

	<p>Estado de Mato Grosso Assembleia Legislativa</p>
<p>Despacho</p>	<p>NP: 16hfyips SECRETARIA DE SERVIÇOS LEGISLATIVOS 11/11/2014 Projeto de emenda constitucional nº 9/2014 Protocolo nº 4146/2014 Processo nº 1055/2014</p>
<p>Autor: Dep. Riva</p>	

Acrescenta dispositivos à Constituição do Estado de Mato Grosso, dispondo sobre a atuação da Procuradoria Legislativa.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do que dispõe o Art. 38 da Constituição Estadual, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Título – DO ESTADO, Capítulo II – Do Poder Legislativo Estadual, passa a vigorar acrescido da Sessão VI-A, com a seguinte redação:

“TÍTULO III

DO ESTADO

(...)

Capítulo II

Do Poder Legislativo Estadual

(...)

Sessão VI-A - Da Procuradoria da Assembleia Legislativa

Art. 45-A A Procuradoria da Assembleia Legislativa representará extrajudicialmente e judicialmente o Poder

Legislativo nas ações em que este for parte, ativa ou passivamente, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria Geral do Estado.

§ 1º São funções institucionais da Procuradoria da Assembleia Legislativa, em seu âmbito, sem prejuízo de outras atribuições previstas em lei específica de iniciativa do Poder Legislativo:

I - representar judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, no que lhe couber;

II - defender o ato ou texto impugnado e processado junto ao Poder Judiciário, especialmente nas ações diretas de inconstitucionalidade;

III - representar judicialmente as comissões parlamentares de inquérito, instituídas pela Assembleia Legislativa, assim como as comissões permanentes e temporárias previstas no Regimento Interno;

IV - defender a Mesa Diretora e seus integrantes, quando figurarem como autoridades coatoras em ações judiciais;

V - unificar a jurisprudência administrativa da Assembleia Legislativa;

VI - desempenhar outras atribuições de caráter jurídico que lhe forem expressamente cometidas pela Mesa Diretora.

§ 2º Lei específica de iniciativa do Poder Legislativo organizará a Procuradoria da Assembleia Legislativa, observados os princípios e regras pertinentes da Constituição Federal e desta Constituição, disciplinará sua competência, respeitadas as funções institucionais acima listadas, e disporá sobre o ingresso na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Mato Grosso, em todas as suas fases.

Art. 2º O § 2º do Art. 125, da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 125 (...)

(...)

§ 2º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual, citará, previamente, a Procuradoria Geral do Estado e a Procuradoria da Assembleia Legislativa para defender o ato ou o texto impugnado ou o Procurador Municipal, para o mesmo fim, quando se tratar de norma legal ou ato normativo municipal.

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

Plenário das Deliberações “Deputado Renê Barbour” em 06 de Novembro de 2014

Riva
Deputado Estadual

JUSTIFICATIVA

A Procuradoria Legislativa, no Estado hodierno, nada mais é do que uma Advocacia Pública de importância estratégica na defesa dos interesses institucionais do Poder Legislativo, nos conflitos judiciais e extrajudiciais.

Nos dizeres da “Carta de Minas”, verdadeira certidão de nascimento da Associação dos Procuradores de Assembleias Legislativas – ANPAL –, trata-se de órgão vital, subordinada à Presidência, responsável pela análise jurídico de todo ato administrativo emanado pelo Poder Legislativo.

Para tal, exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Legislativo e detém a sua representação judicial e extrajudicial.

Trata-se de atividade que, conquanto não possua expressa previsão na Constituição Federal, é encarada pelos manuais especializados como atividade essencial à Justiça.

Contribui para o aperfeiçoamento da democracia brasileira; orienta os gestores públicos na atividade parlamentar, sobretudo no controle do ato administrativo; e, ajuda a promover valores ligados à ética e à transparência públicas.

Diante de tal importância, 21 (vinte e um) Estados Federados (Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins) normatizaram em suas Constituições a Procuradoria Legislativa, de forma a espantar qualquer laivo de dúvida acerca de sua legalidade e legitimidade.

O investimento em recursos de toda ordem da Advocacia Pública Especial (Procuradorias Legislativas) reflete em ganhos de escala para toda a sociedade, notadamente para o aprimoramento do trabalho interno e externo do Poder Legislativo.

São dois os principais eixos de atuação da Advocacia Pública Especial do Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso (Procuradoria da Assembleia Legislativa): as atividades consultivas, de assessoramento e orientação ao Poder Legislativo; e a atuação contenciosa, representando o Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso judicial e extrajudicialmente. A representação extrajudicial é exercida na via administrativa perante órgãos e entidades públicas ou privadas.

A complexidade das práticas jurídicas e a crescente e desejável fiscalização da sociedade mato-grossense em relação à condução das políticas públicas e legislativas são desafios enfrentados pela Procuradoria Legislativa da AL/MT na busca da eficiência e da eficácia na sua atuação.

Sobreleva-se, desta forma, a necessidade de constante aperfeiçoamento, modernização e racionalização de suas práticas, sobretudo as ligadas à gestão do conhecimento e de seus recursos humanos.

Em 1948, Victor Nunes Leal publicou um desprezioso comentário a respeito de uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, posteriormente incluída na coletânea “Problemas de Direito Público” (1960), sob o título “Capacidade Judiciária das Câmaras Municipais”.

O artigo abordou, eminentemente, os aspectos práticos da questão, concluindo pela correção do acórdão comentado, ao admitir a possibilidade de uma câmara municipal ajuizar, em nome próprio, mandado de segurança contra ato do Prefeito. A conclusão de Victor Nunes Leal não sofreu contestação em sede doutrinária, sendo mesmo recorrentemente citado seu trabalho por autores que se seguiram.

Como desdobramento óbvio, cabe indagar de como a capacidade processual dos órgãos legislativos se põe no âmbito de outros entes federativos, isto é, se as conclusões daquele estudo podem ser trasladadas, sem mais, para as Assembleias Legislativas, o Congresso Nacional e as casas que o integram (Senado Federal e Câmara dos Deputados).

Não há razão para assim não entender. Os conflitos institucionais judicializados podem ocorrer também no

âmbito dos Estados-membros e da União.

Na época em que foi escrito o artigo, tais conflitos eram quase que restritos a questões orçamentárias e, por isso, bem mais comuns no âmbito municipal. Mas, ao menos em tese, eram possíveis também no âmbito das demais unidades federativas.

Se Victor Nunes Leal não se ocupou de tais possibilidades, isto, certamente, ocorreu porque o artigo se limitava a comentar um acórdão e, dentro do espírito pragmático já referido, não havia porque extrapolar da proposta inicial.

Na prática, as Assembleias Legislativas já contam – algumas há muitos anos – com suas próprias Procuradorias, com atuação contenciosa reconhecida pelo Judiciário. No entanto, por várias vezes, é negada, o que é, de certo modo, surpreendente.

Assim, não se tem dúvida em afirmar da possibilidade de que as Assembleias Legislativas sejam impetrantes de mandados de segurança, quando violadas ou ameaçadas algumas de suas prerrogativas institucionais. E tanto melhor se atenderá ao princípio republicano se, em tais lides, os órgãos legislativos forem representados, em juízo, por Procuradorias institucionalizadas, que atendam aos requisitos do art. 132 da CF/88, especialmente o ingresso na carreira através de concurso público.

Podemos citar algumas situações em que o contencioso exigirá a atuação específica da Procuradoria Legislativa. A hipótese tratada no estudo de Victor Nunes Leal, e bastante comum na prática forense, é a ilegítima retenção, pelo Prefeito, do repasse do “duodécimo” orçamentário da Câmara Municipal. Há, porém, uma gama de outras possibilidades.

A Constituição de 1988 expressou, com grande clareza, a autonomia administrativa do Poder Legislativo. Nesta seara, podem surgir conflitos a serem submetidos à apreciação judicial, não necessariamente consistentes na ausência de repasse do duodécimo orçamentário.

Pode-se imaginar, por exemplo, a publicação de matérias oficiais do Poder Legislativo no diário oficial do Estado, mediante contrato válido e com os pagamentos em dia. Subitamente, a imprensa oficial passa a recusar, por ordem do Governador, tais publicações. Obviamente, o conflito não poderá ser solucionado meramente pela via política, pois a ordem ilegal partiu do próprio Chefe do Poder Executivo. A solução possível, assim, seria a impetração de segurança pela Assembleia, em nome próprio.

A função fiscalizadora do Poder Legislativo foi igualmente realçada pela Constituição de 1988. Como observou Luís Roberto Barroso, “ao longo do período de vigência da Constituição de 1988, ganhou significativa expressão política o instituto da comissão parlamentar de inquérito – CPI, que se transformou no principal instrumento da atuação fiscalizadora do Poder Legislativo”.

No exercício dessas funções, é até natural que surjam conflitos entre os mandatários do Executivo e do Legislativo. Mesmo fora do âmbito de uma CPI, o Parlamento tem o instrumento do requerimento de informações, previsto no art. 50, § 2º da CRFB/88. O que ocorre se este requerimento de informações (que seria melhor qualificado como requisição, visto que não pode ser indeferido) não for atendido? É certo que a própria Constituição Federal prevê a consequência da responsabilização política do Ministro. Isto não impede, porém, que seja impetrado, pelo órgão legislativo, mandado de segurança para que a prerrogativa seja respeitada.

Outra questão não explorada no pioneiro trabalho de Victor Nunes Leal é a posição das Casas Legislativas, quando a impetração é voltada contra ato de uma de suas autoridades.

A hipótese não é meramente especulativa, ao contrário, chega a ser comum na prática forense, e pode envolver litígios em licitações, pleitos de servidores públicos ou fornecedores e outras questões relacionadas à atividade administrativa do Poder Legislativo.

Nestas hipóteses, é certo que a manifestação da autoridade tida como coatora, ou seja, a prestação de informações, deve ser subscrita pela própria autoridade. Onde, porém, o órgão legislativo tiver uma Procuradoria instalada, a exemplo do que ocorre no âmbito do Poder Executivo, a minuta deste expediente

deverá ser preparada por Procurador, abordando todos os aspectos jurídicos, inclusive de natureza processual.

E os casos em que a peça deve ser subscrita por advogado, como ocorre com um agravo de instrumento contra a liminar, ou um recurso de apelação em mandado de segurança?

Onde o Legislativo tiver uma Procuradoria institucionalizada, nada impede que este órgão avie os recursos em mandado de segurança, em nome da própria Casa Legislativa. Isto não traz qualquer prejuízo à formação da relação processual, e até permite melhor debate das matérias, pois os Procuradores do Legislativo terão maior conhecimento da legislação específica de seus servidores e da realidade dos contratos que o Parlamento celebra e administra.

Há, porém, uma outra categoria de atos do Legislativo que, em circunstâncias especiais, podem ser atacados pela via do mandado de segurança, e que dizem respeito à sua atividade-fim, como a inclusão ou não de um projeto em pauta, a convocação de uma sessão, a punição de um parlamentar, e até mesmo a deliberação de um projeto de lei. Essas hipóteses já foram objeto de estudo específico da doutrina e foram sintetizadas com precisão por Hely Lopes Meirelles. Incluem-se aqui, também, os atos praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, como a convocação de uma testemunha ou a requisição, a quem os detenha, de dados protegidos por sigilo fiscal ou bancário.

O ajuizamento de ação popular contra ato do Poder Legislativo pode ocorrer, *mutatis mutandis*, nas mesmas hipóteses aventadas acima, ou seja, contra atos administrativos, ou contra atos legislativos, em sentido estrito, ou ainda praticados no exercício das funções de fiscalização.

A despeito da clássica, pertinente e sempre atual advertência de Hely Lopes Meirelles, o instituto tem sido cada vez mais utilizado em casos em que se alega tão somente a “imoralidade” do ato, sem qualquer lesão a bem jurídico concretamente identificado, muito menos a preceito legal. Assim, tem também se ampliado o escopo de possíveis ações populares contra atos praticados por autoridades legislativas, inquinados de imorais.

Neste caso, porém, o autor popular ajuizará a ação e requererá a citação em face do Estado ou da Assembleia. Diferentemente do que ocorre com o mandado de segurança, a primeira manifestação do Poder Público se dá através de contestação, ou seja, de peça já subscrita por advogado.

Se o ato supostamente lesivo tiver sido praticado no exercício de função própria do Legislativo, a defesa deve ser feita exclusivamente por este órgão, ainda que o autor tenha dirigido a ação em face do “Município” ou do “Estado” e que se tenha ordenado a citação destas pessoas jurídicas de direito público interno.

O ajuizamento de ações civis públicas, em face de órgãos legislativos, também é possível. Basta lembrar que existe uma superposição, já amplamente reconhecida, entre bens tuteláveis pela ação popular e pela ação civil pública.

Neste contexto, são válidas as conclusões já obtidas, anteriormente, para a ação popular. No que tange especificamente à ação civil pública por atos de improbidade administrativa, regulada pela lei 8.429/92, a faculdade expressa no art. 17 § 3º, na redação dada pela lei 9.366/96, de que o ente público integre o pólo ativo da ação, tal qual ocorre na ação popular, deve ser entendida como extensível aos órgãos legislativos, pelas mesmas razões já acima expostas para a ação popular.

O habeas data, como reconhece a doutrina, desempenha papel mais simbólico que efetivo, representando uma resposta da Constituição a abusos praticados nos anos que antecederam à sua elaboração. Tem, assim, pouca aplicação, do ponto de vista prático.

É improvável, mas não impossível, a impetração de habeas data contra autoridade do Poder Legislativo. Caso ocorra, a autoridade, intimada em nome próprio a prestar informações, procederá na forma prevista para o mandado de segurança, evidente inspiração do legislador ao editar a lei 9.507/97.

A impetração de habeas corpus por Procurador, quando o paciente for agente deste Poder, coagido ou ameaçado de sofrer coação em sua liberdade de locomoção, no exercício da representação de órgão do

Parlamento ou para garantir garantias institucionais (a exemplo dos foros por prerrogativas de função), é questão que não envolve maiores dificuldades, dada a amplíssima legitimação atribuída pelo ordenamento jurídico para o uso desse remédio constitucional.

Ainda na temática das comissões parlamentares de inquérito, pode ocorrer a situação inversa, ou seja, em que se faça necessário ajuizar medida judicial para garantir a efetividade dos atos investigatórios, diante de resistência injustificada de órgãos públicos ou de particulares.

A ação direta de inconstitucionalidade, e seu correspondente no âmbito estadual, a representação por inconstitucionalidade (art. 125 § 2º da Constituição Federal) representam o âmbito de atuação, por excelência, da Advocacia Pública no Poder Legislativo.

No âmbito dos Estados e Municípios, em que as ações são, em geral, ajuizadas pelo Chefe do Poder Executivo (Governador ou Prefeito), cresce de ponto a importância de se ter um órgão de Advocacia Pública próprio do Poder Legislativo, pois exercerá a defesa da constitucionalidade da principal atividade do Parlamento, que é a sua produção legislativa.

Neste campo, ao contrário do que comumente se pensa, a defesa do ato impugnado também não está limitada a “prestar informações”. A interposição de recursos, em que o recorrente é o próprio órgão legislativo, também é amplamente aceita e praticada. A sustentação oral em sessões de julgamento, a cargo de Procuradores dos órgãos legislativos, também constitui uma prerrogativa dos Paramentos, a ser exercida em conformidade com o que estatuem os regimentos internos dos tribunais.

Procurou-se, destarte, apresentar uma visão panorâmica de algumas possibilidades de atuação de um órgão de representação judicial próprio do Poder Legislativo, com base em experiências já vivenciadas pelas Casas Legislativas Brasileiras, apta a convencer da importância de prever, expressamente, a Procuradoria Legislativa na Constituição do Estado de Mato Grosso.

Conforme acima relatado, respaldo em pesquisa realizada pela ANPAL (Associação Nacional dos Procuradores das Assembleias Legislativas) e em buscas pessoais nos endereços eletrônicos de cada Ente Federado, há 21 (vinte e um) Estados que previram em suas Constituições a existência das Procuradorias Legislativas, razão pela qual o Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso precisa seguir essa diretriz para fortalecer seu quadro Pessoal e afastar quaisquer questionamentos, inclusive por parte do Poder Judiciário Local, quanto a legitimidade dos Procuradores Legislativos atuarem na defesa dos direitos e interesses do órgão ao qual pertencem, tal como acima se expôs.

Não é demais registrar que, ultimamente, em razão do volume de serviço e ausência de material humano, a Procuradoria Geral do Estado tem se quedado inerte na defesa do Poder Legislativo em juízo, quiçá extrajudicialmente, motivo pelo qual resta imperioso, em caráter de urgência, a constitucionalização da carreira dos Procuradores Legislativos.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal possui remansoso entendimento quanto a possibilidade da existência das Procuradorias Especiais (Procuradorias Legislativas), assentando que há situações em que o Poder Legislativo necessita 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, que conhece melhor seus meandros, suas características e peculiaridades, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos.

Por fim, registra-se que o Plenário da Suprema Corte, recentemente, proclamou que a Constituição Estadual pode prever que o ato impugnado em Ação Direta de (IN) Constitucionalidade seja defendido pela Procuradoria Geral do Estado ou pela Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa.

Portanto, imprescindível a devida incorporação na Constituição do Estado de Mato Grosso de Seção que contemple e preveja as atribuições mínimas da Procuradoria Legislativa da AL/MT, de modo a entrar em sintonia com as 21 (vinte e uma) Constituições Estaduais que assim já o fazem, bem como com a moderna doutrina e jurisprudência que trata do tema “Fazenda Pública” em juízo.

São essas, portanto, as razões fáticas e jurídicas capazes de dar suporte a proposição e aprovação da PEC apresentada.

Plenário das Deliberações “Deputado Renê Barbour” em 06 de Novembro de 2014

Riva
Deputado Estadual