

20/03/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1557-5 - DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA CAUTELAR)

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI  
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE  
ADVOGADO : CARLOS EDUARDO VIEIRA DE CARVALHO  
REQUERIDA : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA: - 1. Ação direta oposta, mediante invocação dos artigos 67, § 1º, II, c, e 132 da Constituição, à criação da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa, com funções destacadas das atribuídas à Procuradoria Geral do Distrito Federal.

2. Reconhecimento, pela jurisprudência do Supremo Tribunal, da constitucionalidade da manutenção de assessoria jurídica própria, por Poder autônomo (mesmo não personalizado), bem como de capacidade processual das Casas Legislativas (ADI 175, RTJ 154/14, Pet. 409-AgRg, RTJ 132/645 e ADI 825, DJ de 2-4-93).

3. Restrita, porém, essa representação judicial, às hipóteses em que compareça a Câmara a Juízo em nome próprio, não se estendendo às demandas em que deva ser parte a pessoa jurídica Distrito Federal, como, por exemplo, a cobrança de multas, mesmo porventura ligadas à atividade do Legislativo distrital.

4. Inconstitucionalidade formal não evidenciada em juízo cautelar.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da Ata de julgamento e das notas Taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer da ação e rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa da autora. E, deferir, em parte, o pedido de medida liminar, nos seguintes termos: 1) para, sem redução de texto, no caput do art. 57 da Emenda à Lei Orgânica nº 09/96 do Distrito Federal, reduzir o âmbito da representação judicial da Câmara por sua Procuradoria Geral aos casos em que aquele órgão do Poder Legislativo esteja em juízo em nome próprio; 2) suspender a vigência do inciso V do § 1º do art. 57 na redação que lhe deu a mesma emenda, e 3) suspender a vigência, no art. 11, da locução "no âmbito do Poder Executivo".

Brasília, 20 de março de 1997.

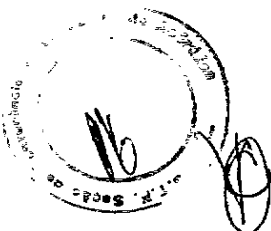
SEPÚLVEDA PERTENCE

*Octavio Gallotti*  
OCTAVIO GALLOTTI

- Presidente

- Relator

/amn/



20/03/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1557-5 - DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA CAUTELAR)

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE  
REQUERIDA : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

01874030  
05550010  
05572000  
00000260

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Trata-se de ação dirigida contra a Emenda n° 9, de 19 de dezembro de 1996, à Lei Orgânica do Distrito Federal e, abaixo transcrita, conservando-se os grifos da petição inicial:

"Art. 1° - Os arts. 57, 110, o caput do 111 e o art. 113 da Lei Orgânica do Distrito Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 57 - O Poder Legislativo será representado por seu Presidente e, judicialmente, pela Procuradoria Geral da Câmara Legislativa.

Parágrafo 1° - São funções institucionais da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa em seu âmbito:

I - representar a Câmara Legislativa judicialmente;

II - promover a defesa da Câmara, requerendo a qualquer órgão, entidade ou tribunal as medidas de interesse da justiça, da Administração e do Erário;

*Octavio Gallotti*

III - promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação da Câmara Legislativa e do Distrito Federal;

IV - prestar consultoria e assessoria jurídica à Mesa Diretora e aos demais órgãos da estrutura administrativa;

V - efetuar a cobrança judicial das dívidas para com a Câmara Legislativa.

Parágrafo 2º - O ingresso na carreira de Procurador da Câmara Legislativa far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

Parágrafo 3º - A Câmara elaborará resolução específica que disporá sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da respectiva carreira de Procurador.

Art. 110 - A Procuradoria Geral é o órgão central do sistema jurídico do Poder Executivo, de natureza permanente, na forma do art. 132 da Constituição Federal.

Art. 111 - São funções institucionais da Procuradoria Geral do Distrito Federal, no âmbito do Poder Executivo:

Art. 113 - Aplicam-se aos Procuradores das Autarquias e Fundações e do Distrito Federal e aos Procuradores da Câmara Legislativa do Distrito Federal os mesmos direitos, deveres, garantias, vencimentos,

*W. Allott*

*proibições e impedimentos da atividade correcional e de disposições atinentes à carreira de Procurador do Distrito Federal.*

Art. 2º - *Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data da sua publicação.*" (fls. 3/5)

Em suma, contra o que se insurge a requerente, é a instituição de uma Procuradoria Geral própria, para exercer, no âmbito da Câmara Distrital, as atribuições cometidas, pela redação original da Lei Orgânica, à Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Invoca, para tanto, a Associação Nacional dos Procuradores do Estado, sob o ponto de vista formal - e sendo a emenda de origem parlamentar -, invasão de competência de iniciativa exclusiva do Governador, para a proposição de leis que alterem o regime jurídico dos servidores públicos (art. 67, § 1º, II, c, da Constituição Federal).

Sob o aspecto material, alega ofensa ao art. 132 da mesma Constituição, aduzindo, no essencial:

*"O texto constitucional é claro: comete aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, e somente a estes, a representação judicial das esferas federativas a que estejam vinculados.*

*Deste modo, resta evidente que os membros da aludida carreira representam em juízo a respectiva unidade, aí incluídos os Poderes que a compõem - Legislativo, Judiciário e Executivo - porquanto o sistema tripartite não*

implica a constituição de três pessoas jurídicas distintas no âmbito do mesmo ente federativo." (fls. 8/9)

Para justificar o pedido de medida liminar, argumenta a requerente:

"Assentadas a plausibilidade e a relevância da questão constitucional aduzida na espécie, cumpre então revelar a necessidade de suspensão imediata dos efeitos da Emenda n. 9.

De fato, com a edição do malsinado diploma legislativo restaram desde logo limitadas as competências dos Procuradores do Distrito Federal, que neste momento se encontram impossibilitados de representar plenamente o ente distrital em juízo ou extrajudicialmente.

Desde o dia 19 de dezembro último, vale dizer, estão órfãs as causas de interesse do Poder Legislativo local. A uma, pelo fato de a Procuradoria Geral do Distrito Federal não mais poder atuar por força do texto da malsinada Emenda à Lei Orgânica. A duas, pela simples razão, de ordem prática de, até a presente data, não haver sido efetivamente implementada a tal Procuradoria Geral da Câmara Legislativa.

Além do mais, a simples e irregular limitação de uma competência constitucionalmente reservada já revela, de per si, que a subsistência da norma pode trazer dano à

*Luiz Allotti*

ordem jurídica constituída, motivo a ensejar a necessidade de suspensão imediata dos efeitos da norma atacada.

A manutenção dos efeitos da Emenda, de outra parte, interfere na própria continuidade do serviço público prestado pela Procuradoria Geral do Distrito, que sempre exerceu com sucesso o seu mister, chegando inclusive a manter Procuradores lotados na Câmara Legislativa do DF para o melhor desempenho de sua função constitucional.

Sobremais, sabe-se que o grande volume de processos hoje acumulados perante o Supremo Tribunal tem causado repetidas demoras nos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade.

Assim, a não concessão da liminar poderá possibilitar a efetivação de situações de fato no âmbito do Poder Legislativo local, as quais, conquanto passíveis de reversibilidade jurídica, devem ser evitadas, a fim de elidir pretensões econômico-financeiras daqueles que, de boa-fé, eventualmente venham a preencher os malsinados cargos.

Em tempo: a Câmara Legislativa do Distrito Federal está realizando inusitado concurso para o inexistente cargo de "advogado" do órgão. Com isso, exsurge ainda o temor de que referido certame, já em fase, tenha o fito de preencher os cargos criados pela Emenda n° 9, consolidando a afronta aos artigos da Constituição de 88.

Presente, portanto, o *periculum in mora* na espécie. Pede-se, preambularmente, a concessão de medida liminar para suspender os efeitos dos artigos 57, 110, 111, *caput*, e 113 da Lei Orgânica do DF, com a redação dada pela Emenda n° 9, de 19 de dezembro de 1996." (fls. 14/5)

Tendo sido solicitadas informações, vieram as de fls. 47/68, que principiam por sustentar a ilegitimidade ativa da associação requerente, visto não representar uma classe, senão um segmento do funcionalismo público.

Contestam, no mérito, a ocorrência de alegada alteração do regime jurídico do cargo de Procurador-Geral do Distrito Federal, pois a emenda impugnada apenas "corrige uma distorção criada pela redação original do art. 57, que atribuía privativamente, ao Procurador-Geral do Distrito Federal, a representação judicial do Poder Legislativo do Distrito Federal" (fls. 53).

Ressaltam a existência de interesses peculiares ao Poder Legislativo (por vezes colidentes com os do Executivo), a recomendar a criação de uma assessoria jurídica e de uma representação judicial, próprias da Câmara Distrital.

Dizem que o órgão em questão é serviço administrativo da Secretaria da Câmara, sobre o qual a esta compete dispor (artigos 32, § 3° e 27, § 3°, da Constituição Federal), suportando as despesas correspondentes às custas de seu orçamento. *Levy allotti*

Criticam a literalidade da interpretação atribuída, pela requerente, ao art. 132 da Constituição, considerando:

"... Em outras palavras, qualquer pessoa, legalmente investida em cargo cujas atribuições sejam a representação judicial e a consultoria jurídica de um Poder de um Estado ou do Distrito Federal, será procurador desse Estado ou do Distrito Federal. A denominação do cargo, entretanto, não será "procurador do Estado" ou "procurador do Distrito Federal", mas "procurador da Assembléia Legislativa" ou "procurador da Câmara Legislativa", a fim de se evitarem os óbvios inconvenientes decorrentes da igualdade de designação." (fls. 63)

Citando precedentes do Supremo Tribunal nas Ações Diretas n° 825 e n° 175, na Suspensão de Segurança n° 955 (AgRg) e na Petição n° 409, arrematam as informações:

"Não estão presentes todos requisitos necessários à concessão da medida liminar pleiteada.

Não há o pressuposto de *fumus boni juris* por força de todos precedentes acima enumerados, os quais indicam que a interpretação dada à norma contida no art. 132 da Constituição Federal pela Suprema Corte é contrária à pretendida pela Autora.

Quanto à possibilidade de substituí-lo pelo da conveniência (RTJ 145/775 e 154/779) da suspensão do ato

*Levy Alvim*



normativo impugnado, a mesma não se verifica em face dos precedentes em sentido contrário." (fls. 67)

É o Relatório. *Levy Alvim*.

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (Relator): - A legitimidade ativa da Autora já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal ao julgar a Ação Direta n° 159, também por ele proposta (RTJ 147/376). Com ressalva do ponto de vista contrário, ali expendido, conheço, pois, da ação.

Ao pronunciar-me, como Relator da Ação Direta n° 175, sobre dispositivo da Constituição do Paraná, que instituiu carreiras especiais para o assessoramento jurídico de cada um dos três Poderes estaduais, principiei por recordar o voto proferido, na fase cautelar daquele mesmo feito, pelo então Relator, eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, cujo magistério continua atual:

*"Sr. Presidente, pediria a atenção para alguns dados deste caso.*

*Trata-se de assistentes, advogados ou assessores jurídicos dos Três Poderes. Recebemos memoriais em que demonstram, por exemplo, que os assessores jurídicos do Judiciário são funcionários, não só estáveis, mas concursados. Na verdade, em relação aos do Judiciário e do Executivo, exercem funções paralelas àquelas que exercem os Procuradores do Estado, pelo menos, no âmbito de consultoria.*

*Note-se que, no parâmetro federal, a Advocacia-Geral da União presta consultoria apenas ao Poder Executivo*

e, em várias Cartas estaduais, temos visto que, em função disso, se vem tornando direito uniforme nos Estados a criação de procuradorias das Assembléias. No caso, criam-se ainda Procuradorias Judiciárias, a título de prestação de assessoria jurídica ao Tribunal. Por isso, não há nenhum escândalo em que tenham o mesmo tratamento dos Procuradores do Estado, digo - leia-se, dos Consultores do Poder Executivo.

No plano federal, declaradamente, durante a elaboração da Constituinte, fiz críticas a esse universo que se criou, misturando o serviço do contencioso da União com a consultoria do Poder Executivo, que, a meu ver, envolve a assessoria jurídica da administração federal: o certo é que se criou um monstro no plano nacional, que vai ser reproduzido nos Estados.

Agora, pelo menos em termos de cautelar, não vejo como manter uma situação privilegiada apenas para aqueles que detenham títulos de Procuradores de Estado.

Na verdade, todo esse pessoal passará a exercer a função que a Constituição Federal definiu como 'Advocacia de Estado'." (fls. 207/8) (RTJ 150/14)

Dessas premissas, pude, sem esforço, extrair o seguinte juízo, acompanhado pela Corte no julgamento definitivo da ação: *Levy Alvim*.

"Vê-se, desde logo, que, no pertinente ao assessoramento jurídico do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, não há margem alguma para a alegação, insita na petição inicial, de invasão da competência natural de Procuradoria-Geral do Estado.

É certo que não possuindo - as Assembléias e os Tribunais - personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembléia e Tribunais).

Poder-se-á, até, discutir a utilidade dessa prática, jamais porém - penso eu - vir-se a considerá-la adequada às funções da Procuradoria do Estado, integrada no Poder Executivo."

Voltaria, ainda, no entanto, Vossa Excelência, Senhor Presidente PERTENCE, a manifestar-se, com a acuidade habitual, acerca da finalidade do art. 132 da Constituição, esclarecendo, em voto oral produzido quando do exame da Petição nº 409 (AgRg):

*Luiz Allotti*

"A meu ver, não cogitou o constituinte de incapacitar as entidades estatais para constituir mandatários ad judicium.

Até o histórico desse tratamento constitucional específico da advocacia de Estado conforta esse entendimento. Cuida-se, na verdade, de disposições que ganharam nível constitucional com o sentido de tornar definitiva a subtração, ao Ministério Público, da sua tradicional dúplice função de guardião da ordem jurídica e de advocacia de Estado. Casa-se com o preceito do capítulo do Ministério Público, art. 129, IX, que veda expressamente à instituição a representação ou a consultoria jurídica das pessoas de direito público." (RTJ 132/645)

Ainda V. Exa., Senhor Presidente, teve a oportunidade de assinalar, em despacho indeferitório (nesse ponto) de medida liminar, devidamente referendado pelo Plenário, na Ação Direta nº 825, do Amapá:

"O reconhecimento da personalidade judiciária de órgãos não personalizados - em particular, dos corpos legislativos -, de relevo específico nas causas, a exemplo desta, em que se visa à composição jurisdicional do conflito entre poderes diversos da mesma entidade estatal ilide, em princípio, a força da impugnação à previsão da existência de uma Procuradoria da Assembléia Legislativa

*Le Gallotti*.

(art. 115), diversa da Advocacia do Estado, que se insere na estrutura orgânica do Executivo." (DJ de 2-4-93).

Vê-se, portanto, que o reconhecimento da capacidade processual da Câmara, e a própria natureza de serviço interno do Legislativo, inerente às funções de assessoria jurídica de seus órgãos, estão a comprometer a relevância da fundamentação jurídica do pedido, tanto no que se refere a arguição de inconstitucionalidade material (art. 132 da C.F.), até aqui tratada com base nos precedentes desta Corte, como no concernente ao suposto vício formal (art. 61, § 1º, II, c). Quanto a este último, porque, uma vez assentada a legitimidade da criação de um setor administrativo da Câmara Distrital (no caso a sua Procuradoria Geral), não será razoável atribuir, ao Governador, a iniciativa de medida legislativa destinada tal finalidade, sob color de que viesse aquele serviço sendo, até então, prestado mediante a colaboração de funcionários do Executivo.

É bem de ver, contudo, que a autonomia do Legislativo (além de consistir na manutenção de seus próprios órgãos de assessoria ou de consultoria) pode-se exercer, no tocante à representação judicial, somente quando compareça a Câmara a Juízo em nome próprio, não quando seja parte na demanda a pessoa jurídica de direito público do Distrito Federal.

Desta última hipótese excludente de representação judicial da Câmara, por sua Procuradoria, revela-se claro exemplo a constante do inciso V da nova redação do art. 57 da Lei Orgânica

(Emenda n° 9-96), pois é, como um todo, a Fazenda do Distrito Federal, a destinatária da cobrança das dívidas, mesmo quando porventura ligadas às atividades da Câmara.

Em coerência com esse entendimento, conheço da ação, mas apenas em parte defiro o pedido de medida cautelar, para, sem redução de texto do caput do citado art. 57, limitar o exercício da representação judicial da Câmara Legislativa por sua Procuradoria aos casos em que venha aquela Casa, a Juízo, em nome próprio e, ainda, para suspender a vigência do inciso V do § 1° do mesmo art. 57, bem como, no art. 111, os efeitos da expressão "no âmbito do Poder Executivo", tudo em relação à Emenda n° 9, de 1996, à Lei Orgânica do Distrito Federal, e até decisão final da ação, pelo Supremo Tribunal. *Levy Alotto*

/amn/

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1557-5 - medida liminar  
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI  
REQTE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE  
ADV. : CARLOS EDUARDO VIEIRA DE CARVALHO  
REQDO. : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal conheceu da ação e rejeitou a preliminar de ilegitimidade ativa da autora. E deferiu, em parte, o pedido de medida liminar, por unanimidade, nos seguintes termos: 1) para, sem redução de texto, no caput do art. 57 da Emenda à Lei Orgânica nº 09/96 do Distrito Federal, reduzir o âmbito da representação judicial da Câmara por sua Procuradoria Geral aos casos em que aquele órgão do Poder Legislativo esteja em juízo em nome próprio; 2) suspender a vigência do inciso V do § 1º do art. 57 na redação que lhe deu a mesma emenda, e 3) suspender a vigência, no art. 111, da locução "no âmbito do Poder Executivo". Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves e Ilmar Galvão. Plenário, 20.3.97.

01874030  
05550010  
05574000  
00000430

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário