIAMENTE POR ATOS DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

⁸ Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

1988, fazendo com viesse a deixar de existir a preconizada autonomia que gozam as autarquias e fundações públicas, fazendo com deixasse de existir a sua personalidade jurídica própria.

Além do mais, com as Procuradorias Autárquicas bem se garante a defesa do patrimônio e interesses das autarquias, como se evita eventuais colidências/conflitos de interesses com a administração direta.

Estabelecendo um comparativo entre as funções atribuídas constitucionalmente aos integrantes da AGU e aos integrantes das PGEs dos entes federados, tem-se uma grande diferença: enquanto os agentes integrantes da AGU tem como função a **representação** da União **judicial e extrajudicialmente**, os Procuradores de Estados e do Distrito Federal tem a **representação** apenas **judicial do ente federado e a competência para prestar consultoria jurídica**.

Veja-se que a execução da dívida ativa, na União é reservada a Procuradoria Geral da Fazenda enquanto tal, nas unidades federadas, é reservada

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

aos Procuradores de Estado. A estes também cabe, no exercício da **representação judicial**, a defesa do ente federado nas ações contrárias que lhes são movidas e na propositura de ações para buscar reparação devida ao ente que representa – genericamente falando, pois estamos falando somente do que é da competência desse órgão.

Observa-se, como no caso do Ministério Público, que as Procuradorias de Estados instaladas nos entes federados e no Distrito Federal cumprem uma missão extraordinariamente importante, pois estão em suas mãos a representação do ente federado, não a do Poder Executivo, ou do Legislativo ou ainda do Poder Judiciário, individualmente. Esses Poderes devem ter suas assessorias jurídicas próprias para o cumprimento dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, cumprindo, no exercício de tais mister, denunciar ao Ministério Público, os atos praticados pela Administração que se caracterizam como de improbidade, de abuso de poder ou de gestão temerária.

De igual modo, nada, absolutamente nada, trata o disposto no art. 132 da Lex Mater sobre o assessoramento jurídico dos entes federados.

O termo “Procurador”, no elastério da interpretação conforme à Constituição Federal dada por esse Excelso STF, como acima demonstrado, é gênero e abrange a todos que fazem a defesa, representação e assessoramento jurídico da Administração Direta e Indireta da Administração Pública.

A situação ora discutida está totalmente pacificada, inclusive no âmbito da Excelsa Corte, consoante consta do decidido na ADI nº 2713, que teve como Relatora a eminente Ministra Ellen Gracie:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549 , DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º,



III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de ilegitimidade ativa "ad causam" afastada por tratar-se a Associação requerente de uma entidade representativa de uma categoria cujas atribuições receberam um tratamento constitucional específico, elevadas à qualidade de essenciais à Justiça. Precedentes: ADI nº 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio. Presente, de igual modo, o requisito da pertinência temática, porquanto claramente perceptível a direta repercussão da norma impugnada no campo de interesse dos associados representados pela autora, dada a previsão de ampliação do Quadro a que pertencem e dos efeitos daí decorrentes. Não encontra guarida, na doutrina e na jurisprudência, a pretensão da requerente de violação ao art. 131, caput da Carta Magna, uma vez que os preceitos impugnados não afrontam a reserva de lei complementar exigida no disciplinamento da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União. Precedente: ADI nº 449, Rel. Min. Carlos Velloso. Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente". (ADI 2713, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2002, DJ 07-03-2003 PP-00033 EMENT VOL-02101-01 PP-00153)

Translúcida é a ilegalidade da atuação dos Procuradores de Estado diante das Autarquias - Pessoa Jurídica de Direito Público com administração e orçamentos próprios.

Aqui não há apenas a imoralidade da subordinação e atuação direta, mas a ilegalidade dos atos que nessa condição venha a praticar, pois as

Autarquias, de há muito, têm quadro próprio de pessoal para o assessoramento jurídico.

É preciso observar que o regramento constitucional, mantida sua simetria, não enseja a concessão de poderes extraordinários a quem a norma constitucional diz assim deve ser. É o caso dos agentes do Ministério Público; dos Procuradores de Estados; dos Agentes Fazendários; dos Magistrados; dos servidores em geral, eis que veda a disfunção.

Aos Procuradores de Estado é delegado pela Carta Federal à **representação judicial do ente federado e a respectiva consultoria jurídica** para proporcionar a unificação jurisprudencial administrativa do Estado, **ensejando aos demais órgãos jurídicos da Administração Pública, seja do Poder Executivo, Legislativo e/ou Judiciário, a atuação uniforme, evitando danos a erário, prerrogativa exclusiva da instituição.**

No caso vertente não cabe à máxima de que quem pode o mais pode o menos. A Carta Federal colocou cada um no seu lugar. Cumprir esse comando é adubar o Estado Democrático de Direito, é valorar a moralidade pública, é contemplar o princípio da legalidade.

Com certeza e com clareza absoluta, a missão dos integrantes da Carreira de Procuradores de Estado é extremamente importante para o Ente Federado, porém limitada aos poderes que a Carta Federal lhes atribui, o que significa dizer que a sua atuação se dá, com exclusividade, junto à Administração Direta, não junto ao Poder Executivo, Poder Legislativo ou ainda ao Poder Judiciário, individualmente, nem muito menos, junto as Autarquias.

Esses Poderes e órgãos (Autarquias e Fundações) devem ter suas assessorias jurídicas próprias para o cumprimento dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, sendo certo - ainda, que cabe a **Administração Pública, seja do Poder Executivo, Legislativo e/ou Judiciário, como a Indireta (Autarquias e Fundações) a atuação uniforme, evitando danos a erário**, sendo certo que a Administração Indireta (Autarquias e Fundações), que é representada judicialmente e assessorada pelos Procuradores (Autárquicos e Fundacionais) que lá desempenham as suas atividades.



Por fim, é importante destacar que em alguns casos, tanto os Governadores, os seus Procuradores Gerais, como a própria ANAPE, silenciam e somitem - como ocorre no âmbito do Distrito Federal, onde existe lei, não desafiada por Ação Direta de Constitucionalidade, que reconheceu os cargos de Procuradores Autárquicos, dando aos mesmos os direitos e prerrogativas dos Procuradores de Estado.

Espero, deste modo, ter contribuído para o debate, trazendo algumas situações que, no meu sentir, pode auxiliar esta r. Comissão na emissão do seu parecer.

Cumprimento a todos, encerrando a minha fala.

Brasília, DF., 28 de outubro de 2015.

Marcelo Henrique Brabo Magalhães

Advogado OAB/AL 4.577