

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PEC 443-A E A CARREIRA DE PROCURADOR DO MUNICÍPIO

Marinês Costa Pereira Passos

Procuradora do Município de Maricá (RJ). Especialista em Direito Civil pela Universidade Veiga de Almeida - UVA. Graduada pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas

Raphael Monteiro Silveira de Araújo

Procurador do Município de Maricá (RJ). Especialista em Direito Privado pela Universidade Gama Filho - UGF. Graduado pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Ex-Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - PEC DIREITO RIO.

SUMÁRIO: 1. Breve Contextualização do Tema. 2. Considerações sobre a PEC 443-A e a Carreira de Procurador do Município. 3. Proposições para o Debate. 4. Conclusão.

RESUMO: Tendo em vista a redação conferida à PEC 443-A, em trâmite na Câmara dos Deputados, cujos efeitos remuneratórios previstos limitam-se aos Procuradores de Capitais e de municípios com mais de 500 mil habitantes, mostra-se relevante a reflexão e o debate sobre medidas que possam ser adotadas em prol do fortalecimento da carreira de Procurador do Município de forma ampla, concentrando-se esforços visando a construção de estruturas mais equânimes, à luz da unidade e isonomia no âmbito da própria carreira. Assim, buscou-se na presente manifestação apontar o potencial risco de fracionamento da classe e o agravamento da segregação remuneratória na hipótese de aprovação do texto proposto na PEC 443-A, que excluiria do alcance da norma constitucional a grande maioria dos procuradores municipais, sugerindo-se, então a adoção de critérios que garantam justa remuneração aos Procuradores de todos os municípios brasileiros, ainda que em patamares diferentes e prazos diferidos no tempo, possibilitando, desta forma, o planejamento orçamentário dos Entes municipais e o progressivo fortalecimento das instituições e da advocacia pública municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Procurador do Município. Carreira. PEC 443-A. Remuneração.

1. Breve Contextualização do Tema

Tramitam atualmente no Congresso Nacional diversas propostas de emenda à Constituição Federal que tratam de temas de interesse da Advocacia Pública, em especial sobre a carreira de Procurador do Município.

A presente reflexão tem por objetivo precípuo a análise da Proposta de Emenda à Constituição Federal n.º 443-A, em trâmite na Câmara dos Deputados, que após aprovação por parte de Comissão Especial em 10/12/2104, passou a ter a seguinte redação¹:

Art. 1º O art. 39 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 39.

.....

§ 8º Será adotado o critério previsto no § 4º para a fixação da remuneração:

I – dos servidores abrangidos pelo disposto nos §§ 1º e 2º do art. 135 e no § 9º do art. 144;

II – de servidores organizados em carreira, quando previsto na legislação que lhes seja aplicável. (NR).

§ 9º O subsídio ou a maior remuneração da categoria, da classe ou do nível mais elevado das carreiras jurídicas disciplinadas nas Seções II e III do Capítulo IV, da carreira de Delegado de Polícia Federal e das carreiras de Delegado de Polícia Civil dos Estados e do Distrito Federal **corresponderão a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal**, sendo os subsídios ou as remunerações dos demais integrantes das referidas carreiras fixados em lei e escalonados, não podendo as diferenças entre um e outro ou entre uma e outra serem superiores a dez por cento ou inferiores a cinco por cento, observado o mesmo limite aplicado às demais carreiras jurídicas mencionadas no Capítulo IV.

§ 10. Estende-se o disposto no § 9º aos Procuradores Municipais, exclusivamente em relação às capitais dos Estados e aos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

Art. 2º A implementação do disposto no art. 1º desta Emenda Constitucional será promovida de acordo com o seguinte cronograma, a contar do exercício financeiro de sua publicação:

I – no âmbito da União, em até dois exercícios financeiros;

II – no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em até três exercícios financeiros.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (g/n)

¹ Extraído do site oficial da Câmara dos Deputados: “http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D77AE19AAB6A29D88EDFF053C976E821.proposicoesWeb1?codteor=1292363&filename=Parecer-PEC44309-10-12-2014”

Pelo que se depreende da mencionada PEC, estariam alcançados pelo novo texto constitucional proposto somente os Procuradores de municípios com mais de 500 mil habitantes e os Procuradores de capitais, não se contemplando, assim, os Procuradores dos demais municípios brasileiros.

A partir de tal constatação, passa-se a tecer algumas breves reflexões em prol do fortalecimento da carreira de Procurador do Município de forma mais ampla, considerando a realidade fática enfrentada por grande parte dos Advogados Públicos dispersos pelo território nacional.

2. Considerações sobre a PEC 443-A e a Carreira de Procurador do Município

De acordo com dados disponíveis na internet², apenas aproximadamente 40 municípios brasileiros possuem mais de quinhentos mil habitantes, sendo que inseridos nestes encontram-se várias capitais de estados.

Quer parecer, dessa forma, que a limitação prevista no texto da PEC 443-A, contemplando no aspecto remuneratório somente Procuradores de capitais e de municípios com mais de 500 mil habitantes, fragmenta de forma severa e desproporcional a classe, criando de um lado Procuradores com remuneração digna (90.25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal) e de outro Procuradores (na grande maioria dos municípios) com baixas e inadequadas remunerações (salvo algumas possíveis e raras exceções), sendo que as atribuições, os deveres e a complexidade dos temas submetidos às procuradorias municipais são similares, independentemente do tamanho do município.

Além disso, mostra-se possível, e não raro, que Procuradores de municípios menores (em termos populacionais) até possuam mais atribuições e maior carga de trabalho do que Procuradores em capitais, por exemplo, tendo em vista que muitas vezes as procuradorias municipais não possuem estruturação interna em áreas específicas (especializadas), o que leva os Procuradores a atuarem em todas as áreas, com significativo aumento do respectivo acervo de processos (administrativos e judiciais) em curso, além da crônica falta de estrutura (servidores de apoio, estagiários, residentes, computadores, veículo para deslocamento ao Fórum e Secretarias, ambiente físico de trabalho, móveis adequados, máquina de xerox etc.) e do reduzido (parco) quadro de Procuradores em diversos municípios brasileiros (o que eleva muito o acervo de cada Procurador).

Lamentavelmente, a falta de estrutura física adequada e o reduzido quadro de pessoal são fatos que assolam diversas procuradorias municipais em todo o Brasil.

² http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Brasil_acima_de_cem_mil_habitantes

A recorrente disparidade entre as atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo de Procurador e a respectiva remuneração paga aos mesmos pela Administração também se apresenta como sério obstáculo ao fortalecimento da carreira de forma unificada, sendo importante a adoção de mecanismos que caminhem no sentido de reparação das distorções estípendiais dos Procuradores municipais espalhados por todo o Brasil, atendendo, assim, ao comando do artigo 39, §1º, inciso I, da CRFB/88.

Por este motivo, torna-se fundamental a concentração de esforços visando o fortalecimento da carreira de Procurador do Município em todo o país, em prol da construção de estruturas mais equânimes e dignas para os servidores responsáveis pela preservação do interesse público primário e secundário.

Assim, nesta linha de raciocínio, quer parecer que traria maior isonomia em termos de carreira a adoção no texto da PEC 443-A de critério que levasse em consideração condições sociais e econômicas de cada localidade.

Dessa forma, além das capitais (que dispensam maiores argumentações), poderia se adotar na mencionada PEC o critério de **“municípios com mais de 500 mil habitantes ou integrantes de região metropolitana”**, posto que estes municípios convergem uma gama de circulação econômica, financeira e social que repercutem (quantitativa e qualitativamente) nas demandas judiciais que os Procuradores devem atuar, na consultoria administrativa e no controle interno da legalidade.

Para além das capitais, a utilização exclusiva do critério populacional pode revelar grande injustiça no aspecto remuneratório para um quantitativo considerável de Procuradores Municipais.

A gravidade aumenta em razão da tramitação da PEC 26/2014 no Senado Federal, que visa impedir que advogados públicos possam advogar.

Seria razoável a apresentação de emenda a esta PEC 26/2014 para vedar a advocacia em âmbito privado somente aos Procuradores de capitais e Procuradores de municípios com mais de 500 mil habitantes?

Ora, diante da atual redação da PEC 443-A, poderia se argumentar que se a remuneração dos Procuradores de municípios menores (em termos populacionais) pode ficar ao livre arbítrio do Chefe do Poder Executivo (o que representa grandes dificuldades para a carreira, como é de ciência geral), nada mais justo que estes possam advogar de forma privada a fim de que tenham a oportunidade de auferir renda justa, enquanto que os contemplados na PEC 443-A estariam impedidos de exercer a advocacia privada.

Certamente, a tese a ser defendida pela classe direciona-se para a manutenção da possibilidade de todos os advogados públicos poderem exercer a advocacia privada (dentro dos limites legais e éticos impostos), sem que se faça distinção entre Procuradores de capitais, Procuradores de municípios com mais de 500 mil habitantes e Procuradores de municípios com menos de 500 mil habitantes, posto que todos são Procuradores, independentemente do município que representam.

Ou seja, o critério balizador é a unidade e a isonomia da carreira de Procurador do Município.

A segregação remuneratória entre Procuradores em razão de critério populacional estabelece indesejada distorção na carreira e o risco potencial de fracionamento da classe, enfraquecendo a luta por objetivos comuns, posto que os Procuradores de municípios com menos de 500 mil habitantes eventualmente se veriam direcionados pelas circunstâncias fáticas a iniciarem pleitos próprios nas diversas demandas da advocacia pública ora em curso ou a serem propostas.

A fragmentação da carreira, com a busca de interesses internos divergentes, representaria grande retrocesso para a classe, devendo ser evitada a todo custo.

Deve se pensar a carreira de Procurador do Município como um todo, sendo indesejável o estabelecimento de diferenciação entre Procuradores com remuneração justa (correspondente a 90,25% do subsídio de Ministro do STF) e Procuradores sujeitos aos critérios de conveniência e oportunidade do Prefeito municipal para o estabelecimento das remunerações dos advogados públicos do respectivo Ente federativo.

Ora, se todos são Procuradores, legítimos defensores dos interesses do Município perante o Poder Judiciário e responsáveis pelo controle interno da legalidade no âmbito da Administração, e se a remuneração digna se mostra como base estrutural para a construção de uma carreira tecnicamente independente e com alto grau de especialização, não se mostra oportuna a segregação remuneratória em sede constitucional com base em critério populacional, conforme proposto na PEC 443-A.

Com o devido respeito às vozes em contrário, para fins de remuneração de Procuradores não se mostra salutar a inovação em sede constitucional de critérios populacionais entre Municípios, posto que todos são Entes federados, com as mesmas responsabilidades administrativas e jurídicas básicas, sendo que, ao contrário do que possa parecer aos que não vivenciam a advocacia pública municipal, a atuação do Procurador em um município de médio ou pequeno porte não se difere na essência da atuação de um Procurador de município com maior população, sendo que, em diversas situações, conforme já destacado anteriormente, os Procuradores de municípios menores

possuem missão diária mais árdua, não se justificando, pois, a disparidade estipencial que o novo texto constitucional acarretará se aprovada a PEC 443-A em sua redação atual.

Acaso seria possível se imaginar que a Constituição Federal passasse a estabelecer critério populacional para definir a remuneração de Procuradores do Estado? Seria razoável, por exemplo, que a Carta Maior estabelecesse uma cisão estabelecendo que os Procuradores de Estados com mais de 08 milhões de habitantes (09 Estados) receberiam o correspondente a 90.25% do subsídio de Ministro do STF e os Procuradores dos demais Estados da Federação (17 Estados e o DF) ficariam na dependência de fixação de sua remuneração por critério de conveniência e oportunidade do respectivo Governador de Estado?

Com toda a certeza, tal hipotética alteração no texto constitucional seria de imediato rechaçada, em proteção à isonomia e unicidade da carreira no âmbito estadual, sendo que a cisão pelo critério populacional teria o potencial condão de enfraquecimento institucional, com a possível pecha de estabelecimento de critério discriminativo odioso e desproporcional, quem sabe até imputado como inconstitucional, sendo que o paralelismo entre as atribuições e responsabilidades de um Procurador do Estado com o menor número de habitantes (Roraima) e um Procurador do Estado com maior população (São Paulo) não direciona para a disparidade de remuneração entre os mesmos.

Vê-se, pois, que a proposta de cisão para fins remuneratórios unicamente pelo critério populacional (seja em Estados – mera hipótese ora aventada - ou em Municípios – proposta concreta contida na PEC 443-A) não se mostra razoável e possui potencial de fragmentação das carreiras jurídicas de Estado, com o enfraquecimento institucional e o estabelecimento de grandes disparidades remuneratórias entre Procuradores.

Não por outro motivo travou-se no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ do Senado Federal movimento da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM junto aos Senadores da República objetivando derrubar a Emenda sugerida à PEC 17, que pretendia limitar no texto constitucional a exigência de Procurador do Município por meio de concurso público apenas para municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes.

De fato, nada justifica que qualquer Município, independentemente da população, seja representado judicial e extrajudicialmente por servidor ocupante de cargo em comissão (sempre mais suscetível à pressão política em razão da natureza precária de sua nomeação) ou por escritório de advocacia (que ora patrocina o Ente, tomando ciência de dados e informações da Administração, e, não raro, posteriormente litiga contra o mesmo Ente a que em tempos pretéritos patrocinava), sob pena de risco concreto ao interesse público.

Repiso, novamente, a indagação já realizada anteriormente, apenas para ratificar a impropriedade de utilização de critérios populacionais para tratar do tema. Seria defensável, de forma

hipotética, se sustentar a tese de alteração do texto constitucional para se definir que apenas Estados da Federação com um número “x” de habitantes deveriam ter obrigatoriamente em seus quadros Procuradores aprovados após concurso público, enquanto que os demais Estados da Federação poderiam ter cargos em comissão fazendo a sua representação ou por meio de escritórios de advocacia privados?

Quer parecer, novamente, que resposta a tal indagação hipotética seria negativa.

Igual raciocínio deve se emprestar aos Municípios, posto que as razões que impedem que Estados da Federação sejam representados por pessoas outras que não seus Procuradores aprovados após concurso público são rigorosamente as mesmas razões que impedem que os Municípios sejam representados por comissionados ou por escritórios privados.

De igual forma, para fins remuneratórios também não se apresenta razoável a utilização de critério meramente populacional, dividindo a carreira entre Procuradores de município com mais ou com menos de 500.000 mil habitantes, conforme redação conferida na PEC 443-A.

Deve se ter em consideração, ainda, que seja um Procurador do Estado (de qualquer Estado da Federação) ou um Procurador do Município (de qualquer Município da Federação) o estabelecimento de remuneração digna, compatível com as demais carreiras de Estado, mostra-se como salutar para a preservação do interesse público, atraindo para os quadros das Procuradorias profissionais especializados e que objetivem a construção de uma carreira perene, sem solução de continuidade, a fim de manter a memória administrativa e a perfeita fluência das atividades precípuas das Procuradorias.

Os Procuradores do Município são os órgãos de atuação da Procuradoria Geral do Município no exercício de suas atribuições, atuando na preservação do interesse público, traduzidos na proteção do erário e na viabilização de políticas públicas, razão pela qual merecem o recebimento de remuneração digna em todos os municípios (com mais ou com menos de 500 mil habitantes)!

Cumprido destacar que entre os Advogados Públicos (Procuradores do Município, Procuradores do Estado, Procuradores da Fazenda Nacional, Advogados da União), Magistrados, Membros do Ministério Público e da Defensoria Pública inexistem qualquer relação de hierarquia ou subordinação, devendo se respeitar o devido tratamento isonômico às carreiras jurídicas de Estado, inclusive no aspecto remuneratório.

Deve se atentar que a tese interpretativa ora prevalecente quanto ao teto remuneratório previsto no artigo 37, XI, da CRFB/88 encontra amparo na unidade entre as carreiras jurídicas de Estado, posto que o vocábulo “Procuradores” previsto no texto constitucional seria gênero, contemplando os procuradores estaduais, distritais e municipais.

Assim, da mesma forma que entre Procuradores municipais e estaduais não deve existir distinção para fins de teto remuneratório, em razão da simetria na relevância de suas atribuições no pacto federativo, também não se mostra salutar a distinção remuneratória drástica entre os próprios procuradores municipais, com a instituição (inovação), em sede constitucional, de critérios remuneratórios com base em número populacional (conforme texto ora proposto na PEC 443-A), excluindo do alcance da norma constitucional a grande maioria dos procuradores municipais, criando verdadeiro abismo no seio da própria carreira.

Registre-se que as indagações e hipóteses levantadas no presente ensaio servem como provocação ao debate e para reflexão de todos os Procuradores municipais. Parece relevante se encontrar algo mais harmonioso para a carreira de Procurador do Município, que caminhe para a convergência e aproxime o máximo possível os seus integrantes, impedindo a tão indesejada fragmentação e ampliação de disparidades, seja no aspecto remuneratório (a que a PEC 443-A tem grande potencial para deflagrar) ou no aspecto estrutural das procuradorias municipais.

Não se deve descuidar, por certo, da existência de disparidades econômicas, sociais e políticas entre os diversos municípios brasileiros, disparidades estas que também existem entre os Estados da federação e, nem por isso, se cogita o fracionamento da carreira de Procurador do Estado.

Assim, a diversidade econômico-social entre os municípios não pode ser colocada como óbice intransponível ao fortalecimento institucional das procuradorias municipais e ao reconhecimento das prerrogativas dos Procuradores municipais, integrantes de carreira típica de Estado cujo ingresso isonômico deve se dar por concurso público.

Mostra-se essencial a adoção de medidas concretas que visem à estruturação das procuradorias municipais, com a proposição de normas que garantam remuneração justa aos Procuradores de todos os municípios brasileiros, mesmo que de forma diferida no tempo, a fim de permitir o planejamento orçamentário dos entes municipais, com a projeção do possível impacto financeiro.

3. Proposições para o Debate

Diante do que exposto, em relação à remuneração dos Procuradores municipais, mostra-se relevante o debate sobre a adequação do texto da PEC 443-A objetivando a ampliação dos municípios contemplados, incluindo no texto constitucional não somente os Procuradores de capitais e de municípios com mais de 500 mil habitantes, mas também os Procuradores de municípios que integrem região metropolitana.

Poderia, ainda, ser realizado o debate sobre a inclusão no texto da PEC 443-A de outros critérios razoáveis, como, por exemplo, que levasse em conta aspectos geoeconômicos relevantes e não somente o número de habitantes.

Para os demais municípios que tivessem menos de 500 mil habitantes e que não integrassem região metropolitana, poderia se adotar um prazo mais dilatado para cumprimento da norma constitucional, como por exemplo: municípios de 500 a 250 mil habitantes – 06 anos; de 249 a 150 mil habitantes – 08 anos; de 149 a 50 mil habitantes – 10 anos; até 49 mil habitantes – 12 anos.

Poderia, ainda, além da dilatação do prazo temporal (regras de transição no tempo), se iniciar o debate sobre a juridicidade de fixação no texto constitucional de percentuais diferenciados relativos ao subsídio dos Ministros do STF (inferiores ao que ora proposto para os municípios com maior população), como, a título exemplificativo:

- municípios de 500 a 250 mil habitantes – 06 anos para implementação e percentual mínimo de 80% e máximo de 90,25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, a critério de cada Ente municipal por lei específica;
- municípios de 249 a 150 mil habitantes – 08 anos para implementação e percentual mínimo de 70% e máximo de 90,25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, a critério de cada Ente municipal por lei específica;
- municípios de 149 a 50 mil habitantes – 10 anos para implementação e percentual mínimo de 60% e máximo de 90,25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, a critério de cada Ente municipal por lei específica;
- municípios até 49 mil habitantes – 12 anos para implementação e percentual mínimo de 50% e máximo de 90,25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, a critério de cada Ente municipal por lei específica;

Dessa forma, todos os Procuradores municipais estariam contemplados, sem fragmentação na carreira e sem prejuízo estipendial em razão do estabelecimento de critério baseado unicamente no número de habitantes.

Eventual alegação de que os municípios de menor porte não teriam condições de arcar com a remuneração justa de seus Procuradores também não se mostraria oportuna nesta hipótese, posto que seria estabelecido no texto constitucional lapso temporal considerável (razoável) para que os entes municipais realizassem o devido planejamento orçamentário.

4. Conclusão

Sendo assim, com a adoção dos mecanismos ora sugeridos no texto da PEC 443-A, se caminharia para a unidade da carreira, evitando a sua fragmentação e a ampliação de disparidades remuneratórias entre Procuradores municipais, sendo imperiosa a adoção de medidas constitucionais e legislativas que colaborem com o fortalecimento das instituições, com o fim de garantir a preservação do interesse público, traduzidos na proteção do erário e na segurança jurídica para a implementação de políticas públicas que alcancem toda a população.

Por oportuno, registre-se que as proposições temporais e de percentuais ora veiculadas indicam apenas sugestões, sendo imperiosa a ampla discussão do tema pela carreira a fim de se avaliar os critérios que mais se aproximem do propósito de unificação da classe, sem se descuidar da razoabilidade e da segurança jurídica da proposta.