

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 695, de 2011, do Senador Gim Argello, que *estabelece diretrizes para a criação e estruturação da Carreira de Procurador de Empresa Pública Federal.*

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 695, de 2011, do Senador Gim Argello, que *estabelece diretrizes para a criação e estruturação da Carreira de Procurador de Empresa Pública Federal.*

Referido projeto de lei é composto de onze artigos.

O art. 1° impõe às empresas públicas a organização de seus empregos destinados exclusivamente a bacharéis em Direito em carreira de Procurador de Empresa Pública Federal, nos termos da lei em que eventualmente se transformar a presente proposição.

O art. 2° organiza a carreira de Procurador de Empresa Pública Federal em três classes (inicial, intermediária e final).

O art. 3° prevê que os procuradores integrantes da carreira que se pretende criar são subordinados às respectivas empresas públicas federais, porém, vinculam-se tecnicamente às orientações da Advocacia-Geral da União (AGU).



SF/14203.93269-81

O art. 4º elenca as atribuições exclusivas dos procuradores: representação judicial e extrajudicial das empresas públicas federais; fixação da interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e das normas infralegais; exercício da consultoria e assessoramento jurídico; elaboração de estudos e informações e exame prévio e conclusivo dos editais de licitação.

O art. 5º estabelece que a relação de emprego não retira do procurador a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia pública. Seu § 2º dispõe que os procuradores não são passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou erro grosseiro, em parecer obrigatório e vinculante.

O art. 6º veda a dispensa imotivada do procurador a partir de sua contratação.

O art. 7º considera como período de trabalho o tempo em que o procurador estiver à disposição do empregador, nas dependências da empresa ou em atividades externas.

O art. 8º disciplina o mecanismo de indicação, avaliação dos nomes e nomeação do procurador-chefe de cada empresa pública. O sistema funciona, basicamente, da seguinte forma: os procuradores de uma empresa pública elaboram lista com os candidatos a procurador-chefe que preencham os requisitos de notório saber jurídico e reputação ilibada e, ainda, os requisitos temporais de exercício na carreira e de exercício de efetiva atividade de advocacia. O Procurador-Chefe da empresa pública organiza lista sêxtupla e a encaminha ao Advogado-Geral da União que afere o adimplemento dos requisitos mencionados e elabora lista tríplice. Essa lista é encaminhada ao presidente da empresa pública para que escolha e nomeie o procurador-chefe.

O art. 9º prevê a necessidade de adaptação pelas empresas públicas dos respectivos planos de cargos e salários ao disposto na lei que eventualmente resultar da aprovação deste projeto de lei.

O art. 10 veicula regra de transição determinando que os concursos realizados ou em andamento, na data da publicação da lei que eventualmente resulte da proposição ora em análise, para preenchimento de empregos destinados especificamente ao exercício privativo da advocacia serão considerados válidos para o ingresso na carreira de Procurador de Empresa Pública Federal.



O art. 11, por fim, prevê a vigência imediata da lei em que se transformar a presente proposição na data de sua publicação.

Na justificação do PLS nº 695, de 2011, seu autor destaca o caráter peculiar das empresas públicas: apesar de serem consideradas pessoas jurídicas de direito privado e se submeterem, no que concerne à relação com seus empregados, à legislação trabalhista, elas integram a administração pública e, diferentemente das sociedades de economia mista, possuem capital exclusivamente público.

Essa característica peculiar, segundo seu autor, faz com que haja profunda integração com a Advocacia-Geral da União. Assim, o objetivo da proposição é permitir e potencializar essa integração, a partir do estabelecimento de diretrizes para que as empresas públicas federais organizem suas procuradorias.

A matéria foi distribuída, em caráter terminativo, unicamente à CCJ. Nesta Comissão, tive a honra de ser designado relator.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

Após a apresentação do relatório em 5 de maio de 2014, entendemos por bem aprofundar a reflexão e reexaminar a matéria, em face de sua complexidade e relevância para o funcionamento do Estado brasileiro.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, neste caso, em face do que estabelece o Regimento Interno do Senado Federal, a análise quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e, também, quanto ao mérito.

Identificamos, no que concerne à análise da constitucionalidade da proposição, óbice insuperável à sua regular tramitação. Explicamos.

O projeto, como visto, cuida de fixar diretrizes para a criação e estruturação da Carreira de Procurador de Empresa Pública Federal.



As empresas públicas federais são pessoas jurídicas de direito privado, assim como as sociedades de economia mista, e integram a administração pública federal indireta.

Às empresas públicas cabe, de acordo com o estabelecido pelo *caput* do art. 173 da Constituição Federal (CF), a exploração da atividade econômica, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse público.

De outro giro, a CF estabelece em seu art. 84, inciso VI, alínea *a*, a competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos. É a chamada cláusula de reserva da administração.

Assim, cabe ao Presidente da República decidir, no exercício da competência prevista no inciso II do art. 84 da CF – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal –, se é oportuno e conveniente criar determinada empresa pública.

Importante destacar que a empresa pública e a sociedade de economia mista, por serem pessoas jurídicas de direito privado, não são criadas por lei, mas, sim, têm sua criação, à luz do que estabelece o inciso XIX do art. 37 da CF, autorizada por lei específica.

Essas normas constitucionais, analisadas de forma sistemática, materializam a prerrogativa da auto-organização atribuível a todos os Poderes como consectário do princípio da independência e harmonia dos Poderes previsto no art. 2º da CF.

Por ser pessoa jurídica de direito privado, a empresa pública só é criada, depois de obtida a autorização por lei, com o registro de seu estatuto no registro das pessoas jurídicas, consoante o estabelecido no art. 45 do Código Civil.

Então, o projeto de lei incide em duas graves violações constitucionais.

Em primeiro lugar, malfez a prerrogativa de auto-organização e o próprio princípio da independência e harmonia dos Poderes, por ser de iniciativa parlamentar e propor a criação da carreira de Procurador de Empresa Pública Federal, a ser adotada por todas as empresas públicas que



vierem a ser criadas, além de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal.

Em segundo lugar – neste ponto o juízo de constitucionalidade se articula com a avaliação da juridicidade da proposição –, a lei não é o instrumento adequado para veicular normas que disponham sobre a criação, organização e funcionamento de carreira jurídica de todas as empresas públicas. Essas regras devem constar do estatuto da empresa pública, previsto na lei específica que autoriza sua criação, que deve ser veiculado em decreto presidencial, com base no art. 84, incisos IV e VI, alínea *a*, da CF.

Poder-se-ia argumentar que o PLS nº 695, de 2011, sob análise, não cria a carreira de Procurador de Empresa Pública Federal, apenas “estabelece diretrizes”.

Ocorre que, a despeito de afirmar em sua ementa e em sua justificção tratar-se do estabelecimento de diretrizes para a criação e estruturação da Carreira de Procurador de Empresa Pública Federal – o que de certa forma mitigaria as inconstitucionalidades apontadas –, o PLS nº 695, de 2011, determina e dispõe de forma efetiva sobre a organização dos empregos relacionados ao exercício privativo da advocacia de todas as empresas públicas federais em carreira de procurador de empresa pública federal, assim como o funcionamento das empresas públicas, bem como sua relação com outros órgãos da administração pública federal, notadamente a AGU, a partir dessa nova realidade.

Pois senão vejamos: a proposição em análise organiza a carreira em classes (art. 2º) e prevê a subordinação administrativa às empresas e a vinculação técnica à AGU (art. 3º). Detalha as atribuições do cargo de procurador (art. 4º), cuida de suas prerrogativas e responsabilidades (art. 5º) e veda a dispensa imotivada (art.6º). Dispõe sobre o que deve ser considerado período de efetivo trabalho do procurador (art.7º) e disciplina com detalhes o ato complexo, que envolve a atribuição de competências ao Advogado-Geral da União, que resulta na nomeação do procurador-chefe de cada empresa pública (art. 8º). Determina a adaptação dos atuais planos de cargos e salários à realidade criada pelo projeto de lei (art. 9º), no caso de sua aprovação, bem como dispõe sobre a aplicação das regras aos concursos em andamento (art.10).

Como se vê, não se trata de fixação de diretrizes, mas sim da efetiva criação de carreira, da determinação de adoção de medidas



concretas concernentes à organização e funcionamento das empresas públicas e da definição de sua relação com outros órgãos da administração pública federal.

O mérito da proposição é bastante louvável, em vista de sua intenção de racionalizar a defesa judicial e extrajudicial das empresas públicas, assim como de organizar a consultoria e o assessoramento jurídico a seus dirigentes. Contudo, as limitações constitucionais e jurídicas apontadas impedem que o debate alcance o mérito da proposição.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela rejeição do PLS nº 695, de 2011, em face de sua inconstitucionalidade.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

