

	<p>Estado de Mato Grosso Assembleia Legislativa</p>
<p>Despacho</p>	<p>NP: e9aza5bd SECRETARIA DE SERVIÇOS LEGISLATIVOS 01/10/2015 Projeto de emenda constitucional nº 18/2015 Protocolo nº 5180/2015 Processo nº 1083/2015</p>
<p>Autor: Dep. Oscar Bezerra</p>	

Modifica Dispositivo da Seção III do Capítulo IV e Acrescenta Dispositivo à Seção I do Capítulo V, ambos, do Título III da Constituição do Estado de Mato Grosso.

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 inciso VII do Art. 112, da Constituição do Estado de Mato Grosso passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 112 (...)

(...)

VII – supervisionar técnica e juridicamente as consultorias, assessorias, departamentos jurídicos, e os demais órgãos e unidades jurídicas integrantes da administração direta do Poder Executivo, podendo avocar processos judiciais da administração direta, e da administração indireta, mas dos órgãos indiretos somente quando autorizados pelo Governador do Estado, mediante pedido fundamentado a fim de atender o interesse público.

(...)

X – opinar em todos os processos que impliquem alienação de bens do Estado, exceto as de terras devolutas.

(...)”

Art. 2º A Seção I do Capítulo V do Título III da Constituição Estadual passa a vigorar com o acréscimo do artigo 129-A, assim redigido:

“Art. 129-A. A consultoria o assessoramento jurídico e a representação judicial de agência reguladora, fundações estaduais e das autarquias será exercida por Procuradores Autárquicos, organizados em carreira.”

Art. 3º Depois da promulgação desta Emenda a Carreira de Procurador Autárquico será regulamentada pelo Poder Executivo, por Lei Complementar, que disporá as regras de transição, os direitos e os deveres de todos os servidores públicos que sob a égide do regime estatutário, atualmente, exercem a advocacia pública e representam em juízo os entes da administração indireta do Estado de Mato Grosso, ou que deles tenha sido exigido em edital de concurso para o ingresso na carreira, posse no cargo, ou ainda, para o exercício da função pública a regular inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 4º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Plenário das Deliberações “Deputado Renê Barbour” em 01 de Outubro de 2015

Oscar Bezerra
Deputado Estadual

JUSTIFICATIVA

I. Justificativa das modificações propostas à Seção III do capítulo IV:

As Emendas aos incisos do artigo 112 da Constituição Estadual têm por escopo o aperfeiçoamento da legislação em homenagem a agilidade e especialização de funções que deve haver na administração indireta, razão pela qual o Estado criou as autarquias. Posto que, é evidente, que o aspecto fundamental de uma autarquia é a capacidade para a execução de função pública específica, prevista na lei de sua criação; o reconhecimento da capacidade específica das autarquias deu origem ao princípio da especialização.

No âmbito do direito administrativo brasileiro as autarquias são entidades da administração pública indireta, criadas por lei específica (Art. 37 XIX, CRFB 1988), com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas; gozam elas de autonomia administrativa e financeira, porém, esta autonomia é relativa tendo em vista que os dirigentes são nomeados pelo poder executivo, bem como, suas contas são submetidas aos Tribunais de Contas.

A autarquia tem praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da administração direta, mas não tem a capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito, que é prerrogativa dos entes políticos administrativos da República Federativa do Brasil, que é a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Logo, autarquia é uma pessoa jurídica de direito público interno, mas tão somente administrativa, porque tem apenas o poder de autoadministração, nos limites da lei, editada pelo ente político que lhe criou.

É possível conceituar autarquia, baseando-se sem seus elementos essenciais, que são a personalidade jurídica, a sua forma de instituição e o seu objeto. Logo, temos como as principais características das autarquias:

- i. criação por lei:** é exigência que vem desde o Decreto-lei nº 6.016/43, repetindo-se no Decreto-lei nº 200/67 e constando agora do artigo 37, XIX, da Constituição;
- ii. personalidade jurídica pública:** ela é titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu, - sendo pública, se submete ao regime jurídico de direito público, quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições;
- iii. capacidade de autoadministração:** não tem poder de criar o próprio direito, mas apenas a capacidade de se autoadministrar a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública política que lhes deu vida. A outorga de patrimônio próprio é necessária, sem a qual a capacidade de autoadministração não existiria;
- iv. especialização dos fins ou atividades:** coloca a autarquia entre as formas de descentralização administrativa por serviços ou funcional; e
- v. sujeição a controle ou tutela:** é indispensável para que a autarquia não se desvie de seus fins institucionais.

Assim autarquia com a inclusão desses dados é: pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado e especializado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei pela entidade à qual é vinculada.

Doutrinariamente assaz assentado que autarquia não age por delegação, age por direito próprio como autoridade administrativa, na quadra de suas atribuições específicas, que lhe foram outorgadas pela lei que lhe criou.

Portanto, é lícito concluir que uma autarquia é uma pessoa jurídica de direito público interno e traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela de poder do ente estatal que lhe deu vida.

Uma autarquia não é um ente independente, antes disso é ela um ente autônomo, pois não há subordinação hierárquica dela para com a entidade estatal a qual pertence, porque, se isto ocorresse, seria então anulado seu caráter autárquico. Há uma vinculação à entidade matriz, que por conta disso, exerce um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico.

A administração indireta é autônoma, contudo, sempre será vinculada e subordinada hierarquicamente ao Estado, pois deve atuar em prol dos interesses maiores deste, e, sempre, atuará sob a orientação de um Governo democraticamente eleito, seguindo as suas diretrizes de plano de governo procurando atingir as suas metas, utilizando-se das ferramentas de governança por ele definidas, na conformidade da lei, com o fito de realizar o bem comum coletivo e individual de todos os cidadãos do Estado de Mato Grosso.

Razão pela qual é despiciendo, pois, que tenha a Procuradoria Geral do Estado o poder discricionário de avocar processos judiciais da administração indireta, uma vez que qualquer autarquia do Estado tem legitimidade para estar em Juízo em nome próprio.

Ademais, fica o Governador do Estado com a prerrogativa de autorizar a avocação de processos judiciais da administração indireta, pela Procuradoria Geral do Estado, quando entender ser conveniente e oportuno; isso, como trava de segurança, caso tenha falhado o controle finalístico da autarquia.

DAS TERRAS DEVOLUTAS

Por derradeiro conveniente definir o que é Terra Devoluta, para o desapego da Procuradoria Geral do Estado em matéria fundiária, para que ela sem medo, de forma tranquila possa descansar, sabendo que seu dever constitucional está cumprido e que os bens públicos estão sendo bem tratados, tendo a destinação correta nos termos da lei.

A Lei Estadual nº 3.922, de 20 de setembro de 1977 é o Código de Terras de Mato Grosso, e foi devidamente recepcionado pela CRFB de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989. Também foi recepcionada pelas Constituições Federal e Estadual a Lei Estadual nº 3.681, de 28 de novembro de 1975, que cria o Instituto de Terras de Mato Grosso; - esta lei no seu artigo 2º afirma os seguintes objetivos do Interamat:

- a) executar a política fundiária do Estado de Mato Grosso;**
- b) zelar pelo patrimônio fundiário;**
- c) proceder o cadastramento e discriminação de áreas objetivando a obtenção de recursos fundiários e ordenamento da situação de ocupação e de domínio de terras do Estado;**
- d) promover o reconhecimento e delimitação de todas as áreas de conflitos agrários, identificando as famílias nelas envolvidas;**
- e) adotar medidas que visem a extinção dos focos de tensão no meio rural;**
- f) assegurar a legitimação e titulação de posse dos pequenos produtores e trabalhadores rurais no Estado;**
- g) proceder o cadastramento, seleção, assentamento e colonização bem como facilitar acesso dos pequenos produtores e trabalhadores rurais nas terras destinadas para esse fim;**
- h) assegurar a tramitação processual de requerimentos de regularização de áreas dentro da jurisdição estadual, sua licitação e até a titulação definitiva;**
- i) promover a articulação e integração das ações fundiárias do Estado, com órgãos Federais, Estaduais e Municipais;**

- j) promover o uso racional das terras com aptidões para uma agricultura sustentável atualmente ociosas e/ou subutilizadas, garantindo através de política agrária a redistribuição da propriedade e uso dessas terras em favor dos pequenos produtores e trabalhadores rurais sem terra;**
- l) contribuir com a política de preservação e conservação dos ecossistemas florestais frágeis, buscando dessa forma uma inter-relação homem-terra-ecologia.**

Portanto, é dever/poder do Intermat, entre os outros supramencionados, zelar pelo patrimônio fundiário e assegurar a tramitação processual de requerimentos de regularização de áreas dentro da jurisdição estadual, sua licitação e até a titulação definitiva.

Posto isso para não perder de vista que a CRFB 1988 incluiu como bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à **preservação ambiental**, definidas em lei (art. 20, II), cabendo aos Estados o restante (art. 26); aquele artigo trata dos bens da União, este artigo trata dos bens do Estado.

A **Constituição do Estado de Mato Grosso** em seu artigo **323, §§ 1º e 2º**, afirma que compete à Assembléia do Estado autorizar projetos de colonização, assentamento ou regularização fundiária, em terras públicas e as devolutas discriminadas e arrecadadas, a ser elaborado por órgão específico, que no caso, é o Instituto de Terras de Mato Grosso.

Oportuno mencionar que no artigo 23 da CRFB, inciso VI, é afirmado pelo Constituinte originário ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**.

Razão pela qual é evidente que o dever/poder de avocar processos administrativos e/ou judiciais, ou de se manifestar acerca de alienação de terra devoluta (arrecadada), no Estado de Mato Grosso, é da Secretaria de Meio Ambiente ou o Conselho Estadual de Meio Ambiente, muito mais que da Procuradoria Geral do Estado; - dito isso, também, em homenagem ao art. 263 da Constituição Estadual, que deve ser interpretando de

forma integrada com a Constituição Federal e Estadual, e que recepcionam de forma categórica e indene de dúvida o art. 2º, letra "l" da Lei nº Lei nº 3.681, de 28 de novembro de 1975.

Terras devolutas são um bem público, no entanto não são elas afetadas, reservadas a uma finalidade ou uso público. São bens dominicais, patrimoniais disponíveis (enquanto não se declare em contrário), uma vez que a CRFB 1988 determina que a destinação das chamadas terras devolutas deverá ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188), além de declarar indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, que sem sejam necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, § 5º) da CRFB.

Pelo exposto, sem dúvida que é dever/poder do Intermat, em primeiro lugar, antes de levar a termo o procedimento de alienação de um bem público - da espécie terra devoluta -, verificar se a área devoluta a ser arrecadada é indispensável para a **proteção de ecossistema natural** e, em segundo lugar, se de acordo com a **política agrícola e de reforma agrária do Estado de Mato Grosso**, - lembrando que tudo isso, ainda deve ser autorizado pela Assembléia do Estado (art. 323 da Constituição Estadual).

Desnecessário, portanto, a manifestação da Procuradoria Geral do Estado nos processos e procedimentos administrativos do Intermat acerca da alienação de terras devolutas, valendo o mesmo argumento no que tange a avocar processos, pois qualquer autarquia do Estado tem legitimidade para estar em Juízo em nome próprio; no caso do Intermat o art. 2º, letra "h" da Lei nº 3.681/75 deixa isso bem esclarecido.

II. Justificativa da proposta de acrescentar um artigo à Seção I do Capítulo V:

A presente Emenda Constitucional Modificativa cumpre também a simples, porém, importante missão de aprimorar o sistema da Advocacia Pública no Estado de Mato Grosso, considerando ela muito mais como gênero do que como espécie.

Esta proposta de modificação da Constituição tem a finalidade primeva de tornar advocacia pública mais ágil. Ademais, tornará as atividades de consultoria e de representação judicial e extrajudicial do Estado, na sua administração direta e indireta muito mais eficientes e eficazes; não só no Intermat, incrementa a Advocacia Pública Mato-Grossense como um todo.

O aperfeiçoamento é necessário, pois a advocacia pública como gênero é um princípio positivado pela CRFB de 1988; ela é considerada também no seio da administração pública uma **função essencial a Justiça**.

A Emenda a Constituição, aqui proposta, não traz nenhum impacto econômico financeiro ao Estado.

Desnecessária a delonga jurídica e acadêmica acerca da Competência e autonomia do Estado membro da Federação de se auto-organizar nos termos do artigo 25 da CRFB, pois já é matéria pacífica e sabida por todos.

Contudo, importante consignar que as alterações ao texto constitucional desta proposta de Emenda se coadunam com as leis federais de regência da matéria; - basta dizer que a Lei Federal nº 8.906/94, o chamado Estatuto da Advocacia e o Regulamento Geral da OAB, ambos, em conjunto com o Provimento nº 114/2006 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, assim como todas as outras leis e atos normativos relativos à matéria debatida, são uníssonas, no sentido de indicar que os profissionais advogados que exercem a advocacia pública, tanto na União como nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, bem como, os profissionais que exercem a atividade nas autarquias e fundações públicas desses entes federados também devem ser considerados advogados públicos.

Tanto é gênero a advocacia pública que o artigo 131 da CRFB afirma existir a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Lícito, portanto, afirmar categoricamente que é legítimo o aprimoramento do artigo 132, também da CRFB, que ora é empreendido no Congresso Nacional, pela denominada Proposta de Emenda à Constituição Federal de Nº 80, de 2015, - vale dizer o mesmo sobre o aprimoramento proposto por esta Emenda à Constituição Estadual.

Conclui-se, do exposto, que a advocacia pública foi constitucionalizada pelos Constituintes originários, sendo composta por várias espécies: (i) no âmbito Federal, a carreira é composta, por Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procurador Federal; (ii) nos Estados, é composta, por Procuradores dos Estados e Procuradores Autárquicos e, por fim, (iii) nos Municípios por Procuradores Municipais. Algumas expressamente previstas, mas todas implícitas na Constituição Federal.

Importa dizer que de todos os advogados públicos, sem exceções, é exigida inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, nas subseções dos Estados e Distrito Federal, pois, todos eles são parte de um sistema jurídico único de advocacia pública.

Existem vozes em contrário sobre a matéria de fundo desta proposição de Emenda: **a advocacia pública é gênero**. Todavia, não resta dúvida que o Parlamento sabe que o moto de tais indivíduos, como sói nestes casos, são inconfessáveis interesses.

A Assembléia Legislativa de Mato Grosso com a aprovação desta Emenda Constitucional alinha a Constituição do Estado de Mato Grosso com o que há de mais moderno no que tange a governança administrativa de sua advocacia pública, em simetria com princípios modernos, com a lei e com a melhor doutrina administrativa brasileira.

Esta Emenda não diminui atribuições tampouco cerceia competências, apenas integra e aperfeiçoa o aparato burocrático do Estado de Mato Grosso da advocacia pública, em verdade, aperfeiçoa na mesma proporção em que dá maior agilidade ao aparato burocrático de sua administração indireta, não perdendo de vista o objetivo político, econômico e administrativo que animou o legislador e os governantes que criaram as autarquias, fundações e agência reguladora no Estado de Mato Grosso à época.

Repetindo o que já fora dito linhas acima, a administração indireta é autônoma, contudo, sempre será vinculada e subordinada hierarquicamente ao Estado, pois deve atuar em prol dos interesses maiores deste, e, sempre, atuará sob a orientação de um Governo democraticamente eleito, seguindo as suas diretrizes de plano de governo procurando atingir as suas metas, utilizando-se das ferramentas de governança por ele definidas, na conformidade da lei, com o fito de realizar o bem comum coletivo e individual de todos os cidadãos do Estado de Mato Grosso.

Por derradeiro, justificada as alterações propostas também pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou no sentido de que o termo, "Procuradores", contido na parte final do inciso XI do artigo 37 da CRFB deve ser interpretado de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de advocacia Pública expresso na Constituição Federal (RE 558258/SP).

Plenário das Deliberações "Deputado Renê Barbour" em 01 de Outubro de 2015

Oscar Bezerra
Deputado Estadual