

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
DO ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S) : YASMIM YOGO FERREIRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RORAIMA
ADV.(A/S) : HELDER FIGUEIREDO PEREIRA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO RORAIMESE DOS ADVOGADOS
PÚBLICOS - ARAP
ADV.(A/S) : MARLISSON CAJADO LOBATO

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL DE RORAIMA N. 42/2014. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. EXCLUSIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DA CONSULTORIA JURÍDICA PELOS PROCURADORES DE ESTADO. PRINCÍPIO DA UNICIDADE. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO POR LEIS ESTADUAIS DE CARGOS EM ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COM ATRIBUIÇÕES INERENTES À PROCURADORIA DE ESTADO: IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA EM UNIVERSIDADE ESTADUAL EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. AÇÃO PARCIALMENTE PREJUICADA E NA OUTRA EXTENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata

ADI 5262 / RR

de julgamento, preliminarmente, por unanimidade, **em converter o julgamento da cautelar em julgamento definitivo de mérito**. Em seguida, por unanimidade, **em julgar prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade quanto aos preceitos da Lei n. 764/2010, por ter sido revogada pela Lei n. 1.257/2018, e, na outra parte, parcialmente procedente para: a) declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 42/2014 de Roraima; b) declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Poder Executivo” contida no *caput* do art. 101 da Constituição de Roraima, alterado pela Emenda n. 14/2003, e, por arrastamento, da idêntica expressão prevista na redação originária do dispositivo; c) declarar a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados das Leis estaduais ns. 944/2013, 828/2011, 832/2011 e 815/2011; e d) declarar a constitucionalidade do inc. IV do art. 8º e da Tabela II do Anexo IV da Lei n. 581/2007, em razão do acatamento ao princípio da autonomia universitária**, nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 28 de março de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

27/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S) : YASMIM YOGO FERREIRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : HELDER FIGUEIREDO PEREIRA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO RORAIMENSE DOS ADVOGADOS PÚBLICOS - ARAP
ADV.(A/S) : MARLISSON CAJADO LOBATO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta em 12.3.2015 pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape contra o *caput* e § 3º do art. 101 e o *caput* e parágrafo único do art. 101-A da Constituição de Roraima, incluídos pela Emenda Constitucional estadual n. 42/2014, e do

“art. 5º, na parte do Anexo IV, Tabelas I, CNETS, art. 6º, anexo V, Tabela Única, CNETS-I, art. 7º, na parte que lei cria o Anexo VI, Tabela I, todos da lei n.764/10; art. 8º, inciso IV da lei 581/07, TABELA II - CNES-II -CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL SUPERIOR)- Tabela alterada pela Lei nº 605/07; inciso II do artigo 9º, inciso IX do art. 11, art. 20, caput, e seu §§ 1º e 2º, todos da Lei nº.944/2013; § 3º do artigo 30, TABELA II, ARESD/FG-I, da Lei nº.944/13; inciso I do artigo 39, incisos I e II do art. 40 e de seus §§ 1º ao 13, Anexo I combinado com Anexo VIII, na parte que cria o cargo de analista técnico, na área de atuação de advogado, todos da Lei nº. 828/2011; inciso II do art. 11 combinado com o anexo IV - CNTES I - anexo V - CNETS-I, Anexo VI, todos da Lei nº 832/2011; alínea ‘b’ do

ADI 5262 / RR

inciso II do artigo 8º, alínea 'b' do inciso II do artigo 17, anexo I, e anexo IV, todos da Lei nº. nº. 815/11" (fls. 1 e 2 da petição inicial).

2. Na Emenda Constitucional n. 42/2014 de Roraima se dispôs:

"EMENDA CONSTITUCIONAL N. 042, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2014.

Dá nova redação ao art. 101 e acresce o art. 101-A à Constituição do Estado de Roraima.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA faz saber que o Plenário aprovou e ela, nos termos do art. 39, § 3º da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 101 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 101. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, bem como os Secretários de Estado em razão de suas atividades, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo Estadual. (NR)

§§ 1º e 2º [...]

§ 3º Dos honorários sucumbenciais advindos do exercício da advocacia pública dos profissionais do corpo jurídico da Procuradoria-Geral do Estado e da Administração Indireta do Poder Executivo serão destinados, 30% (trinta por cento) ao Fundo Especial de Sucumbência da Procuradoria-Geral, instituído por Lei Complementar, com a finalidade de capacitação e valorização profissional, e 70% (setenta por cento) rateado entre os respectivos profissionais. (AC)

Art. 2º. Adite-se o art. 101-A com a seguinte redação:

Art. 101-A. A representação judicial e extrajudicial dos órgãos da Administração Indireta é de competência dos profissionais do corpo jurídico que compõem seus respectivos quadros e integram advocacia pública cujas atividades são disciplinadas em leis específicas. (NR)

ADI 5262 / RR

Parágrafo único. Os profissionais do corpo jurídico da Procuradoria-Geral do Estado que integram a advocacia pública continuarão a representar judicial e extrajudicialmente os órgãos da Administração Indireta até o provimento dos cargos dos quadros próprios dos mesmos. (AC)

Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação” (fl. 2 do Evento n. 7).

3. A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape afirma que *“a emenda constitucional aqui referida, na parte [em] que cria e constitucionaliza, por via transversa, a carreira de ‘procurador da administração indireta’ padece de vício de iniciativa e solapa o sistema unitário de Advocacia Pública previsto na Constituição Federal para os Estados da Federação e o Distrito Federal”* (fls. 7 e 8).

Argui inconstitucionalidade da emenda constitucional estadual porque versaria matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo afeta a lei ordinária (arts. 2º, 61, § 1º, inc. II, als. *a, c e e*; 63, inc. I; 84, incs. III e VI da da Constituição da República).

Sustenta ofensa ao *caput* do art. 132 da Constituição da República pois a parte final do *caput* do art. 101 do diploma legal questionado *“limita a representação judicial e extrajudicial dos procuradores ao âmbito do Poder Executivo Estadual”,* requerendo, no ponto, seja *“dada uma interpretação conforme para compreender que os procuradores exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica do ESTADO compreendendo todos seus poderes”* (fl. 19).

Realça a inaplicabilidade da exceção prevista no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias por não haver, quando do advento da ordem constitucional vigente, órgãos de consultoria jurídica separados da Procuradoria-Geral do Estado, argumentando, ainda, que a aplicação dessa regra dependeria *“da existência de servidores com direito à estabilidade inscrita no art. 19, do ADCT, que, no presente caso, também*

ADI 5262 / RR

terminou por ser violada pelos arts. 1º e 2º da Emenda Constitucional n. 42/2014 e pelo artigo 101-A do corpo permanente da Carta Estadual” (fl. 27).

Aponta afronta aos arts. 5º, caput; 25, caput; 37, caput e incs. I e III da Constituição da República, enfatizando a intenção de “assegurar que o ente federado, considerando as suas estruturas da administração direta e indireta, seja atendido por profissionais que integram a chamada Advocacia Pública Estadual, ou seja, por advogados aprovados em concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, submetidos ao mesmo nível de seleção e integrantes da mesma carreira” (fl. 30).

A autora indica ainda dispositivos e anexos de leis estaduais aos quais se refere a parte final do art. 101-A da Constituição de Roraima (Leis estaduais ns. 581/2007, 764/2010, 815/2011, 828/2011, 832/2011 e 944/2013), afirmando serem criados “diversos cargos de provimento em comissão [que] usurpam diretamente prerrogativas e atribuições conferidas constitucionalmente como exclusivas de Procuradores de Estado” (fl. 38), o que se inferiria da nomenclatura mesma dos cargos de livre nomeação e exoneração correspondentes (Procurador Chefe do ITERAIMA; Procurador-Geral da Universidade Estadual de Roraima – UERR; Diretor Jurídico e de Consultor Jurídico, do Quadro de Pessoal do DETRAN/RR; Consultor Jurídico Chefe – CNTES I, do Instituto de Previdência do Estado de Roraima; Procurador Jurídico e Procurador-Chefe da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima – FEMARH-RR; Procurador Jurídico da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado de Roraima – ARES/RR).

4. *Requer medida cautelar para suspender “todos os efeitos do art. 101, caput, e seu § 3º, do artigo 101-A e seu parágrafo único da Constituição do Estado de Roraima e dos artigos 1º e 2º da Emenda Constitucional n. 42/2014 à Constituição do Estado de Roraima” (fl. 51).*

Requer também medida cautelar para que se dê “interpretação

ADI 5262 / RR

conforme aos dispositivos das leis estaduais de Roraima (...) que estabelecem atribuições a cargos e funções comissionadas, de livre nomeação e exoneração ('Procurador Chefe' (CNETS-1), 'Procurador-Geral' (CNES II), 'Procurador Jurídico' (ARESD/FG-I), 'Diretor Jurídico' (D36AS-6), 'Consultor Jurídico' (DAS-5), 'Consultor Jurídico Chefe' (CNTES-I) e 'Consultor Jurídico Adjunto' (CNES-I)), nas autarquias e fundações públicas estaduais em usurpação às atribuições de Procuradores do Estado, no sentido de que tais cargos e funções comissionadas passem a ser ocupadas exclusivamente por procuradores do estado" (fl. 52).

No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade formal dos arts. 1º e 2º da Emenda Constitucional estadual n. 24/2014 e da inconstitucionalidade material *"do artigo 101, caput, na sua parte final, aplicando a técnica de redução de texto do termo "Do Poder Executivo Estadual"; do § 3º do Art. 101; e do art. 101-A e seu parágrafo único ao texto permanente da Constituição do Estado de Roraima (arts. 1º e 2º) da Constituição Estadual n.º. 42/2014"* (fls. 55-56).

Pleiteia a declaração de inconstitucionalidade

"de todas as normas que regulamentem as funções de analistas técnico-advogado, analista jurídico – advogado, da administração indireta, por usurpação das atribuições de procuradores do estado, pelos fundamentos antes ofertados, especialmente o art. 5º, na parte do Anexo IV, Tabelas I, CNETS, art. 6º, anexo V, Tabela Única, CNETS-I, art. 7º, na parte que lei cria o Anexo VI, Tabela I, todos da lei n.764/10; art. 8º, inciso IV da lei 581/07, TABELA II - CNES-II -CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL SUPERIOR)- Tabela alterada pela Lei nº 605/07; inciso II do artigo 9º, inciso IX do art. 11, combinado com art. 20, caput, e seu §§ 1º e 2º, todos da Lei n.º.944/2013; § 3º do artigo 30, TABELA II, ARESD/FG-I, da Lei n.º.944/13; inciso I do artigo 39, incisos I e II do art. 40 e de seus §§ 1º ao 13, Anexo I combinado com Anexo VIII, na parte que cria o cargo de analista técnico, na área de atuação de advogado, todos da Lei nº. 828/2011; do inciso II do art. 11 combinado com o anexo IV - CNTES I - anexo V - CNETS-I, Anexo VI, todos da Lei nº 832/2011; alínea

ADI 5262 / RR

“b” do inciso II do artigo 8º, alínea ‘b’ do inciso II do artigo 17, anexo I, e anexo IV, todos da Lei n.º. 815/11” (fl. 56).

Subsidiariamente, requer interpretação pela qual se restrinja a Procurador de Estado o acesso aos cargos e funções comissionadas discutidas ou, então, que se excluam de suas atribuições atividades reservadas àquele servidor.

5. Em 16.3.2015, apliquei o procedimento previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999, determinando a requisição de informações à Assembleia Legislativa de Roraima, prestadas em 6.4.2015, com o relato do trâmite do projeto legislativo do qual resultou a emenda constitucional impugnada (Evento n. 24).

6. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo deferimento parcial da medida cautelar postulada *“para suspender a eficácia do artigo 101-A da Constituição do Estado de Roraima e da expressão ‘e da Administração Indireta do Poder Executivo’, constante do artigo 101, § 3º, da Carta Estadual, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/14; assim como para que seja conferida interpretação conforme aos dispositivos legais questionados, no sentido de que as funções e os cargos comissionados por eles disciplinados sejam ocupados, exclusivamente, por Procuradores do Estado”* (fl. 34 do Evento n. 38).

7. O Procurador-Geral da República opinou pelo deferimento parcial da medida cautelar para sustarem-se os efeitos da Emenda Constitucional estadual n. 42/2014 em sua integralidade e suspender-se a eficácia dos preceitos legais *“que conferem a servidores públicos de autarquias e fundações roraimenses, ocupantes de cargos em comissão, atribuições próprias de procuradores de estado”* (fl. 34 do Evento n. 40).

8. Admiti o ingresso da Associação Roraimense dos Advogados Públicos – Arap na ação como *amicus curiae*, tendo indeferido o mesmo requerimento feito pela Associação Brasileira de Advogados Públicos –

ADI 5262 / RR

Abrap por falha na sua representação processual e para evitar desnecessária repetição na representação da categoria na mesma sede processual.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape, entidade de classe com atuação nacional, dispõe de legitimidade para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade pela norma do inc. IX do art. 103 da Constituição da República.

O requisito da pertinência temática entre os fins da entidade e o objeto da ação está preenchido.

A petição inicial é subscrita por advogados com poderes específicos para a impugnação das normas.

A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape figurou como autora em outras ações de controle abstrato de constitucionalidade julgadas pelo Supremo Tribunal Federal: ADI n. 159, Relator o Ministro Octavio Gallotti, DJ 2.4.1993; ADI n. 824, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 10.8.2001; ADI n. 1.120, Relator o Ministro Carlos Velloso; ADI n. 1.557, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ 18.6.2004; ADI n. 1.679, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 21.11.2003; e ADI n. 4.261, Relator o Ministro Ayres Britto, DJ 20.8.2010.

2. A autora pede seja declarada a inconstitucionalidade das normas do *caput* e do § 3º do art. 101 e do *caput* e do parágrafo único do art. 101-A da Constituição de Roraima, alterada pela Emenda n. 42/2014:

“Art. 101. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, bem como os Secretários de Estado em razão de suas atividades, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua organização e

ADI 5262 / RR

funcionamento, as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo Estadual. (...)

§ 3º Dos honorários sucumbenciais advindos do exercício da advocacia pública dos profissionais do corpo jurídico da Procuradoria-Geral do Estado e da Administração Indireta do Poder Executivo serão destinados, 30% (trinta por cento) ao Fundo Especial de Sucumbências da Procuradoria-Geral, instituído por Lei Complementar, com a finalidade de capacitação e valorização profissional, e 70% (setenta por cento) rateado entre os respectivos profissionais. (...)

Art. 101-A. A representação judicial e extrajudicial dos órgãos da administração indireta é de competência dos profissionais do corpo jurídico que compõem seus respectivos quadros e integram advocacia pública cujas atividades são disciplinadas em leis específicas.

Parágrafo único. Os profissionais do corpo jurídico da Procuradoria-Geral do Estado que integram a advocacia pública continuarão a representar judicial e extrajudicialmente os órgãos da Administração Indireta até o provimento dos cargos dos quadros próprios dos mesmos”.

Afirma a autora que, na emenda constitucional roraimense, a) dispôs-se sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Enfatiza que, pelo *caput* do art. 101, os procuradores teriam a atuação judicial e extrajudicial restrita a atos do Poder Executivo, em contrariedade ao disposto no art. 132 da Constituição da República.

Acrescenta que, b) no art. 101-A, “ao [se] prever a criação da carreira de ‘procuradores autárquicos’, para a representação judicial, a consultoria e o assessoramento jurídicos das autarquias e fundações estaduais, (...) abri[r-se-iam] as portas para a usurpação das competências atribuídas constitucionalmente aos Procuradores do Estado de Roraima”.

Sustenta que “o sistema unitário de Advocacia Pública adotado pelo mandamento constitucional vigente desde 1988 para os Estados da federação e o Distrito Federal operou e consolidou modelo em que toda a defesa judicial e o

ADI 5262 / RR

consultivo jurídico de cada uma dessas unidades federadas estão a cargo das respectivas Procuradorias Gerais”.

Anota, ainda, que *“a ideia de institucionalização constitucional da Advocacia Pública serve para proteger a independência dos seus membros e, sobretudo, garantir racionalidade e uniformidade na orientação jurídica e na defesa judicial desses entes federados”.*

Assevera que em diversas leis daquele Estado teriam sido criados cargos com atribuições análogas aos de procuradores de Estado: Leis ns. 764/2010, 581/2007, 944/2013, 828/2011, 832/2011 e 815/2011. E salienta que esse *“arcabouço legal instituiu uma verdadeira estrutura paralela de consultoria jurídica no âmbito do Executivo Estadual, em detrimento dos verdadeiros legitimados para tais funções”.*

3. Tem-se das informações da Assembleia Legislativa roraimense que o projeto do qual resultaram as normas questionadas teve *“sua autoria oriunda da reunião de vários deputados [e,] para sua devida tramitação legislativa, fora apresentado Proposta de Emenda Constitucional n.º 007/2014”* (sic, fl. 4, evento 24).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido de que a iniciativa de lei ou de emenda constitucional pela qual se discipline organização e definição de atribuições de órgãos ou entidades da Administração Pública estadual é reservada ao Chefe do Poder Executivo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.894/2001 EDITADA PELO ESTADO DE SÃO PAULO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – LEI

ADI 5262 / RR

ESTADUAL QUE “DISPÕE SOBRE O PREENCHIMENTO DOS CARGOS DE DIREÇÃO EXECUTIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E OUTROS ÓRGÃOS OU ENTIDADES ASSEMELHADOS, RESPONSÁVEIS PELA REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização da Administração Pública. A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO

ADI 5262 / RR

REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes” (ADI n. 3.156/SP, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 1º.8.2018).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. 2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. Precedentes. 3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide

ADI 5262 / RR

também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. 4. Ação direta julgada procedente” (ADI n. 2.654/AL, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 9.10.2014).

A Emenda n. 42/2014 à Constituição de Roraima resultou de Proposta de emenda iniciada por parlamentares, maculando-se formalmente pelo vício formal que a invalida, nos termos requeridos.

4. As Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal são disciplinadas pelo art. 132 da Constituição da República, em seção destinada à Advocacia Pública, no capítulo das funções essenciais à justiça:

“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.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias”.

Na Constituição da República se atribuiu aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, agentes públicos organizados em carreira específica, a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

No art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o

ADI 5262 / RR

constituente originário ressalvou a manutenção de consultorias jurídicas existentes à data da promulgação da Constituição:

“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”.

Após a entrada em vigor da Constituição da República de 1988, não se admite a criação de órgãos distintos das Procuradorias dos Estados para a atividade de representação ou consultoria jurídica.

Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que *“a extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado ‘ad libitum’ pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais”* (ADI n. 4.843-MC-ED-Ref/PB, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 19.2.2015).

5. Na norma do *caput* do art. 101 da Constituição de Roraima, tanto em sua norma originária como após as alterações promovidas pelas Emendas ns. 14/2003 e 42/2014, restringe-se a consultoria jurídica da Procuradoria-Geral ao Poder Executivo.

Tem-se no texto originário do dispositivo da Constituição estadual:

“Art. 101. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado e suas autarquias, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua

ADI 5262 / RR

organização e funcionamento, as atividades de consultoria do Poder Executivo".

Após a Emenda n. 14/2003 a norma passou a ser:

"Art. 101. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria do Poder Executivo".

Com as alterações pela Emenda n. 42/2014 se teve então:

Art. 101. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, bem como os Secretários de Estado em razão de suas atividades, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo Estadual".

6. Adequada, portanto, a interpretação do *caput* do art. 101 da Constituição de Roraima, antes e depois da alteração promovida pela Emenda n. 42/2014, de não restringir a consultoria jurídica desempenhada pela Procuradoria-Geral ao Poder Executivo e abranger as entidades e órgãos dos Poderes da unidade federada, como estabelecido no art. 132 da Constituição da República.

7. Na Emenda n. 42/2014, ao se modificar o § 3º do art. 101 da Constituição roraimense, se suprimiu preceito sobre a investidura na carreira de Procurador do Estado alinhado com a Constituição da República.

Este o teor do § 3º do art. 101 antes do advento da Emenda n. 42/2014:

"§ 3º A Procuradoria-Geral do Estado será integrada pelos Procuradores do Estado organizados em carreira, na qual o ingresso

ADI 5262 / RR

dependerá de nomeações dos aprovados em concurso público de provas de títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Roraima, em todas as suas fases”.

Dispõe o § 3º do art. 101 alterada pela Emenda n. 42/2014:

“§ 3º Dos honorários sucumbenciais advindos do exercício da advocacia pública dos profissionais do corpo jurídico da Procuradoria-Geral do Estado e da Administração Indireta do Poder Executivo serão destinados, 30% (trinta por cento) ao Fundo Especial de Sucumbências da Procuradoria-Geral, instituído por Lei Complementar, com a finalidade de capacitação e valorização profissional, e 70% (setenta por cento) rateado entre os respectivos profissionais”.

A revogação da norma pela qual se estabeleciam a organização em carreira da Procuradoria-Geral do Estado e o ingresso mediante concurso público com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil afastou-se do paradigma do art. 132 da Constituição da República. Tem-se no precedente do Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e

ADI 5262 / RR

títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente” (ADI n. 4.261/RO, Relator o Ministro Ayres Britto, DJ 20.8.2010).

8. Pelo *caput* do art. 101-A, alterado pela Emenda n. 42/2014, instituiu-se representação judicial e extrajudicial dos órgãos da Administração autárquica de Roraima, de responsabilidade “*dos profissionais do corpo jurídico que compõem seus respectivos quadros*”, em confronto com o estabelecido no art. 132 da Constituição da República.

Este Supremo Tribunal consolidou entendimento no sentido de que a Constituição da República atribuiu aos procuradores dos Estados e do Distrito Federal exclusividade da atribuição de exercer a atividade jurídica contenciosa e consultiva dos órgãos e entidades das respectivas unidades federadas. Observem-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos e expressões da Constituição do Estado do Ceará, promulgada em 5 de outubro de 1989, e de suas Disposições Constitucionais Transitórias. Parcial prejudicialidade. Alteração substancial. Eficácia exaurida. Mérito. Autonomia financeira do Ministério Público. Vedação de equiparação e vinculação remuneratória. Artigo 37, VIII, e art. 39, § 1º, da CF. Vedação de criação de procuradorias autárquicas. Artigo 132 da CF. Vício formal. Prerrogativa de propositura legislativa dos Poderes Executivo e Judiciário. Procedência parcial do pedido. (...) 5. O art. 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará, ao estabelecer que o Governador do Estado deve encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei dispondo sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e das procuradorias

ADI 5262 / RR

autárquicas, admite, de forma geral e para o futuro, a existência de órgãos jurídicos, no âmbito das autarquias e fundações, distintos da Procuradoria-Geral do Estado, em clara afronta ao modelo constitucional do art. 132 da Carta Federal. A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital – o que inclui as autarquias e as fundações -, seja ela consultiva ou contenciosa. A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado. A exceção prevista no art. 69 do ADCT deixou evidente que, após a Constituição de 1988, não é mais possível a criação de órgãos jurídicos distintos da procuradoria-geral do estado, sendo admitida apenas a manutenção daquelas consultorias jurídicas já existentes quando da promulgação da Carta. Trata-se de exceção direcionada a situações concretas e do passado, que, por essa razão, deve ser interpretada restritivamente, inclusive com atenção à diferenciação entre os termos “consultoria jurídica” e “procuradoria jurídica”, uma vez que essa última pode englobar as atividades de consultoria e representação judicial. (...) 11. Ação direta da qual se conheceu em parte, relativamente à qual a ação é julgada parcialmente procedente” (ADI n. 145/CE, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 10.8.2018).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 17, de 30 de junho de 1997, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que acrescentou os §§ 2º e 3º e incisos, ao artigo 118 da Constituição estadual. 3. Criação de Procuradoria da Fazenda Estadual, subordinada à Secretaria da Fazenda do Estado e desvinculada à Procuradoria-Geral. 4. Alegação de ofensa aos artigos 132 da Constituição e 32, do ADCT. 5. Descentralização. Usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado. 6. Ausência de previsão constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado. 7. Inaplicabilidade da hipótese prevista no artigo 69 do

ADI 5262 / RR

ADCT. Inexistência de órgãos distintos da Procuradoria estadual à data da promulgação da Constituição. 8. Ação julgada procedente” (ADI n. 1.679/GO, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 21.11.2003).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos” (ADI n. 881-MC/ES, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 25.4.1997).

Pelo preceito do parágrafo único do art. 101-A, alterado pela Emenda n. 42/2014, os procuradores de Roraima representarão a Administração Pública direta e autárquica até serem providos os cargos previstos no *caput* do art. 101-A, em contrariedade ao princípio da unicidade da representação judicial e consultoria jurídica nos Estados e no Distrito Federal, conforme se dispõe no art. 132 da Constituição da República.

A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer nos seguintes termos:

“O art. 132 da Constituição de 1988, de acordo com essa diretriz, atribui aos procuradores de Estado e do Distrito Federal, em

ADI 5262 / RR

caráter unitário e exclusivo, a representação judicial e extrajudicial e a consultoria jurídica das unidades federadas. JOSÉ AFONSO DA SILVA, em relação à unicidade orgânica da advocacia pública dos Estados e do Distrito Federal, esclarece:

‘A carreira de procurador do Estado e do Distrito Federal foi institucionalizada em nível de Constituição Federal. Isso significa a institucionalização dos órgãos estaduais de representação e de consultoria dos Estados, uma vez que os procuradores, a que se incumbe essa função no art. 132 da Carta Magna (com redação da Emenda Constitucional 19/1998), não de ser organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária em que sejam todos congregados, ressalvado o disposto no art. 69 do ADCT, que autoriza os Estados a 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 (é o caso de Pernambuco)’’.

As normas do parágrafo único e do *caput* do art. 101-A da Constituição de Roraima, alteradas pela Emenda n. 42/2014, não se ajustam à exceção do art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias autorizadora da manutenção de consultorias jurídicas instituídas antes da promulgação da Constituição da República porque: a) pelo novo dispositivo se cria representação judicial e extrajudicial, não se cogitando de consultoria jurídica; b) admite-se o provimento de cargos para a composição desses quadros alheios à Procuradoria do Estado.

9. Na jurisprudência deste Supremo Tribunal, ressalvam-se situações nas quais o Poder Legislativo ou Tribunal de Contas necessitem “*praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça[m] por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos*” (ADI n. 1.557, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ 18.6.2004), circunstância excepcional não retratada na Emenda n. 42/2014 de

ADI 5262 / RR

Roraima. Observe-se, por exemplo, o julgado deste Supremo Tribunal:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado de Rondônia. Artigos 252, 253, 254 e 255 das Disposições Gerais da Constituição Estadual e do art. 10 das Disposições Transitórias. 3. Ausência de alteração substancial e de prejuízo com a edição da Emenda Constitucional estadual n. 54/2007. 4. Alegação de ofensa aos artigos 22, I; 37, II; 131; 132; e 135, da Constituição Federal. 5. Reconhecimento da possibilidade de existência de procuradorias especiais para representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas nos casos em que necessitem praticar em juízo, em nome próprio, série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos. 6. A extensão estabelecida pelo § 3º do art. 253 não viola o princípio da isonomia assentado no artigo 135 da CF/88 (redação anterior à EC 19/98), na medida em que os cargos possuem atribuições assemelhadas. 7. A alteração do parâmetro constitucional, quando o processo ainda em curso, não prejudica a ação. Precedente: ADI 2189, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 16.12.2010. 8. A investidura, em cargo ou emprego público, depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. 9. Não é permitido o aproveitamento de titulares de outra investidura, uma vez que há o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido constitucionalmente. 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para confirmar a medida liminar e declarar inconstitucionais o artigo 254 das Disposições Gerais e o artigo 10 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia; e assentar a constitucionalidade dos artigos 252, 253 e 255 da Constituição do Estado de Rondônia” (ADI n. 94/RO, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 16.12.2011).

10. Quanto à constitucionalidade material dos dispositivos impugnados das Leis ns. 581/2007, 944/2013, 815/2011, 828/2011 e

ADI 5262 / RR

832/2011 de Roraima.

A presente ação direta de inconstitucionalidade está prejudicada quanto aos preceitos da Lei n. 764/2010 por ter sido ela revogada pela Lei n. 1.257/2018.

Pelo inc. IV do art. 8º e pela Tabela II do Anexo IV da Lei n. 581/2007, criou-se cargo em comissão de Procurador-Geral da Universidade de Roraima:

“Art. 8º Ficam criados os seguintes cargos na UERR: (...)

IV – cargo de Procurador-Geral (CNES II).

Anexo IV

Quadro de cargos de provimento em comissão, direção, chefia ou assessoramento ou de natureza especial, inclusive eletivos

Tabela II

Cargos de natureza especial superior

<i>Código/Padrão</i>	<i>Especificação</i>
<i>CNES-II</i>	<i>Procurador-Geral”.</i>

Pelos inc. II do art. 9º, inc. IX do art. 11, §§ 1º e 2º e *caput* do art. 20, § 3º do art. 30 e pela Tabela II do Anexo II da Lei n. 944/2013, disciplinou-se o cargo de procurador jurídico na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Roraima:

“Art. 9º A estrutura organizacional da ARES/RR compreende: (...)

II - Procuradoria Jurídica; (...)

Art. 11. Compete à Diretoria Colegiada: (...)

IX - elaborar lista tríplice, entre advogados estáveis da ARES/RR, a ser encaminhada ao Governador para designação do Procurador Jurídico. (...)

Art. 20. A representação judicial, com prerrogativas processuais de Fazenda Pública, será exercida pela Procuradoria Jurídica da

ADI 5262 / RR

ARESD/RR, a qual exercerá, também, representação extrajudicial, consultoria e assessoria jurídica, conforme definido em regulamento próprio.

§ 1º O Procurador Jurídico será escolhido dentre os advogados estáveis do Quadro da ARESD/RR, e nomeado por ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Até que a estabilidade dos advogados não se efetive, a nomeação do Procurador Jurídico da ARESD/RR será feita de forma Pró-Tempore, dentre os profissionais da área, de livre escolha do Chefe do Poder Executivo, com remuneração equivalente a 60% (sessenta por cento) do subsídio do Diretor Presidente. (...)

Art. 30. Os Cargos em Comissão têm como pressuposto a confiança e são de livre nomeação e exoneração por ato do Diretor Presidente da ARESD/RR. (...)

§ 3º Ficam criadas as funções gratificadas de Procurador Jurídico, Ouvidor, Pregoeiro, Coordenador Temático, e Especialista em Regulação, Controle e Fiscalização, conforme quantitativos e remuneração previstos no Anexo II, Tabela II desta Lei.

Tabela II – Funções gratificadas da ARESD/RR

<i>CÓDIGO</i>	<i>CARGO</i>	<i>QUANT.</i>	<i>VENCIMENTO INICIAL (R\$)</i>
<i>ARESD/FG-I</i>	<i>Procurador Jurídico</i>	<i>1</i>	<i>35% do subsídio do Diretor-Presidente”.</i>

Criaram-se os cargos de Diretor e Consultor Jurídico do Departamento de Trânsito de Roraima pelo inc. I do art. 39, pelos §§ 1º a 13 dos incs. I e II do art. 40 e pelo Anexo IX da Lei n. 828/2011:

“Art. 39. Ficam criados os seguintes órgãos do DETRAN:

I - Diretoria Jurídica, subordinada à Presidência do DETRAN;

(...)

Art. 40. Ficam criados os cargos em comissão de:

I - Diretor Jurídico – DAS – 6;

II - Consultor Jurídico – DAS – 5; (...)

ADI 5262 / RR

§ 1º O cargo de Diretor Jurídico será ocupado, exclusivamente, por servidor efetivo do DETRAN, dentre os escolhidos em lista tríplice, para um mandato de 02 (dois) anos.

§ 2º O Diretor-Presidente do DETRAN convocará eleição para a formação da lista tríplice para escolha do Diretor Jurídico da Entidade, podendo concorrer todos os servidores efetivos ativos do DETRAN, desde que graduados em Direito ou Ciências Jurídicas, com certificado reconhecido pelo MEC e registro profissional na Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 3º A eleição para formação da lista tríplice será perante uma comissão eleitoral constituída por 03 (três) servidores efetivos ativos.

§ 4º A aceitação em compor a comissão implica, por parte dos servidores do DETRAN, renúncia ao direito de concorrer à formação da lista.

§ 5º A lista tríplice de que trata o § 1º será formada mediante voto secreto, devendo os servidores efetivos ativos do DETRAN votar em um dos nomes habilitados.

§ 6º O servidor efetivo ativo do DETRAN que pretender concorrer à lista tríplice, deverá apresentar sua candidatura à comissão, até 05 (cinco) dias corridos após a publicação do respectivo Edital, afixado na sede do DETRAN.

§ 7º Dentro de 01 (um) dia útil, após o encerramento do prazo para a apresentação de candidaturas, a Comissão divulgará, através de comunicação afixada na sede do DETRAN, os nomes dos candidatos habilitados à formação da Lista Tríplice que preencherem os requisitos legais.

§ 8º A eleição para a formação da Lista Tríplice obedecerá às seguintes regras:

I - o voto é pessoal e intransferível para os servidores efetivos do DETRAN, não sendo admitido voto por procuração ou por portador;

II - a votação será em um turno, no horário compreendido entre 08 as 17 horas, na sede do DETRAN.

III - serão considerados nulos os votos rasurados ou que não obedeam ao disposto neste artigo.

IV - encerrada a votação e feita a apuração dos votos, a Comissão organizará a lista em ordem decrescente de votação, devendo nela

ADI 5262 / RR

constar o número de votos de cada integrante, o número de votos nulos e brancos, proclamando a composição da lista com os três candidatos mais votados.

V - em caso de empate no número de votos para compor a lista, obedecer-se-á, para desempate, a antiguidade na carreira, sendo que persistindo o empate, preferirá o candidato de maior tempo no serviço público e, em seguida, o mais idoso.

VI - a lista tríplice será entregue ao Governador do Estado de Roraima, no prazo de cinco dias úteis após a eleição para escolha e nomeação do Diretor Jurídico do DETRAN.

VII - os casos omissos serão resolvidos pela comissão.

§ 9º É permitida a habilitação do servidor ocupante do cargo de Diretor Jurídico para concorrer novamente à lista tríplice.

§ 10. Não ocorrendo candidaturas suficientes para ocorrer a eleição da composição da lista tríplice, ou seja, mais de 03 (três) candidaturas habilitadas, a lista com os nomes dos candidatos aptos a ocuparem o cargo de Diretor Jurídico será encaminhada ao Governador do Estado, para escolha e nomeação.

§ 11. O Diretor Jurídico a que se refere o inciso I deste artigo integrará o Conselho de Administração do DETRAN.

§ 12. Nos casos dos afastamentos ou impedimentos legais do titular da Diretoria Jurídica, o Diretor Presidente do DETRAN nomeará o substituto respeitando a ordem de classificação da última composição da lista tríplice ou equivalente.

§ 13. O cargo de Consultor Jurídico é privativo dos servidores efetivos do DETRAN que ocupam os cargos de Analista Técnico – Advogado, e, na hipótese de não haver preenchimento de vagas destinadas a Analista Técnico – Advogado, o cargo de Consultor Jurídico deverá ser ocupado por servidor efetivo do DETRAN, graduado em Direito ou Ciências Jurídicas, com certificado reconhecido pelo MEC e registro profissional na Ordem dos Advogados do Brasil.

ANEXO IX

COMISSIONADO

CARGO – DIRETOR JURÍDICO

ADI 5262 / RR

NÍVEL DE ESCOLARIDADE: Superior Completo em Direito, com certificado reconhecido pelo MEC e registro profissional na Ordem dos Advogados do Brasil, ocupante do cargo efetivo de Procurador do Estado de Roraima - PROGE/RR.

DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES

- dirigir o Departamento Jurídico do DETRAN/RR, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;*
- despachar com o presidente da Autarquia e demais diretores;*
- representar, judicial e extrajudicialmente, o DETRAN/RR junto ao Poder Judiciário Federal, Estadual, de qualquer instância, Tribunais de Contas e quaisquer órgãos governamentais que analisem, discutam ou julguem os interesses da Autarquia;*
- elaborar, analisar e emitir parecer referente a anteprojetos de leis e outros atos normativos, de iniciativa do Poder Executivo, pertinentes ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RR;*
- apresentar as informações a serem prestadas pelo diretor-presidente, relativas às medidas impugnadoras de seus atos ou omissões;*
- desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da Autarquia, de acordo com a autorização da Presidência do DETRAN/RR;*
- promover a inscrição e execução judicial da dívida ativa do DETRAN, excetuadas as hipóteses relacionadas à dívida ativa do Estado de Roraima;*
- assessorar o diretor-presidente do DETRAN e demais diretorias em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes;*
- sugerir ao DETRAN/RR medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público;*
- propor ao diretor-presidente alterações de leis de interesse da autarquia;*
- executar outras atribuições correlatas.*

CARGO – CONSULTOR JURÍDICO

NÍVEL DE ESCOLARIDADE: Superior Completo em Direito, com certificado reconhecido pelo MEC e registro profissional na

ADI 5262 / RR

Ordem dos Advogados do Brasil, ocupante do cargo efetivo de Analista Técnico – Advogado do DETRAN-RR.

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

· exercer as funções de Consultoria Jurídica do DETRAN/RR; zelando pela manutenção do estado de direito e pela obediência aos ditames da Constituição Federal, Leis Federais, Constituição Estadual e Leis Estaduais;

· preparar as informações e peças processuais a serem prestadas pelo DETRAN/RR, nas medidas judiciais impugnadoras de ato ou omissão de diretores, relativas às funções do seu cargo, preservando o interesse público;

· preparar, privativamente, as peças processuais de interesse do DETRAN/RR, nas ações judiciais, tanto no polo passivo como no polo ativo da relação jurídico-processual;

· representar, judicial e extrajudicialmente, os direitos e interesses do DETRAN/RR, promovendo a execução da dívida ativa, excetuadas as hipóteses relacionadas à dívida ativa do Estado de Roraima;

· promover, dentre outras, ações para a proteção do patrimônio público e social do DETRAN/RR e de outros interesses pertinentes; ações de improbidade administrativa; habilitação do DETRAN/RR como litisconsorte, assistente ou interveniente de qualquer ação de interesse do DETRAN/RR; ações de reparação de danos causados ao patrimônio público da Entidade; privativamente, a inscrição e cobrança judicial da dívida ativa do DETRAN/RR, excetuadas as hipóteses relacionadas à dívida ativa do Estado de Roraima; ações regressivas de ressarcimento do patrimônio do DETRAN/RR;

· analisar, quando solicitado, a legalidade e constitucionalidade dos projetos de leis, decretos, resoluções ou de quaisquer outros atos normativos de interesse do DETRAN/RR;

· analisar, quando solicitado, minutas de contratos, convênios, termos ou qualquer outro ato ou negócio jurídico a ser celebrado em nome do DETRAN/RR; exercer outras funções compatíveis com a natureza e finalidade institucional, bem como, as expressamente delegadas”.

ADI 5262 / RR

Pelos Anexos I e VIII da Lei n. 828/2011, foram criados cargos de Analistas Técnicos na área de atuação: “Advogado” do DETRAN/RR:

“Anexo I

Quadro dos cargos de provimento efetivo, descrição dos cargos multidisciplinares, das classes, dos cargos isolados, amplitude vencimental, disciplinas de atuação e quantitativo

CARGO	CLASSE		AMPLITUDE		Quant.	Área de Atuação	de Vaga
	Inicial	Final	Padrão e referência iniciais	Padrão e referência finais			
Analista Técnico	I	III	1-A	3-E	26	Advogado	03

DESCRIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

CARGO – ANALISTA TÉCNICO - ADVOGADO

PADRÃO E REFERÊNCIA INICIAIS: 1-A.

NÍVEL DE ESCOLARIDADE: *Superior Completo, com certificado reconhecido pelo MEC.*

PRÉ-REQUISITO ESPECÍFICO: *Curso superior completo em Direito ou Ciências Jurídicas e registro profissional na Ordem dos Advogados do Brasil.*

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES:

· exercer, exclusivamente as funções de Consultoria Jurídica do DETRAN, zelando pela manutenção do estado de direito e pela obediência aos ditames da Constituição Federal, Leis Federais, Constituição Estadual e Leis Estaduais; funções do seu cargo, preservando o interesse público;

· preparar, privativamente, as peças processuais de interesse do DETRAN/RR, nas ações judiciais, tanto no polo passivo como no polo ativo da relação jurídico-processual;

· representar, privativamente, judicial e extrajudicialmente, os direitos e interesses do DETRAN/RR, promovendo a execução da dívida ativa, excetuadas as hipóteses relacionadas à dívida ativa do

ADI 5262 / RR

Estado de Roraima;

· promover, dentre outras, ações para a proteção do patrimônio público e social do DETRAN/RR e de outros interesses pertinentes; ações de improbidade administrativa; habilitação do DETRAN/RR como litisconsorte, assistente ou interveniente de qualquer ação de interesse do DETRAN/RR; ações de reparação de danos causados ao patrimônio público da Entidade; privativamente, a inscrição e cobrança judicial da dívida ativa do DETRAN/RR, excetuadas as hipóteses relacionadas à dívida ativa do Estado de Roraima; ações regressivas de ressarcimento do patrimônio do DETRAN/RR;

· analisar, quando solicitado, a legalidade e constitucionalidade dos projetos de leis, decretos, resoluções ou de quaisquer outros atos normativos de interesse do DETRAN/RR;

· analisar, quando solicitado, minutas de contratos, convênios, termos ou qualquer outro ato ou negócio jurídico a ser celebrado em nome do DETRAN/RR;

· exercer outras funções compatíveis com a natureza e finalidade institucional, bem como, as expressamente delegadas”.

Instituiu-se o cargo de Consultor Jurídico Chefe do Instituto de Previdência de Roraima, conforme as seguintes tabelas na Lei n. 832/2011: Tabela I, CNTES-I, do Anexo IV; Tabela única, CNERS-I, do Anexo V; e Tabela I do Anexo VI:

“Art. 33. São Anexos desta Lei: (...)

IV - Anexo IV, Quadro de Cargos de Provimento em Comissão, Direção, Chefia ou Assessoramento ou de Natureza Especial:

a) Tabela I - cargos de natureza especial técnica superior; (...)

V - Anexo V, Retribuições de Cargos de Provimento em Comissão, Direção, Chefia ou Assessoramento ou de Natureza Especial:

a) Tabela Única - Tabela Financeira, composta pelas retribuições e quantitativos de cargos de provimento em comissão, direção, chefia ou assessoramento ou de natureza especial.

VI - Anexo VI, Requisitos de Investidura e Atribuições dos Cargos de Provimento em Comissão, Direção, Chefia ou

ADI 5262 / RR

Assessoramento ou de Natureza Especial:

a) Tabela I - cargos de natureza especial técnica superior; (...)

Anexo IV da Lei 832, de 26 de dezembro de 2011

Quadro de cargos de provimento em comissão, direção, chefia ou assessoramento ou de natureza especial

Tabela I

Cargos de natureza especial técnica superior

<i>Código/Padrão</i>	<i>Especificação</i>
<i>Subsídio</i>	<i>Diretor-Presidente</i>
	<i>Diretor</i>
<i>CNTES-I</i>	<i>Consultor Jurídico Chefe</i>
<i>CNTES-II</i>	<i>Consultor Chefe de Planejamento</i>

Anexo V da Lei 832, de 26 de dezembro de 2011

Retribuições de cargos de provimento em comissão, direção, chefia ou assessoramento ou de natureza especial

Tabela única

Tabela financeira composta pelas retribuições e quantitativos de cargos em comissão, direção, chefia ou assessoramento ou de natureza especial

<i>Código</i>	<i>Cargos</i>	<i>QTD</i>	<i>Valor R\$</i>	<i>Total R\$</i>
<i>CNERS-I</i>	<i>Consultor Jurídico Chefe</i>	<i>01</i>	<i>7.827,50</i>	<i>7.837,50</i>

Anexo VI da Lei 832, de 26 de dezembro de 2011

Requisitos de investidura e atribuições dos cargos do quadro de provimento em comissão, direção, chefia ou assessoramento ou de natureza especial

Tabela I

<i>Cargo</i>	<i>Consultor Jurídico Chefe</i>	<i>Código/Padrão</i>	<i>CNETS-I</i>
<i>Requisitos para ingresso</i>			
<i>Escolaridade</i>		<i>Bacharelado com registro profissional</i>	
<i>Curso Específico</i>		<i>Direto ou Ciências Sociais</i>	
<i>Atribuições genéricas</i>			
<i>Coordenar os serviços administrativos da assessoria e jurídicos do IPER, representando a autarquia em qualquer juízo ou instância de caráter civil, fiscal, tributário, trabalhista, de acidente de trabalho, falimentar ou especial, nas ações em que a mesma for parte, autor, réu, assistente ou oponente, além de outras atribuições a serem</i>			

ADI 5262 / RR

definidas no Regimento Interno”.

Pela al. *b* do inc. II do art. 8º, al. *b* do inc. II do art. 17 e pelos Anexos I e IV da Lei n. 815/2011, foram instituídos cargos de Procurador Jurídico da Fundação do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação de Roraima:

“Art. 8º A FEMARH-RR tem a seguinte estrutura organizacional básica: (...)

II - Órgãos de Assessoramento: (...)

b) Procuradoria Jurídica; (...)

Art. 17. O IACTI-RR tem a seguinte estrutura organizacional básica: (...)

II - Órgãos de Assessoramento: (...)

b) Procuradoria Jurídica; (...)

Anexo I

Quadro de cargos comissionados da FEMARH-RR

<i>Cargo</i>	<i>Quant.</i>	<i>Padrão/Referência</i>
<i>(...)</i>		
<i>Procurador-Chefe</i>	<i>1</i>	<i>R\$ 4.180,00</i>

Anexo IV

Atribuições dos cargos em comissão da EMARH-RR e do IACTI-RR

<i>Descrição das atribuições dos cargos em comissão</i>
<i>(...)</i>
<i>Procurador Jurídico</i> <i>Representar a entidade nas ações judiciais em que for parte, na condição de autora, ré ou interessada; opinar e examinar minutas de edital, convênio ou ajuste, contrato, projetos de contratos, acordos nacionais e internacionais relativos às atividades fim da entidade”.</i>

Por esses dispositivos foram criados cargos em entidades da Administração Indireta de Roraima com atribuições de procuradoria de

ADI 5262 / RR

estado, vulnerando-se a norma do art. 132 da Constituição da República.

Quanto ao cargo de Procurador Jurídico da Agência Reguladora de Serviços Delegados de Roraima, na respectiva norma estadual ainda foi contrariado o princípio pelo qual é proibida a vinculação de vencimentos do inc. XIII do art. 37 da Constituição da República, pois a remuneração inicial do cargo corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do subsídio de Diretor-Presidente.

Apenas o inc. IV do art. 8º e a Tabela II do Anexo IV da Lei n. 581/2007, pelos quais se criou cargo em comissão de Procurador-Geral da Universidade de Roraima, não são maculados por inconstitucionalidade, porque o princípio da autonomia universitária, do qual decorre a autonomia administrativa e financeira das Universidades, impõe se reconheça dispensável resguardar-se a entidade de submissão ou vinculação, funcional que seja, à Procuradoria do Estado.

A peculiar função cometida a estas entidades impõe o respeito à sua autonomia integralmente por força do art. 207 da Constituição da República, o que aqui se cumpre.

Segue síntese do quadro de inconstitucionalidade material das leis estaduais:

Paradigmas constitucionais contrariados	Leis de Roraima	Cargos criados
art. 132 e inc. XIII do art. 37 da Constituição da República	inc. II do art. 9º, inc. IX do art. 11, §§ 1º e 2º e art. 20, § 3º do art. 30 e Tabela II do Anexo II da Lei n. 944/2013	Procurador Jurídico da Agência Reguladora de Serviços Delegados de Roraima (cargo em comissão)
art. 132 da Constituição	inc. I do art. 39, §§ 1º a 13	Diretor Jurídico e

ADI 5262 / RR

da República	dos incs. I e II do art. 40 e Anexo IX da Lei n. 828/2011	Consultor Jurídico do Detran/RR (cargos em comissão)
art. 132 da Constituição da República	Anexos I e VIII da Lei n. 828/2011	Analistas Técnicos - Advogados do Detran/RR (cargos efetivos)
art. 132 da Constituição da República	Tabela I, CNTES-I, do Anexo IV; Tabela única, CNERS-I, do Anexo V; e Tabela I do Anexo VI da Lei n. 832/2011	Consultor Jurídico Chefe do Instituto de Previdência de Roraima (cargo em comissão)
art. 132 da Constituição da República	al. b do inc. II do art. 8º, al. b do inc. II do art. 17 e Anexos I e IV da Lei n. 815/2011	Procurador Jurídico da Fundação do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação de Roraima (cargo em comissão)

A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no seguinte sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. ARTIGO 2º DA LEI COMPLEMENTAR 464/2008 DO ESTADO DE RONDÔNIA. CRIAÇÃO DO CARGO DE ASSESSOR JURÍDICO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FINANÇAS - SEFIN. ATRIBUIÇÃO DA FUNÇÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL A PESSOA ESTRANHA AOS QUADROS DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 132, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE

ADI 5262 / RR

INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. 1. A atividade jurídica contenciosa ou consultiva dos Poderes Executivos estaduais cabe exclusivamente a pessoas pertencentes aos quadros das respectivas Procuradorias Gerais estaduais, salvo nos casos de (i) manutenção dos órgãos de consultoria jurídica já existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 69, ADCT); (ii) “ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos” (ADI 1557, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 15/04/2004); e (iii) concessão de mandato ad judicium a advogados para causas especiais (Pet 409-AgR, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 01.02.93). Precedentes. 2. O artigo 2º da Lei Complementar 464/2008 do Estado de Rondônia, ao criar o cargo de assessor jurídico da Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN, conferiu a função de assessoramento jurídico de órgão do Poder Executivo estadual a pessoa estranha aos quadros da Procuradoria Geral do Estado, em violação ao artigo 132, caput, da Constituição Federal, que atribui aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. 3. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Complementar 464/2008 do Estado de Rondônia” (ADI n. 4.133/RO, Relator o Ministro Luiz Fux, DJ 5.2.2019).

“CONSTITUCIONAL. LEIS 10.052/2014 E 7.461/2001 DO ESTADO DE MATO GROSSO. ANALISTA ADMINISTRATIVO. EMISSÃO DE PARECERES JURÍDICOS. USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DE PROCURADORES DO ESTADO. INDISSOCIABILIDADE DO EXERCÍCIO DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA. NÃO CONFIGURAÇÃO DA EXCEÇÃO PREVISTA NO ART. 69 DO ADCT. INCONSTITUCIONALIDADE. PREVISÃO DA

ADI 5262 / RR

ÁREA DE ATUAÇÃO JURÍDICA PARA ANALISTAS ADMINISTRATIVOS. CONSTITUCIONALIDADE, DESDE QUE NÃO USURPEM FUNÇÕES DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL E DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICOS, CONSAGRADAS COM EXCLUSIVIDADE PARA PROCURADORES DO ESTADO (ART. 132 DA CF). 1. A separação das funções de representação judicial e consultoria jurídica em diferentes órgãos somente é permitida se já existente na data de promulgação da Constituição de 1988 (ADCT, art. 69). Ofende a prerrogativa dos Procuradores de Estado o posterior desmembramento dessas atividades (CF, art. 132). Precedente: ADI 1.679, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 21/11/2003. 2. É vedada a atribuição de atividades de representação judicial e de consultoria ou assessoramento jurídicos a analista administrativo da área jurídica. 3. Ação direta julgada parcialmente procedente” (ADI n. 5.107/MT, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJ 28.6.2018).

11. Pelo exposto, voto no sentido de converter o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito e julgar prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade quanto aos preceitos da Lei n. 764/2010, por ter sido revogada pela Lei n. 1.257/2018, e, na outra parte, parcialmente procedente a ação direta para: a) declarar a inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional n. 42/2014 de Roraima; b) declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Poder Executivo” contida no caput do art. 101 da Constituição de Roraima, alterado pela Emenda n. 14/2003, e, por arrastamento, da idêntica expressão prevista na redação originária do dispositivo; c) declarar a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados das Leis estaduais ns. 944/2013, 828/2011, 832/2011 e 815/2011; d) reconhecer a constitucionalidade do inc. IV do art. 8º e da Tabela II do Anexo IV da Lei n. 581/2007 em razão do acatamento ao princípio da autonomia universitária.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite?

O primeiro caso enfrentado pelo Plenário envolveu o Tribunal de Justiça da Bahia. Sabemos que o Judiciário tem a iniciativa de leis, não de emendas constitucionais. Então, mediante emenda constitucional apresentada no Parlamento, estabeleceu-se que o Tribunal de Justiça não poderia ter número maior de cadeiras do que "x". O Supremo glosou essa emenda por inconstitucional, pela burla à iniciativa do Judiciário.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - É uma fraude constitucional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É uma fraude constitucional.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, elogio os Advogados que estiveram, com grande brilho, na tribuna, Doutor Cezar Britto; Doutor Daniel Sarmiento; Doutor Marcello Terto; Doutor Marcelo Magalhães. E serei bastante breve.

Aqui, no meu caso, é uma ação direta de inconstitucionalidade igualmente proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, em face de dispositivos de emenda constitucional à Constituição do Estado de Goiás.

Basicamente, o que a emenda faz é atribuir a representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico de autarquias e fundações a procuradores autárquicos; em outro dispositivo, transforma cargos, cria equiparações e assegura a paridade.

A solução do problema envolve a resposta a três questões: se houve violação ao processo legislativo, porque se trata de criação de cargos e remuneração de servidores; em segundo lugar, se houve criação de uma nova carreira que interfere com a atribuição exclusiva das Procuradorias dos Estados; em terceiro lugar, se houve transposição de cargos com equiparação indevida de remuneração, em afronta a dispositivos do art. 37.

Passo, imediatamente, à resposta das três questões, porque não há necessidade de nos alongarmos aqui.

Digo que, em primeiro lugar, entendo que houve, sim, violação à iniciativa do Governador, e, portanto, existe inconstitucionalidade formal. Este Tribunal tem entendido que, nas matérias em que a legislação ordinária não prescinde de iniciativa do Governador, não se pode prover a respeito delas por meio de emenda, porque é uma fraude ao sistema de divisão de atribuições da Constituição. Portanto, pronuncio, em primeiro lugar, a inconstitucionalidade formal.

Em segundo lugar, entendo que é afirmativa a resposta de que há

ADI 5262 / RR

violação ao art. 132 da Constituição Federal, que cuida das atribuições dos Procuradores do Estado. Isso porque o modelo estabelecido na Constituição Federal, para as Procuradorias dos Estados, é diferente do modelo que se admite para a representação judicial da União. O modelo para a representação judicial e consultoria nos Estados é um modelo de unicidade, de órgão único. E, conseqüentemente, não é possível esse tipo de fracionamento.

Diferente do que acontece na União – como Vossa Excelência, Presidente, bem sabe, porque foi Advogado-Geral da União –, em que a Advocacia Pública tem diferentes ramificações, embora vinculadas à AGU, que inclui os Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda e os Procuradores do Banco Central. Esse tipo de fracionamento não é possível no âmbito estadual, salvo as exceções que a Ministra Cármen já apontou aqui, que são as que foram admitidas pelo Supremo: as Procuradorias das Assembleias Legislativas, as Procuradorias dos Tribunais de Contas e aquelas que já existiam previamente à Constituição.

A lógica de se reconhecer legitimidade às Procuradorias dos Tribunais de Contas e da Assembleia Legislativa é que elas podem ter, e muitas vezes têm, interesses institucionais contrapostos à própria entidade estatal, e é legítimo que queiram ter uma representação própria.

Essas duas exceções que o Supremo prevê, a meu ver, se estendem também às Procuradorias das Universidades públicas estaduais, como, na prática, tanto a Universidade de São Paulo quanto a Universidade do Rio de Janeiro, de sabença própria, têm suas próprias Procuradorias. Até porque as Universidades também, muitas vezes, têm pretensões contrapostas ao Estado, como foi lembrado da tribuna. Muitas vezes, o Estado sequer transfere para as Universidades os duodécimos a que elas teriam direito.

E por fim, Presidente, a transformação de cargos burla o concurso público, a equiparação e a paridade, e também, a meu ver, viola dispositivos constitucionais.

Apenas para enfrentar um ponto tratado pelo Advogado do *amicus*

ADI 5262 / RR

curiae, a Associação Goiana dos Advogados Públicos Autárquicos. A autonomia dos Estados, evidentemente, se exerce dentro dos parâmetros da Constituição, e acho que o 132 não dá esta margem para experimentalismo quanto a este ponto.

Um argumento enfatizado da tribuna, de segurança jurídica, e que estou declarando inconstitucional ao julgar procedente o pedido da demanda, são as inovações introduzidas pela emenda. As situações de fato que previamente existiam não estão sendo tratadas neste processo. Portanto, nós não estamos interferindo nessas situações de fato, que têm de ser resolvidas em outro tipo de procedimento.

Portanto, Presidente, estou concluindo o meu voto para dizer que 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, e, conseqüentemente, estou julgando procedente o pedido.

E, se parecer bem a Vossa Excelência, já me manifesto acompanhando a Ministra Cármen Lúcia, na ação em que Sua Excelência já votou.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o caso envolve a Constituição do Estado de Alagoas, mais precisamente a redação de artigo decorrente de emenda constitucional de iniciativa parlamentar que implicou a reestruturação de serviço do Executivo. Então, procede o vício formal. A iniciativa deveria ter sido do Chefe do Poder Executivo.

Sigo – não vou ler o voto – apontando que se limitou a atuação da Procuradoria à administração direta, afastando a indireta no que composta, não apenas, por autarquias e fundações.

Vou adiante para afirmar que o Tribunal está jungido ao pedido, mas não à causa de pedir. O silêncio da inicial em torno do artigo 132 da Constituição Federal não implica a impossibilidade de proceder-se ao exame do pleito inicial, sob o ângulo desse artigo. A jurisprudência é reiterada nesse sentido.

O que se contém no artigo 132, mais precisamente na cláusula final, no que se alude à consultoria jurídica das respectivas Unidades Federadas, engloba a administração direta e a indireta, consideradas autarquias e fundações. Cito Celso – que é Mello, mas não é o nosso Celso de Mello – Antônio Bandeira de Mello, no que ressalta, em *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, revelarem-se autarquias e fundações verdadeiros prolongamentos do Estado, cujas finalidades são alcançadas na realização dos interesses públicos e no prosseguimento dos fins estatais.

Como há a máxima popular segundo a qual "quem cala consente", devo fazer uma observação: não confiro ao artigo 207 da Constituição Federal, a versar a autonomia das universidades, alcance a apanhar também a representação, quando estejam estruturadas sob o ângulo de autarquia ou fundação. Não distingo onde o legislador, principalmente o constituinte, não o fez. Não excepciono, portanto, da representação, pelos Procuradores dos Estados, as universidades que consubstanciem autarquias ou fundações.

ADI 5262 / RR

Interpreto sistematicamente os artigos 207 e 132 da Constituição Federal. Mas fica como ponto de vista sobre a matéria, porque não há controvérsia constitucional, por enquanto, sobre o tema. Só para não passar despercebido e, depois, alegar-se que somei meu voto à corrente daqueles que restringem a representação das Procuradorias. E não posso dizer que não haja independência dos integrantes da Procuradoria do Estado quando conflitante, por acaso, os interesses do Estado e da universidade.

Não raciocino com o excepcional, mas, sim, com o ordinário e sempre presumo, em relação principalmente aos homens públicos, postura digna, que corresponda àquela que se aguarda do homem médio, do homem integrado à sociedade.

Prossigo, para então dizer que andou mal o constituinte de emenda do Estado de Alagoas ao reestruturar e criar, como carreiras autônomas, as Procuradorias das autarquias e fundações.

Vou adiante e abordo a problemática da equiparação indireta ocorrida dos Procuradores autárquicos e fundacionais aos do Estado, muito embora mediante sutileza, jogo de palavras, ao versar-se não de forma direta a equiparação, a vinculação, mas a tomada, como teto constitucional, do valor percebido pelos Procuradores do Estado e o dos Procuradores autárquicos e fundacionais.

Chego ao artigo 69 do Ato das Disposições Transitórias, que congelou a situação existente à época quanto à representação das autarquias e fundações, não ensejando, o alcance desse preceito, a conclusão sobre a possibilidade de virem a ser preenchidos cargos que se vaguem nas duas Procuradorias, autárquica e fundacional, após a Constituição de 1988. Tem-se carreiras em extinção, quadros em extinção.

Por último, chego à inconstitucionalidade – conforme o voto que passei à mesa –, por arrastamento, do artigo 152, §1º, o qual não foi impugnado, mas trata da mesma matéria, no que se limita a representação da Procuradoria do Estado à administração direta.

É como voto, acompanhando, portanto, nos processos respectivos, os Relatores das ações diretas de inconstitucionalidade anteriores, ministra

ADI 5262 / RR

Cármen Lúcia e ministro Luís Roberto Barroso. Julgo procedente o pedido inicial nos termos do voto.

A única observação é que não distingo. Entendo que, em se tratando de universidade, fundação ou autarquia, a representação também é da Procuradoria do Estado.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
DO ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S) : YASMIM YOGO FERREIRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RORAIMA
ADV.(A/S) : HELDER FIGUEIREDO PEREIRA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO RORAIMENSE DOS ADVOGADOS
PÚBLICOS - ARAP
ADV.(A/S) : MARLISSON CAJADO LOBATO

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Quando fui Advogado-Geral da União, o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro **Ubiratan Aguiar**, apresentou uma proposta de emenda constitucional para criar a Advocacia do Tribunal de Contas da União, com o fim de promover as ações executórias de decisões proferidas por aquela Corte de Contas.

Na época, o que fiz? Criei o Departamento de Defesa da Probidade Administrativa e do Patrimônio Público e designei como seu primeiro diretor aquele que hoje é o Advogado-Geral da União, Dr. André Mendonça. E criei um Escritório Avançado da Advocacia-Geral da União, com Advogados da União destacados, para atuar sob a orientação do Tribunal de Contas da União. Em dois anos e meio de minha gestão à frente da AGU, recuperamos R\$ 2,5 bilhões; a mesma advocacia pública.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Presidente, boa tarde a todos. Quero aproveitar e cumprimentar os Advogados que falaram da tribuna, o Doutor César Britto; o Doutor Daniel Sarmento; o Doutor Marcello Terto e Silva, Procurador do Estado de Goiás; o Doutor Marcelo Magalhães, pela Associação Brasileira de Advogados Públicos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) em face dos arts. 1º e 3º da Emenda Constitucional 50, de 11 de dezembro de 2014, do Estado de Goiás.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 1º. O Capítulo I do Título III da Constituição Estadual passa a vigorar com o acréscimo do art. 92-A, assim redigido:

“Art. 92-A A representação judicial, a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais serão exercidos por procuradores autárquicos organizados em carreira na forma da lei,” (NR)
[...].

Art. 3º. Na lei que der cumprimento ao disposto no art. 92-A da Constituição Estadual observar-se-á o seguinte, sujeitando-se a implementação do disposto nos incisos I, II e V à opção do beneficiário, a ser manifestada a qualquer tempo:

I – os atuais Gestores Jurídicos, Advogados e Procuradores Jurídicos, sujeitos ao regime estatutário, terão seus cargos efetivos transformados no cargo inicial da carreira de Procurador Autárquico e a sua remuneração convertida em subsídio;

II – os atuais Advogados e Procuradores Jurídicos, sujeitos

ADI 5262 / RR

ao regime celetista, terão seus empregos públicos dispostos em quadro transitório, na condição de extintos com a vacância, sem prejuízo do exercício da representação judicial, da consultoria jurídica e do assessoramento jurídico que lhe competem, sendo-lhes ainda assegurado tratamento remuneratório isonômico com os Procuradores Autárquicos, observada a equivalência entre o salário, como paga única, e o correspondente subsídio;

III – o subsídio ou salário de que tratam os incisos I e II é acumulável com vantagens de caráter indenizatório, 13º ([...]) salário, adicional de férias, abono de permanência e excedente remuneratório;

IV – os cargos iniciais da carreira que remanescerem à transformação prevista no inciso I serão providos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos;

V – os Procuradores Jurídicos e Advogados inativos do Regime Próprio de Previdência Estadual e respectivos pensionistas, com direito a paridade, que optarem pelo sistema remuneratório a ser instituído pela lei de que trata o caput deste artigo, terão os seus estípedios de aposentadoria e pensão parametrizados de acordo com o correspondente salário ou subsídio fixado para seus pares em atividade.

O requerente sustenta inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos e aponta como parâmetros de controle os arts. 2º, 25, 37, caput, I, II, X e XIII; 39, § 1º; 61, § 1º, II, a, c e e; 63, I; 84, III; e 132, da Constituição da República.

Aduz, quanto ao vício formal, que o acréscimo, por emenda parlamentar, da “procuradoria autárquica” em projeto de iniciativa privativa do governador do Estado não guarda pertinência temática e altera substancialmente a proposição inicial, voltada exclusivamente para disciplina da desvinculação de receitas estaduais.

Afirma não ser possível emenda à Constituição do Estado dispor sobre matéria reservada pela Constituição Federal a domínio normativo de lei ordinária.

ADI 5262 / RR

Quanto ao aspecto material, afirma que a norma do art. 92-A da Constituição de Goiás, inserida pela EC 50/2014, ofende o caráter unitário e a exclusividade da representação e consultoria jurídica dos órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional dos Estados pelos procuradores de Estado.

Aponta violação à cláusula do concurso público pela transformação de cargos públicos operada pelo art. 3º e vedação de equiparação remuneratória pela isonomia conferida pelo art. 3º, II, ambos da emenda.

Requer, liminarmente, a suspensão dos efeitos dos arts. 1º e 3º da Emenda Constitucional 50/2014, do Estado de Goiás. No mérito, busca a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

A Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, em informações, refuta a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa com o fundamento de que a inclusão do art. 92-A na Constituição Estadual se deu por emenda aglutinativa de proposta encaminhada pelo governador. Aduz que a EC 50/2014 não criou despesa, pois remete a regulamentação das inovações à lei, de modo que somente com a edição desta surgirá aumento de gasto. Limita-se, quanto a inconstitucionalidade material, a reproduzir as razões da exposição de motivos da proposição legislativa.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, aduzindo a incompatibilidade das normas impugnadas, que criam a carreira de Procurador Autárquico, com o disposto no art. 132 da Constituição da República.

A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência total do pedido.

É o relatório.

O cerne da discussão é saber se a Emenda Constitucional Estadual impugnada: (a) fere o modelo de processo legislativo federal, por veicular matéria submetida, pela Constituição Federal, ao domínio normativo de lei ordinária; (b) viola o modelo constitucionalmente estabelecido de

ADI 5262 / RR

advocacia pública, ao subtrair da Procuradoria-Geral do Estado a competência de representar judicial e extrajudicialmente os órgãos da Administração Indireta; (c) ofende a regra do concurso público, vez que promoveu o enquadramento de ocupantes de cargos diversos em carreira estranha à de origem.

Já de início, reconheço que a emenda constitucional estadual impugnada realmente padece de vício formal de inconstitucionalidade.

A experiência jurisprudencial desta SUPREMA CORTE consolidou ao longo do tempo o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação (e interação) dos poderes públicos constituídos, o que as torna de observância mandatória no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do art. 25 da CF.

No caso, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que atribui ao domínio normativo das leis ordinárias a veiculação de matérias atinentes a regime jurídico dos servidores públicos.

Sobre o ponto, assim se manifestou corretamente a Procuradoria-Geral da República:

Não procede a alegação de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. A inclusão do art. 92-A no texto permanente da Constituição do Estado de Goiás decorreu de proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Governador do Estado (peça 30). Esta, por emenda aglutinativa, foi apensada à proposição de inclusão do art. 39 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, a qual trata da desvinculação de receitas estaduais, até 31 de dezembro de 2023.

Não é caso, ante a observância de iniciativa privativa do governador, de emenda parlamentar que aumente despesa em projeto de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, vedada pelo art. 63, I, da Constituição Federal.

Procede, no entanto, a alegação de impossibilidade de emenda constitucional estadual disciplinar matéria reservada

ADI 5262 / RR

pela Constituição Federal ao domínio normativo de lei ordinária, como é o caso do regime jurídico de agentes públicos.

É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de incidir em inconstitucionalidade formal norma inscrita em constituição estadual (e suas emendas) que subtraia matéria atinente a regime jurídico de servidores públicos (lato sensu) do domínio normativo da lei ordinária.

A Emenda 50, de 2014, à Constituição de Goiás, ao estabelecer regramento jurídico básico a ser observado pela lei que criaria a carreira dos procuradores autárquicos, tratou de matéria atinente a regime jurídico de agentes públicos estatais (CR art. 61, § 1º, II, a, c e e) e incidiu em inconstitucionalidade formal, por desrespeito ao modelo federal de processo legislativo, o qual é de observância obrigatória pelos Estados-membros.

Verifica-se, no presente caso, que foi veiculada, sob a forma de norma constitucional, o regramento de matéria relativa a organização do corpo jurídico responsável pela representação judicial do Estado, consubstanciando, portanto, inconstitucionalidade formal, por desrespeito ao modelo federal de processo legislativo.

Sob a perspectiva material, entendo que a Emenda 50/2014 é igualmente inconstitucional, por violar o modelo de Advocacia Pública delineado pela Constituição Federal, ao subtrair da Procuradoria-Geral do Estado a competência de representar judicial e extrajudicialmente os órgãos da Administração Indireta.

Isso porque até o advento da Constituição de 1988, a União era em regra representada pelos Procuradores da República; quanto aos Estados-Membros, havia margem de discricionariedade para que dispusessem sobre tal mister em âmbito próprio. Alguns Estados atribuíram ao Ministério Público Estadual o encargo de sua representação em Juízo, seguindo o modelo federal então vigente. Outros optaram pela criação de departamentos específicos e consultorias jurídicas para tais atividades. Houve, ainda, os que criaram suas Procuradorias-Gerais antes mesmo do

ADI 5262 / RR

marco constitucional.

Na configuração dada pelo constituinte de 1988, a representação judicial da União e dos Estados-Membros foi definitivamente desmembrada dos encargos do Ministério Público, culminando, em nível federal, no surgimento da Advocacia-Geral da União (art. 131), à qual se atribuiu tanto a representação judicial e extrajudicial de ambos os Poderes como a consultoria jurídica do Poder Executivo.

Aliás, conforme já me manifestei em sede doutrinária,

“A Constituição Federal de 1988, já não era sem tempo, rompeu a tradição existente da representação judicial da União ser exercida pelo Ministério Público, transformando-o em defensor da sociedade e criando uma instituição diretamente ligada ao Poder Executivo para exercer esse importante mister.”
(MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 670)

Para o âmbito estadual, o art. 132 da Constituição determinou que:

“Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizado 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.”

Por outro lado, atento à multiplicidade das formas de institucionalização da representação judicial e extrajudicial e da consultoria jurídica que vigoravam anteriormente, estipulou-se a norma do art. 69 do ADCT, com diretrizes de transição para o modelo das Procuradorias-Gerais Estaduais, nos seguintes termos:

“Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da

ADI 5262 / RR

Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções.”

A partir dessa norma de transição, possibilitou-se a manutenção de órgãos de consultoria apartados das Procuradorias-Gerais, desde que preexistentes à promulgação da Constituição de 1988. Não há outra norma constitucional permissiva para a coexistência destacada desses órgãos. *A contrario sensu*, e com base no art. 132 da Constituição, o que surge da disposição transitória é uma norma proibitiva, uma vedação a que haja novas estruturas, em órgãos distintos, das duas funções.

Nesse contexto normativo, merece acolhida o pleito da Requerente no sentido de se declarar a inconstitucionalidade material da Emenda Constitucional 50/2014, do Estado de Goiás. Referida norma prevê um modelo descentralizado de Advocacia Pública, ao atribuir aos Procuradores Autárquicos a competência pela representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais.

Não se admite representação judicial e extrajudicial das entidades federadas no âmbito de órgão estranho à Procuradoria-Geral do Estado, conforme pacífica jurisprudência desta CORTE, que se posiciona pela adoção, na Constituição Federal, do princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para os Estados e o Distrito Federal, cuja única exceção é a hipótese estipulada pelo art. 69 do ADCT. Nesse sentido:

“(…) 2. Emenda Constitucional 17, de 30 de junho de 1997, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, que acrescentou os §§ 2º e 3º e incisos, ao artigo 118 da Constituição estadual. 3. Criação de Procuradoria da Fazenda Estadual, subordinada à Secretaria da Fazenda do Estado e desvinculada à Procuradoria-Geral. 4. Alegação de ofensa aos artigos 132 da Constituição e 32, do ADCT. 5. Descentralização. Usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado. 6. Ausência de previsão

ADI 5262 / RR

constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado. 7. Inaplicabilidade da hipótese prevista no artigo 69 do ADCT. Inexistência de órgãos distintos da Procuradoria estadual à data da promulgação da Constituição. 8. Ação julgada procedente” (ADI 1.679, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 21/11/2003).

Ademais, a indisponibilidade e a indelegabilidade das atividades dos Procuradores de Estado foram, além disso, reafirmadas em cautelares e em decisões de mérito de diversas ações direta de inconstitucionalidade. Confira-se o que decidido pelo Pleno:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE.

(...) 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente.” (ADI 4.261, Rel. Min. AYRES BRITTO, Pleno, DJ de 20/8/2010)

ADI 5262 / RR

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos” (ADI 881/MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 25/4/1997).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS 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 PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA – DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE

ADI 5262 / RR

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. A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais. [...]” (ADI 4.843/MC-ED-Ref, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 19/2/2015).

Posicionamento semelhante é apresentado por JOSÉ AFONSO DA SILVA, que sintetiza entendimento prevalente na doutrina:

ADI 5262 / RR

“Os procuradores dos Estados e do Distrito Federal, que receberão remuneração na forma de subsídio, consoante o art. 39, § 4º (EC-19/98), não de ser organizados em carreira, na qual ingressarão por concurso público de provas e títulos (art. 132), com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, em todas as suas fases, assegurada a eles a estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias (EC-19/98). É, pois, vedada a admissão ou contratação de advogados para o exercício das funções de representação judicial (salvo, evidentemente, impedimento de todos os Procuradores) e de consultoria daquelas unidades federadas, porque não se deram essas funções aos órgãos, mas foram diretamente imputadas aos procuradores.” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 644).

Portanto, as normas impugnadas encontram sua desvalia precisamente por conferirem aos servidores do corpo jurídico que compõem as entidades da Administração Indireta estadual atribuição privativa de Procurador de Estado, consubstanciada no exercício das atividades de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico, contrariando as normas do art. 132 da Constituição Federal e do art. 69 do ADCT.

Acrescente-se, ainda, que promover o enquadramento de ocupantes de cargos diversos em carreira estranha à de origem configura ofensa à regra constitucional do concurso público, prevista no art. 37, II, da Constituição e reafirmada na Súmula Vinculante 43, segundo a qual “*é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido*”.

A propósito, já tive a oportunidade de observar, em sede doutrinária, que

“[...] a investidura em cargos ou empregos públicos

ADI 5262 / RR

depende de aprovação prévia em concurso públicos de provas ou provas e títulos, não havendo possibilidade de edição de lei que, mediante agrupamento de carreiras, opere transformações em cargos, permitindo que os ocupantes dos cargos originários fossem investidos nos cargos emergentes, de carreira diversa daquela para a qual ingressaram no serviço público, sem concurso públicos” (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 373).

Apenas em hipóteses excepcionalíssimas, em que os requisitos de qualificação e escolaridade, a remuneração e as atribuições sejam idênticos ou essencialmente similares, a jurisprudência desta CORTE admite transposição ou transformação de cargo público, com o reenquadramento de seus ocupantes em cargo diverso, tal como nos precedentes firmados na ADI 2.713/DF e na ADI 1.591/RS.

O presente caso, no entanto, não se amolda aos precedentes, conforme esclarece a Procuradoria-Geral da República:

A Emenda 50/2014, a pretexto de reunir em única carreira servidores e empregados públicos que exerciam atribuições idênticas ou assemelhadas a representação judicial e consultoria jurídicas de autarquias estaduais, operou verdadeira transformação de cargos, com burla à cláusula constitucional do concurso público.

O exercício das relevantes atribuições constitucionais cometidas à advocacia pública depende, por expressa opção constitucional, de indispensável aprovação em concurso público de provas e títulos, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases (CR, arts. 131 e 132). Ingresso na carreira, portanto, somente se faz pela via do concurso público; não se admite, mesmo a pretexto de reunião de cargos com atribuições idênticas ou assemelhadas em nova carreira, transformação de cargos públicos como forma de provimento nas carreiras da advocacia pública.

Em caso similar, assentou a Suprema Corte, ao confirmar medida cautelar na ADI 94/RO, ser inconstitucional, por violação ao art. 37, II, da Constituição da República,

ADI 5262 / RR

“aproveitamento de novos cargos de procurador [do tribunal de contas estadual e da assembleia legislativa] ‘dentre advogados do serviço público, concursados na forma da lei’, ou por transformação dos cargos ocupados ‘pelos integrantes do Grupo Ocupacional Serviços Jurídicos, concursados na forma da lei’ e dos ‘atuais integrantes da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado’”.

Acompanho integralmente os três relatores, mas também com *obiter dictum* quanto à questão das universidades. Quero lembrar que nós, aqui, em relação ao Poder Judiciário, julgamos a possibilidade, sempre excepcional, não da representação geral, mas da possibilidade de o Poder Judiciário constituir uma assessoria jurídica, uma procuradoria jurídica para a defesa das suas prerrogativas, principalmente contra ou em face do Poder Executivo. Um caso que nós excepcionamos a exclusividade da Procuradoria, em virtude dessas características da defesa das suas próprias prerrogativas.

Diante do exposto, JULGO INTEGRALMENTE PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 3º da Emenda Constitucional 50, de 11 de dezembro de 2014, do Estado de Goiás.

É o voto.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, saúdo os eminentes Ministros-Relatores dos três feitos, que têm fio condutor matéria de fundo comum. Também subscrevo a saudação aos ilustres Advogados.

E, na linha de declaração de voto que resume as conclusões que houvera chegado e que irei juntar, também arrematei essa análise, concluindo pela existência quer de vício formal, portanto o tema atinente a vício de iniciativa, quer também de índole material em relação às normas que foram acoimadas de nulidade constitucional.

Portanto, Senhor Presidente, julgo procedente as três ações e acompanho os eminentes Ministros-Relatores.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

A Ministra **Cármen Lúcia** julga uma parte prejudicada.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Acompanho a procedência tal como proposta pela Relatora.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S) : YASMIM YOGO FERREIRA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : HELDER FIGUEIREDO PEREIRA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO RORAIMENSE DOS ADVOGADOS PÚBLICOS - ARAP
ADV.(A/S) : MARLISSON CAJADO LOBATO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório proferido pela e. Ministra Cármen Lúcia.

Trata-se de ação direta proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) em face do art. 101, *caput* e § 3º, e do art. 101-A, *caput* e parágrafo único da Constituição do Estado de Roraima, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2014. Impugnam-se, também, as seguintes normas: : **(i)** art. 5º, Anexo IV, Tabelas I, CNETS; art. 6º, Anexo V, Tabela Única, CNETS-I; art. 7º, Anexo VI, Tabela I, todos da Lei nº 764/10; **(ii)** art. 8, inciso IV da Lei 581/07, Tabela II, CNES-II, alterada pela Lei nº 605/07; **(iii)** art. 9º, inciso II; art. 11, inciso IX; art. 20, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 30, § 3º, Tabela II, ARES/FG-I, todos da Lei nº 944/13; **(iv)** art. 39, inciso I; art. 40, incisos I e II, e §§ 1º a 13, Anexo I combinado com Anexo VIII, na parte que cria o cargo de analista técnico em área de função de advogado, todos da Lei nº 828/11; **(v)** art. 11, inciso II combinado com o Anexo IV - CNTES-I, Anexo V - CNETS-I, Anexo VI, todos da Lei nº 832/11; **(vi)** por fim, art. 8º, inciso II, alínea “b”; art. 17, inciso II, alínea “b”; Anexo I e Anexo IV, todos da

ADI 5262 / RR

Lei nº 815/11.

Eis o teor das normas impugnadas:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 042, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2014.

Dá nova redação ao art. 101 e acresce o art. 101-A à Constituição do Estado de Roraima.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA faz saber que o Plenário aprovou e ela, nos termos do art. 39, §3º da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 101 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 101. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, bem como os Secretários de Estado em razão de suas atividades, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo Estadual. §§ 1º e 2º [...]

§3º Dos honorários sucumbenciais advindos do exercício da advocacia pública dos profissionais do corpo jurídico da Procuradoria-Geral do Estado e da Administração Indireta do Poder Executivo serão destinados, 30% (trinta por cento) ao Fundo Especial de Sucumbências da Procuradoria-Geral, instituído por Lei Complementar, com a finalidade de capacitação e valorização profissional, e 70% (setenta por cento) rateado entre os respectivos profissionais.

Art. 2º Adite-se o art. 101-A com a seguinte redação:

Art. 101-A. A representação judicial e extrajudicial dos órgãos da Administração Indireta é de competência dos profissionais do corpo jurídico que compõem seus respectivos quadros e integram advocacia pública cujas atividades são disciplinadas em leis específicas.

Parágrafo único. Os profissionais do corpo jurídico da

ADI 5262 / RR

Procuradoria-Geral do Estado que integram a advocacia pública continuarão a representar judicial e extrajudicialmente os órgãos da Administração Indireta até o provimento dos cargos dos quadros próprios dos mesmos.

A ação direta examinada nesta assentada invoca como paradigmas o princípio da separação de poderes (art. 2º, CRFB), princípios da administração pública, requisitos para a investidura em cargo público e obrigatoriedade de concurso público (art. 37, I, II, X e XIII, CRFB), regime jurídico de servidores públicos e sistema remuneratório (art. 39, § 1º, CRFB), reserva de iniciativa (art. 61, § 1º, art. 63, I, art. 84, III, CRFB), atribuições dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (art. 132, CRFB), bem como estabilidade dos servidores públicos (art. 19, ADCT) e regulamentação das consultorias jurídicas estaduais apartadas das Procuradorias e Advocacias gerais (art. 69, ADCT).

Sustenta-se, em síntese, que há vício formal, porquanto a matéria seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 61, § 1º, II, 'c' e art. 84, VI, 'a', acima reproduzidos, bem como vício material, eis que "o dispositivo impugnado *não apenas cria carreira jurídica concorrente com a de Procurador do Estado; pior, estabelece o caráter permanentemente refutado na ADI 484/PR, quando admite o abjeto instituto da transposição e disciplina o concurso público para cargos vagos*" (eDOC2).

Requeru-se concessão de medida cautelar, para suspensão dos efeitos dos artigos impugnados e interpretação conforme aos dispositivos das leis estaduais impugnadas. No mérito, pleiteou-se a declaração de inconstitucionalidade formal dos dispositivos e na eventualidade de superação das preliminares interpretação conforme com redução de texto.

Adotou-se o rito do art. 10, da Lei n.º 9.868/1999.

Em informações, a Assembleia Legislativa de Roraima argumentou pela constitucionalidade do dispositivo impugnado (eDOC 24).

A Associação Roraimense dos Advogados Públicos (ARAP) foi admitida como *amicus curiae*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento parcial da medida cautelar, em parecer assim ementado (eDOC 38):

ADI 5262 / RR

“Constitucional. Artigos 1º e 2º da Emenda Constitucional nº 42/14 e dispositivos de leis ordinárias do Estado de Roraima, que dispõem sobre o exercício de atividades de representação, assessoramento e consultoria jurídica por servidores que não integram a Procuradoria-Geral do Estado. Presença de *fumus boni juris*. Por força do disposto no artigo 132 da Constituição da República, compete privativamente aos Procuradores do Estado a atividade de representação judicial e de consultoria jurídica do respectivo ente federado. A exceção constante do artigo 69 do ADCT não autoriza a criação de novas instituições, de caráter permanente, para a execução de atividades de consultoria jurídica de órgãos e entidades estaduais. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo deferimento parcial da medida cautelar postulada.”

Em parecer, a d. Procuradoria-Geral da República opinou pela parcial concessão da medida cautelar, em parecer assim ementado (eDOC 40):

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA 42/2014 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. POSSIBILIDADE DE SERVIDORES DE AUTARQUIAS ESTADUAIS, OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO, REPRESENTAR JUDICIAL E EXTRAJUDICIALMENTE E PRESTAR CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO. REGIME JURÍDICO DE AGENTES PÚBLICOS ESTATAIS. MATÉRIA SUJEITA A DOMÍNIO NORMATIVO DE LEI ORDINÁRIA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DE PROCURADORES DE ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ABRANGÊNCIA DE AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. 1. É formalmente inconstitucional, por desrespeito à observância obrigatória do modelo federal de processo legislativo, subtração, por emenda constitucional estadual, de matéria atinente a regime jurídico de agentes públicos estatais,

ADI 5262 / RR

submetida pela Constituição da República a domínio normativo de lei ordinária. Precedentes. 2. O artigo 132 da CR veicula norma de organização administrativa de caráter cogente e vinculante que autoriza representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico de unidades federadas exclusivamente por procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em única carreira (princípio da unicidade orgânica). 3. O alcance da norma do art. 132 da CR deve considerar a sua vocação constitucional de função essencial à justiça e em atenção ao interesse público subjacente, como interesse institucional do Estado. É o interesse estatal (não apenas o governamental) que confere sentido e alcance à norma do art. 132. 4. O interesse público das autarquias, como pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela prestação de serviços típicos do Estado, em condições e prerrogativas idênticas a este, confunde-se com o próprio interesse institucional do ente político do qual fazem parte, motivo pelo qual estão abrangidas no regime de competência funcional exclusiva definido pelo art. 132 da CR. 5. O art. 132 da Constituição somente autoriza representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico regular de Estados-membros e do Distrito Federal, de suas autarquias e fundações de direito público por procuradores do Estado e do Distrito Federal. 6. Investidura em cargo da advocacia pública depende de aprovação em concurso público de provas e títulos, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil (CR, arts. 131 e 132). Não se admite outorga, a servidores de autarquias e fundações estaduais, de atribuições próprias de procuradores de estado. Precedente. 7. Parecer pela parcial concessão de medida cautelar, para suspender a eficácia da EC 42/2014, de Roraima, e dos preceitos de leis estaduais que confirmam a servidores públicos de autarquias e fundações roraimenses, ocupantes de cargos em comissão, atribuições próprias de procuradores de estado.”

Era o que havia a lembrar.

ADI 5262 / RR

Reconheço o vício formal apontado. A emenda constitucional objeto da presente ação direta foi de iniciativa parlamentar. A jurisprudência desta Corte, contudo, é no sentido da reserva de iniciativa, ao Chefe do Executivo, para dispor sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. Nesse sentido, são precedentes:

“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 PROCURADOR-GERAL 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**

ADI 5262 / RR

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. – A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais.

CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO: A QUESTÃO DO VALOR JURÍDICO DO ATO INCONSTITUCIONAL (ADI 2.215-MC/PE, REL. MIN. CELSO DE MELLO). O “STATUS QUAESTIONIS” NA JURISPRUDÊNCIA E NA DOUTRINA CONSTITUCIONAIS: PLURALIDADE DE OPINIÕES DOUTRINÁRIAS EM TORNO DOS GRAUS DIFERENCIADOS DE INVALIDADE DO ATO INCONSTITUCIONAL. A POSIÇÃO PREVALECENTE NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A MODULAÇÃO TEMPORAL COMO TÉCNICA DECISÓRIA DE ABRANDAMENTO, MEDIANTE JUÍZO DE CONCRETA PONDERAÇÃO, DO DOGMA DA NULIDADE DO ATO INCONSTITUCIONAL. DOUTRINA. PRECEDENTES. – Concessão, “ad referendum” do Plenário, por decisão monocrática do Relator, de medida cautelar em sede de fiscalização abstrata. Possibilidade excepcional. A questão do início da eficácia desse provimento cautelar. Execução imediata,

ADI 5262 / RR

com todas as consequências jurídicas a ela inerentes, dessa decisão, independentemente de ainda não haver sido referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. – O triplice conteúdo eficaz das decisões (tanto as declaratórias de inconstitucionalidade quanto as concessivas de medida cautelar) nos processos objetivos de controle abstrato de constitucionalidade: (a) eficácia vinculante, (b) eficácia geral (“erga omnes”) e (c) eficácia repressiva. Magistério doutrinário. Precedentes.” (ADI 4843 MC-ED-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11.12.2014). Grifos nossos.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 246, DE 27.06.2002. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LC Nº 88/96. INTRODUÇÃO DE DISPOSITIVOS, POR EMENDA PARLAMENTAR, AO PROJETO DE LEI ENCAMINHADO PELO GOVERNADOR À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELA OCORRÊNCIA DE VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. Não merece prosperar a alegação de atropelo da ordem de tramitação legislativa, porquanto constatado que a votação e a aprovação do Projeto se deram em data anterior à sanção e à publicação da Lei impugnada. **É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Corrêa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa.** A atuação dos membros das Assembleias Legislativas estaduais acha-se submetida, no processo de formação das leis,

ADI 5262 / RR

à limitação imposta pelo art. 63, I, da CF, que veda o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador. Precedente: ADI 1.070-MC, Celso de Mello. A fixação de um limite percentual na diferença entre os valores de remuneração recebidos pelos ocupantes dos quatro níveis que compõem a carreira de Procurador de Estado não afronta a vedação contida no art. 37, XIII da CF, por se tratar de uma sistematização da hierarquia salarial entre as classes de uma mesma carreira, e não uma vinculação salarial entre diferentes categorias de servidores públicos. Precedentes: ADI 2863, Nelson Jobim e ADI 955-MC, Celso de Mello. Viola o comando previsto no art. 37, XIII da Carta Magna a equiparação entre o subsídio devido aos ocupantes do último nível da carreira de Procurador de Estado e o recebido pelos Procuradores de Justiça do Ministério Público capixaba. Precedentes: ADI 305, Maurício Corrêa, DJ 13.12.2002, ADI 774, Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99, ADI 1274, Carlos Velloso, DJ 07.02.2003, ADI 301, Maurício Corrêa, DJ 22.05.2002 e ADI 1070, Sepúlveda Pertence, DJ 25.05.2001, entre tantos outros. Prejudicialidade da ação quanto ao art. 1º da LC nº 246/02 atacada, tendo em vista a modificação substancial dos §§ 1º e 2º do art. 3º da LC nº 88/96, por aquele introduzidos, promovida pela recente LC nº 265, de 15.09.2003. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente em parte.”

(ADI 2840 QO, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 06.11.2003). Grifos nossos.

Em relação ao aspecto material, verifica-se que os dispositivos impugnados, acrescentados à Constituição do Estado de Roraima pela Emenda Constitucional estadual n.º 42/2014, retiraram a atribuição de representar os órgãos estaduais da administração indireta do âmbito da Procuradoria-Geral do Estado. Constata-se, na hipótese, inobservância do modelo de advocacia pública previsto na Constituição da República, nos termos do art. 132.

ADI 5262 / RR

A atividade jurídica das unidades federadas, contudo, deve guardar estrita observância em relação ao modelo desenhado pela Constituição da República, nos termos do art. 132, CRFB. Nesse sentido, destaco trecho do voto proferido pelo e. Ministro Presidente Dias Toffoli, ao qual aderi inteiramente na oportunidade do julgamento da ADI 145, de que foi Relator, em 20.6.2018:

“O art. 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará, ao estabelecer que o Governador do Estado deve encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei dispendo sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e das procuradorias autárquicas, admite, de forma geral e para o futuro, a existência de órgãos jurídicos, no âmbito das autarquias e fundações, distintos da Procuradoria-Geral do Estado, em clara afronta ao modelo constitucional do art. 132 da Carta Federal. A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital – o que inclui as autarquias e as fundações -, seja ela consultiva ou contenciosa. A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado. A exceção prevista no art. 69 do ADCT deixou evidente que, após a Constituição de 1988, não é mais possível a criação de órgãos jurídicos distintos da procuradoria-geral do estado, sendo admitida apenas a manutenção daquelas consultorias jurídicas já existentes quando da promulgação da Carta. Trata-se de exceção direcionada a situações concretas e do passado, que, por essa razão, deve ser interpretada restritivamente, inclusive com atenção à diferenciação entre os termos “consultoria jurídica” e “procuradoria jurídica”, uma vez que essa última pode englobar as atividades de consultoria e representação judicial.”

Ante o exposto, acompanho integralmente a e. Relatora, Ministra

ADI 5262 / RR

Cármem Lúcia, para conhecer parcialmente da presente ação direta, considerando que a Lei nº 764/10 foi revogada e julgo procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do art. 101, *caput* e § 3º, e do art. 101-A, *caput* e parágrafo único da Constituição do Estado de Roraima, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2014. Impugnam-se, também, as seguintes normas: : **(i)** art. 8, inciso IV da Lei 581/07, Tabela II, CNES-II, alterada pela Lei nº 605/07; **(ii)** art. 9º, inciso II; art. 11, inciso IX; art. 20, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 30, § 3º, Tabela II, ARES/FG-I, todos da Lei nº 944/13; **(iii)** art. 39, inciso I; art. 40, incisos I e II, e §§ 1º a 13, Anexo I combinado com Anexo VIII, na parte que cria o cargo de analista técnico em área de função de advogado, todos da Lei nº 828/11; **(iv)** art. 11, inciso II combinado com o Anexo IV - CNTES-I, Anexo V - CNETS-I, Anexo VI, todos da Lei nº 832/11; **(v)** por fim, art. 8º, inciso II, alínea “b”; art. 17, inciso II, alínea “b”; Anexo I e Anexo IV, todos da Lei nº 815/11, por violação aos artigos 61, § 1º, II, ‘c’; art. 84, VI, ‘a’ e art. 132, todos da CRFB.

É como voto.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, cumprimento os eminentes Relatores, Ministra Cármen Lúcia, Ministro Luís Roberto Barroso e Ministro Marco Aurélio. Também saúdo os Procuradores, que fizeram excelentes sustentações orais.

Limito-me a dizer que acompanho os Relatores, porque as conclusões de Suas Excelências vêm ao encontro de todas as minhas reflexões sobre o tema e refletem ainda a jurisprudência desta Corte.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu também, à luz da unicidade orgânica da Advocacia Pública Estadual, entendo que ela é incompatível com a criação desses órgãos jurídicos paralelos.

A única preocupação que tenho - e que manifestei quando julguei aqui um caso semelhante - é exatamente em relação àqueles que já exercem há muito essas atividades, já que, sob um ângulo do consequencialismo, essa decisão poderia desalojá-los da atividade de servidores públicos.

Porque aproveitamos, recentemente, esses procuradores criados para o exercício de atividades não inerentes à Procuradoria do Estado - porque a Procuradoria do Estado tem aquelas atribuições específicas da Constituição -, nós admitimos que eles exercessem funções parajurídicas.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permita-me, Ministro Fux?

Vossa Excelência recordou, era um caso do DETRAN - não me lembro se de Goiás, de um determinado Estado -, em que, além das funções de *compliance*, as funções de assessoria e fiscalização interna, também representavam. Nós retiramos a questão da representação, mas mantivemos as demais.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - No meu voto na ADI 5.215, também ressaltai: nós estamos declarando inconstitucionais as mudanças de regime jurídico; das situações preexistentes nós não estamos tratando, portanto vão ser resolvidas, se tiverem de ser resolvidas, de outra forma, em outra instância.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Até porque alguns, Ministro Fux, são servidores das entidades que passaram a ocupar cargos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Isto que eu queria saber, são

ADI 5262 / RR

servidores que têm funções outras.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - No caso de Roraima, há previsão de servidores que podem ocupar o cargo e há outras de provimento em comissão, que não pode porque tem-se de respeitar o inc. II do art. 37. Então, realmente, há inconstitucionalidade material também por isso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Quanto às inconstitucionalidades, não tenho a menor dúvida. Eu queria saber, sob o ângulo do consequencialismo, como é que essas pessoas ficariam, como nós nos preocupamos naquele caso que julgamos e que eles não poderiam mais exercer a Procuradoria no sentido em que a Constituição estabelece, mas realizariam outras atividades que não as inerentes aos procuradores. Então, na verdade, aqui, eles retornam ao *statu quo* para exercer as atividades.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Claro, até porque, no caso de Roraima, há lei de 2007; 2010; 2011; 2013; 2017; e de 2018. Nós nem temos o quadro, se há servidores, se está provido, se está provido por alguém da carreira. Ontem foi dito da tribuna que, em alguns casos, já há Procurador de Estado que, na dúvida, está exercendo o cargo. Então, não tenho esses dados na ação que relato, sequer os números.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Porque eu me lembro bem que o Professor Daniel Sarmento destacou, da tribuna, uma necessidade de modulação, à semelhança do que nós fizemos...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas ele se referia a *amicus curiae* na ação direta relatada pelo Ministro Barroso, que, como disse, está afastando apenas a mudança processada, não a situação anterior. No caso de Roraima, nem é a situação, porque, aí, são situações completamente diferentes.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu já havia acompanhado, Senhor Presidente, e agora reafirmo o meu voto no sentido de acompanhar os três relatores.

28/03/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, convencido do valor e do peso dos argumentos dos Relatores, eu os acompanho integralmente, sobretudo com o esclarecimento agora feito de que esta decisão não alcança situações anteriores.

Isso é importante ressaltar, porque essas situações já consolidadas não serão atingidas por esta decisão que agora tomamos.

Com os Relatores, portanto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.262

PROCED. : RORAIMA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO ESTADO - ANAPE

ADV.(A/S) : YASMIM YOGO FERREIRA (0044864/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : HELDER FIGUEIREDO PEREIRA (180-B/RR) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO RORAIMENSE DOS ADVOGADOS PÚBLICOS - ARAP

ADV.(A/S) : MARLISSON CAJADO LOBATO (0000941/RR)

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento da cautelar em julgamento definitivo de mérito. Em seguida, por unanimidade, julgou prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade quanto aos preceitos da Lei n. 764/2010, por ter sido revogada pela Lei n. 1.257/2018, e, na outra parte, parcialmente procedente para:a)declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 42/2014 de Roraima;b)declarar a inconstitucionalidade da expressão"do Poder Executivo"contida nocaputdo art. 101 da Constituição de Roraima, alterado pela Emenda n. 14/2003, e, por arrastamento, da idêntica expressão prevista na redação originária do dispositivo;c)declarar a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados das Leis estaduais ns. 944/2013, 828/2011, 832/2011 e 815/2011; e d) declarar a constitucionalidade do inc. IV do art. 8º e da Tabela II do Anexo IV da Lei n. 581/2007, em razão do acatamento ao princípio da autonomia universitária, nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 28.03.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário