

### NOTA TÉCNICA

**Assunto:** Análise da juridicidade e da pertinência e relevância da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição Federal (EC) nº 17/2024, que visa conferir autonomia administrativa, técnica e orçamentária às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e à Advocacia-Geral da União (AGU).

#### **1. OBJETO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL (EC) Nº 17/2024**

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) nº 17/2024, apresentada pelo Deputado Carlos Sampaio (PSD/SP) e outros, que visa conferir autonomia administrativa, técnica e orçamentária às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e à Advocacia-Geral da União (AGU).

Sustenta o autor da proposta, que “somente o fortalecimento da institucionalização constitucional das carreiras consagradas nos artigos 131 e 132 da Constituição de 1988 pode garantir essa dupla vertente da Advocacia Pública, que promove a PROBIDADE, orientando bem na atividade consultiva, e O FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA, pautada em valores consagrados na ordem jurídica e defendida pela atuação permanente dos advogados públicos”.

O texto de ambos os dispositivos assim ficou redigido na proposta:

“Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União, seus órgãos vinculados, e às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, integrados pelos Advogados e Procuradores de que tratam os artigos 131 e 132 desta Constituição, são asseguradas autonomia administrativa, técnica e orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

“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 e do Distrito Federal, 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”.

A proposta tramita em regime especial (art. 202 c/c 191, I, Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e está sujeita à apreciação do Plenário, tendo sido distribuída apenas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJ. Na CCJ da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Domingos Neto (PSD-CE) foi designando como relator.

Em 24/03/2026, após o prazo para apresentação de emenda, o relator apresentou seu parecer, pela admissibilidade da proposta. Segundo o relator:

(...) a proposta apresentada não ofende a forma federativa de Estado. Na verdade, reforça núcleo essencial do art. 18 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. A proposição foi apresentada por, no mínimo, um terço dos Deputados Federais, conforme o atestado pela Mesa Diretora desta Casa, obedecendo-se, assim, à exigência constante do art. 60, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 201, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A matéria tratada na proposta não foi objeto de nenhuma outra rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa, não ocorrendo, portanto, o impedimento mencionado no art. 60, § 5º, da Constituição. De outro lado, em acréscimo, também não viola a Separação de Poderes, previsto no art. 2º do Texto da Carta Constitucional de 1988, menos ainda o voto direto, secreto, universal e periódico ou direitos e garantias individuais ali previstos. Igualmente, não se vislumbra, tendência para abolir cláusula pétrea implícita, consistente nos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988. Por fim, atinentes aos limites circunstanciais ao Poder Constituinte derivado, não estão em vigor nenhuma das hipóteses enumeradas no § 1º do art. 60 da

Constituição Federal (intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio)”.

O parecer do Deputado Federal Domingos Neto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na reunião deliberativa extraordinária, realizada em 05/05/2026, de modo que a PEC será encaminhada ao Plenário da Câmara, para posterior deliberação e votação.

## 2. DA JURIDICIDADE DA PROPOSTA E DA SUA PERTINÊNCIA E RELEVÂNCIA

Dentro do Título IV (“Da Organização dos Poderes) da Constituição Federal de 1988, o Capítulo IV trata das ditas “Funções Essenciais à Justiça”, relacionando (i) o Ministério Público; (ii) a Advocacia Pública; (iii) a Advocacia; e (iv) a Defensoria Pública – sem qualquer hierarquia entre as instituições listadas.

O Constituinte de 1988 reconheceu a importância das referidas instituições, pois, dado o princípio da “inércia da jurisdição”, para que os princípios balizares republicanos sejam concretizados na atividade própria do Poder Judiciário, é necessário que se garanta uma estrutura mínima de “prerrogativas” às entidades que diariamente instigam à Justiça a se debruçar sobre as demandas que lhe são direcionadas.

Conforme lembra José Afonso da Silva, no que se refere às instituições públicas listadas no referido Capítulo IV, “[...] saíram, portanto, 'da mera condição de servidores públicos burocráticos, preocupados apenas com o exercício formal da atividade administrativa de defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública para se tornarem peças relevantes da plena configuração desse tipo de Estado [Estado Democrático de Direito]'. ” — (SILVA, José Afonso da. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV, v. 230, p. 281-290, out./dez. 2002).

No mesmo sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca que “esse complexo de advocacias, as funções essenciais à justiça, atuando como órgãos técnicos, no interesse direto ou indireto da cidadania, é que garante, em última análise, a provocação dos órgãos de atuação legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado para as providências de suas respectivas competências.” - (MOREIRA NETO, Diogo de

Figueiredo. As funções essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV, v. 202, p. 65-78, out./dez. 1995).

No que toca à Advocacia Pública, a Constituição Federal prevê:

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”.

Portanto, nos termos do texto constitucional, compete à Advocacia Pública a representação judicial e extrajudicial, bem como a consultoria jurídica, da União e dos demais entes subnacionais, em clara atividade que extrapola o mero interesse governamental da ocasião, para exercer a chamada “Advocacia de Estado”<sup>1</sup>.

Ocorre que, diferentemente do Ministério Público e da Defensoria Pública, a Advocacia Pública – embora tenha seu relevante e imprescindível papel de defesa dos valores fundamentais da República e representação democrática reconhecido por todos – é a única das Funções Essenciais à Justiça, dentre as entidades públicas, que não é dotada pela Constituição de orçamento próprio.

É oportuno lembrar que a Advocacia Pública não é “materialmente”

---

<sup>1</sup> Podemos diferenciar “Advocacia de Estado”, seguindo a doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. A primeira, e a advocacia pública em sua plenitude constitucional (AGU, Procuradorias Estaduais e Municipais). Tem caráter permanente e impessoal. Seu compromisso primordial é com o interesse público primário (o bem comum, a sociedade), com a legalidade, com a moralidade administrativa e com a higidez do patrimônio público; já a segunda, é a defesa de interesses políticos transitórios, partidários ou puramente contingentes do governante que ocupa o poder naquele momento. A doutrina adverte que o desvirtuamento da Advocacia de Estado em Advocacia de Governo viola o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, da CF). (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais**. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 41-55, 1992).

subordinada ao Poder Executivo. Com efeito:

“(…) os órgãos de advocacia pública, conquanto em geral componham a estrutura administrativa dos Executivos das unidades federadas, não se encontram juridicamente subordinados a esse Poder da República. Afinal, a circunstância de o constituinte deles não haver se ocupado no capítulo relativo ao Poder Executivo (Capítulo II do Título IV da Constituição), posicionando-os, na topologia da organização dos poderes, entre as chamadas “Funções Essenciais da Justiça” (Capítulo IV do Título IV da Constituição), portanto ao lado do Ministério Público e da Defensoria Pública, os aproxima dessas duas outras procuraturas constitucionais, distanciando-os, por conseguinte, dos órgãos subordinados que compõem o Executivo” (MADUREIRA, Claudio Penedo. ADVOCACIA PÚBLICA: ÓRGÃO DO ESTADO OU DO PODER EXECUTIVO?. Quaestio Iuris. vol. 09, nº. 02, Rio de Janeiro, 2016. pp.1155-1174).

Nessa ordem de ideias, o Provimento nº 114/06 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em art. 5º, disciplina que “é dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública”.

Todavia, a independência técnica e defesa dos princípios republicanos do Estado de Direito restam potencialmente vulnerados ante a ausência de autonomia administrativa, técnica e orçamentária à Advocacia Pública. Isso porque, nos termos da justificativa do PEC 17/24:

“(…) a orientação e defesa jurídica do patrimônio e interesses do Estado não é atribuição específica dos “Poderes clássicos”, mas constitui competência própria da Advocacia Pública, que, por consequência, da mesma forma que as demais funções essenciais à Justiça, não pode nem deve manter relação de submissão ou subordinação em relação às demais, como fazem crer algumas fontes de resistência, sob pena de transformá-la em manto para encobrir desvios das mais variadas ordens. (...) Somente o fortalecimento da institucionalização constitucional das carreiras consagradas nos artigos 131 e 132 da Constituição de 1988 pode garantir essa dupla

vertente da Advocacia Pública, que promove a PROBIDADE, orientando bem na atividade consultiva, e O FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA, pautada em valores consagrados na ordem jurídica e defendida pela atuação permanente dos advogados públicos”.

Essa orientação e a defesa jurídica do patrimônio e interesses do Estado, portanto, somente será devidamente alcançada com a garantia de autonomia administrativa, técnica e orçamentária à Advocacia Pública, protegendo seus membros de pressões e interesses que não representam os fins e objetivos constitucionalmente almejados pelo Estado.

Do ponto de vista da constitucionalidade da PEC 17/24, oportuno mencionar que inexistente qualquer vício formal que macule a tramitação da proposta: nos termos apresentados no parecer do relator na CCJ da Câmara dos Deputados, a proposição foi apresentada por, no mínimo, um terço dos Deputados Federais, conforme o atestado pela Mesa Diretora desta Casa, obedecendo-se, assim, à exigência constante do art. 60, inciso I, da Constituição Federal; não tem por objeto matéria que viole, ainda indiretamente, qualquer “cláusula pétrea” prevista no art. 60, § 4º, da Constituição Federal; a matéria tratada na proposta não foi objeto de nenhuma outra rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa, não ocorrendo, portanto, o impedimento mencionado no art. 60, § 5º, da Constituição.

Além disso, a PEC 17/2024 se limita a incluir o “art. 132-A” e alterar a redação do art. 168 da Constituição Federal, de modo que a autonomia administrativa, técnica e orçamentária, seria assegurada dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. É importante ressaltar que a proposta não confere à Advocacia Pública a prerrogativa de propositura de leis, seja para a criação e extinção de cargos, política remuneratória ou planos de carreira, ao contrário do que ocorre atualmente com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, que possuem tal previsão constitucional.

Quanto ao aspecto material, a aprovação da PEC 17/24 recebe amplo apoio das entidades representantes da Advocacia Pública. Por exemplo, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE) celebrou a aprovação do parecer pela

admissibilidade da proposta na CCJ, reforçando a “intensa atuação” da entidade pela aprovação da tal pauta<sup>2</sup>. No âmbito das carreiras que compõem a Advocacia Pública Federal, por exemplo, a Associação Nacional do Advogados Públicos Federais (ANAFE)<sup>3</sup>; a Associação Nacional dos Membros das carreiras da Advocacia-Geral da União (ANAJUR)<sup>4</sup>; e o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ)<sup>5</sup> também demonstraram seu posicionamento pela aprovação da proposta.

Desta forma, levando em consideração o princípio democrático, evidente que há convergência e interesse dos membros da Advocacia Pública na aprovação do teor da PEC 17/24, que servirá como medida a fortalecer a independência técnica dos advogados, com o objetivo de concretizar uma “Advocacia de Estado”, forte combatente e compromissada da ordem democrática e dos princípios republicanos.

Por fim, em que pese não estar citada nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, entendemos que não haveria qualquer prejuízo – na verdade, impõe-se – que a autonomia administrativa, técnica e orçamentária às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e à Advocacia-Geral da União (AGU) também seja estendida às procuradorias municipais.

É certo que cada um dos 5.569 municípios do Brasil possui uma realidade diferente, mas, uma vez realizada escolha política pela instauração do órgão da Procuradoria Municipal, inexistirá qualquer razão jurídica que justifique a não extensão às Procuradorias Municipais da plenitude de todas as prerrogativas reconhecidas à Advocacia Pública Federal, Estadual e Distrital. Entretanto, como não foram apresentadas emendas no prazo regimental, a CCJ da Câmara Deputados aprovou o relatório final da PEC sem a inclusão das Procuradorias Municipais, não seria, portanto, mais possível no Plenário da “Casa do Povo” a sua inclusão<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://anape.org.br/noticias/ccj-aprova-autonomia-orcamentaria-das-procuradorias-e-pec-avanca-na-camara>

<sup>3</sup> <https://anafe.org.br/com-atuacao-decisiva-da-anafe-ccj-aprova-pec-17-2024-e-pl-5531-2016-sobre-autonomia-orcamentaria-e-exercicio-da-advocacia-fora-das-atribuicoes-institucionais/>

<sup>4</sup> <https://www.anajur.org.br/noticias/ato-no-congresso-nacional-reune-centenas-de-advogados-publicos-de-todos-os-estados-do-brasil-em-defesa-da-autonomia-da-agu>

<sup>5</sup> <https://sinprofaz.org.br/2024/noticias/sinprofaz-celebra-avanco-historico-com-aprovacao-da-pec-da-autonomia-e-do-pl-da-advocacia-fora-das-atribuicoes-institucionais-na-ccj/>

<sup>6</sup> RICD. “Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que a Proposta de Emenda à Constituição Federal (EC) nº 17/2024, que visa conferir autonomia administrativa, técnica e orçamentária às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e à Advocacia-Geral da União (AGU), é juridicamente viável, vez que não há ofensa ao processo legislativo de reforma da Constituição Federal, em especial por inexistir ofensa às “cláusulas pétreas” previstas no art. 60, § 4º, da Carta Magna.

Em relação à pertinência e relevância da proposta, é certo o reconhecimento da autonomia administrativa, técnica e orçamentária à Advocacia Pública tem o mérito de assegurar a efetiva independência técnica dos advogados públicos, fortalecendo uma das funções essenciais à justiça, na busca da defesa do princípio democrático e da concretização dos princípios republicanos.

Oportuno mencionar que a PEC 17/2024 se limita a incluir o “art. 132-A” e alterar a redação do art. 168 da Constituição Federal, de modo que a autonomia administrativa, técnica e orçamentária, seria assegurada dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Logo, a proposta não confere à Advocacia Pública a prerrogativa de propositura de leis, seja para a criação e extinção de cargos, política remuneratória ou planos de carreira, ao contrário do que ocorre atualmente com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, que possuem tal previsão constitucional.

Quanto às Procuradorias Municipais – às quais devem ser asseguradas as prerrogativas das demais procuradorias –, infelizmente o adiantar do processo legislativo impede a sua atual contemplação na PEC 17/24.

Sendo assim, propor-se a aprovação do presente arrazoadado, de modo a subsidiar a Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Paraná (OAB-PR) no apoio

---

Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. **§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quorum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer**” – grifou-se.



institucional à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição Federal (EC) nº 17/2024.

Curitiba, 01 de julho de 2026.

**Rafael Augusto Pires Mangini**

Membro Relator da Comissão de Advocacia Pública

OAB/PR 75.696