



Nota Técnica da Advocacia Pública Federal e Estadual à PEC 63/2013

Brasília, 5 de abril de 2022.

Exmo(a). Sr.(a) Senador(a),

A Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – **ANAFE**, a Associação Nacional dos Advogados da União – **ANAUNI**, o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – **SINPROFAZ**, e a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e DF – **ANAPE**, entidades de abrangência nacional que representam advogados públicos das Advocacia-Geral da União (Procuradores Federais, Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores do Banco Central) e das Advocacias Públicas nos Estados da Federação e do Distrito Federal, apresenta **Nota Técnica à Proposta de Emenda Constitucional n.º 63/2013 (PEC 63/2013)**, que “[a]crescenta os §§ 9º e 10 ao art. 39 da Constituição, para instituir a parcela indenizatória de valorização por tempo na Magistratura e Ministério Público, e dá outras providências”.

2. A presente Nota Técnica centra-se na análise e na justificação da Emenda n.º 4 de Plenário, apresentada pelo Senador Rogério Carvalho (PT/SE), e da Emenda não numerada proposta pelo Senador Randolfe Rodrigues REDE/AP), que ampliam o escopo

de mudança da proposição original, com vistas a manter a coerência de tratamento entre as carreiras jurídicas, com destaque para as que exercem função essencial à Justiça.

3. A fundamentação das emendas explica de maneira adequada os propósitos e a coerência dos acréscimos sugeridos. Vejamos.

4. A Emenda n.º 4, promove mudanças no § 4º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º do substitutivo da PEC 63/2013, adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e nos artigos 131, 132 e 134 da Constituição Federal, além de alterar o art. 3º do substitutivo adotado pela CCJC à referida PEC 63. Ao justificar sua proposição, o ilustre Senador Rogério Carvalho ponderou que:

Ao se fazer uma análise sistemática da política remuneratória dos agentes públicos, evidencia-se que determinadas carreiras, pela importância que representam, possuem retribuição pecuniária **diferenciada das demais e similares entre si**, critérios esses que devem ser observados pela administração pública. Dentre essas carreiras, destacamos os membros da **Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estado e do Distrito Federal e das Defensorias Públicas, carreiras essenciais à Justiça**.

Ao inserir a Advocacia Pública no Título IV da Constituição Federal, destinado à organização dos Poderes, o legislador constituinte quis conferir aos agentes públicos integrantes das respectivas carreiras prerrogativas similares aos membros dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Estados. Assim, desde a assembleia nacional constituinte de 1988, as **carreiras jurídicas**, de que fazem parte os Advogados Públicos, **possuem tratamento remuneratório semelhante**. O mesmo raciocínio se aplica à Defensoria Pública, inserida no mesmo Título IV da Constituição Federal. Quis o legislador colocá-la em **patamar de igualdade com as demais carreiras**, atuando, assim, em prol dos cidadãos mais vulneráveis.

Neste contexto, a presente emenda tem o **objetivo de conferir aos membros da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estado e do Distrito Federal e das Defensorias Públicas o mesmo tratamento conferido às demais funções essenciais à Justiça**.

4. Por sua vez, a emenda ainda não numerada proposta pelo Senador Randolfe Rodrigues limita-se a modificar o art. 39, da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º do substitutivo da PEC 63/2013, adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, inserindo um §10, o qual estende às “*carreiras elencadas no Capítulo III e nas Seções I, II e IV, do Capítulo IV, todos do Título IV, desta Constituição Federal, independentemente da esfera federativa, (...) parcela mensal indenizatória de valorização por tempo de exercício, calculada na razão de cinco por cento do subsídio do respectivo cargo a cada quinquênio de efetivo exercício, limitado a sete quinquênios,*

assegurando-se, para essa finalidade, a contagem de tempo de exercício anterior nas carreiras jurídicas indicadas neste parágrafo, bem como na advocacia.”

5. Nas palavras do Senador Randolfe Rodrigues, a emenda:

[...] visa conferir **tratamento igualitário** às carreiras públicas componentes do **microssistema constitucional da administração da Justiça e das funções essenciais à Justiça**, concretizando, dessa forma, o **princípio da isonomia**, assegurado em nossa Constituição Federal.

As carreiras contempladas na presente emenda possuem **formas equivalentes de investidura pública** e integram as chamadas **funções essenciais à Justiça**, cada qual dentro de suas balizas institucionais de atuação.

É certo que cada uma delas possui peculiaridades ínsitas ao seu funcionamento e à forma pela qual sua atividade-fim é prestada ao cidadão enquanto jurisdicionado. Contudo, **tais singularidades institucionais** – previstas pelo constituinte – **não podem ser elevadas a patamares que representem tratamento remuneratório manifestamente desigual**, sob pena de tais investidas reverberarem na própria essência do mister que lhes foi atribuído, com **risco à paridade de armas processuais**, ao **bom andamento da Justiça** e, mais que isso, à **quebra da equivalência constitucional** conferida a funções consideradas igualmente essenciais à Justiça e à Cidadania.

Nesse sentido, fundamental que qualquer movimento relacionado à remuneração das carreiras públicas previstas no Título IV da Constituição Federal atente à finalidade precípua de tais funções, como forma de afiançar que a missão constitucional conferida a tais atores **não seja maculada com tratamentos anti-isonômicos a atividades equivalentes** – como ocorreria ao se alijar determinada função essencial à Justiça e prestigiar outra em iniciativas como a que se pretende nesta proposta de emenda constitucional. As **funções essenciais à Justiça visam**, em última análise, **resguardar o próprio regime democrático** e devem ser tratadas de maneira uniforme por esse respeitável Parlamento.

6. Verifica-se, portanto, que ambas as emendas convergem em pontos essenciais, razão pela qual as entidades que subscrevem a presente Nota Técnica são uníssonas em sua defesa.

7. A Constituição Federal de 1998 prevê o sistema remuneratório dos agentes públicos, assim como os critérios para a sua fixação, a forma remuneração de determinadas carreiras e os limites máximos dessa retribuição pecuniária. O sistema remuneratório constitucional sofreu alterações desde a sua promulgação, merecendo destaque as reformas administrativas introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 19/1998 e 41/2003.

8. Após essas modificações, a retribuição pecuniária de determinadas carreiras, que compõem as Funções Essenciais à Justiça: **Magistrados. Membros do Ministério Público. Advogados Públicos. Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e Defensores Públicos de que tratam os arts. 93, 128, 131, 132 e 134 da Constituição Federal**, passou a ser feita por meio de subsídios, como forma de evitar a agregação de diversas verbas, criando-se um sistema que proporcionasse uma maior transparência e, conseqüentemente, um maior controle dos valores pagos aos servidores pela administração pública.

9. A PEC 63/2013 parte do pressuposto de que o atual regime constitucional de subsídios, em substituição à estrutura vencimental anterior, que contemplava o adicional por tempo de serviço, trouxe para os membros dessas **carreiras ou funções essenciais à Justiça**, citadas acima, uma condição de igualdade remuneratória, independentemente do tempo de serviço, e que isso produziu efeitos perniciosos aos seus integrantes, que tendem a se sentir desmotivados e desvalorizados, conforme disposto na justificativa do substitutivo da PEC 63/2013, adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

Portanto, diferentemente das demais carreiras e cargos públicos, seja as que não recebem por subsídio, assim como aquelas que implantaram essa sistemática, a esses Membros de Poder não há valorização, em seus planos de carreira, do tempo de serviço prestado. Mas, pior que isso, na prática, é dizer, não existe carreira, nem valorização do Magistrado, e essa ausência, como é cediço, se torna fator nefasto, absolutamente desmotivador dos esforços para a progressão, convolvando em tábula rasa as iniciativas de políticas de recursos humanos.

Isto causa, por conseguinte, grande desestímulo àqueles que permanecem por mais tempo no cargo, que não veem possibilidade de receber qualquer acréscimo pela sua antiguidade no cargo. Em outras palavras: sentem-se desvalorizados. Como consequência, a experiência no exercício da Magistratura não, e de modo algum, valorizada. Por esta razão, nos últimos anos, mais de 600 (seiscentos) Magistrados deixaram os seus cargos em direção à Advocacia ou outra carreira pública.

Somam-se a esse quadro, os 4 (quatro) mil cargos de Juiz que estão vagos, justamente por ser desestimulante o exercício da Magistratura, eis que não é, de forma alguma, premiada sua permanência, nem valorizada a sua experiência, em prol de um melhor serviço público. Visando a sanar tais distorções, é imperioso que se estabeleça uma parcela de natureza indenizatória destinada ao reconhecimento de permanência na Magistratura, pela qual o Estado Brasileiro assume e enfatiza a importância da contribuição desse múnus público à Nação, tendo por base a antiguidade dos integrantes da Magistratura e valorizando a função do Juiz.

Outrossim, vale lembrar que, enquanto na iniciativa privada e nas demais carreiras e cargos da Administração Pública é usual a aplicação de políticas remuneratórias com particular deferência ao tempo de serviço prestado pelo empregado ou servidor à empresa ou órgão público, nas funções essenciais ao Estado, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, remuneradas por meio de subsídio, idêntico tratamento ainda não ocorre. Daí a importância de um SF/14542.10292-68 mecanismo legal que assegure crescentemente a valorização pelo tempo de exercício nas respectivas carreiras.

10. Os argumentos apresentados acerca da ineficiência remuneratória do sistema de subsídios aplicado à Magistratura e ao Ministério Público aplicam-se também aos membros das demais **funções essenciais à Justiça** (Advogados Públicos, Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e Defensores Públicos).

11. Cabe lembrar que as funções essenciais à justiça são mecanismos que objetivam atender ao direito fundamental de acesso à justiça, promovendo que todos que tenham assegurados os seus direitos. Para se garantir os **DIREITOS FUNDAMENTAIS**, é imprescindível que as pessoas tenham como pleiteá-los. Com isso, a Constituição Federal assegura o direito **de acesso à justiça** como um direito fundamental do cidadão.

12. O Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal dispõe sobre as chamadas **funções essenciais à Justiça**: Ministério Público (Seção I), Advocacia Pública (Seção II) e Defensoria Pública (Seção IV).

13. Não se mostra conveniente que uma proposta destinada a restabelecer o adicional por tempo de serviço contemple apenas a magistratura **e uma das funções essenciais à Justiça**: o Ministério Público, ignorando as **demais carreiras essenciais à Justiça** inseridas no **mesmo Capítulo da CF pelo Constituinte Originário**. É preciso completar e aprofundar a obra democratizante iniciada em 1988 e tratar as demais funções essenciais à justiça com a mesma dignidade.

14. O legislador constituinte originário concebeu as funções essenciais à Justiça em capítulos próprios, com margem segura de autonomia, portanto fora dos capítulos destinados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, para assegurar independência para tais órgãos, evitando o controle repressivo hierárquico, por entender que quanto maior independência das funções essenciais, menor seria a efetivação dos princípios da inafastabilidade jurisdicional, da ampla defesa e do contraditório, da imparcialidade jurisdicional e, também, tanto menor seria o contrabalanceamento dos poderes.

15. Essa distinção clara das funções essenciais à Justiça, destinando um capítulo especial para descrevê-las, transparece a intenção do Constituinte de dar tratamento e reconhecimento igualitário, com a valorização de suas carreiras em formatos equivalentes guardando as diferenças de valores.

16. Fica claro que o Poder Constituinte Reformador não pode razoavelmente lançar a ideia de que, no sistema jurídico, há funções mais elevadas ou mais dignas de reconhecimento que outras. Bem pelo contrário, há de reconhecer, por símbolos como esta PEC 63/2013, que tanto a defesa como a ação devem ser fomentadas e estimuladas. No âmbito do processo penal, por exemplo, não é conveniente se lançar a ideia de que o Estado-acusador (Ministério Público) deve ser dotado de maiores garantias do que o Estado-defensor (Defensoria Pública). E, no que tange à proteção do interesse e do patrimônio público, não se mostra razoável confiar a luta contra a sonegação fiscal e ao malbaratamento de verbas públicas a uma instituição desestruturada, formada por profissionais sem condições materiais e sem estímulos individuais para fazer frente às maiores e às mais poderosas bancas de advogados do país.

18. É preciso, ao fim e ao cabo, levar a sério a ideia, já positivada em nosso ordenamento jurídico, de que não há hierarquia nem subordinação entre advogados, defensores, magistrados e membros do Ministério Público, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos (art. 6º, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994). A democracia, o contraditório e ampla defesa, o interesse público e a defesa dos necessitados, e os mais elevados dos princípios constitucionais, justificam um gesto positivo e concreto do Poder Constituinte Reformador, no sentido de conferir a todas as instituições estatais integrantes do sistema de justiça um tratamento mais assemelhado e equânime também no que tange à proposta de adoção do adicional por tempo de serviço.

19. Ponderações adicionais precisam ser feitas diante de novos argumentos que têm sido apresentados em favor do estabelecimento do adicional de tempo de serviço de caráter indenizatório. Primeiro, que o pagamento extra teto proposto na PEC 63/2013 tem sido justificado em razão do fato de que outras carreiras estariam recebendo parcelas de natureza remuneratória além do teto constitucional. Não é o caso, seguramente, da advocacia pública, que antes mesmo das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade do pagamento de honorários advocatícios aos advogados públicos,

observava o teto remuneratório, considerando a soma da verba honorária com os subsídios e outras parcelas de natureza remuneratória. Portanto, a remuneração paga aos advogados públicos federais e estaduais, resultante do somatório de subsídios e honorários, não excede o teto constitucional.

20. Outro argumento que se tem esgrimido em favor do pagamento do adicional de tempo de serviço em favor da Magistratura e do Ministério Público, é a dedicação exclusiva. Novamente, estamos diante de uma realidade semelhante a que ocorre no âmbito da Defensoria Pública Federal e Estadual, bem como na Advocacia Pública Federal e nas Advocacias Públicas de parte significativa dos estados da Federação, razão pela qual o elemento distintivo que justificaria a concessão do adicional de tempo de serviço em favor dos membros da Magistratura e do MP aplica-se às demais funções essenciais à Justiça.

21. Diante desse cenário, as entidades associativas de membros da advocacia pública nomeadas no preâmbulo pedem a Vossa Excelência a assinatura, o apoio e o voto favorável à Emenda n.º 4 de Plenário, apresentada pelo Senador Rogério Carvalho (PT/SE), e à Emenda não numerada proposta pelo Senador Randolfe Rodrigues REDE/AP), de modo a manter a coerência de tratamento entre as carreiras jurídicas, com destaque para as que exercem função essencial à Justiça.

LADEMIR GOMES DA
ROCHA:52629180000

Assinado de forma digital por
LADEMIR GOMES DA
ROCHA:52629180000
Dados: 2022.04.05 09:51:45 -0300

Lademir Gomes da Rocha
Presidente da ANAFE



Achilles Linhares de Campos Frias
Presidente do SINPROFAZ

Clóvis dos Santos Andrade
Presidente da ANAUNI



Vicente Martins Prata Braga
Presidente da ANAPE