

AS PROCURADORIAS DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA(*)

1. Origem 2. O ingresso na carreira. 3. O assessoramento nas atividades-fim do Parlamento: formulação de projetos de lei e fiscalização. 4. O assessoramento na atividade-meio de administrar a Secretaria da Assembléia Legislativa e a realização do controle interno. 5. A representação judicial do Poder Legislativo. 5.1. Controle de Constitucionalidade. 6. As prerrogativas. 7. Conclusão. Bibliografia.

As procuradorias do Poder Legislativo talvez sejam, ainda, o órgão menos conhecido em toda a comunidade jurídica brasileira.

Nós, procuradores, não raro somos questionados sobre o que, exatamente, é e quais as atribuições desse órgão jurídico, muitas vezes confundido com as procuradorias ou advocacias de Estado, cuja missão é a representação judicial do Estado e o assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Procuraremos, então, em breves pinceladas, identificar as especificidades das procuradorias do Poder Legislativo e o seu papel na atualidade.

(*) O autor é Procurador-chefe da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, com especialização em Direito Público pela Escola Paulista de Magistratura (2003), capacitação em Direitos Humanos pela Procuradoria Geral do Estado (1999) e especialização em Direito Processual Civil pelo Centro de Extensão Universitária (1994). Foi procurador do Município de Campinas (1996 a 1997). É membro titular do Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana (Condepe) e do Conselho Parlamentar pela Cultura de Paz da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

1. ORIGEM

Embora o assessoramento jurídico das Assembléias Legislativas sempre tenha, de uma forma ou de outra, existido - diante da necessidade de formulação jurídica dos projetos de lei, assessoramento administrativo na secretaria das Assembléias, e de sua representação judicial -, apenas após a promulgação da Constituição de 1988 e a conseqüente promulgação de constituições estaduais, em atendimento ao comando inscrito no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88¹, elas tomaram corpo constitucional e maior visibilidade em nosso meio jurídico.

De fato, em levantamento nacional, realizado com a prestimosa participação da Srta. PATRÍCIA FERREIRA DE SANTANA e do Sr. FÁBIO FRANCO DE CASTRO, estagiários de direito em nossa Procuradoria, pudemos constatar que a grande maioria absoluta dos Estados-membros de nossa Federação consignou em seu texto constitucional a previsão de uma procuradoria própria, como órgão de consultoria jurídica interna e representação judicial do Poder Legislativo estadual.

Assim foi feito nos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo, bem como no Distrito Federal². Vislumbra-se que a existência de procuradorias do Poder Legislativo estadual é uma realidade evidente em nosso país, presente no texto constitucional originário em 18 Estados brasileiros e no Distrito Federal. Nos demais Estados, por sua vez, embora não haja previsão constitucional, os regimentos internos das Assembléias criam procuradorias próprias.³

A previsão dessas procuradorias decorre de uma evidência prática com a qual deparam-se os Legislativos, consistente na necessidade de assessoramento na formulação de projetos de lei, bem como na gestão da secretaria das Assembléias e na sua representação judicial, esta última para a defesa de interesses peculiares, como veremos a seguir.

2. O INGRESSO NA CARREIRA

O ingresso na carreira de procurador da Assembléia Legislativa é previsto em cada texto constitucional ou regimental e deve observar as regras matrizes previstas na Constituição Federal. De fato, o inciso II, do art. 37 da Carta Federal determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

¹ Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

² Vide texto dos dispositivos constitucionais que prevêm as procuradorias, anexo ao presente.

³ Vide texto dos dispositivos regimentais dos Estados da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, de Pernambuco, de Sergipe e de Tocantins.

É necessário, outrossim, que se observe, no caso específico de procuradores, a regra inscrita no artigo 132 da Carta Magna, que exige a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases do concurso destinado à seleção de procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

Os Estados do Acre, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul previram no próprio texto constitucional a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as etapas do concurso, enquanto os demais remetem a disciplina do concurso à esfera legal, como ocorre no Estado de São Paulo, cuja participação da OAB/SP é prevista na Resolução 776/96, que disciplina a estrutura administrativa da Assembléia Legislativa, na qual insere-se a sua Procuradoria⁴.

Passemos a analisar as principais atividades dos procuradores de Assembléias Legislativas.

3. O ASSESSORAMENTO NAS ATIVIDADES-FIM DO PARLAMENTO: FORMULAÇÃO DE PROJETOS DE LEI E FISCALIZAÇÃO

A primeira noção que vem à mente quando se fala de Poder Legislativo é a de formulação legislativa, isto é, a propositura e aprovação de projetos de lei, emendas constitucionais, resoluções, decretos legislativos etc. Embora não seja uma atividade jurídica propriamente dita, não é possível negar que a redação dos projetos e sua linguagem possuem um evidente cunho técnico-jurídico. Desse modo, a participação de um órgão de cujos membros exige-se formação jurídica específica nessa área, devidamente selecionados em concurso público, tende a trazer um melhor resultado na formulação das medidas legislativas. Ressalte-se que o mérito dos projetos e demais proposições ficará sempre a cargo dos Srs. Deputados estaduais, efetivos representantes dos cidadãos em cada unidade federada.

Todavia, a função do parlamento não se esgota na formulação legislativa. De fato, em sua própria origem não era voltado à elaboração de leis, mas sim à fiscalização. Se verificarmos o Parlamento inglês, o mais tradicional deles, verificaremos que, inicialmente, possuía apenas a função de fiscalizar as ações do rei, especialmente na aplicação das verbas públicas.

Sem pretendermos nos alongar nessa matéria, que não é objeto do presente texto, verificamos que também hoje essa função fiscalizatória tem assumido uma importância fundamental e, talvez, até maior que a legiferante. Levando-se em consideração que nosso ordenamento jurídico já está estruturado por um conjunto legal amplo, a necessidade de novas leis acaba sendo muito restrita e não há, outrossim, interesse na aprovação de uma plêiade de leis, pois estas acabam não sendo assimiladas pela população e, por isso, costuma-se dizer que "não pegam", isto é, carecem de

⁴ Obs.: as Resoluções são espécies legislativas (CF, art. 59, VII) destinadas a regulamentar as matérias de âmbito interno, de competência privativa do Poder Legislativo, portanto, sem necessidade de sanção do chefe do Poder Executivo, e com força de lei ordinária.

legitimidade. Desse modo, a atividade do parlamentar tende a surtir muito mais efeito quando se volta a acompanhar as ações do Poder Executivo no tocante à implementação de políticas públicas e à boa aplicação dos recursos orçamentários.

Assim, a atuação da casa legislativa, tanto por meio de comissões permanentes, como a de fiscalização e controle, como por meio de comissões parlamentares de inquérito (instituídas com prazo certo e destinadas à investigação de fato determinado) e, ainda, pelos Srs. Deputados individualmente ou pelo Egrégio Plenário das Assembleias Legislativas, assume importância vital na fiscalização da gestão administrativa do Estado.

Para que essas comissões bem alcancem as suas finalidades e evitando que se pratiquem atos dissociados do rito regimental e constitucionalmente previstos, bem como para que sejam observadas as garantias constitucionais pertinentes, é fundamental o seu assessoramento por profissionais qualificados, que atuem em auxílio aos Deputados.

Mas não é só. Sabemos que as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais (CF, art. 58, § 3º). Todavia, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido que certas medidas, como a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, por serem objeto de garantias constitucionais próprias (CF, art. 5º, XII⁵), estão sujeitas à uma cláusula de reserva de jurisdição e só podem ser obtidas por meio de decisão judicial.

Assim, todas as vezes que essas medidas se fizerem necessárias, deve a comissão parlamentar de inquérito ou outra comissão que tenha interesse nesses dados, depois de aprovar a medida no seu seio, solicitar à procuradoria a tomada das medidas necessárias à obtenção de decisão judicial autorizando o seu conhecimento pela comissão. A representação judicial do Poder Legislativo, nesse caso, é de exclusiva competência de sua procuradoria.

Nesse ponto já se mostra bastante delineada a especificidade da atuação dos procuradores do Poder Legislativo, vislumbrando-se o interesse e mesmo a imprescindibilidade de possuir esse Poder um órgão jurídico próprio.

Todavia, não se esgota aí a sua atuação.

4. O ASSESSORAMENTO NA ATIVIDADE-MEIO DE ADMINISTRAR A SECRETARIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E A REALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO.

Embora as funções típicas do Poder Legislativo sejam aquelas acima apontadas, isto é, a função legiferante e a fiscalizatória, para alcançar estes fins, o parlamento precisa estruturar-se apropriadamente. A Constituição da República é expressa ao conferir tanto à Câmara dos Deputados como ao Senado a prerrogativa de “dispor

⁵ Art. 5º. *Omissis*.

(...)

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

(...)

sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;" (art. 51, IV e art. 52, XIII). O mesmo ocorre nos Estados-membros em virtude do princípio da simetria constitucional.

Cabe, assim, às Assembléias Legislativas a organização de sua secretaria e a tarefa de administrá-la. Embora sendo atípica, o parlamento também exerce a função administrativa.

Essa atividade se revela na gestão interna de seus serviços administrativos, na celebração de contratos, convênios, termos de cooperação, concessão de uso de bens públicos próprios do Legislativo etc.

Todas as questões referentes à devida aplicação do regime estatutário aos funcionários públicos e do regime trabalhista, se o caso, podem e devem, sempre que necessário, ser objeto de análise da procuradoria, de modo a auxiliar o administrador a tomar as devidas medidas. Ressalte-se que eventual medida judicial tomada contra essas decisões administrativas, por parte de funcionários, empregados públicos ou terceiros, na qual figure como parte a Assembléia Legislativa, será acompanhada pela procuradoria própria, à qual cabe a sua representação judicial.

Também para a celebração de contratos, destinados à aquisição de bens ou serviços, celebração de convênios, concessão de uso de espaços públicos do Legislativo, mostra-se imprescindível a participação da procuradoria, que deve proceder à análise prévia das minutas de contratos ou convênios, por força do previsto no parágrafo único do artigo 38 da Lei de Licitações (Lei 8.666/93 e alterações seguintes).

Nesse ponto, exerce a procuradoria uma importante tarefa de controle interno da atividade administrativa do Poder Legislativo, fundamental em um estado democrático de direito, onde o respeito à lei assume uma importância superlativa. Por esse motivo, dentre outros, evidencia-se a necessidade de se conferir a esses servidores garantias para o devido exercício profissional e o resguardo de sua independência, como veremos adiante.

5. A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DO PODER LEGISLATIVO

A representação judicial do Poder Legislativo por meio de assessoria jurídica própria foi objeto de aprofundado debate na doutrina e jurisprudência pátrias, enfocando na possibilidade ou não de o Poder Legislativo vir a juízo em nome próprio para a defesa de seus interesses.

Os que se filiam à tese de impossibilidade de a Assembléia Legislativa vir a juízo em nome próprio embasam-se, fundamentalmente, no fato de o Poder Legislativo não possuir personalidade jurídica.

Realmente, as Assembléias Legislativas não possuem personalidade jurídica. Apenas as unidades federadas, os Estados-membros, possuem-na e, enquanto tais, são representados pelos procuradores do Estado. Todavia, inúmeros outros entes despersonalizados figuram como parte em ações judiciais, podendo-se citar, apenas a título de exemplo, as massas falidas, os espólios, a herança jacente os condomínios etc. Ninguém nega essa possibilidade, amplamente citada pela doutrina e jurisprudência.

O mesmo ocorre em relação às Assembléias Legislativas. Apesar de não terem personalidade jurídica, possuem personalidade judiciária, ou capacidade de estar em juízo para a defesa de seus interesses peculiares.

O eminente Ministro VICTOR NUNES LEAL já elaborara, em 1949, artigo intitulado "Personalidade Judiciária das Câmaras de Vereadores", publicado na Revista de Direito Administrativo nº 15, onde defendia a tese de que a ausência de personalidade jurídica não poderia ser impeditiva do exercício da personalidade judiciária, sendo ambas, portanto, independentes entre si.

HELY LOPES MEIRELLES, por sua vez, em mais de uma oportunidade, manifestou considerações acerca da possibilidade de entes despersonalizados virem a juízo para defender os seus interesses. Assim, ao focar a questão sob o prisma da legitimidade das Câmaras Municipais para impetrarem mandados de segurança, ministra a seguinte lição:

"A capacidade processual da Câmara para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva, à Edilidade, para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direito próprios a defender. A personalidade jurídica não se confunde com a personalidade judiciária; esta é um *minus* em relação àquela. Toda pessoa jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas órgãos há que, embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome (...) porque são titulares de direitos subjetivos suscetíveis de proteção judicial quando relegados ou contestados. Nessa situação se encontram os órgãos do Governo local - Prefeitura e Câmara - aos quais se atribuem funções específicas, prerrogativas funcionais e direitos próprios inerentes à instituição. Desde que esses órgãos têm direitos subjetivos, hão de ter meios judiciais (...) e capacidade processual para defendê-los e torná-los efetivos."⁶

Em recente julgamento, decidiu o STF, ao analisar o mérito da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.557-DF, proposta pela Associação Nacional de Procuradores do Estado em face da Lei Orgânica Distrital, que os Legislativos possuem personalidade judiciária e capacidade processual para a defesa de suas prerrogativas institucionais em juízo.

Já no momento da apreciação da medida cautelar, esse entendimento foi endossado por aquela Colenda Corte, como se pode verificar pelo exame do seguinte trecho do voto do eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI:

"É certo que não possuindo - as Assembléias e os Tribunais - personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada, por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembléias e Tribunais)."

No julgamento de mérito da referida ação, o Venerando Acórdão, de lavra da douta Ministra ELLEN GRACIE, é bastante elucidativo para a devida compreensão da autonomia dos Legislativos estaduais em sua atuação judicial. Veja-se o seu teor:

⁶ *Direito municipal brasileiro*, p. 444-445.

"Quanto à autonomia do Poder Legislativo distrital em manter, na sua estrutura organizacional, setor especializado na consultoria e no assessoramento jurídico de seus órgãos, não há, como visto, inconstitucionalidade alguma. Já no tocante à representação judicial da Casa requerida, os limites traçados pela jurisprudência desta Corte apontam para a legitimidade desta função, a ser exercida por uma Procuradoria Legislativa, apenas naqueles casos em que a Câmara apresente-se em juízo em nome próprio, na proteção da autonomia e da independência do Poder Legislativo distrital e, nunca, da defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público do Distrito Federal. Tal restrição, fruto de uma interpretação conforme sem redução de texto, foi aplicada ao *caput* do art. 57 da Lei Orgânica do DF já no julgamento da liminar da presente ação."

É bem verdade que o legislador constituinte do Distrito Federal foi longe demais ao incluir, em sua Lei Orgânica, dentre as funções institucionais de sua procuradoria, as de "efetuar a cobrança judicial das dívidas para com a Câmara Legislativa;" (art. 57, § 1º, IV da Lei Orgânica do Distrito Federal), bem como ao restringir a atuação da Procuradoria Geral do Distrito Federal (arts. 110 e 111 da LODEF), tendo sido o primeiro dispositivo revogado pela própria Câmara Legislativa e as modificações aos artigos 110 e 111 introduzidas pela EC nº 9/96 (reduzindo a atuação da Procuradoria-Geral) declaradas inconstitucionais pelo STF na referida ação direta de inconstitucionalidade.

Por fim, esclarecemos que a capacidade postulatória da Assembléia Legislativa de São Paulo também foi reconhecida em Venerando Acórdão proferido no seio do Colendo Superior Tribunal de Justiça, como demonstra o seguinte trecho daquele V. Acórdão:

"Na situação examinada não se trata de se enquadrar o fenômeno processual em debate no círculo da substituição processual ou da legitimidade extraordinária. O que há de se investigar é se a Assembléia Legislativa está a defender interesses institucionais próprios e vinculados ao exercício de sua independência e funcionamento, como de fato, 'in casu', está. A ciência processual, em face dos fenômenos contemporâneos que a cercam tem evoluído a fim de considerar como legitimados para estar em juízo, portanto, com capacidade de ser parte, entes sem personalidade jurídica, quer dizer, possuidores, apenas, de personalidade judiciária. No rol de tais entidades estão, além do condomínio de apartamentos, da massa falida, do espólio, da herança jacente ou vacante e das sociedades sem personalidade própria e legal, todos por disposição de lei, não de ser incluídos a massa insolvente, o grupo de classe ou categoria de pessoas titulares de direitos coletivos, o PROCON ou órgão oficial do consumidor, o consórcio de automóveis, as Câmaras Municipais, o Poder Judiciário, quando defenderem exclusivamente, os direitos relativos ao seu funcionamento e prerrogativas. Precedentes jurisprudenciais." (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 8967-SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros).

No mesmo sentido, podem ser citados os seguintes julgados, todos do Colendo Superior Tribunal de Justiça: 5ª Turma, Resp 25.904-0-SP, rel. Min. JESUS COSTA LIMA, j. 8.3.95, DJU 27.3.95, p.7.178; JTJ 153/204 e RF 326/220.

Sendo assim, é inegável a capacidade processual das Assembléias Legislativas para atuar em juízo na defesa dos interesses relativos à organização de seus serviços administrativos, praticados no exercício de suas atribuições institucionais de autogestão dos meios e serviços encetados em sua Secretaria, conforme dispõe o § 3º do art. 27 da Constituição Federal e, em especial, o inciso III do art. 20 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como para a defesa e resguardo das medidas tomadas no exercício de sua função legiferante ou investigatória.

A pedra de toque para a análise da possibilidade de atuação judicial do Poder Legislativo, em nome próprio e por meio de sua procuradoria, é a existência de interesse peculiar do Legislativo: uma vez identificado esse interesse, é possível a atuação em juízo; se ausente, não pode o Legislativo atuar por si, sendo a matéria de competência do Estado, a ser representado por meio de sua procuradoria ou advocacia geral.

5.1. Controle de Constitucionalidade

Outra importante atividade desenvolvida pela área de contencioso da Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que deve se repetir em outras procuradorias, está ligada à defesa das leis e demais espécies legislativas aprovadas no seio do Parlamento paulista.

Sabemos que nos sistemas de Constituição rígida, nos quais há supremacia da Carta Magna em relação às demais leis, a elaboração destas últimas deve observar os princípios e normas fixados na Constituição Federal. A falta de adequação das leis à Constituição Federal, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo (matéria), como no que tange ao processo legislativo previsto na Carta Magna para sua aprovação (forma), pode levar à invalidação da lei, por meio de um instrumento jurisdicional denominado ação direta de inconstitucionalidade.

A verificação da constitucionalidade dos projetos de lei é uma tarefa tão importante que os parlamentos possuem uma comissão temática específica para a sua análise -na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo é denominada Comissão de Constituição e Justiça -com vistas a efetuar um controle prévio da constitucionalidade das leis. Todo projeto de lei é analisado, necessariamente, por comissões dessa espécie, assim, uma vez aprovada, a lei possui presunção de constitucionalidade, sendo a sua observância obrigatória a todos.

Todavia, o nosso sistema jurídico prevê uma forma posterior de verificação da constitucionalidade das leis já aprovadas, através de um processo abstrato de controle, cujo único objetivo é a verificação de constitucionalidade da lei. Na Adin, como é conhecida a ação, a constitucionalidade de lei, devidamente aprovada e em vigor, é analisada pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário: quando a inconstitucionalidade é argüida em face da Constituição do Estado, a competência é do Plenário do Tribunal de Justiça estadual ou do seu Órgão Especial (onde houver); sendo a inconstitucionalidade argüida em face da Constituição Federal, o juízo competente é o Supremo Tribunal Federal.

Pois bem, feitas estas considerações em caráter bastante genérico, cabe esclarecer que, sendo a Assembléia Legislativa o foro de análise e aprovação das leis, tem, em princípio, pleno interesse na sua manutenção no ordenamento jurídico, preservando-se, assim, o trabalho desenvolvido pelos seus membros, Deputados Estaduais.

O processo de verificação da constitucionalidade das leis prevê, por sua vez, que os órgãos participantes do processo de aprovação das leis, dentre eles, necessariamente, o parlamento, devem ser ouvidos em seu curso. Assim, uma vez notificados, prestam informações acerca do processo legislativo, sendo essa oportunidade destinada, também, à apresentação de defesa da constitucionalidade das leis aprovadas.

Essa "defesa" possui caráter eminentemente técnico e deve ser elaborada por órgão juridicamente apto para tanto, ou seja, pela procuradoria do parlamento.

Nesse sentido, colabora a procuradoria para a preservação do "produto final" do trabalho dos parlamentares, as leis -vistas no sentido lato, que inclui as emendas constitucionais, os decretos legislativos, as resoluções etc. Para tanto, além de elaborar as informações, os procuradores devem acompanhar o processo, anexar documentos, interpor recursos etc.

6. AS PRERROGATIVAS

Em um Estado republicano, como o nosso, onde todos são iguais perante a lei (CF, art. 1º, *caput* e art. 5º, *caput*), não há espaço algum para privilégios ou vantagens pessoais ou institucionais. A própria Constituição, por outro lado, destina a certas funções públicas, que considera de suma relevância, certas prerrogativas, voltadas não em benefício da pessoa que as exerce, mas sim ao interesse público implícito no seu devido exercício. Assim ocorre em relação aos magistrados e membros do Ministério Público, que gozam de inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e vitaliciedade (CF, art. 95, I, II e III e 128, § 5º, I, *a, b e c*), aos Deputados e Senadores, que são invioláveis por suas opiniões palavras e votos (CF, art. 53, *caput*), dentre outros.

A Advocacia Pública se insere, no contexto constitucional, dentre as Funções Essenciais à Justiça (CF, arts. 131 e 132), assumindo papel fundamental no controle interno da legalidade administrativa.

A análise jurídica prévia nos procedimentos administrativos destinados à edição de atos administrativos ou à celebração de contratos ou convênios revela-se como potente instrumento de preservação da legalidade e moralidade administrativas (art. 37, *caput*) e, portanto, da própria Constituição.

Sabemos que enquanto o administrador privado pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o gestor público deve agir exatamente dentro dos limites fixados pela lei, está sujeito ao princípio da legalidade estrita.

Desse modo, o auxílio da assessoria técnico-jurídica é imprescindível para o administrador bem alcançar os objetivos legalmente previstos e evitar a prática atos dissonantes dos preceitos legais administrativos, que poderiam causar não só a nulidade desses atos administrativos como, até mesmo, a sua responsabilização pessoal.

Assim, para que os procuradores bem desempenhem as suas funções, precisam gozar de liberdade funcional. A estabilidade, alcançada após 03 (três) anos de efetivo exercício (CF, art. 132, parágrafo único), é um dos mais importantes instrumentos para garantia dessa liberdade e de independência. Mas deve, outrossim, estar associada à ausência de subordinação a outros órgãos administrativos internos que não sejam a alta administração do Poder. Ou seja, a procuradoria legislativa deve estar ligada diretamente à direção da Assembléia Legislativa, acometida à sua Mesa Diretora, órgão colegiado, incumbido, dentre outras funções, da gestão administrativa dos parlamentos estaduais.

Não se deve cogitar, igualmente, da possibilidade de órgãos administrativos fixarem prazos para a prática de pareceres ou outros atos de cunho técnico. A estipulação de prazos poderia macular a análise devida e com profundidade dos expedientes colo-

cados à apreciação técnico-jurídica das procuradorias. Assim, somente a lei deve prever prazos para a elaboração de pareceres, minutas de contratos, convênios e outros atos a cargo das procuradorias.

Ressalte-se que tais peculiaridades da carreira de procurador, longe de se apresentarem como privilégios pessoais, são instituídas, para que esses servidores possam exercer as suas funções com liberdade e autonomia, fundadas, portanto, no interesse público de que a Administração Pública seja realizada em consonância com os princípios e normas constitucionais e legais.

Nesse sentido, o Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em acórdão de autoria do ilustre juiz PLAUTO RIBEIRO, concluiu que “a julgar pelo disposto no artigo 135 da Constituição, os membros da advocacia pública aproximam-se da categoria dos agentes políticos que ‘atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais’ (Hely Lopes Meirelles)”, entendendo, por esse motivo, incompatível com a natureza das atribuições de procuradores e com os princípios da administração gerencial (eficiência e controle de resultados) o controle eletrônico de frequência e pontualidade (Apelação em mandado de Segurança nº 01000587729).

7. CONCLUSÃO

Não pretendemos nos alongar mais no enfoque do presente tema, pois a intenção é apenas de trazer à tona a existência das procuradorias de Legislativos estaduais e demonstrar as suas mais relevantes atribuições. Para tanto, procuramos usar uma linguagem laica, menos técnica possível, nos afastando dos herméticos termos técnico-jurídicos, de modo que o presente texto possa alcançar o maior número de pessoas e, esperamos, despertar o seu interesse. Se algo de linguagem técnica ainda há no presente, desculpamo-nos lembrando, como ensina a sabedoria popular, que “o hábito do cachimbo deixa a boca torta”.

Neste breve apanhado, que assume, outrossim, a forma de uma verdadeira prestação de contas do trabalho por nós desenvolvido, afinal, custeando os serviços públicos, a população tem todo o direito de conhecê-los e avaliá-los, procuramos ter demonstrado a importância dos órgãos jurídicos de assessoramento interno e representação judicial dos parlamentos estaduais (o que se aplica, igualmente, nas devidas proporções, aos órgãos congêneres das Câmaras Municipais e das Casas do Congresso Nacional) em um Estado Democrático de Direito, como o nosso, no qual a devida interpretação e aplicação da lei, sempre segundo as balizas e princípios constitucionais, insculpidos na Carta Magna por nossos representantes democraticamente eleitos, assume um significado superlativo.

BIBLIOGRAFIA

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1993.
LEAL, Victor Nunes. Personalidade Judiciária das Câmaras de Vereadores, *Revista de Direito Administrativo* nº 15, 1949.

ANEXO

AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS BRASILEIRAS E A PREVISÃO DE PROCURADORIAS DO PODER LEGISLATIVO

ESTADO	HÁ PREVISÃO DE PROCURADORIA?
ACRE	SIM
ALAGOAS	SIM
AMAPÁ	SIM
AMAZONAS	SIM
BAHIA	NÃO. VER REGIMENTO INTERNO.
CEARÁ	NÃO. VER REGIMENTO INTERNO.
*DISTRITO FEDERAL	SIM
ESPÍRITO SANTO	NÃO. VER REGIMENTO INTERNO.
GOIÁS	SIM
MARANHÃO	SIM
MATO GROSSO	NÃO ***
MATO GROSSO DO SUL	NÃO. VER REGIMENTO INTERNO.
MINAS GERAIS	SIM
PARÁ	SIM
PARAÍBA	SIM
PARANÁ	SIM
PERNAMBUCO	NÃO. VER REGIMENTO INTERNO.
PIAUÍ	SIM
RIO DE JANEIRO	SIM
RIO GRANDE DO NORTE	SIM
RIO GRANDE DO SUL	SIM
RONDÔNIA	SIM
RORAIMA	SIM
SANTA CATARINA	SIM
SÃO PAULO	SIM
SERGIPE	NÃO ***
TOCANTINS	NÃO (ARTS. REVOGADOS). VER REGIMENTO INTERNO.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE

Da Advocacia-Geral da Assembléia Legislativa

Art. 50. A representação judicial e extrajudicial, assim como a consultoria jurídica do Poder Legislativo e a supervisão dos Serviços de assessoramento jurídico, são

exercidos pelos advogados da Assembléia Legislativa, integrantes da Advocacia-Geral da Assembléia, vinculada à Mesa Diretora.

§ 1º Os advogados da Assembléia Legislativa oficiarão nos atos e procedimentos administrativos, no que diz respeito ao controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo, e promoverão a defesa de interesses legítimos deste, incluídos os de natureza financeiro orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público.

§ 2º A carreira de advogado da Assembléia Legislativa, sua organização e funcionamento, serão disciplinados em lei ordinária, respeitando-se, desde logo, o direito profissional dos que exercem, até a promulgação desta Constituição, a função de Assessor Jurídico deste Poder.

§ 3º O ingresso na carreira de advogado da Assembléia Legislativa fica condicionado à classificação em concurso público de provas e títulos, realizado pela Advocacia-Geral da Assembléia, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Acre, respeitando-se o previsto no parágrafo anterior.

§ 4º O Advogado-Geral da Assembléia, chefe da instituição, será nomeado pelo Presidente da Casa, dentre os integrantes da Advocacia-Geral da Assembléia Legislativa.

Art. 51. As carreiras disciplinadas nesta Seção aplicam-se os princípios do art. 27, inciso XII, e do art. 30, § 1º, desta Constituição.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS

Art. 68 - O Poder Legislativo do Estado é exercido pela Assembléia Legislativa, que se compõe de deputados eleitos pelo povo, através do voto direto e secreto, segundo o sistema proporcional, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

§ 1º - Cada legislatura durará quatro anos.

§ 2º - O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze.

§ 3º - Integram a estrutura da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas:

I - a Mesa Diretora;

II - as Comissões;

III - o Plenário.

§ 4º - São órgãos auxiliares da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas:

I - a Diretoria-Geral;

II - a Procuradoria-Geral;

III - a Coordenação-Geral para Assuntos Legislativos.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ

Da Procuradoria da Assembléia Legislativa

Art. 115. A Procuradoria da Assembléia compete exercer a representação judicial do Poder Legislativo nas ações em que este for parte, ativa ou passiva, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado.

Parágrafo único - Resolução de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa, observando os princípios e regras pertinentes à Constituição Federal e a esta Constituição, disciplinará sua competência e disporá sobre o ingresso na classe inicial, mediante concurso de provas ou de provas e títulos.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS

Da Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa

Art. 46. A representação judicial e a consultoria jurídica do Poder Legislativo, bem como sua supervisão dos serviços de assessoramento jurídico são exercidas pelos Procuradores da Assembléia, integrantes da Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa, vinculada à Mesa Diretora.

§ 1º - Os Procuradores da Assembléia officiarão nos atos e procedimentos administrativos, no que respeite ao controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo, e promoverão a defesa dos interesses legítimos deste, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público.

§ 2º - O Procurador-Geral da Assembléia Legislativa será nomeado, em comissão pelo Presidente do Poder Legislativo Estadual dentre os membros da categoria, ativos ou inativos, maiores de trinta anos.

•Redação dada pela EC nº 07, de 12 dezembro de 1991. A redação primitiva era: "§ 2º - O Procurador- Geral da Assembléia, chefe da Instituição, será nomeado pelo Presidente da Assembléia dentre os integrantes da Procuradoria- Geral da Assembléia Legislativa, mediante lista tríplice apresentada e eleita por voto secreto no Colégio dos Procuradores."

LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

Art. 57. O Poder Legislativo será representado por seu Presidente e, judicialmente, pelo Procurador-Geral do Distrito Federal. (REDAÇÃO REVOGADA - Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996:)

(NOVA REDAÇÃO - Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996) O Poder Legislativo será representado por seu Presidente e, judicialmente, pela Procuradoria Geral da Câmara Legislativa". *VER ADIN Nº 1557-5 STF

§ 1º (PARÁGRAFO INCLUÍDO - Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996) São funções institucionais da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa, em seu âmbito:

I - (INCISO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996*) representar a Câmara Legislativa judicialmente;

II - (INCISO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996*) Promover a defesa da Câmara, requerendo a qualquer órgão, entidade ou tribunal as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;

III - (INCISO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996*) promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação da Câmara Legislativa e do Distrito Federal;

IV - (INCISO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996*) prestar consultoria e assessoria jurídica à Mesa Diretora e aos demais órgãos da estrutura administrativa;

V - (INCISO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996*) efetuar a cobrança judicial das dívidas para com a Câmara Legislativa. (INCISO REVOGADO - *Emenda a Lei Orgânica nº 14/1997*) *VER ADIN Nº 1557-5 STF

§ 2º (PARÁGRAFO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996*) O ingresso da carreira de Procurador da Câmara Legislativa far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º (PARÁGRAFO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 09/1996*) A Câmara elaborará resolução específica que disporá sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da respectiva carreira de Procurador”. (REDAÇÃO REVOGADA - *Emenda a Lei Orgânica nº 14/1997*)

(NOVA REDAÇÃO - *Emenda a Lei Orgânica nº 14/1997*) - A Câmara Legislativa do Distrito Federal regulamentará a organização e o funcionamento da sua Procuradoria-Geral e da respectiva carreira de Procurador da Câmara Legislativa.

§ 4º (PARÁGRAFO INCLUÍDO - *Emenda a Lei Orgânica nº 14/1997*) A Câmara Legislativa disporá, ainda, sobre o funcionamento da sua Procuradoria-Geral até que sejam providos por concurso público os respectivos cargos daquele órgão.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS

Art. 11 - Compete privativamente à Assembléia Legislativa:
(...)

§ 1º - Resolução disporá sobre as matérias constantes dos incisos VI, XIV e XV deste artigo.

§ 2º - A lei disporá sobre o processo de fiscalização dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

§ 3º - À Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa compete exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Poder Legislativo.

Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 14, de 28.06.96, D.A. de 01.07.96.

§ 4º - Resolução, de iniciativa da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa, organizará a Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa, observados os princípios e regras pertinentes à Constituição Federal e a esta Constituição, disciplinará sua competência e disporá sobre o ingresso na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, respeitada a situação jurídico-funcional dos integrantes da Consultoria Jurídica Legislativa do Poder Legislativo, que passam a integrar a Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa, na condição de Procuradores.

Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 14, de 28.06.96, D.A. de 01.07.96.

§ 5º - Para os fins dos §§ 1º e 2º, do art. 94 desta Constituição, aos integrantes da Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa aplicam-se as disposições correspondentes às carreiras disciplinadas no art. 135, da Constituição da República.

Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 14, de 28.06.96, D.A. de 01.07.96.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO (ATO DAS DIPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS)

Art. 12 - Fica criada, na Assembléia Legislativa do Estado, uma Procuradoria Geral destinada a prestar assessoramento jurídico interno a seus órgãos e membros, cuja estrutura, organização, funcionamento e quadro de pessoal serão definidos em lei de iniciativa da Assembléia Legislativa.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 62 - Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

(...)

§ 2º - A representação judicial da Assembléia Legislativa é exercida por sua \l “h1” \l “h3” Procuradoria Geral, à qual cabe também a consultoria jurídica do Poder Legislativo.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

Art. 90. A Procuradoria da Assembléia Legislativa representará judicialmente o Poder Legislativo nas ações em que este for parte, ativa ou passivamente, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria Geral do Estado.

Parágrafo único. O assessoramento da Assembléia Legislativa será prestado pela Procuradoria, Consultoria Técnica e Assessoria Técnica, na forma do regimento, e o ingresso nas carreiras acima referidas far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, aplicando-se-lhes o princípio do art. 30, § 1º.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA

Da Procuradoria da Assembléia Legislativa

Art. 69. A Procuradoria da Assembléia Legislativa é o órgão superior de assessoramento e consultoria jurídica do Poder Legislativo, incumbindo-lhe ainda as atividades de assistência técnica legislativa à Mesa, às Comissões, aos Deputados e às suas Secretarias.

§ 1º Resolução de iniciativa da Mesa da Assembléia disporá sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria, estendendo-se aos seus integrantes os direitos, deveres e vedações atinentes aos Procuradores do Estado.

§ 2º A Procuradoria é dirigida por um Procurador-Chefe, com posicionamento hierárquico de Secretário do Poder Legislativo, nomeado em comissão pela Mesa, dentre os integrantes de seu quadro efetivo de Procuradores.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 243 - A consultoria jurídica e a representação judicial, no que couber, do Poder Legislativo, bem como a supervisão dos seus serviços de assessoramento jurídico são exercidas pelos procuradores que integram a Procuradoria da Assembléia Legislativa, vinculada à Mesa Executiva.

§ 1º - Os procuradores da Assembléia Legislativa opinarão nos procedimentos administrativos concernentes ao controle da legalidade dos atos internos e promoverão a defesa dos interesses do Poder Legislativo, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária.

§ 2º - A Procuradoria da Assembléia Legislativa será dirigida pelo Procurador-Geral, nomeado pelo presidente da Assembléia, dentre cidadãos de reputação ilibada, maiores de trinta e cinco anos e de notório saber jurídico.

§ 3º - Os vencimentos dos procuradores da Assembléia Legislativa não serão inferiores àqueles atribuídos às carreiras a que se refere o art. 135 da Carta Federal, observando-se a correlação entre as respectivas classes e entrâncias e assegurando-se a revisão dos vencimentos em igual percentual sempre que revistos os atribuídos àquelas.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ

Da Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa

Art. 82 - À Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa compete exercer a representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Poder Legislativo.

§ 1º - A Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa tem por chefe o Procurador-Geral, nomeado em comissão pela Mesa Diretora.

§ 1º com a redação determinada pela emenda constitucional nº 001, de 27.06.91.

§ 2º - O Regimento Interno da Procuradoria, aprovado por resolução da Mesa Diretora, estabelecerá sua organização, estrutura e funcionamento.

Art. 83 - Suprimido.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Da Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa

Art. 121 - A consultoria jurídica, a supervisão dos serviços de assessoramento jurídico, bem como a representação judicial da Assembléia Legislativa, quando couber, são exercidas por seus Procuradores, integrantes da Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa, diretamente vinculada ao Presidente.

§ 1º - A carreira de Procurador da Assembléia Legislativa, a organização e o funcionamento da instituição serão disciplinados em Lei Complementar, dependendo o respectivo ingresso de provimento condicionado à classificação em concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º - O Procurador-Geral da Assembléia Legislativa, chefe da instituição, será nomeado pela Mesa Diretora dentre os integrantes da sua Procuradoria Geral.

* § 2º - O Procurador-Geral da Assembléia Legislativa, chefe da instituição, será nomeado pela Mesa Diretora dentre cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Nova redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº. 10, de junho de 1998.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Art. 88. Para assessoramento jurídico auxiliar aos órgãos da administração direta, indireta, fundacional e autárquica, o Estado organizará, nos termos da lei, em cargos de carreira, providas, na classe inicial mediante concurso de provas e títulos, observado o disposto nos arts. 26, § 6º, e 110, a Assessoria Jurídica Estadual, vinculada diretamente à Procuradoria Geral do Estado.

Parágrafo único. Nas mesmas condições do *caput* deste artigo, para assessoramento jurídico auxiliar aos órgãos administrativos do Poder Legislativo, a Assembléia Legislativa organiza a sua Assessoria Jurídica, vinculada à Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Art. 54 - Compete à Mesa representar a Assembléia Legislativa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente.

§ 1º - A representação da Mesa em juízo bem como a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Legislativo competem à Procuradoria da Assembléia Legislativa.

§ 2º - Os cargos de Procurador da Assembléia Legislativa serão organizados em carreira, com ingresso mediante concurso público de provas e títulos, realizado pela Assembléia Legislativa, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Das Disposições Constitucionais Gerais

Art. 252 - A representação judicial e a consultoria jurídica do Poder Legislativo, bem como a supervisão dos serviços de assessoramento jurídico, serão exercidas pela Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa, vinculada à Mesa Diretora.

§ 1º - Os Procuradores da Assembléia Legislativa officiarão os atos e procedimentos administrativos no que respeita ao controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo e promoverão a defesa de seus interesses legítimos incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público.

§ 2º - O Procurador-Geral da Assembléia Legislativa, Chefe da Procuradoria, será nomeado pelo Presidente do Poder dentre os integrantes da Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA

Da Consultoria da Assembléia Legislativa

Art. 45. À Consultoria Jurídica da Assembléia Legislativa compete exercer a representação judicial e o assessoramento técnico-jurídico ao Poder Legislativo.

§ 1º. Resolução de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa organizará a Consultoria da Assembléia Legislativa, observados os princípios e regras pertinentes da Constituição Federal e desta Constituição, disciplinará sua competência e disporá sobre o ingresso na classe inicial, mediante concurso público de provas e de provas e títulos.

§ 2º. A Consultoria Jurídica da Assembléia Legislativa do Estado tem por titular o Consultor Geral, de livre nomeação pelo Presidente da Assembléia dentre advogados com mais de 10 (dez) anos de efetiva atividade profissional.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Art. 37. O Poder Legislativo será representado judicial e extrajudicialmente por seu Presidente, através da Procuradoria da Assembléia Legislativa.

Parágrafo único. Resolução disciplinará a organização e o funcionamento da Procuradoria da Assembléia Legislativa.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Da Procuradoria da Assembléia Legislativa

Artigo 30 - À Procuradoria da Assembléia Legislativa compete exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Poder Legislativo.

Parágrafo único - Lei de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa organizará a Procuradoria da Assembléia Legislativa, observados os princípios e regras pertinentes da Constituição Federal e desta Constituição, disciplinará sua competência e disporá sobre o ingresso na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos.