



PARECER Nº 1066, DE 2024

DA REUNIÃO CONJUNTA DAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO, DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RELAÇÕES DO TRABALHO E DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO, SOBRE O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 2024

Por meio da Mensagem A-nº 026/2024, o Senhor Governador do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa o projeto em epígrafe, que “altera a Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015 - Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo”.

Ao fazê-lo, Sua Excelência solicitou, nos termos do artigo 26 da Constituição do Estado, que a apreciação da propositura se fizesse em caráter de urgência.

Nos termos regimentais, o projeto permaneceu em Pauta por três sessões, tendo recebido 2 (duas) emendas; na sequência do processo legislativo, foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Redação, de Administração Pública e Relações do Trabalho, e de Finanças, Orçamento e Planejamento.

Por convocação do Senhor Presidente desta Casa de Leis, efetuada com base no artigo 18, inciso III, alínea “d”, combinado com o artigo 68, ambos do Regimento Interno, encontram-se conjuntamente reunidas, na presente oportunidade, as três Comissões supramencionadas, para apreciar a propositura quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico, de mérito, e financeiro-orçamentário.

É o que, cumprindo a honrosa incumbência de relatar a matéria, passamos a fazer.

I - DO PROJETO

As modificações que o projeto introduz na Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015, têm por objetivo atribuir à Procuradoria Geral do Estado (PGE), nas hipóteses e condições que especifica, a representação dos agentes públicos do Poder Executivo, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica, exceto das universidades públicas, nas ações judiciais e nos processos administrativos relativos aos atos praticados no exercício regular do cargo, emprego ou função.

A matéria é de natureza legislativa, e é reservada ao Chefe do Poder Executivo sua iniciativa, de acordo com o que preceituam os artigos 21, inciso II, 23, parágrafo único, item 3, 24, § 2º, item 3, e 47, inciso XI, todos da Constituição Paulista.

Assim, sob os aspectos constitucional, legal e jurídico, a proposição está em condições de prosperar.

Passando ao exame do mérito, anotamos, inicialmente, que a Exposição de Motivos que acompanha o projeto, elaborada pela Senhora Procuradora Geral do Estado, traz importantes esclarecimentos sobre a matéria nele versada, ao apontar que:

(i) “atribuir aludida competência à PGE significará reproduzir, em nosso Estado, medida bastante justa e salutar, já adotada no âmbito da União, e que vem sendo aprimorada e consagrada também na legislação de outros entes federativos”;

(ii) especificamente na órbita federal, “na sua redação vigente, o artigo 22 da Lei federal nº 9.028, de 12 de abril de 1995, — diploma que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União — já contempla medida similar”;

(iii) “na mesma direção, o artigo 10 da Lei [federal] nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atribui à advocacia pública a atuação em defesa de agentes públicos em processos de responsabilidade pessoal por atos praticados segundo orientação contida em parecer de órgão de assessoramento jurídico, providência, todavia, que demanda previsão expressa na legislação estadual paulista”; e

(iv) “o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADI nº 7042 e 7043, ajuizadas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal - ANAPE e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais - ANAFE, questionando a constitucionalidade de modificações à sistemática contida na Lei federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), reconheceu, expressamente, a possibilidade dos entes federativos, no exercício de sua autonomia, autorizarem seus órgãos de advocacia pública que

emitiram parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, realizarem sua representação judicial, nos termos de lei específica”.

Vê-se, então, que há um robusto conjunto de razões de ordem jurídico-institucional a recomendar que sejam introduzidas no ordenamento paulista tais inovações.

Atente-se para a circunstância de que a atuação da advocacia pública na defesa de agentes públicos é limitada, na disciplina federal da matéria — e assim se propõe para a legislação paulista, por meio do projeto sob exame —, a atos praticados no exercício regular do cargo ou função, e em conformidade com as orientações emanadas dos respectivos órgãos jurídicos.

Importa registrar, neste passo, que foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.888, tendo por objeto o artigo 22 da Lei federal nº 9.028, a que a ilustre Procuradora Geral do Estado alude na Exposição de Motivos. A Corte, em julgamento concluído em 07/02/2022, não conheceu da ação, mas das peças processuais se extraem relevantes reflexões e análises a respeito da matéria.

Destacamos, particularmente, o parecer oferecido em 2003 pelo então Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, que acentuou que “a defesa a ser por ela [*Advocacia-Geral da União*] realizada circunscrever-se-á aos casos em que o fim visado é o interesse público, em outras palavras, as pessoas terão sua defesa afeta à Advocacia-Geral da União na qualidade de servidores estatais e em função de tal qualidade, não havendo que se falar em sua transformação da instituição em defensoria pública” (grifamos).

E, exatamente nessa direção, o PLC nº 24/2024 traz previsões que garantem, plenamente, que a atuação da PGE na representação judicial e extrajudicial de agentes públicos se desenvolverá com estrita observância do princípio da prevalência do interesse público, ao estabelecer que tal representação estará “condicionada à prática de ato em consonância com orientação formal emitida pela Procuradoria Geral do Estado” e pressuporá “convergência de interesses jurídicos entre a Administração Pública estadual e o agente público a ser representado”.

Por essas razões, somos favoráveis ao projeto, quanto ao mérito.

Por fim, no que concerne ao aspecto financeiro-orçamentário, não verificamos quaisquer óbices à aprovação da matéria.

II - DAS EMENDAS

II.a - Das emendas apresentadas na fase de Pauta

Conforme já referido, na fase de Pauta foram oferecidas ao projeto 2 (duas) emendas; passamos a analisá-las.

A Emenda nº 1 tem por objetivo abolir da Lei Complementar nº 1.270/2015 as normas que vedam aos Procuradores do Estado exercer a advocacia fora do âmbito das atribuições institucionais. Passariam os integrantes da carreira, segundo se propõe, a poder exercer a chamada “advocacia plena”, submetendo-se às vedações, incompatibilidades e impedimentos previstos na Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Também desse teor são as alterações propostas por meio da Emenda nº 2, embora sob justificativa diversa. Pretende, além disso, atribuir ao Conselho da Procuradoria Geral do Estado a competência de “elaborar o Código de Ética da Procuradoria Geral do Estado”, e estabelecer a matéria a respeito da qual esse Código deverá dispor.

As emendas não comportam acolhimento, pois tratam de temas estranhos ao objeto do projeto, e, sendo assim, extrapolam o poder de emenda do Poder Legislativo.

Cumprе recordar que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria” (STF, Pleno, ADI 3.655-TO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 03/03/2016, v.u.; grifamos).

Deve-se ter presente, ademais, quanto à modificação da qual resultaria a possibilidade do exercício da chamada “advocacia plena” pelas centenas de Procuradores do Estado em atividade, que tão significativa alteração no regime a que se submetem os integrantes dessa carreira teria, necessariamente, de ser precedida de aprofundados estudos e avaliações, no âmbito do Poder Executivo, de forma geral, e no seio da própria PGE, em particular.

Por todos esses aspectos, embora reconheçamos os elevados propósitos que inspiraram sua apresentação, manifestamo-nos contrariamente à aprovação das Emendas nº 1 e nº 2.

II.b - Do oferecimento de emenda nos termos do artigo 175, inciso III, do Regimento Interno

A nosso sentir, o projeto há de ser alterado, pontualmente, quanto à previsão de que a representação judicial e extrajudicial de agentes públicos pela PGE não alcançará “procedimentos e processos de natureza penal”.

Conforme já tivemos oportunidade de sublinhar ao apreciar o mérito da proposta, o projeto, a par de circunscrever a atuação da PGE na defesa de agentes públicos às ações e processos relativos a “atos praticados no exercício regular do cargo, emprego ou função”, condiciona-a, ademais, “à prática de ato em consonância com orientação formal emitida pela Procuradoria Geral do Estado”, e pressupõe, ainda, “convergência de interesses jurídicos entre a Administração Pública estadual e o agente público a ser representado”.

Prevê o projeto, além disso, que “em caso de incompatibilidade decorrente de conflito de interesses entre a Administração Pública estadual e o requerente, deverá ser indeferido o pedido [*de representação*]”.

Diante desse conjunto de regras e pressupostos, de cuja observância dependerá a própria possibilidade de representação judicial ou extrajudicial de agentes públicos pela PGE, quer-nos parecer que não há motivos razoáveis para vedar que tal atuação ocorra em procedimentos e processos de natureza penal.

Note-se, por sinal, que o regramento contido na legislação federal não afasta a possibilidade de representação judicial de agentes públicos pela Advocacia-Geral da União em procedimentos e processos dessa natureza.

Atente-se, a esse propósito, não apenas para o teor do “caput” do artigo 22 da Lei federal nº 9.028, de 12 de abril de 1995, como também para a regulamentação editada no âmbito da própria Advocacia-Geral da União, nos termos do § 2º do mesmo artigo:

Lei federal nº 9.028, de 12 de abril de 1995

“Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.

(...)

§ 2º O Advogado-Geral da União, em ato próprio, poderá disciplinar a representação autorizada por este artigo.”

(grifamos)

Portaria AGU nº 428, de 28 de agosto de 2019

“Art. 5º O agente público que solicitar a representação de que trata esta Portaria deverá formular requerimento por escrito, fornecendo ao órgão jurídico competente todos os documentos e informações necessários à defesa, tais como:

(...)

IV - indicação de outros processos, judiciais ou administrativos, ou inquéritos que mantenham relação com a questão debatida;

(...)

VI - cópias integrais do processo ou do inquérito correspondente, especialmente o instrumento de citação ou intimação, a cópia da petição inicial e a decisão que motivou a solicitação;

(...)

§ 1º Para fins de ajuizamento de ação penal privada, o requerimento deve contemplar expressa autorização, inclusive com a menção do fato criminoso e a indicação de seu autor.

(...)

Artigo 9º Da decisão sobre o pedido de representação judicial, será dada ciência imediata ao requerente.

§ 1º Acolhido o pedido de representação judicial, cabe ao chefe da unidade responsável pela atuação em juízo ou no âmbito do inquérito policial designar um advogado ou procurador para representar judicialmente o requerente, nas hipóteses em que este mesmo não o fizer, em conjunto ou isoladamente.

(...)

Artigo 10 Verificadas, no transcurso do processo judicial ou do inquérito policial, quaisquer das hipóteses previstas no art. 11, o advogado ou o procurador responsável suscitará incidente de impugnação sobre a legitimidade da representação judicial à autoridade competente, sem prejuízo do patrocínio até a decisão administrativa final.

(...)

Artigo 11 É vedada a representação judicial do agente público pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral Federal quando se observar:

(...)

V - que a autoria, materialidade ou responsabilidade do requerente:

a) tenha feito coisa julgada na esfera cível ou penal;

(...)”

(disponível em <https://legis.agu.gov.br/intralegis/Atos/TextoAto/183408>; acesso em 21/05/2024; grifamos)

Como se vê, a portaria em questão contempla expressamente a possibilidade de atuação da AGU e da Procuradoria-Geral Federal em processos em geral (não excepcionando os de natureza penal) e inquéritos.

Assim, pedimos vênia para formular a emenda a seguir, visando conferir ao projeto uma maior efetividade no alcance do pretendido objetivo de representação dos agentes públicos do Poder Executivo pela PGE, tendo em vista que sua responsabilização pelos atos praticados no exercício regular do cargo, emprego ou função pública também pode alcançar implicações de natureza penal, justificando, assim, a ampliação da referida representação:

EMENDA

Proceda-se, no inciso I do artigo 1º do Projeto de Lei Complementar nº 24, de 2024, às alterações adiante especificadas:

1. Dê-se a seguinte redação à alínea “a”:

“Artigo 1º - (...)

I - (...)

a) o inciso XXII:

‘XXII - observados os §§ 9º a 11 deste artigo, representar os agentes públicos do Poder Executivo, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica, exceto das universidades públicas, nos seguintes processos e procedimentos, relativos a atos praticados no exercício regular do cargo, emprego ou função:

a) ações judiciais de natureza cível;

b) ações judiciais de natureza penal;

c) processos administrativos;

d) procedimentos preliminares de cuja conclusão possa resultar a propositura das ações a que se referem as alíneas ‘a’ e ‘b’ deste inciso.’ (NR);”

2. Dê-se a seguinte redação ao item 6 do § 9º, de que trata a alínea “b”:

“**Artigo 1º** - (...)

(...)

b) o § 9º:

‘§ 9º - (...)

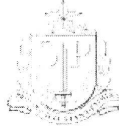
(...)

6 - não alcança sindicâncias e processos administrativos disciplinares.’ (NR);”

III - CONCLUSÃO

Frente ao exposto, manifestamo-nos **favoravelmente** à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 24, de 2024, com a emenda ora apresentada, e **contrariamente** à das Emendas nº 1 e nº 2.

Delegado Olim – Relator



RELATÓRIO DE VOTAÇÃO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RELAÇÕES DO TRABALHO
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO

Reunião 28 de MAIO às 16:00 horas no Sala nobres.

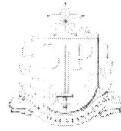
Item único de Pauta: Projeto de lei Complementar 24/2024

Relator: DEPUTADO PELEGATO OLIM

Aprovado como parecer o voto: FAVORÁVEL, COM A EMENDA QUE APRESENTADO, É CONTRA-
RIAMENTE ÀS EMENDAS Nº 1 E Nº 2

Sala das Comissões, em 28 / 05 / 2023

Deputado  - Presidente

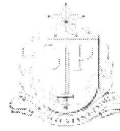


RELATÓRIO DE VOTAÇÃO
VOTOS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Partido	Membros Efetivos	Voto	Membros Substitutos	Voto
PL	Carlos Cezar		Fabiana Bolsonaro	
PL	Conte Lopes		Lucas Bove	
PL	Thiago Auricchio		Tenente Coimbra	
PT/PCdoB/PV	Dr. Jorge do Carmo		Luiz Fernando T. Ferreira	
PT/PCdoB/PV	Reis	FNV	Paulo Fiorilo	
PT/PCdoB/PV	Rômulo Fernandes	FNV	Professora Bebel	
PSDB/Cidadania	Mauro Bragato		Maria Lúcia Amary	
REPUBLICANOS	Altair Moraes		Tomé Abduch	
UNIÃO	Rafael Saraiva	FNV	Solange Freitas	
PODE	Dr. Eduardo Nóbrega	FNV	Ricardo França	
PSD	Marta Costa	FNV	Paulo Correa Jr	
PP	Delegado Olim	FNV	Capitão Telhada	
PSB	Caio França	FNV	Andréa Werner	
Substitutos eventuais				
PL	ANDRÉ BUENO	FNV		

Anotações: _____

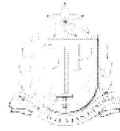


RELATÓRIO DE VOTAÇÃO

Comissão de Administração Pública e Relações do Trabalho

Partido	Membros Efetivos	Voto	Membros Substitutos	Voto
PL	Alex Madureira	FNV	Bruno Zambelli	
PL	Rodrigo Moraes		Major Mecca	
PT/PCdoB/PV	Luiz Claudio Marcolino	FNV	Beth Sahlão	
PT/PCdoB/PV	Professora Bebel		Reis	FNV
PSDB/Cidadania	Analice Fernandes		Ana Carolina Serra	
REPUBLICANOS	Gilmaci Santos	FNV	Vitão do Cachorrão	
UNIÃO	Solange Freitas		Guto Zacarias	
PSOL/REDE	Guilherme Cortez	FNV	Ediane Maria	
MDB	Itamar Borges		Jorge Caruso	
PSD	Helinho Zanatta		Marta Costa	FNV
PP	Delegado Olim	FNV	Letícia Aguiar	
Substitutos eventuais				
PL	Arnonis Bueno	FNV		

Anotações: _____



RELATÓRIO DE VOTAÇÃO

Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento

Partido	Membros Efetivos	Voto	Membros Substitutos	Voto
PL	Alex Madureira	FNV	Carlos Cezar	
PL	Fabiana Bolsonaro		Paulo Mansur	
PT/PCdoB/PV	Enio Tatto	FNV	Paulo Fiorilo	
PT/PCdoB/PV	Luiz Claudio Marcolino	FNV	Thainara Faria	
PSDB/Cidadania	Carlão Pignatari		Barros Munhoz	
PSDB/Cidadania	Dirceu Dalben		Rafa Zimbaldi	
REPUBLICANOS	Gilmaci Santos	FNV	Tomé Abduch	
UNIÃO	Solange Freitas		Rafael Saraiva	FNV
MDB	Itamar Borges		Rogério Santos	
PODE	Ricardo França		Dr. Eduardo Nóbrega	FNV
PSD	Oseias de Madureira	FNV	Paulo Correa Jr	
Substitutos eventuais				
PL	André Bueno	FNV		

Anotações: _____

Sala das Comissões, em 28/05/2024

Presidente - _____