

# PEC 82

## A PEC DA PROIBIDADE



MAIS ADVOCACIA PÚBLICA  
MENOS CORRUPÇÃO



MOVIMENTO NACIONAL  
PELA ADVOCACIA PÚBLICA  
Autonomia para defender o que é do povo brasileiro



# MOVIMENTO NACIONAL PELA ADVOCACIA PÚBLICA

**Autonomia para defender o que é do povo brasileiro**

O COMBATE À CORRUPÇÃO, O COMBATE À SONEGAÇÃO,  
A DIGNIDADE DO CIDADÃO SE FAZ NO DIA A DIA DA ADMINISTRAÇÃO

---

## EXPEDIENTE

---

**PEC 82**  
A PEC DA PROBIIDADE

Produzido pelas entidades integrantes do Movimento Nacional pela Advocacia Pública: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE), Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI), Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ), Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia Geral da União (ANAJUR), Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social (ANPREV), Associação Nacional dos Procuradores do Banco Central do Brasil (APBC) e Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE).

Edição: Fato Positivo Comunicação | Projeto Gráfico: Anderson Muniz - Fato Positivo Comunicação

Ilustrações: Samanta Flóor



A Advocacia Pública é instituição republicana composta pela Advocacia Geral da União (AGU), pelas Procuradorias Gerais dos Estados (PGEs) e pela Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF). Essas instituições e carreiras constitucionais têm a missão de, **com exclusividade**, prestar **consultoria** e **assessoramento jurídico** e fazer a **representação judicial e extrajudicial** da União, dos Estados e do Distrito Federal. São, portanto, as primeiras e mais efetivas instâncias de realização da Justiça, porque previnem e estancam o mal da corrupção na sua raiz.



Não é mais possível admitir a falta de condições mínimas de atuação eficiente da Advocacia Pública, sujeitando os Advogados Públicos ao aviltamento profissional por meio do sucateamento das estruturas de trabalho, da deficiência tecnológica, da carência de quadros de apoio e da ingerência indevida de órgãos externos nas suas competências finalísticas.

A **Advocacia Pública**, portanto, no seu conjunto, **é Função Essencial** que deve ser revestida de prerrogativas institucionais e funcionais à altura das demais funções integrantes do Sistema de Justiça e consagrada como **instituição garantidora do Estado Democrático de Direito**. Portanto, protegida contra iniciativas tendentes a desnaturar o seu papel constitucional.



## VOCÊ SABE O QUE A ADVOCACIA PÚBLICA FAZ POR VOCÊ?

A AGU demonstra que sua atuação, em 2015, proporcionou a recuperação e economia de R\$ 2,93 BILHÕES, na ADMINISTRAÇÃO DIRETA. Nas AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES FEDERAIS, foram recuperados e economizados R\$ 3,6 BILHÕES. Na FAZENDA NACIONAL, foram recuperados R\$ 19,9 BILHÕES e economizados R\$ 14,02 BILHÕES. Já a PROCURADORIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL economizou R\$ 33,7 BILHÕES e recuperou R\$ 4,01 BILHÕES.

FORAM R\$ 57 BILHÕES economizados e R\$ 21,13 BILHÕES arrecadados.

Somente na esfera federal, a Advocacia Pública garantiu um **TOTAL de R\$ 78,13 BILHÕES** para os cofres públicos.

É dinheiro que vai para a educação, segurança e saúde públicas e para a infraestrutura de que o país precisa.<sup>1</sup>

## NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL NÃO É DIFERENTE

Sua Advocacia Pública **RECUPERA BILHÕES DE REAIS** em créditos sonogados e recursos desviados com a corrupção.

**VIABILIZA A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS** para investimentos em **OBRAS PÚBLICAS** e **PROGRAMAS SOCIAIS** de responsabilidade dos entes federados.

**GARANTE** o seu direito a **TARIFAS JUSTAS** pelo uso de rodovias públicas e de energia elétrica.

**LEGITIMA** novas e eficientes **FORMAS DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FISCAIS**.

**PROMOVE** a **REINTEGRAÇÃO DE POSSE E INTEGRIDADE DE BENS PÚBLICOS**, assegurando a sua utilização adequada.

**EVITA** o **AUMENTO INJUSTIFICADO** de despesas com pessoal e a **COBRANÇA INDEVIDA** de indenizações bilionárias.

<sup>1</sup> Fonte: Panorama AGU 2015, disponível em < file:///C:/Users/presidente/Downloads/panorama\_agu\_2015.pdf >. Acesso em: 26 de abr. 2016.



**EQUILIBRA** O AMBIENTE CONCORRENCIAL, combatendo fraudes fiscais em diversos segmentos econômicos.

**CONCRETIZA** desapropriações indispensáveis para a **REALIZAÇÃO DE NOVOS INVESTIMENTOS EM SETORES IMPORTANTES DA ECONOMIA** (automóveis, bebidas, alimentação, petróleo, energia etc).

**ASSEGURA** A CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS **ESSENCIAIS** ao cidadão.

**IMPEDE** desvios e favorecimentos em **LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**.

**PRESERVA** a **ISONOMIA** protegida pela **REGRA DO CONCURSO PÚBLICO**.

**DEFENDE** a **AUTONOMIA DAS UNIDADES FEDERADAS**, o patrimônio público, o meio ambiente, o consumidor, os bens de relevante valor histórico e cultural, e o desenvolvimento regional. <sup>2</sup>



<sup>2</sup> Fonte: Anuário da Advocacia Pública do Brasil. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 2014.

### VEJA O QUE DIZ O SUBSTITUTIVO:

- Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 82/07 (PEC 82).
- Tal proposta já foi analisada por Comissão Especial, e foi aprovado Substitutivo que possui três dispositivos: o Art. 1º acrescenta o art. 132-A na Constituição Federal; o Art. 2º altera a redação do art. 168 da Constituição Federal; o Art. 3º determina que a Emenda Constitucional entre em vigor na data de sua publicação.
- O texto proposto para o “caput” do Art. 132-A da Constituição Federal trata da Advocacia Geral da União e das Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando-lhes as autonomias administrativa, orçamentária, financeira e técnica, além da iniciativa de organização de seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- Com relação à questão da “orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos entes públicos”, a PEC não traz qualquer inovação quanto às funções da Advocacia Geral da União (AGU) e das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (PGEs e PGDF) e deixa claro que a atuação dessas instituições abrange todos os entes públicos.
- A PEC inclui as Procuradorias dos Municípios no texto constitucional.
- Não há inconstitucionalidade em alterar a Constituição Federal para outorgar autonomia a instituições primárias do Estado Democrático de Direito. Não há qualquer violação de cláusula pétrea (art 60, § 4º da CRFB), porque tal autonomia não tende a abolir a forma federativa, a independência dos Poderes, nem direitos e garantias individuais.
- O objetivo da PEC 82 é deixar clara a importância da autonomia técnica da AGU, das PGEs, da PGDF e das PGMs, com vistas a afastar indesejadas interferências de terceiros na liberdade de definir o melhor embasamento jurídico para as ações administrativas dos Poderes Públicos.



- Perceba-se que o termo escolhido serve para distinguir autonomia “técnica” de “funcional”, esta capaz de isolar órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública.
- A **autonomia “técnica”** assegura a integração das funções jurídicas com as funções públicas administrativas e políticas, permitindo a ênfase da atuação da Advocacia Pública **na busca de soluções para viabilizar as políticas públicas, com a segurança jurídica desejada pelos gestores públicos, pelos administrados e pela própria sociedade.**
- No texto proposto pelo Substitutivo, foi colocado parágrafo único ao art. 132-A. Este dispositivo estabelece as seguintes prerrogativas aos membros da Advocacia Pública:
  - I) **inviolabilidade no exercício de suas funções.** Não há qualquer inconstitucionalidade, na medida em que o texto constitucional já assegura inviolabilidade profissional a certas categorias, como aos parlamentares (art. 53) e aos próprios advogados (art. 133). Os Advogados Públicos já são invioláveis no exercício da profissão, nos termos do art. 133 da CF, porque não deixam de ser espécie do gênero “advocacia”. Assim, o dispositivo proposto apenas explicita algo que já existe para o correto exercício profissional dos Advogados Públicos;
  - II) **atuação “com independência, observada a juridicidade, racionalidade, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica das políticas públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas leis pertinentes”.** A independência do Advogado Público é inerente à função. Ninguém pode obrigar o Advogado Público a escrever algo com o que não concorde. Essa “independência” não tornará a Advocacia Pública ingovernável, porque, enquanto estrutura orgânica, podem os seus órgãos adotar teses e defesas homogêneas, capazes de estabelecer estratégias institucionalmente avaliadas, sem que isso comprometa a liberdade técnica dos Advogados

Públicos. Assim, o texto proposto garantirá algo que já deveria ocorrer, mas talvez não ocorra na União, em todos os Estados, no DF e nos Municípios. Por outro lado, **o texto teve o cuidado de afirmar que tal atuação estará condicionada à Constituição e às leis pertinentes**, pelo que as respectivas leis orgânicas disciplinarão como se dará a tramitação e o procedimento de aprovação dos pareceres e manifestações jurídicas.

- O art. 2º do Substitutivo apenas incluiu a AGU, as PGEs, a PGDF e as PGMs na regra já existente do art. 168 da Constituição Federal, dando a elas o mesmo tratamento financeiro já concedido ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e às Defensorias Públicas.
- A PEC 82, quanto ao poder de iniciativa, possui redação distinta daquela do § 4º, do art. 134 da CRFB e seus correlatos, conforme se demonstra na tabela da página ao lado.

A autonomia “técnica” assegura a integração das funções jurídicas com as funções públicas administrativas e políticas, permitindo a ênfase da atuação da Advocacia Pública na busca de soluções para viabilizar as políticas públicas, com a segurança jurídica desejada pelos gestores públicos, pelos administrados e pela própria sociedade.



## BALIZAS E DISTINÇÕES ENTRE OS PODERES DE INICIATIVA

### ADVOCACIA PÚBLICA (PEC 82)

“Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, bem como às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incumbe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos entes públicos, asseguradas **autonomias** administrativa, orçamentária e técnica, além da **iniciativa de organização dos seus quadros e de propostas orçamentárias anuais**, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

DEFENSORIA	MAGISTRATURA	MINISTÉRIO PÚBLICO
<p>“Art. 134... § 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a <b>independência funcional</b>, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.” (incluído pela EC nº 80/2014)</p>	<p>Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: ... Art. 96. Compete privativamente: ... II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a <b>criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;</b> (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;</p>	<p>Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a <b>independência funcional</b>. § 2º Ao Ministério Público é assegurada <b>autonomia funcional</b> e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a <b>criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira;</b> a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)</p>



- A Constituição Federal já reconhece o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública como Funções Essenciais à Justiça (Título IV, Capítulo IV, Seções, I, II e IV). A PEC 82 apenas atribui - a todas essas Instituições - o mínimo de **paridade de armas**.



- A PEC 82 NÃO dará à AGU, às PGEs, à PGDF e às PGMs uma independência demasiada em relação aos respectivos Chefes do Poder Executivo. Tal fato está longe de acontecer. Essa independência servirá para que os Advogados Públicos tenham **maior segurança** para afirmar possíveis irregularidades, ilegalidades, ou, mesmo, inconstitucionalidades que, algumas vezes, ocorrem no âmbito de quaisquer dos Poderes. Outro aspecto positivo se dá, porque os Advogados Públicos, **ao viabilizarem as políticas públicas**, terão sua atuação profissional respeitada em face de eventuais questionamentos pelas esferas de controle externo como o Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas.
- O **Chefe do Poder Executivo** manterá todas as suas **prerrogativas** de dar, em cada situação, a **decisão final** e o poder de **nomear e exonerar** o Chefe da Instituição.
- Assim, a PEC 82 é indiscutivelmente constitucional e oportuna, na forma do Substitutivo do deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES) aprovado à unanimidade pela Comissão Especial responsável pelo seu exame de mérito. **A PEC 82 representa importante aperfeiçoamento das instituições republicanas e democráticas, no combate à corrupção e à sonegação e no respeito à dignidade do cidadão brasileiro.**

## VOCÊ SABIA?

*Que a ONG Transparência Internacional identificou o Brasil como o País que teve a maior queda no ranking internacional de percepção de corrupção em 2015, figurando em 76º lugar?*

*A mesma entidade aponta que os países com melhor desempenho no combate à corrupção têm as seguintes características: 1. Imprensa livre; 2. Acesso à informação de qualidade; 3. Sistema Judiciário realmente independente<sup>1</sup>.*

*Neste contexto, a autonomia da Advocacia Pública é um dos pilares do melhor combate à corrupção.*

**IMPrensa LIVRE + TRANSPARÊNCIA + SISTEMA DE JUSTIÇA AUTÔNOMO  
= MENOS CORRUPÇÃO**

*Que a melhor ação contra a corrupção é a ação preventiva?*

*Dados demonstram que a média de identificação da corrupção é inferior a dois dígitos. Em 2011, a CGU já alertava que nos poucos casos de corrupção flagrados apenas 15,39% dos recursos desviados foram recuperados, sendo a meta de 25%. Ou seja, para cada Real identificado como desviado, recupera-se apenas R\$ 0,15. Considerando que identifica-se menos de 10% dos valores desviados, para cada real desviado a atuação repressiva somente recupera R\$ 0,01.*

*Conclui-se assim que as instituições que operam no dia-a-dia da Administração, a exemplo da Advocacia Pública, funcionam de forma preventiva, sendo verdadeiras salvaguardas do dinheiro público e, portanto, necessitam de autonomia para a sua atuação.*

<sup>1</sup> Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/brasil-piora-no-ranking-internacional-de-percepcao-da-corrupcao>

## É POSSÍVEL EMENDAR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA ASSEGURAR AUTONOMIA ÀS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA?

### SIM!

No mês de julho de 2016, o Congresso em Foco promoveu o Fórum Diálogos, evento qualificado e plural que reuniu parlamentares, advogados, magistrados, membros do MP, especialistas e representantes de vários setores da sociedade civil organizada, e, além dos vários pontos de reformas no campo econômico e político, destacou a necessidade de maior profissionalização, institucionalização e fortalecimento dos órgãos de controle interno e das funções essenciais à Justiça, em todos os níveis da federação, reconhecendo-os como ferramentas indispensáveis para prevenir o mal da corrupção.<sup>1</sup>

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5296 o Plenário do **Supremo Tribunal Federal (STF)** concluiu, por ampla maioria (8 a 2), que conceder autonomia institucional às carreiras que integram as Funções Essenciais à Justiça, no caso a Defensoria Pública, não viola princípios constitucionais.

“são instituições que não integram nenhum dos Poderes, mas que formam um complexo orgânico de Instituições Primárias do Estado Democrático de Direito. A Defensoria Pública é uma instituição extrapoder, assim como a Advocacia Pública”  
(Dias Toffoli)

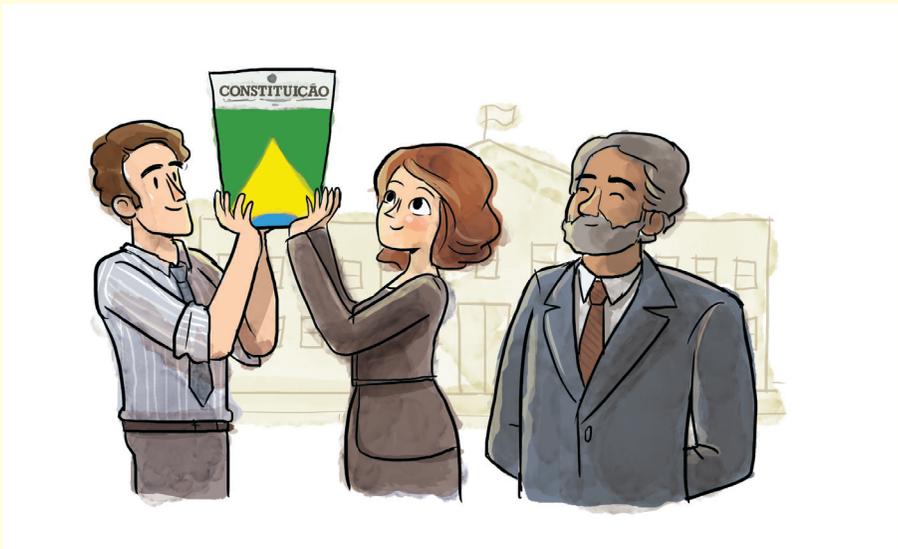


<sup>1</sup> <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/forum-aprova-propostas-de-mudancas-radicaais-na-gestao-do-estado-e-na-economia-para-enfrentar-a-crise/>

O ministro Dias Toffoli destacou o caráter autônomo das Defensorias Públicas, na medida em que não se sujeitam a nenhum dos três Poderes da República, assim como acontece com o Ministério Público e a Advocacia Pública.

O presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, afirmou não verificar, de plano, qualquer vício na emenda constitucional pelo fato de ter sido proposta pelo Parlamento, não havendo como se falar em afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes. Segundo o ministro Dias Toffoli, essas “são instituições que não integram nenhum dos Poderes, mas que formam um complexo orgânico de Instituições Primárias do Estado Democrático de Direito. A Defensoria Pública é uma instituição extrapoder, assim como a Advocacia Pública”.

Assim, pode-se concluir que a sociedade, o parlamento e o STF não apenas admitem, eles reconhecem a importância de instituições essenciais à justiça fortes, profissionais, permanentes e autônomas.



Art. 1º Fica acrescentado o seguinte art. 132-A à Constituição Federal:

“Art. 132 -A. À Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, bem como às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incumbe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos entes públicos, asseguradas autonomias administrativa, orçamentária e técnica, além da iniciativa de organização dos seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo único. Os membros da Advocacia Pública são invioláveis no exercício das suas funções e atuam com independência, observada a juridicidade, racionalidade, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas leis pertinentes”.

Art. 2º O art. 168 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, das Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal.” (NR)

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

Sala da Comissão, em 10 de dezembro de 2013.

Deputado LELO COIMBRA  
Relator



## APOIO





# MOVIMENTO NACIONAL PELA ADVOCACIA PÚBLICA

Autonomia para defender o que é do povo brasileiro

O COMBATE À CORRUPÇÃO,  
O COMBATE À SONEGAÇÃO,  
A DIGNIDADE DO CIDADÃO SE FAZ  
NO DIA A DIA DA ADMINISTRAÇÃO



**PEC 82**  
A PEC DA PROBABIDADE