



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0187.5/2016

“Regulamenta a atividade de consultoria jurídica nas estatais, conferindo garantias aos advogados e delimitando responsabilidades e dá outras providências.”

Autor: Deputado Mário Marcondes

Relator: Deputado Ricardo Guidi

I – RELATÓRIO

Redistribuído a este Relator, retornam os autos do Projeto de Lei acima identificado (fl. 90), após cumprido o diligenciamento encaminhado à Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC) – do qual derivam as manifestações de fls. 14/15, 17/22 e 23/37, elaboradas, respectivamente, por aquela Pasta, pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e Procuradoria-Geral do Estado (PGE) – bem como o diligenciamento encaminhado à Ordem dos Advogados do Brasil/SC.

O texto legislativo proposto (fl. 02), constituído por 5 (cinco) artigos, visando regulamentar a atividade de consultoria jurídica nas estatais, conferindo garantias aos advogados e delimitando responsabilidades e dar outras providências, está assim justificado (fls. 04/06):

[...] o presente Projeto de Lei é importante na medida em que regulamenta a atividade de consultoria jurídica nas estatais, conferindo garantias aos advogados e delimitando responsabilidades. Ademais, cria-se uma espécie de salvaguarda ao gestor que segue as orientações jurídicas internas, ao garantir a assistência na defesa de posições que foram tomadas com base em pareceres prévios. Ao defender o gestor ou qualquer outro agente, a entidade estará fazendo uma autodefesa, porquanto o ato questionado foi tomado em observância à política interna e aos padrões de compliance.

[...]

Referentemente à diligência antes noticiada, transcrevo abaixo a narrativa efetuada pela SCC (fls. 14/15):

[...]

Diante da matéria objeto da proposição, foram consultadas de



ofício a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e a Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

A SEF [...] ressaltando que "[...] dois aspectos do projeto de lei apresentam relevância financeira. Um deles, tratado no art. 3º, diz respeito à atuação do órgão jurídico da estatal em defesa dos gestores e agentes em processo administrativo ou judicial. Tal disposição viria a permitir a atuação dos empregados públicos em defesa de interesses pessoais de agentes públicos, eventualmente aumentando a carga de trabalho e exigindo contratação de novos profissionais para suprir a demanda. E outro se refere aos honorários de sucumbência. O art 4º do projeto de lei determina que tal verba é devida aos advogados das empresas estatais, não integrando salário ou a remuneração. Não se sabe o tratamento hoje dado pelas empresas no que se refere aos honorários de sucumbência. Entretanto, caso integrem a receita da empresa, tal medida viria a reduzir o resultado da empresa, pois a receita passaria a ser dos seus advogados, e não mais da empresa. Há, assim, interesse indireto do Tesouro Estadual no assunto, considerando-se que a aplicação da referida lei poderia reduzir os eventuais dividendos devidos ao Estado de Santa Catarina em função de sua participação acionária nas referidas empresas. Dessa forma, considerando-se o cenário econômico atual, que evidencia uma queda real de arrecadação, é vital que sejam sustadas e evitadas quaisquer ações ou programas de governo que aumentem a despesa, ou reduzam a receita, sob pena de ocorrer desequilíbrio das contas estaduais".

A PGE, como órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, concluiu, nos termos do Parecer nº 450/16, pela inconstitucionalidade do PL em questão, "[...] o que se resume nos seguintes itens: a) o Estado de Santa Catarina não tem competência para dispor sobre questões comerciais (art. 22, I, da CF), do trabalho (art. 22, I, da CF) e condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI, da CF), privativas da União, do que são exemplos as matérias inauguradas no projeto de lei a respeito da responsabilização, independência, dispensa dos advogados de empresas públicas e sociedades de economia mista; (Fl. 2 do Ofício nº 1268/SCC-DIAL-GEMAT, de 10/10/2016)

b) a questão dos honorários de sucumbência dos advogados empregados das empresas estatais fica por ora prejudicada em virtude das inconstitucionalidades anteriores. Em regra os honorários dos advogados de empresas estatais estão regulados no estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e sua aplicabilidade gravita em torno da constitucionalidade do art. 4º da Lei n. 9.527/97 e das normas coletivas em vigor (sobre o tema vide medida cautelar deferida na ADI n. 1.194-4/DF e ADI 3396-4 pendente de julgamento). Com efeito, o



projeto de lei é inconstitucional, óbice intransponível para sua aprovação no parlamento catarinense.
[...]

No que toca a diligência efetivada à OAB/SC, transcreve-se, resumidamente, a seguinte manifestação:

[...]
No que tange ao art. 2º, suso, de acordo com posicionamento já firmado pelo STF que reconheceu a impossibilidade de responsabilização dos advogados públicos pelo conteúdo de pareceres técnico-jurídicos meramente opinativos, bem como a recente proposta de recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, de que a emissão de parecer técnico não vinculativo por advogado parecerista não constitui, por si só, crime ou ato de improbidade administrativa, a comissão se manifesta favoravelmente à matéria [...]

[...]
Referente ao art. 4º da Proposição parlamentar ora em análise, e de acordo com o disposto no art. 23 da Lei nº 8.906/94 e art. 85 *caput* e §§ 1º e 19 do CPC [...] Considerando ainda, além da previsão legal supracitada, que os honorários sucumbenciais não integram a remuneração do advogado público, e, portanto não são pagos pelos cofres públicos e sim pela parte vencida, [...] a Comissão se manifesta favoravelmente a previsão contida no art. 4º, respeitado o teto remuneratório.

É o relatório.

II – VOTO

Em que pese o nobre propósito visado pelo Autor, bem como a manifestação favorável da OAB/SC sobre a matéria, a meu juízo, sopesando as contribuições trazidas aos autos, entendo que a presente proposta legislativa viola o disposto no art. 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal, que prevê a competência privativa da União para legislar sobre o direito do trabalho e sobre condições para o exercício profissional, vez que, como se constata, fixa atribuições aos advogados de empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 1º), estabelece garantias a eles (art. 2º), além de tratar de honorários sucumbenciais (art. 4º).



Importante anotar que no aludido art. 22 da CF/88 reside um núcleo material em que se concentra a discriminação constitucional de atribuições privativas da União, tornadas inacessíveis, em face da cláusula de bloqueio, às demais pessoas estatais, reservada, unicamente, a hipótese de autorização excepcional para o Estado-membro legislar sobre pontos específicos concernentes às matérias reservadas, desde que formalizada essa delegação normativa em sede de Lei Complementar federal (CF, art. 22, parágrafo único).

A respeito, observo, ainda, que não há lei complementar que autorize o Estado de Santa Catarina a legislar sobre relações de trabalho e condições para o exercício da profissão de advogado, até porque tal matéria é objeto 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)", editada no exercício daquela competência privativa.

A propósito das inconstitucionalidades apontadas, trago à colação os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital nº 3.136/2003, que "disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal". 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre "condições para o exercício de profissões" (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI nº 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI nº 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC nº 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI nº 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC nº 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º



da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a "liberdade de associação sindical", uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada" (ADI 3.587, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 22.2.2008).

Também:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88). Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente.

1. A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes. A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser "livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer", deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional. [...] (ADI 4.387, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 10.10.2014)

Registre-se que nessa linha argumentativa reside a essência da manifestação da PGE, acima transcrita parcialmente, também contrária ao prosseguimento do presente feito.

Por fim, assinala-se, ainda, que o art. 4º do Projeto de Lei em exame também ultraja a Lei federal nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, que no seu art. 4º disciplina:



Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994¹, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Em face do exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do **Projeto de Lei nº 0187.5/2016**, por afrontar o art. 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal, e, igualmente, por agravar o art. 4º da Lei federal nº 9.527, de 1997.

Sala da Comissão,

Deputado Ricardo Guidi
Relator

¹ Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil). **Capítulo V/Título I. Do Advogado Empregado.** [...] Art. 21. Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.