

VOTO :

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

Ementa : Direito constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que atribui a consultoria e o assessoramento jurídico de Fundação pública a agentes fora da carreira de procurador do estado.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 29 e Anexos I, III e IV da Lei nº 4.797/2019 do Estado do Amazonas, que criou o cargo de advogado público da Fundação Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas – AMAZONPREV.

2. O art. 132 da Constituição Federal confere aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira única, a atribuição exclusiva das funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das unidades federativas.

3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta. Precedentes.

4. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 29 e Anexos I, III e IV da Lei 4.797/2019 do Estado do Amazonas, bem como do Anexo III da Lei Complementar nº 30/2001 do mesmo ente federativo, por arrastamento. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional, por violação do art. 132 da CF, a criação de órgão ou de cargos jurídicos fora da estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, com atribuições de representação judicial, consultoria e/ou assessoramento jurídico de autarquias e fundações públicas estaduais”.

1. A questão debatida nos autos se refere à legitimidade constitucional da criação, por lei estadual, de órgão jurídico paralelo à Procuradoria-Geral do Estado, com funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico de fundação pública estadual.

2. A matéria não é inédita nesta Corte, cuja jurisprudência conta com diversos precedentes versando aspectos variados do tema. Pela similitude com a questão versada nestes autos, destaco inicialmente a seguinte ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE CRIA O CARGO DE PROCURADOR AUTÁRQUICO, EM ESTRUTURA PARALELA À PROCURADORIA DO ESTADO . INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes.

2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais.

3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual , incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT).

4. Na linha dos precedentes desta Corte, considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF /88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição.

5. A transformação de cargos e a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constituem flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88).

6. **Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “ É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual ”**

(ADI 5.215, sob a minha relatoria, grifos acrescentados).

3. O art. 132 da CF trata da advocacia pública dos Estados e do Distrito Federal, assim dispondo:

“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 (redação dada pela EC nº 19/1998)”.

4. Da literalidade desse dispositivo, infere-se que a Constituição confere poderes de representação jurídica e de consultoria, no âmbito estadual, somente aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, cujo ingresso na carreira depende de aprovação em concurso público. Trata-se, portanto, de *competência exclusiva* e, por isso mesmo, intransferível a qualquer outro órgão inserto na estrutura da respectiva entidade federativa. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal exige, assim, *unicidade orgânica*, o que impede a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta.

5. A exclusividade da representação judicial e da consultoria jurídica das respectivas entidades federativas pelos membros das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, como já assinalado, vem sendo afirmada pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes, entre os quais destaco:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS nºs 9.332/2011 e 9.350/2011) DO ESTADO DA PARAÍBA: ART. 3º, INCISO I, ALÍNEA A (na elaboração de documentos jurídicos) E ANEXO IV, ITENS NS. 2 A 21 (NAS PARTES QUE CONCERNEM A CARGOS E A FUNÇÕES DE CONSULTORIA E DE ASSESSORAMENTO JURÍDICOS) CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. **FUNÇÕES INERENTES AO**

CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO. APARENTE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS RESERVADAS A PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 132). PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR . MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADORGERAL DA REPÚBLICA. DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE REFERENDADA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, PREJUDICADO O RECURSO INTERPOSTO. O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA REGRA INSCRITA NO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: EXCLUSIVIDADE E INTRANSFERIBILIDADE, A PESSOAS ESTRANHAS AO QUADRO DA ADVOCACIA DE ESTADO, DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PROCURADOR DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL. É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina”.

(ADI 4.843-MC, Rel. Min. Celso de Mello, grifos acrescentados).

6. Dessa exclusividade, prevista no art. 132 da CF, se extrai o princípio da unicidade da organização das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, segundo o qual os Procuradores devem ser organizados em carreira dentro de uma única estrutura administrativa. A única ressalva expressa a essa determinação constitucional é o disposto no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis* :

“Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções”.

7. Como se vê, a norma permitiu aos Estados manterem consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, já tivessem órgãos distintos para essas funções . O dispositivo não autoriza as entidades federativas, após a entrada em vigor da Constituição , a criar novos órgãos incumbidos de funções institucionais da Advocacia Pública, distintos das

Procuradorias do Estado, de modo que a criação de mais de um órgão jurídico, além das respectivas Procuradorias, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, caracteriza violação direta ao art. 132 da Constituição.

8. Não se pode deixar de ressaltar, a bem da verdade, que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu exceções à unicidade orgânica da advocacia pública estadual, permitindo que outros agentes exerçam a atividade de consultoria e assessoramento jurídico de órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal. Mas tal entendimento diz respeito a circunstâncias muito específicas, todas amparadas em princípios ou regras constitucionais. São elas: (i) a possibilidade de criação de cargos de *procuradores da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas para a defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes*, bem como a consultoria e o assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) a possibilidade de *contratação de advogados particulares em casos especiais* (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) a existência de consultorias paralelas à advocacia estadual *que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988*, hipótese prevista no art. 69 do ADCT, já acima transcrito.

9. Aliás, mesmo com relação a essa última exceção, o entendimento desta Corte é restritivo, conforme consignei quando da concessão de medida cautelar na ADI 5.393, *in verbis*:

“[...]”

15. (...) **[A] exceção prevista no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi pensada para atender a necessidade momentânea de determinados órgãos ou entidades existentes à época, até que ocorresse a estruturação das Procuradorias-Gerais em todos os Estados e no Distrito Federal.** Se o constituinte originário tivesse autorizado os Estados e o Distrito Federal a perpetuarem as consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais não faria sentido colocar essa norma no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

16. Em outros termos, **tal disposição, pela própria natureza transitória de que se reveste, não autoriza a perpetuação de órgãos consultivos paralelos às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal. E, por se tratar de exceção, tal norma transitória deve ser interpretada restritivamente.** Aliás, como lembrado pelo Procurador-Geral da República, o Supremo Tribunal Federal já afirmou o caráter excepcional e transitório do art. 69 do ADCT (ADI 484, Rel. Min. Eros Grau, Red. para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. em 10.11.2011, DJe 01.02.2012).

17. Isso significa que, **após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou vedado o provimento de cargos vagos ou mesmo a criação de novos cargos pelos Estados e Distrito Federal para consultorias jurídicas existentes quando da promulgação da Constituição Federal. Isto porque o quadro de pessoal dos órgãos paralelos deveria ser considerado em extinção**. É que o intuito do constituinte era ver efetivado, ao longo do tempo, o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Procuradores de Estado previsto no art. 132 da Constituição Federal”.

(ADI 5.393 MC, sob a minha relatoria, grifos acrescentados).

10. A hipótese tratada nestes autos, contudo, não se enquadra em nenhuma das exceções mencionadas. No presente caso, a requerente impugna o art. 29 e Anexos I, III e IV da Lei nº 4.797/2019 do Estado do Amazonas, que cria o cargo de advogado público da Fundação Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas – AMAZONPREV. Entre as atividades típicas a serem desempenhadas, destaca-se (Anexo III):

“ Atividades Típicas

- Proceder aos exames de questões jurídicas, administrativas e de qualquer natureza;

- Executar as atividades técnico-jurídicas, atentando para as normas e procedimentos da administração, envolvendo, ainda, as legislações do Estado e as correlatas ao RPPS;

- Representar a instituição, em juízo, nas questões administrativas, trabalhistas, cíveis, previdenciárias, ou em outros processos de assistência jurídica à Instituição;

- Efetuar estudos e emitir parecer, em matéria jurídica, visando à orientação em questões correlatas a sua área de atuação;

- Assessorar a Instituição em todos os ramos do direito que são pertinentes às atividades da Instituição, sugerindo, quando necessário, alterações na legislação e normativos da Instituição, a partir da interpretação de textos legais;

11. O que se infere é a atribuição de funções típicas de advocacia pública a agentes outros que não os integrantes da carreira de Procurador do Estado do Amazonas. Nesse contexto, eventual possibilidade de assessoramento jurídico deve se circunscrever à assistência e auxílio aos integrantes da advocacia pública estadual, aos quais incumbe propriamente a consultoria jurídica e a representação judicial da fundação.

12. Além disso, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar questão análoga a presente, na ADI 6397, fixou a seguinte tese de julgamento: “ *É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no*

âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”. O julgado foi assim ementado:

“ Direito constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que atribui a consultoria e o assessoramento jurídico de autarquia a agentes que não são procuradores do estado .

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Lei nº 7.751/2015, do Estado de Alagoas, que, ao reestruturar a gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais, criou a autarquia denominada Alagoas Previdência, como unidade gestora única, estruturando seus órgãos internos e definindo as respectivas competências. Atribuição de funções de consultoria e assessoramento jurídico a órgãos e agentes da própria autarquia, em estrutura paralela à Procuradoria-Geral do Estado.

2. O art. 132 da Constituição Federal confere aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira única, a atribuição exclusiva das funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das unidades federativas.

3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta. Precedentes.

4. Pedido julgado procedente, para (i) dar interpretação conforme ao art. 7º, V e §§ 4º e 8º, da Lei nº 7.751/2015, do Estado de Alagoas, para que o diretor jurídico da autarquia e seus eventuais substitutos sejam necessariamente Procuradores do Estado, (ii) declarar a inconstitucionalidade da palavra “jurídica”, constante do art. 13, VII, da Lei nº 7.751/2015, do Estado de Alagoas e (iii) dar interpretação conforme ao Anexo I da referida lei, de modo que o assessoramento jurídico ali previsto seja compreendido como atividade instrumental, de assistência e auxílio aos Procuradores do Estado. Tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”.

(ADI 6.397, sob a minha relatoria, j. em 22.02.2023)

13. Friso, ainda, que o reconhecimento da presente inconstitucionalidade importaria no retorno da legislação anterior, qual seja, a Lei Complementar nº 30/2001 do Estado do Amazonas - que estabelece a criação do cargo de Advogado da AMAZONPREV, razão pela qual, de igual modo, deve ser reconhecida sua inconstitucionalidade por arrastamento.

14. Diante do exposto, julgo **procedente** o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade do artigo 29 e Anexos I, III e IV da Lei 4.797/2019 do Estado do Amazonas, bem como do Anexo III da Lei Complementar nº 30 /2001 do Estado do Amazonas, por arrastamento.

15. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional, por violação do art. 132 da CF, a criação de órgão ou de cargos jurídicos fora da estrutura da Procuradoria do Estado, com funções de representação judicial, consultoria ou assessoramento jurídico de autarquias e fundações públicas estaduais”.

16. **É como voto** .

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/08/2023 09:00