

# PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2014

Acrescenta o art. 135-A à Constituição Federal, para vedar o exercício da advocacia privada pelos advogados públicos.

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

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 135-A:

**"Art. 135-A.** É vedado o exercício da advocacia privada, em qualquer circunstância, pelos servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo, assim como pelos Procuradores dos Municípios, pelos Advogados ou Procuradores do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, das Câmaras dos Vereadores, dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda à Constituição (PEC) tem como objetivo central vedar o exercício da advocacia privada pelos advogados e procuradores públicos integrantes de carreiras do Poder Executivo, Poder Legislativo e Cortes de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

SF/14480/26100-05

Essa providência se justifica pelo fato de serem os advogados e procuradores públicos detentores de informações estratégicas, necessárias à defesa judicial, extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico aos Chefes dos Poderes Executivos de todos os entes federados.

Da mesma forma, os advogados ou procuradores públicos que atuam no âmbito do Poder Legislativo e das Cortes de Contas dos entes federados detêm informações essenciais sobre as entradas do Estado, tanto em face da atuação finalística das Casas Legislativas na elaboração das normas, quanto em face do controle externo que exercem sobre as políticas, programas, projetos, atos e ações do Poder Executivo correspondente.

Não nos parece razoável que esses servidores, que possuem essa atribuição precípua, sejam autorizados a exercer a advocacia privada simultaneamente à advocacia pública, ainda que submetidos a algumas mitigações legais de natureza geral e específica.

As mitigações de natureza geral são aquelas elencadas pelos arts. 28, 29 e 30 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que *dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a ordem dos Advogados do Brasil (OAB)*, que tratam das hipóteses de incompatibilidade (vedação total) e impedimento (vedação parcial) para o exercício da advocacia.

Situam-se no campo das vedações gerais, também, as proibições impostas a todos os servidores públicos de um determinado ente federado, consoante seu regime jurídico próprio.

Tomando como exemplo os servidores federais, é importante registrar as vedações contidas nos incisos IX (*valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública*), XI (*atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro*) e XVIII (*exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho*) do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Paralelamente a essas regras gerais, há normas específicas em cada ente federado que disciplinam a organização e o funcionamento dos órgãos que abrigam as carreiras e cargos de advogado ou procurador público.

SF/14480/26100-05

Na União, há a vedação expressa do exercício da advocacia privada pelos integrantes das carreiras da Advocacia-Geral da União, consoante o disposto no art. 28, inciso I, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (AGU):

Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado:

I - exercer advocacia fora das atribuições institucionais;

Contudo, parecer administrativo que interpreta esse dispositivo legal concluiu pela possibilidade do exercício da advocacia privada na hipótese de o advogado ou procurador público estar no gozo de licença, sem vencimentos, para tratar de interesses particulares, consoante o estabelecido no art. 81, inciso VI c/c o art. 91 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Com todo o respeito que nos merece qualquer interpretação adotada pela AGU, não podemos concordar com o entendimento de que a licença temporária – mesmo sem vencimentos – afaste o nexo essencial que impõe a vedação do exercício da advocacia privada. É que, como sabemos, a licença não elimina o vínculo do servidor com a administração pública. E mais.

A licença temporária não apaga da memória do advogado público as informações estratégicas que detinha e que, manejadas com habilidade e destreza a serviço de interesses privados, podem mitigar e até inviabilizar a efetividade de medidas adotadas e políticas públicas implementadas pelos governos de qualquer dos entes federados.

Essa atuação temporária no setor privado, o retorno à administração pública e, em um momento futuro, uma nova atuação no setor privado são o substrato fático para a “teoria das *revolving doors*” ou “teoria das portas giratórias”, interessante figura criada pela doutrina norte-americana que afirma que essas “incessantes entradas e saídas” de servidores na administração pública tornam possível, ao contrário de um suposto mecanismo de blindagem contra o mau uso de informações estratégicas, a atualização sobre as mais recentes medidas governamentais que estão sendo engendradas, na área de interesse de seus clientes. Além das informações, atualizam-se contatos com pessoas-chave nas estruturas administrativas.

SF/14480/26100-05

Sabemos que em alguns Estados e Municípios há leis específicas, mais lenientes até que a da União, que autorizam o exercício da advocacia privada por seus advogados ou procuradores públicos independentemente de licença.

Entendemos que a administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem adotar como balizas de sua atuação os princípios elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Nesse dispositivo constitucional consta expressamente o princípio da moralidade administrativa.

A possibilidade de exercício simultâneo da advocacia pública e da advocacia privada gera, como consequência indesejada, a transferência e a apropriação de informações públicas estratégicas por interesses privados contra o próprio Estado, em sentido lato, o que reafirma a incompatibilidade dessa dupla atuação e constitui uma clara afronta ao princípio da moralidade, baliza essencial da atuação da administração pública no Brasil.

Aplica-se, ao caso ora tratado, o dito popular que afirma *ser impossível servir a dois senhores ao mesmo tempo*.

Nem se alegue que essa matéria, por referir-se ao regime jurídico dos servidores federais, estaduais, distritais e municipais que especifica, viola, a um só tempo, a regra de reserva de iniciativa legislativa de que trata o art. 61, § 1º, II, *c*, o princípio da independência dos Poderes, de que cuida o art. 2º e a autonomia dos entes federados abordada pelo art. 18, todos da Constituição Federal.

É que, como alertam os constitucionalistas pátrios, com a Constituição Federal de 1988, os princípios foram submetidos a intenso processo de resignificação e hoje são dotados de força normativa condensada, que se irradia por todas as regras constitucionais e legais, impondo-lhes limites e ponderações.

Nesse sentido, o princípio da moralidade administrativa – que almeja a boa-fé, a lealdade, a ética e a equidade na atuação do Estado e de seus servidores – deve prevalecer quando cotejado com as regras e princípios mencionados anteriormente.

Visa-se, ademais, com a presente proposição, a aplicação universal e isonômica da vedação do exercício simultâneo da advocacia

SF/14480/26100-05

pública e privada, eis que um princípio constitucional não pode ser afastado por interpretações discricionárias e casuísticas de alguns entes federados.

Entendemos, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, que a alteração do texto constitucional sugerida pela presente PEC constitui importante vetor de combate ao patrimonialismo e à licenciosidade na relação do Estado com o setor privado, valoriza a indispensável função dos advogados públicos e contribui, sobremaneira, para o aperfeiçoamento da atuação da administração pública brasileira, razão pela qual esperamos contar com vosso apoio para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador Jorge Viana

02		
03		
04		
05		
06		
07		
08		
09		
10		
11		
12		

SF/14480.26100-05

PEC nº , de 2014 - Acrescenta o art. 135-A à Constituição Federal, para vedar o exercício da advocacia privada pelos advogados públicos.

13		
14		
15		
16		
17		
18		
19		
20		
21		
22		
23		
24		
25		
26		
27		
28		
29		
30		
31		



SF/14480/26100-05

PEC nº , de 2014 - Acrescenta o art. 135-A à Constituição Federal, para vedar o exercício da advocacia privada pelos advogados públicos.

32		
33		
34		
35		
36		
37		
38		
39		
40		
41		
42		
43		
44		
45		
46		
47		
48		
49		
50		



SF/14480/26100-05

# CONSTITUIÇÃO FEDERAL

## Capítulo IV Das Funções Essenciais à Justiça Seção II Da Advocacia Pública

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.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

## Seção II Da Advocacia Pública

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

**Parágrafo único.** Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

SF/14480/26100-05