

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 214, DE 2003

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 214, DE 2003

Acrescenta § 5º ao art. 73 e § 4º ao art. 131, ambos da Constituição Federal, para instituir as consultorias jurídicas do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Autor: **SENADO FEDERAL**

Relator: **DEPUTADO PAULO ABI-ACKEL**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 214, de 2003, cujo primeiro signatário foi o então Senador Ney Suassuna, pretendia, em seu texto original, acrescentar parágrafo ao art. 73 da Constituição Federal, a fim de confiar a consultoria jurídica e a representação judicial do Tribunal de Contas da União (TCU) aos Procuradores daquela Corte.

No âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, entretanto, sob a relatoria do então Senador Jefferson Peres, a Proposta foi aprimorada.

Constatou o nobre Senador, advogado de sólida formação jurídica e profícua produção acadêmica, não haver razão para que a inovação contemplasse apenas a Corte de Contas, devendo também a Câmara dos Deputados e o Senado Federal contarem com órgãos de consultoria jurídica e representação judicial próprios.

Dessa forma, o texto enviado a esta Casa pelo Senado Federal contemplou ambas as inovações ao texto da Constituição Federal, quais sejam, o acréscimo de parágrafo ao art. 73 (consultoria jurídica e representação judicial do TCU) e ao art. 131 (consultoria jurídica e representação judicial da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, sob a relatoria do então Deputado José Eduardo Cardozo, a Proposição recebeu parecer pela admissibilidade, por não vulnerar nenhuma das vedações constitucionais ao poder constituinte derivado reformador de emenda.

Constituída esta Comissão Especial, em 29/09/2015, para emissão de parecer sobre o mérito da Proposição, nos termos do art. 34, § 2º, c/c o art. 202, § 2º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), abriu-se prazo para apresentação de emendas, as quais não foram propostas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL E DO TCU

Nesta parte primeira do presente Voto, analisaremos a questão da representação judicial da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União. Para tanto, dividiremos nossa apreciação em três segmentos:

- a) análise da capacidade processual da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União;
- b) diagnóstico da situação atual relativa à representação dos órgãos mencionados;
- c) exame da legitimidade jurídica da existência de advocacias próprias em tais órgãos.

Da capacidade processual das Casas do Congresso Nacional e do TCU

Inicialmente, é de suma importância que se desvele a seguinte questão: podem os órgãos públicos ser parte em uma relação processual?

Proferir resposta simplesmente negativa a tal indagação denotaria certo grau de açodamento e até mesmo algum desconhecimento quanto à práxis judicial, como demonstraremos nas linhas que se seguem.

Antes de prosseguirmos, contudo, é preciso que se diferencie os três aspectos do conceito de capacidade processual *lato sensu*: “capacidade de ser parte”, “capacidade de estar em juízo” e “capacidade postulatória”.

A primeira - capacidade de ser parte – refere-se à possibilidade de determinada pessoa **figurar** em uma relação processual.

A segunda - capacidade de estar em juízo – é a legitimação para o processo, ou seja, a aptidão para efetivamente **participar** de uma relação processual.

Veja-se o caso do incapaz. Pode ele ser parte em um processo, pois detém “capacidade de ser parte”, mas não pode atuar diretamente no feito judicial, necessitando, para isso, de um representante, pois não enverga “capacidade de estar em juízo”. Assim é que um menor, para ajuizar, por exemplo, uma ação alimentícia, carece de representação por seu “responsável” (comumente, no dia-a-dia forense, sua genitora ou genitor).

Por fim, o terceiro aspecto - capacidade postulatória – diz respeito à possibilidade de formular, junto ao Poder Judiciário, pretensões judiciais. É a capacidade postulatória atributo próprio dos advogados no exercício do seu nobre ofício.

Das três facetas mencionadas, é a capacidade de estar em juízo, capacidade processual *stricto sensu*, a que mais nos interessa.

Retomemos a indagação que norteia este Voto, agora de forma mais técnica: possuem os órgãos públicos capacidade de estar em juízo? Se pretendemos nos debruçar sobre a possibilidade de representação judicial da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do TCU, é imprescindível que se responda, desde logo, este questionamento.

Em princípio, possuem capacidade para estar em juízo as pessoas, sejam naturais ou jurídicas. A lei processual civil brasileira, no entanto, admite exceções. São os casos de alguns conglomerados jurídicos

que, não obstante serem desprovidos de personalidade jurídica, são admitidos em relação processuais como se pessoas fossem.

O art. 12 do Código de Processo Civil Brasileiro fornece-nos alguns exemplos de tais entes, verdadeiras “pessoas formais”: a massa falida, o espólio, o condomínio e as sociedades sem personalidade jurídica. Em tais casos – em que se pode estar em juízo mesmo sem envergar personalidade jurídica – costuma-se dizer que o que se verifica é outra espécie de personalidade: a “personalidade judiciária”.

Já sabendo que é possível estar em juízo sem que se possua personalidade jurídica, cumpre-nos agora perscrutar o caso dos órgãos públicos. Têm os órgãos públicos “personalidade judiciária”?

Ora, assim como as manifestações emanadas de um órgão público são atribuídas não a ele próprio, mas a pessoa jurídica à qual ele pertence, nos casos em que tais manifestações dão azo a uma relação processual, cabe à pessoa jurídica a capacidade de estar em juízo e não àquele órgão.

Essa é a regra, a qual, como costuma acontecer, comporta exceções. E de onde surgem tais exceções?

Ora, não obstante falte aos órgãos públicos personalidade jurídica, não se pode deixar de ter em conta que estes mesmos órgãos se constituem em feixes de competências, sendo dotados de funções específicas, voltadas à realização do interesse público.

Como se impedir o órgão público de estar em juízo nos casos em que o exercício de sua competência está em jogo?

Casos tão ou mais graves são aqueles em que se instauram conflitos entre os órgãos públicos. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho¹, com a habitual precisão, assim leciona:

Quando se cuida de órgãos subalternos, os eventuais conflitos que venham a surgir podem muito bem ser dirimidos pelos órgãos superiores. Se duas Divisões de um Departamento administrativo assumem posições

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. “Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos”. **Revista Eletrônica de Direito de Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, julho/agosto/setembro, 2007. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 23 de novembro de 2015.

contraditórias, é o Diretor do Departamento que vai traçar a posição a ser obedecida.

O problema, porém, ocorre, quando o conflito se instala entre os órgãos basilares das pessoas públicas, como, por exemplo, o conflito entre uma Assembléia Legislativa e o Executivo do Estado. Ou entre a Câmara Municipal e a Prefeitura. Ou, ainda, entre um Tribunal estadual e o Poder Executivo.

Tais conflitos têm como causa uma de duas ocorrências: 1ª) violação de direito subjetivo do órgão; 2ª) invasão de sua competência por outro órgão. Todos os órgãos fundamentais das pessoas públicas possuem direitos subjetivos contemplados na Constituição. O Chefe do Poder Executivo, por exemplo, tem o direito de deflagrar o processo legislativo em alguns casos (art. 61, § 1º, da CF). O Legislativo e o Judiciário têm o direito de receber o duodécimo de seu crédito orçamentário até o dia 20 de cada mês (art. 168, CF). Na verdade, as competências atribuídas a esses órgãos correspondem aos direitos que a ordem jurídica lhes outorga. Por isso é que, havendo ofensa a seu direito ou invasão de sua competência, há de se lhes assegurar a oportunidade de pleitear a tutela do direito ou de sua competência.

Em casos assim, doutrina e jurisprudência não demonstram qualquer dúvida: **permite-se ao órgão público estar em juízo!**

Quanto às fontes doutrinárias, por todos, cite-se Victor

Nunes Leal²:

Parece-nos, 'data venia', que é impossível negar certos direitos das Câmaras Municipais, reconhecidos em texto expresso das constituições estaduais e das chamadas leis orgânicas dos municípios. Não resta dúvida que a Câmara de Vereadores é apenas um órgão do município, incumbido da função deliberativa na esfera local. Sendo, entretanto, um órgão independente do prefeito no nosso regime de divisão de poderes (que projeta suas conseqüências na própria esfera municipal), sua competência privativa envolve, necessariamente, direitos, que não pertencem individualmente aos vereadores, mas a toda a corporação de que fazem parte. Se o prefeito, por exemplo, viola esses direitos, não se pode conceber que não haja no ordenamento jurídico positivo do país um processo pelo qual possa reivindicar suas prerrogativas.

Nesse mesmo sentido se posiciona o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do qual a possibilidade de atuação em juízo do Poder Legislativo, em seu próprio nome, já se encontra plenamente pacificada³.

² LEAL, Victor Nunes. Problemas de Direito Público, Rio de Janeiro. 1. ed. Forense, 1960.

Dessa forma, pode-se agora responder, com a mais plena firmeza, a indagação outrora formulada. Sim, os órgãos do Poder Legislativo, assim como o Tribunal de Contas da União, envergam personalidade judiciária, podendo atuar em juízo na defesa de suas prerrogativas.

Convictos quanto ao acerto de tal premissa, cabe-nos, neste momento, refletir sobre o cenário atual relativo à representação judicial dos órgãos mencionados.

Da representação das Casas do Congresso Nacional e do TCU no cenário atual

Dispõe o art. 131 da Constituição Federal:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Assim, não há qualquer dúvida: a representação judicial e extrajudicial da esfera central da federação brasileira cabe à Advocacia-Geral da União (AGU). Todavia, não é exatamente essa a questão que se nos apresenta.

Com efeito, não deseja a Proposta de Emenda Constitucional em exame subtrair das competências da AGU esse múnus, o qual, aliás, é mesmo a razão da existência daquele órgão em nosso arcabouço constitucional.

O fanal que deve nortear nossa análise é, em verdade, a seguinte indagação: deve a Advocacia-Geral da União representar o Poder Legislativo nos casos em que estão em jogo o exercício das prerrogativas e competências inerentes àquele Poder?

Um breve histórico poderá nos auxiliar nessa tarefa.

Como se sabe, antes de 5 de outubro de 1988, a representação judicial da União cabia ao Ministério Público. Desempenhava o

³ ADI 1.557, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 31-3-2004, Plenário, DJ de 18-6-2004.

parquet, à época, uma dupla função: defendia a ordem jurídica e exercia o papel de advogado da União.

O conflito era evidente. Como poderia o órgão ministerial exercer adequadamente, em um mesmo processo, a função de fiscal da lei e de defensor de uma das partes?

Diante da situação - e das muitas críticas a ela formuladas - o constituinte de 1988, com notável acerto, institucionalizou a Advocacia-Geral da União, a quem hoje cabe, como vimos, representar a União e seus órgãos despersonalizados judicial e extrajudicialmente.

Não à toa permitimo-nos utilizar a expressão, aparente redundante, “órgãos despersonalizados”.

A pseudo-redundância advém do próprio conceito de órgão, os quais podem ser entendidos como “feixes de competência despersonalizados”.

As razões que nos levaram a grafar a expressão mencionada, no entanto, são mais sutis. Explico-me, então.

Não há dúvidas de que a representação de órgãos despersonalizados – frise-se, **despersonalizados** – cabe, e deve mesmo caber, à Advocacia-Geral da União. O problema reside na representação de órgãos independentes, tais como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União, os quais, muitas vezes, como vimos, gozam de personalidade judiciária.

Em outros termos, como proceder nos casos em que tais órgãos se veem às voltas com a defesa de suas prerrogativas e com a garantia do exercício de suas próprias competências? Seria adequado - e até mesmo justo - entregar a representação das Casas do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União a um órgão, ainda que nobilíssimo, vinculado à estrutura do Poder Executivo?

Pensamos que não! Situações diversas demandam diverso tratamento. **Não podem os órgãos independentes aqui já citados, na defesa de suas competências, estarem jungidos a um órgão externo, sob pena de malbaratar-se o princípio da separação dos poderes.**

Com efeito, a situação atual, relativa à representação dos órgãos do Congresso e do TCU, fomenta injustificável hipertrofia da função executiva em detrimento das funções legiferante e fiscalizatória.

Objetarão alguns: “A advocacia praticada pela Advocacia-Geral da União é ‘advocacia de Estado’ e não ‘advocacia de governo!’”. Na mesma toada, outros poderão dizer: “A Advocacia-Geral da União não defende o Poder Executivo, mas toda a União!”.

Nem por um momento duvidamos das melhores intenções daqueles que compõem os quadros da Advocacia-Geral da União! Ocorre que nem mesmo as melhores intenções logram sobrepujar as vicissitudes de tão nocivo desenho estrutural.

Veja-se o caso do Advogado-Geral da União, chefe do órgão incumbido, em quaisquer situações, da representação judicial desta Casa de acordo com o desenho atual.

Conforme o art. 131, § 1º da Lei Maior, ocupa o Advogado-Geral da União cargo de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos. Note-se que não há qualquer participação do Poder Legislativo em sua investidura, ao contrário do que ocorre em relação, por exemplo, ao Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União.

Perceba-se ainda: o Advogado-Geral da União nem mesmo precisa ser integrante dos quadros da AGU. É, nitidamente, um cargo de confiança do Presidente da República.

Veja-se o que diz o ilustrado constitucionalista Uadi Lammego Bulos⁴ sobre o tema:

*É importante lembrar que **não se exige imparcialidade do advogado-geral da União.***

*Decerto, ele funciona como **uma espécie de advogado do Presidente da República**, no que tange ao exercício de atribuições presidenciais. Por isso, o cargo é de livre nomeação, donde **insurge a parcialidade de seu mister, derivada de uma relação de confiança.***

(grifos nossos)

Igualmente contundente é a lição do insigne administrativista José Cretella Júnior⁵, o qual, já nos primeiros anos de vigência

⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1430.

da Constituição Cidadã, assim se pronunciava ao comparar a independência do cargo de Procurador-Geral da República com a fragilidade e a parcialidade do cargo de Advogado-Geral da União:

(...) pode agora o Procurador-Geral denunciar altas autoridades, na esfera de sua competência, sem se expor à demissão.

*Já o Advogado-Geral da União, em cargo de chefia, é pessoa de confiança do Presidente da República, a quem assessora. (...) De livre nomeação e demissível “ad nutum”, exerce funções, em defesa de “seu cliente”, não sendo de modo algum, agente político.
(grifos nossos)*

A democracia brasileira evoluiu. As instituições ganharam força e seus órgãos detêm competências cujo exercício é fundamental ao Estado Democrático de Direito. A situação atual, em que órgãos independentes como as Casas do Congresso Nacional e o TCU são representados pelo Poder Executivo, revela-se insustentável. Este Congresso, em verdade, encontra-se em mora, pois já deveria ter procedido à alteração desse cenário há muito tempo.

Nunca é tarde, contudo, para fazer-se o que é certo! A mudança operada pela Constituição de 1988, retirando a representação da União da alçada do Ministério Público, surgiu da constatação de um conflito de atribuições. Também agora estamos diante de um evidente conflito de interesses.

Não pode o Congresso Nacional temer o rompimento de paradigmas, quando se revelam estes nocivos à democracia.

Perguntaríamos: se o Poder Executivo é defendido por alguém de sua confiança, por que deveria o Poder Legislativo ser tratado de forma diferente, sendo obrigado a se fiar em órgão de confiança do Presidente da República?

É desarrazoada a situação vigente. Resta agora saber se há algum óbice jurídico à constituição de advocacias próprias no arcabouço do Poder Legislativo. É o que faremos a seguir.

⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. v. 6. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 3339.

Da legitimidade jurídica das advocacias próprias das Casas do Congresso Nacional e do TCU

Diante da cristalinidade da posição já sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal, não se vislumbra motivo para maiores delongas nesta parte do Voto.

Em várias oportunidades, a Corte Maior já se pronunciou, afirmando a legitimidade da existência de estrutura advocatícia no âmbito do Poder Legislativo.

Por todos, veja-se o seguinte acórdão⁶:

(...) a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ de 8-10-1993 e ADI 825-MC, DJ de 2-4-1993.

Não por acaso o STF assim dispôs.

Imagine-se uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Presidente da República em face de ato normativo emanado do Congresso Nacional. Como conceber que a defesa do ato impugnado fique a cargo da Advocacia-Geral da União, órgão vinculado ao Poder Executivo?

Há casos ainda mais graves, como aquele verificado no bojo da ADI 5130, ajuizada no ano de 2014 pela Mesa desta Casa. Na ocasião, a Câmara dos Deputados sustentava a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º da Lei Complementar 78, de 1993, e da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral 23.389, de 2013.

Alegava a Casa do Povo que o dispositivo da lei complementar impugnado violava o art. 45, § 1º, da Constituição Federal, ao promover delegação de matéria reservada ao Congresso Nacional pelo texto constitucional. Quanto à Resolução do TSE, denunciava a Câmara dos Deputados o extravasamento, por parte do Tribunal, de sua competência normativa.

⁶ ADI 1.557, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 31-3-2004, Plenário, DJ de 18-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 94, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 7-12-2011, Plenário, DJE de 16-12-2011.

Naquela oportunidade, quem fez a defesa dos atos impugnados pela Câmara dos Deputados? O representante da Advocacia-Geral da União, que defendeu com galhardia a constitucionalidade das normas questionadas por esta Casa.

E quanto à representação da Câmara dos Deputados? Ousamos dizer que ninguém a exerceu.

Como se vê, a situação é, sob qualquer aspecto, insustentável e tem agora esta Casa a oportunidade de oferecer resposta adequada a tão intrincado dilema.

Enfim, resta-nos inventariar as conclusões alcançadas até este momento:

- I. a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União detêm capacidade processual na defesa de suas prerrogativas e competências;
- II. a situação atual, em que a representação judicial e extrajudicial da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União é desempenhada, sem qualquer reserva, pela Advocacia-Geral da União, é insustentável, na medida em que viola o princípio da separação dos poderes;
- III. o Supremo Tribunal Federal apresenta posição sedimentada no sentido da legitimidade da existência de advocacias próprias em tais órgãos.

DA CONSULTORIA E DO ASSESSORAMENTO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL E DO TCU

Nesta segunda parte do Voto, analisaremos a situação fática e jurídica das atividades de consultoria e assessoramento no âmbito do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União.

Inicialmente, examinaremos os aspectos jurídicos envolvidos nas atividades de consultoria e assessoramento para depois discorrermos sobre o papel de tais atividades no domínio das Casas do Congresso Nacional e da Corte de Contas.

Do cenário atual das atividades de consultoria e assessoramento

Permitimo-nos, mais uma vez, mencionar o art. 131 da Constituição Federal, destacando o trecho que mais nos interessa neste passo:

*Art. 131. A **Advocacia-Geral da União** é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, **cabendo-lhe**, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**.*

Como se vê, o próprio texto constitucional deixa claro que as atividades de consultoria e assessoramento exercidas pela Advocacia-Geral da União são voltadas exclusivamente ao Poder Executivo.

Nada mais coerente!

Afinal, além dos laços de confiança existentes entre a AGU e aquele Poder, saltam aos olhos as razões práticas que levaram o constituinte a assim decidir (ainda que, como já vimos, tais razões não tenham sido consideradas quando este mesmo constituinte tratou do tema da representação judicial).

De fato, chega a ser intuitiva esta noção: aquele que se encontra mais próximo ao complexo fático envolvido na atividade de consultoria quase sempre terá melhores condições de exercê-la com efetividade e acerto.

Sobre o tema, Celso Ribeiro Bastos⁷ afirma que “Tal procedimento facilita a pesquisa dos elementos de fato que envolvem cada caso e cria uma especialização no setor próprio”.

Ora, é com esse mesmo espírito que as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Legislativo e do TCU são exercidas atualmente por servidores integrantes dos seus próprios quadros.

O que não se compreende é por que apenas o órgão de consultoria do Poder Executivo consta do Texto Magno! Tal diferenciação de tratamento implica injustificável assimetria na estrutura estatal, afrontando o princípio da separação dos poderes.

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997, v.4, tomo IV, p. 204.

Frise-se: sempre que o ordenamento jurídico agracia determinado Poder, aquinhoando-o com relevo maior do que aquele dispensado às demais funções estatais, fere-se a independência e harmonia que devem prevalecer entre os Poderes!

O próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou, amiudadas vezes, afirmando indubitavelmente a legitimidade das consultorias no âmbito do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas⁸:

‘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 (Assembléia e Tribunal).

No mesmo sentido decidiu aquela Corte mais recentemente⁹:

Reconhecimento da possibilidade de existência de procuradorias especiais para representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas nos casos em que necessitem praticar em juízo, em nome próprio, série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos.

Daí porque expressamos, desde já, plena concordância com as alterações ao texto original da PEC, promovidas no âmbito do Senado Federal. Nada mais justo do que incluir a Advocacia e as Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na Proposta.

Como se verá adiante, no espírito da jurisprudência consolidada, julgamos de bom alvitre apresentar Substitutivo, deixando claro que as atividades de consultoria prestadas no Congresso Nacional incluem, por óbvio, as funções exercidas pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira de ambas as Casas Legislativas. Até porque, como

⁸ ADI 175 Relator. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJ 8.10.93

⁹ ADI 94 RO. Relator: Min. GILMAR MENDES, DJ 7.12.93

bem alerta Atyr Emília de Azevedo Lucci¹⁰: “a lei regula, em escala cada vez maior, relações de conteúdo técnico, **cujo conhecimento escapa ao jurista**”.

É preciso, ainda que de forma tardia, suprimir tamanha assimetria no desenho institucional da República Federativa do Brasil. Repetisse: **não há qualquer razão para que seja garantido pelo texto constitucional, tão somente ao Poder Executivo, um órgão de consultoria de natureza permanente!**

Afinal, em tempos tão delicados, quando muitas vezes se assiste a tristes demonstrações de confusão entre os conceitos de Estado e de Governo, nada mais prudente do que plasmar no Texto Magno a natureza permanente e apartidária das Consultorias do Congresso Nacional.

Das Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira

As Consultorias do Poder Legislativo Federal foram instituídas há mais de quarenta anos. No âmbito desta Casa, por exemplo, tais órgãos surgiram da unificação da Seção de Assessoria Parlamentar (a quem cabia elaborar estudos e pesquisas) e da Assessoria Técnica Especializada (a quem incumbia o assessoramento ao processo legislativo).

Assim, desde “priscas eras”, as Consultorias Legislativas, hoje compostas por verdadeiros especialistas, selecionados por concurso público de provas e títulos em âmbito nacional, fornecem assessoramento institucional em elevado nível.

Para que se possa verdadeiramente aquilatar a importância das Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira no apoio ao trabalho dos Parlamentares é preciso considerar a experiência acumulada por aqueles especialistas. Com efeito, à medida que os Consultores permanecem por anos a fio nas Casas do Congresso Nacional, auxiliando diversos parlamentares em seguidas legislaturas, adquirem uma experiência única, a qual só se poderia mesmo obter por meio do trabalho diuturno.

Nesse sentido, a transferência desses conhecimentos às novas gerações de Consultores, em uma espécie de “tradição oral”, tem

¹⁰ LUCCI, Atyr Emília de Azevedo. O assessoramento legislativo. In: **Do processo legislativo**: ciclo de conferências sobre a prática legislativa de 14 de abril a 28 de maio de 1971. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1972. p. 423-460.

permitido a formação de uma cultura própria, transformando as Consultorias em um dos principais repositórios da memória institucional do Poder Legislativo.

Eis a razão da relevante atuação das Consultorias do Congresso Nacional, as quais fornecem, continuamente, respostas adequadas aos dinâmicos e prementes desafios inerentes à atividade parlamentar.

Como se vê, não são poucas as razões que nos levam a apresentar o Substitutivo já mencionado. Em todas as fases dos processos legislativo e fiscalizatório, contam os Parlamentares com o auxílio dos Consultores Legislativos, profissionais especializados nas mais diversas áreas temáticas.

Dessa forma, robustece-se o exercício do mandato do Congressista, o qual, iluminado pela legitimidade popular, municia-se do suporte técnico-científico necessário, seguro e independente.

É o Consultor Legislativo, em última análise, fiel escudeiro institucional, na árdua batalha pelo engrandecimento do País, escoimando o Poder Legislativo das armadilhas da inconstitucionalidade e da injuridicidade, enquanto labora pela qualidade no processo legislativo e pela conformidade orçamentária.

Para que se tenha uma ideia do relevo das funções das Consultorias, basta lembrar que o volume anual de trabalhos realizados, apenas pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, chega à ordem de 25.000 trabalhos. Não é de se estranhar, portanto, que, no primeiro semestre de 2011, para se mencionar apenas um único período legislativo, 86% dos pareceres examinados pelas Comissões Permanentes desta Casa tenham sido elaborados pela Consultoria Legislativa¹¹.

E outros 14% dos pareceres? Desponta então o imprescindível trabalho da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa, responsável pela elaboração da esmagadora maioria das peças que compõem esse percentual, apresentadas no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação.

¹¹ Cf. FARIA, Flávio Freitas. A Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados aos quarenta anos de sua existência. 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 71-86.

Diante desse cenário, a comunidade internacional não se fez indiferente. Motivo de orgulho para esta Casa e para o Brasil é o texto do Relatório do ano de 2006, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em conjunto com o David Rockefeller Center for Latin Studies, da Universidade de Harvard¹²:

No Brasil, as assessorias parlamentares das duas casas do Congresso têm cerca de 500 membros profissionais do quadro ao todo. Essas unidades foram reconhecidas como um fator-chave para assegurar que os acordos e transações políticas que resultam das negociações do Congresso não sejam alcançados à custa da qualidade técnica das leis. Ademais, há evidências de que, com o apoio prestado por essas assessorias, o debate político ficou mais rigoroso, o diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo tornou-se mais complexo e exigente, e a cobertura jornalística dos debates passou a concentrar-se mais nos aspectos técnicos das leis.

Em seguida, o mesmo documento assim se expressa sobre o perfil técnico dos Consultores Legislativos do Congresso Nacional:

*A capacidade técnica da legislatura para fins de formulação de políticas é auxiliada também pela presença de uma grande equipe técnica que oferece apoio legislativo (ver a discussão sobre os atores do conhecimento no Capítulo 5). Mais de 500 funcionários proporcionam auxílio técnico às duas casas legislativas, a maioria deles especialistas em diferentes áreas de políticas públicas. Eles têm um alto nível de formação, são bem remunerados e obtêm os cargos por meio de um processo de seleção altamente competitivo. Esses departamentos de apoio legislativo, desenvolvidos principalmente durante a década de 1990, ajudaram a melhorar o nível técnico das deliberações no Congresso, além da qualidade das políticas que são ali discutidas. **Nessa dimensão, o Brasil está na posição mais elevada entre os países da América Latina.** (grifo nosso)*

Em face do que aqui se expôs, resta a esta Casa conferir às suas Consultorias o mesmo relevo que é hoje dado àqueles que assessoram o Poder Executivo.

Para que se garanta, contudo, a independência necessária aos trabalhos de qualquer órgão de consultoria, seja no âmbito

¹² A Política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina, Relatório 2006, Rio de Janeiro: Elsevier, Washington, DC: BID, 2007. p. 120.

público ou privado, é preciso que tal órgão esteja vinculado ao nível estratégico da organização correspondente.

Assim se expressam Antônio Neuber Ribas e Paulo Vieira da Silva sobre o tema:

O compromisso do assessoramento é, portanto, com os escalões incumbidos da decisão – por isso mesmo, o órgão de assessoria deve necessariamente estar subordinado ao nível de direção, para poder cumprir sua tarefa com isenção e sem eventuais pressões num sentido ou no outro, bem como para atender à necessidade de exame em profundidade dos problemas, situações ou demandas, com vistas a favorecer o processo decisório (da direção ou das pessoas diretamente envolvidas com a consecução dos objetivos da organização).

No mesmo sentido caminha Anselmo Macieira¹³, o qual afirma que é condição para a eficiência de uma assessoria “estar livre de subordinações administrativas nos baixos escalões, **sujeita apenas à Mesa da respectiva câmara**”.

Atyr Emília de Azevedo Lucci¹⁴, na mesma toada, afirma que o órgão consultor deve “**estar livre de subordinação a escalões intermediários**” e estar **subordinado “apenas à Mesa Diretora”**.

Atentos a estas questões, bem como ao fato de que as atividades das Consultorias incidem sobre a área fim do Congresso, mediante o auxílio prestado aos Parlamentares nas atividades de legislar e de fiscalizar, cuidamos de promover, em nosso Substitutivo, a vinculação daqueles órgãos à Mesa da respectiva Casa Legislativa.

Aproveitamos ainda a oportunidade para sugerir, sem alteração de conteúdo, nova opção de técnica legislativa em relação ao texto enviado a esta Casa pelo Senado Federal. Em vez de fazermos referência à representação e à consultoria do Poder Legislativo na Seção reservada à advocacia pública (arts. 131 e 132 da CF/88), preferimos insculpir as inovações já mencionadas nas Seções correspondentes aos órgãos envolvidos

¹³ MACIEIRA, Anselmo. A elaboração legislativa e o assessor. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro, v. 86, n. 3, p. 156-171, mar. 1960.

¹⁴ LUCCI, Atyr Emília de Azevedo. O assessoramento legislativo. In: **Do processo legislativo: ciclo de conferências sobre a prática legislativa de 14 de abril a 28 de maio de 1971**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1972. p. 423-460.

(Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), reservando-se ao art. 131 do Texto Maior mera ressalva.

Volvendo ao tema da representação judicial das Casas do Congresso Nacional e do TCU, tomamos ainda o cuidado de deixar claro no texto do Substitutivo que tais órgãos somente serão representados por seus advogados nos casos em que esteja em jogo a defesa da autonomia e da independência do próprio órgão.

Permanecem assim intactas as legítimas funções da Advocacia-Geral da União.

Daí porque alteramos a topologia das inovações, preferindo posicioná-las imediatamente após o rol de atribuições de cada órgão (Congresso Nacional e TCU).

Finalmente, insta pontuar que o acolhimento deste Substitutivo não implica qualquer aumento de despesa no orçamento da União, uma vez que não implica criação de novos órgãos ou carreiras.

Diante do exposto, nosso voto é **pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 214, de 2003, nos termos do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado **PAULO ABI-ACKEL**
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 214, DE 2003

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 214, DE 2003

Acrescenta os arts. 47-A e 49-A e altera os arts. 51, 52, 71 e 131 da Constituição Federal, para instituir as advocacias e as consultorias do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos § 3º do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 47-A e 49-A:

“Art. 47-A. As atividades legislativa e de fiscalização são exercidas pelas Casas do Congresso Nacional com o auxílio das respectivas Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira, instituições permanentes e apartidárias, compostas por especialistas, de nível superior, nas diversas áreas do conhecimento, selecionados mediante concurso público de provas e títulos.

Parágrafo único. As Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira são vinculadas à Mesa Diretora da respectiva Casa.”

“Art. 49-A. A representação judicial e extrajudicial do Congresso Nacional, na defesa de sua autonomia e independência, assim como sua consultoria e seu assessoramento jurídico, serão exercidos pelos advogados do Senado Federal.”

Art. 2º Os arts. 51, 52, 71 e 131 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 51.

.....
Parágrafo único. A representação judicial e extrajudicial da Câmara dos Deputados, na defesa de sua autonomia e independência, assim como sua consultoria e seu assessoramento jurídico, serão exercidos por seus advogados, organizados em carreira nos termos do art. 132.” (NR)

“Art. 52.

.....
 § 1º *Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.*

§ 2º *A representação judicial e extrajudicial do Senado Federal, na defesa de sua autonomia e independência, assim como sua consultoria e assessoramento jurídico, serão exercidos por seus advogados, organizados em carreira nos termos do art. 132.” (NR)*

“Art. 71.

.....
 § 5º *A representação judicial e extrajudicial do Tribunal de Contas da União, na defesa de suas competências, assim como sua consultoria e assessoramento jurídico, serão exercidos por seus advogados, organizados em carreira nos termos do art. 132.” (NR)*

“Art. 131.

.....
 § 4º *A representação judicial e extrajudicial prevista no caput será exercida pela Advocacia-Geral da União, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 49-A, 51, 52 e 71.” (NR)*

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado **PAULO ABI-ACKEL**
Relator