



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 25.151/2015-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.215/GO

Relator: Ministro **Roberto Barroso**
Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE)
Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA 50/2014 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. CRIAÇÃO DA CARREIRA DE PROCURADOR AUTÁRQUICO PARA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL, CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO DE ENTES ADMINISTRATIVOS. REGIME JURÍDICO DE AGENTES PÚBLICOS ESTATAIS. MATÉRIA SUJEITA A DOMÍNIO NORMATIVO DE LEI ORDINÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE VEICULAÇÃO EM EMENDA A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. COMPETÊNCIA FUNCIONAL 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, submetida pela Constituição Federal ao domínio normativo de lei ordinária. Precedentes.

2. O artigo 132 da Constituição da República veicula norma de organização administrativa de caráter cogente e vinculante que impõe 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 Constituição da República deve ser tomado em consideração 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 inscrita no art. 132 da Carta Política.

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, inequivocamente, abrangidas no regime de competência funcional exclusiva definido pelo art. 132 da Constituição da República.

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 para exercício das relevantes atribuições outorgadas pelo texto constitucional depende 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). Não se admite provimento por transformação de cargos, ainda que a pretexto de reunião de cargos com atribuições idênticas ou assemelhadas em nova carreira.

7. Equiparação remuneratória entre categorias funcionais diversas, além de vedada pelo art. 37, XIII, da Constituição da República, dependeria, se coubesse, de lei ordinária (art. 39, § 1º). É inconstitucional emenda constitucional que imponha atrelamento de vencimentos e remeta a matéria a lei complementar.

8. Parecer pela procedência total do pedido ou, superada a tese de inconstitucionalidade da criação da carreira de procuradores autárquicos pela Emenda 50, de 11 de dezembro de 2014, à Constituição do Estado de Goiás, pela parcial procedência, para que declare inconstitucionalidade da transformação de cargos e da equiparação remuneratória operadas pelo art. 3º, I e II, da emenda.

I RELATÓRIO

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, que “acrescenta ao Capítulo I do Título III e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual os dispositivos que especifica”.

A emenda constitucional possui a seguinte redação:

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 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 Autárqui-

cos, 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 estipêndios de aposentadoria e pensão parametrizados de acordo com o correspondente salário ou subsídio fixado para seus pares em atividade.

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. 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 pro-

curadores 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.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (decisão na peça 24 do processo eletrônico).

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 (peças 29 e 34).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (peça 42).

A Associação Brasileira de Advogados Públicos (ABRAP) e os “Estados Federados Interessados na ADI 5215” solicitam ingresso no feito na condição de *amici curiæ* (peças 36 e 44).

É o relatório.

II DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO

A entidade requerente sustenta, na peça inicial, prevenção ante a ação direta de inconstitucionalidade 3.744/GO, cujo objeto são normas goianas que criam, entre outros, o cargo de gestor jurídico na administração pública estadual (arts. 1º, 2º e 9º, IV, da Lei 13.902, de 4 de setembro de 2001, e arts. 2º, § 5º, e 3º, *caput* e II, da Lei 15.608, de 15 de março de 2006).

O art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal determina aplicação da regra de distribuição por prevenção, nas ações de controle concentrado, apenas quando haja total ou parcial coincidência de objetos.

Esta ação direta, conquanto questione transformação do cargo de gestor jurídico no de procurador autárquico, impugna ato normativo diverso dos que são objeto da ADI 3.744/GO, motivo pelo qual não cabe distribuição por prevenção.

III MÉRITO

III.1 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

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 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. Vejam-se exemplos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário.

II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve ob-

servância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.

III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.¹

[...]

A iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes. Incide em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local.

[...].²

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 ativamente a regime jurídico de agentes públicos estatais³ (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.

III.2 ALCANCE DO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

- 1 Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 2.872/PI. Relator: Ministro EROS GRAU. 1º/8/2011, maioria. *Diário da Justiça eletrônico* 170, 5 set. 2011.
- 2 STF. Plenário. ADI 248/RJ. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 18/11/1993, unânime. *DJ*, 8 abr. 1994; *Revista trimestral de jurisprudência*, v. 152, p. 341.
- 3 “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 o seus agentes.” STF. Plenário. ADI 2.867/ES. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 3/12/2003, unânime. *DJ*, 9 fev. 2007; *RTJ*, vol. 202, p. 78.

Os textos constitucionais anteriores à Constituição da República de 1988 nada diziam a respeito da atividade de advocacia pública ou inseriam-na entre as atribuições do Ministério Público (CR/1891, arts. 58, § 2º, e 81, § 1º; CR/1934, art. 95; CR/1937, art. 99; CR/1946, art. 126, parágrafo único; CR/1967-1969, arts. 138, § 2º, e 95, § 2º).

A Carta Constitucional de 1988, no Capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça), Seção II (Da Advocacia Pública) do Título IV (Da Organização dos Poderes), à semelhança do modelo italiano de *avvocatura dello stato*, entregou a representação jurídica do poder público à advocacia do Estado.⁴

A esse respeito, assinala JOSÉ ANECLETO ABDUCH SANTOS:

Ao fixar para a Advocacia Pública o caráter de função essencial à Justiça[,] o legislador constitucional determinou ao intérprete um referencial hermenêutico inafastável no que tange à busca do significado das normas, constitucionais e infraconstitucionais, que digam respeito à atividade do advogado público.

Assim, a interpretação de qualquer norma relacionada direta ou indiretamente com o exercício da função do advogado público levará em conta o caráter essencial da atuação para a consecução da justiça, que se apresenta no texto constitucional em acepção ampla, para além de uma atuação orientada à distribuição da justiça por intermédio do Poder Judiciário.

A acepção constitucional de justiça para o fim de delimitar a competência da advocacia pública alcança o exercício da função administrativa pelo Estado. Por assim dizer, a advocacia pública é função essencial à justiça, em qualquer âmbito de

4 BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walter de Moura (co-ords.) *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.654.

jurisdição, inclusive administrativa de índole consultiva ou de assessoramento.

Pela acepção constitucional, quando estiver em causa o interesse público **na dimensão da atuação das pessoas jurídicas de direito público**, notadamente os entes federados, a justiça – no âmbito administrativo ou judicial – somente será legitimamente obtida mediante participação e contribuição efetiva da advocacia pública. Por participação e contribuição efetiva entende-se aquela situação jurídica na qual as funções de advogado público possam ser exercidas com independência e autonomia intelectual e funcional, sem influência do caráter coercitivo, seja de que natureza for, tendo por objeto tão somente o interesse público ínsito no plexo de competências da entidade pública.⁵

O art. 132 da Constituição de 1988, de acordo com essa diretriz, atribui aos procuradores de Estado e do Distrito Federal, em caráter unitário e exclusivo, a representação judicial 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), hão 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

5 SANTOS, José Anacleto Abduch. Advocacia pública na Constituição de 1988. In: *Direito Constitucional brasileiro: organização do Estado e dos Poderes*. CLÈVE, Clémerson Merlin (coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 903. Sem destaque no original.

Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções (é o caso de pernambuco).

A exclusividade da representação judicial e da consultoria jurídica pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal, por sua vez, decorre do art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, que excepciona o comando do art. 132 do texto permanente, ao admitir coexistência de consultorias jurídicas paralelas à Procuradoria-Geral dos Estados-membros, desde que preexistentes à Carta de 1988.⁶

A organização unitária da Procuradoria-Geral dos Estados e do Distrito Federal e a exclusividade da representação judicial e consultoria jurídica da unidade federativa pelos seus membros têm sido, inúmeras vezes, afirmadas pelo Supremo Tribunal Federal, como se percebe, por exemplo, do seguinte julgado:

ACÇÃO 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.

6 Segundo o Ministro GILMAR MENDES, “a leitura conjunta dos artigos 132 da Constituição e 69 do ADCT não permite que se conceba uma estrutura plural para a advocacia pública dos Estados-membros. A exceção prevista no art. 69 do ADCT indica cabalmente que a tolerância do sistema constitucional para com um modelo descentralizado há de ficar limitada às Consultorias Jurídicas separadas da Procuradoria-Geral existentes na data da promulgação da Constituição.” STF, Plenário, ADI 1.679/GO. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 8/10/2003, un. *DJ*, 21 nov. 2003.

– 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 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.⁷

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao referendar a medida cautelar na ADI 4.843/PB, na qual se discutia a possibilidade de emenda a constituição estadual atribuir a ocupantes de cargos em comissão atividades de consultoria e assessoramento jurídico de Estado-membro, assentou, na linha do voto do relator, Ministro CELSO DE MELLO:

O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele, contém-se norma de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais que não permite conferir a terceiros – senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal – o exercício intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada.⁸

O alcance da exclusividade da representação judicial e da consultoria jurídica das unidades federadas pelos procuradores dos Estados e do Distrito Federal, delineada pelo art. 132 da

7 STF. Plenário. ADI 881/ES. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 2/8/1993, maioria. *DJ*, 25 abr. 1997.

8 STF. Plenário. ADI 4.843-MC-ED-Ref/PB. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 11/12/2014, un. *DJe* 32, 19 fev. 2015.

Constituição da República, deve partir do interesse público como interesse institucional do Estado, o qual, na lição de MÁRIO BERNARDO SESTA, “abrange todas as facetas que esse mesmo interesse apresenta, levada em conta a complexidade estrutural do Estado contemporâneo, que se desdobra, desde as superestruturas institucionais, passando pelas estruturas tipicamente publicísticas e espaiando-se, na periferia, em estruturas organizadas com base no formulário de direito privado.”⁹

Daí anotar JOSÉ ANACLETO ABDUCH SANTOS:

Conquanto a Constituição Federal, ao dispor expressamente sobre a advocacia pública refira-se à Advocacia-Geral da União e às carreiras equivalentes no âmbito dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, numa acepção estrita, deve-se registrar que a acepção de advocacia pública comporta inequivocadamente um sentido amplo, para abarcar a advocacia exercida no âmbito da administração indireta autárquica.¹⁰

Autarquias e fundações de direito público, relembra HELY LOPES MEIRELLES, são *longa manus* do Estado, portanto, órgãos (em

9 SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: posição institucional. *Revista de informação legislativa*, ano 30, n. 117, jan./mar. 1993. Disponível em: < <http://zip.net/bcqRtj> > ou < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176105/000475978.pdf?sequence=3> >. Acesso em: 18 fev. 2015.

10 SANTOS, José Anacleto Abduch. Advocacia pública na Constituição de 1988. In: *Direito Constitucional brasileiro: organização do Estado e dos Poderes*. CLÈVE, Clémerson Merlin (coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 902.

sentido lato) do Estado no mais pleno sentido.¹¹ CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, nessa linha teórica, assinala em parecer:¹²

A natureza jurídica das autarquias e das chamadas fundações públicas é de meros desdobramentos do Estado em sua feição administrativa. Elas são, pois, administração pública. Embora administração indireta, sendo pessoas de direito público, por compartilharem da mesma natureza do Estado – embora restrita à feição administrativa dele –, não haveria razões prestantes para que os servidores destas entidades ficassem submissos a uma disciplina distinta daquela aplicável aos servidores da administração direta.

Parece correto dizer, seguindo essa premissa, que o interesse público perseguido pelas autarquias e fundações de direito público se confunde com o interesse institucional do próprio Estado.¹³

Desse modo, o art. 132 da Constituição da República alcança tanto a administração pública direta quanto a autárquica e a funda-

11 Segundo HELY LOPES MEIRELLES, “a autarquia, sendo um prolongamento do Poder Público, uma *longa manus* do Estado, deve executar serviços próprios do Estado, em condições idênticas às do Estado, com os mesmos privilégios da Administração-matriz e passíveis dos mesmos controles dos atos administrativos. O que diversifica a autarquia do Estado são os métodos operacionais de seus serviços, mais especializados e mais flexíveis que os da Administração centralizada.” MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 335.

12 Disponível em: < <http://zip.net/bkqRwT> > ou < <http://abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/parecer.pdf> >. Acesso em: 18 fev. 2015.

13 CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em monografia sobre a natureza jurídica das autarquias, acentua que “o escopo e a razão de ser da autarquia é o prosseguimento de fins estatais, ou seja, a realização dos interesses públicos a ela confiados, pelo que, ao geri-los, satisfaz, contemporaneamente, finalidade sua e do Estado, pois ambas se igualam. Na faixa de sua capacidade há identificação entre os interesses de ambos.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 230.

cional das unidades federadas, de modo que, em regra, somente autoriza representação judicial e consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal, de suas autarquias e fundações de direito público por procuradores do Estado e do Distrito Federal.

A abrangência do preceito constitucional foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 484/PR, no qual, após registrar a constitucionalidade da permanência, em carreiras especiais criadas por lei, dos ocupantes de cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos que, na data da promulgação da Constituição de 1988, exerciam assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e representação judicial das autarquias e fundações públicas, consignou-se, com base no art. 69 do ADCT/1988, ser descabido novo concurso público para provimento desses cargos, em face do disposto no art. 132 da Constituição.¹⁴

Se por um lado se admitiu, com base na exceção prevista no art. 69 do ADCT/1988, representação judicial das autarquias e fundações de direito público por agentes públicos estranhos aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado, de outro, reservou-se a representação ordinária de tais pessoas jurídicas de direito público a procuradores de Estado e do Distrito Federal, nos moldes do art. 132 da Constituição da República.

A premissa segundo a qual a norma do art. 132 da Constituição da República alcança autarquias e fundações de direito público

14 STF Plenário. ADI 484/PR. Rel.: Min. EROS GRAU. Redator para acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 10/11/2011, maioria. *DJe* 22, 1º fev. 2012.

reforça-se, também, na PEC 39, de 11 julho de 2012, que visa a “alterar o art. 132 da Constituição Federal, para incluir os procuradores e advogados públicos das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos regramentos constantes do *caput* do artigo”, a significar que, na atual redação do dispositivo, a representação judicial e extrajudicial e a consultoria jurídica de autarquias e fundações de direito público dos Estados e Distrito Federal somente pode ser exercida por integrantes das procuradorias estaduais das unidades federadas.

Acertadamente observa a manifestação da Advocacia-Geral da União que “a estrutura constitucional das Procuradorias estaduais contempla característica que a diferencia da organização conferida pelo art. 131 da Lei Maior aos órgãos responsáveis pela representação judicial da União”, ao passo que, “quanto ao ente central, o referido dispositivo constitucional prevê que tais atividades jurídicas podem ser exercidas diretamente pela Advocacia-Geral da União ou por meio de órgão a ela vinculado, o que fundamentou a criação da Procuradoria-Geral Federal, a quem compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações de direito público federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídico (art. 10 da Lei 10.480/2002).”

Na linha do acentuado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA na ADI 484/PR, embora Estados-membros possuam capacidade de auto-organização e de autogoverno, não é possível extrair da norma cogente e vinculante do art. 132 “autorização constitucio-

nal para a coexistência, nas unidades federadas, de Procuradorias paralelas, ainda que com nomes diversos, nem há outros legitimados para o exercício regular e ordinário da representação judicial e da consultoria jurídica [...]” da administração pública direta, autárquica e fundacional dos Estados.

É, portanto, inconstitucional o art. 92-A da Constituição do Estado de Goiás, inserido pela EC 50/2014, ao criar carreira de procuradores autárquicos, com usurpação da competência funcional exclusiva dos procuradores do Estado.

III.3 EXCEÇÕES ADMITIDAS AO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o agravo regimental na petição 409/AC, assentou que “o art. 132 da Constituição veicula norma de organização administrativa”,¹⁵ de modo a não impedir que a unidade federada, em situações específicas de caráter excepcional, atribua exercício de representação judicial e consultoria jurídica do Estado a quem não integre os quadros da Procuradoria-Geral do Estado ou do Distrito Federal.

Significa, por outro lado, que o exercício regular das atribuições constitucionalmente definidas no art. 132 foi outorgado, especificamente, a procuradores dos Estados e do Distrito Federal, não se admitindo que a exclusividade da consultoria e a representação judicial ordinária da unidade federada seja afrontada por leis

15 STF. Pet 409-AgR/AC. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. Redator para acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 18/4/1990, maioria. *DJ*, 29 jun. 1990; *RTJ*, v. 134, p. 634.

estaduais que deleguem específica competência funcional a outras categorias de agentes públicos estatais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a par dessas premissas, tem admitido como exceções ao disposto no art. 132 da Constituição da República, além do previsto no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as seguintes situações de contingência excepcional: (i) representação judicial da assembleia legislativa e do tribunal de contas quando necessitem praticar, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes;¹⁶ (ii) concessão de mandato *ad judicia* a advogados particulares, para causas especiais.¹⁷

A Emenda 50/2014 à Constituição de Goiás atribui competência funcional ordinária dos procuradores de Estado à carreira de procuradores autárquicos (art. 92-A) e não se enquadra nas exceções admitidas à norma vinculante do art. 132 da Constituição da República.

III.4 IMPOSSIBILIDADE DE ACESSO A CARREIRA POR TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS E DE EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA ENTRE AGENTES ESTATAIS

Superada a tese de inconstitucionalidade de criação da carreira de procurador autárquico de Goiás por desrespeito à unicidade orgânica da carreira de procurador do Estado, com usurpação da

16 STF Plenário. ADI 94/RO. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 7/12/2011, un. *DJe*, 16 dez. 2011.

17 STF Pet 409-AgR/AC. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. Redator para acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 18/4/1990, maioria. *DJ*, 29 jun. 1990; *RTJ*, v. 134, p. 634.

competência funcional exclusiva ditada pelo art. 132 da Constituição da República, deverá ser parcialmente acolhido o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

O art. 3º da EC 50/2014 estabelece diretrizes para organização da carreira e prevê transformação dos atuais cargos efetivos de gestor jurídico, de advogado e de procurador jurídico no cargo de procurador autárquico (inciso I); disposição de advogados e procuradores jurídicos sujeitos a regime celetista em quadro transitório em extinção, com idênticas atribuições e isonomia remuneratória (inciso II); realização de concurso público para os cargos de procurador autárquico remanescentes (inciso IV); e reconhecimento de paridade a inativos e pensionistas (inciso V).

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 asse-

melhadas 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, “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’”.

O acórdão ficou assim ementado:

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.¹⁸

Ao contrário do que ocorreu na ADI 484/PR, a EC 50/2014 não reúne em carreira especial servidores e empregados públicos que, na promulgação da Constituição de 1988, já exerciam consultoria jurídica de órgãos e entidades públicas estaduais. Institui, na verdade, nova carreira, com estrutura permanente, cujos cargos iniciais serão providos por transformação dos cargos ocupados por servidores públicos que, na maioria, foram admitidos após 5 de outubro de 1988.

No que toca à equiparação remuneratória de advogados e procuradores sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho com procuradores autárquicos, operada pelo art. 3º, II, da EC 50/2014, a jurisprudência do STF tem assentado a imprescindibilidade de lei específica, promulgada nos moldes do art. 39, § 1º, da Constituição da República,¹⁹ não podendo a equiparação de-

18 STF. Plenário. ADI 94/RO. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 7/12/2011, un. *DJe* 238, 16 dez. 2011.

19 STF. Plenário. Ação rescisória 16.598/PI. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA. Revisor: Min. EROS GRAU. 15/4/2009, maioria. *DJe* 89, 15 maio 2009.

correr de emenda constitucional, muito menos por comando que submeta a matéria a processo legislativo diverso do estabelecido no modelo federal de observância obrigatória.²⁰

Por outro lado, o art. 37, XIII, da Constituição da República veda expressamente equiparação ou vinculação de vencimentos entre cargos públicos diversos. Nem o disposto na redação original do art. 39, § 1º, da CR, ao preceituar a possibilidade de equiparação remuneratória a cargos com atribuições iguais ou assemelhadas, permitia a equiparação remuneratória operada pelo art. 3º, II, da EC 50/2014, uma vez que esse preceito não abrangia a administração pública indireta.

Consulte-se trecho da ementa do seguinte julgado:

VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE EQUIPARAÇÕES REMUNERATÓRIAS.

– A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – tendo presente a vedação constitucional inscrita no art. 37, XIII, da Carta da República – tem repellido, por incompatível com a Lei Fundamental, qualquer ensaio de regramento equiparativo que, em tema de remuneração, importe outorga, aos agentes estatais, de iguais vencimentos e/ou vantagens atribuídos a categoria funcional diversa, ressalvadas, unicamente, as hipóteses previstas no próprio texto constitucional.

– A regra inscrita no art. 39, § 1º, da Constituição – considerada a igualdade ou a similitude do conteúdo ocupacional de determinados cargos públicos – permite que se dispense, aos servidores estatais que os titularizam, tratamento remuneratório isonômico, desde que esses cargos situem-se na estrutura central do mesmo Poder ou, então, que a relação de comparação se estabeleça entre agentes administrativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, excluídos, em

20 STF Plenário. ADI 2.872/PI. Rel.: Min. EROS GRAU. 1º/8/2011, maioria. *DJe* 170, 5 set. 2011.

consequência, do alcance normativo da cláusula constitucional em referência, os servidores vinculados às entidades que integram a administração indireta ou descentralizada.²¹

São inconstitucionais, portanto, a transformação de cargos operada pelo inciso I e, conseqüentemente, a expressão “que permanecerem à transformação prevista no inciso I”, contida no inc. IV, e a equiparação remuneratória operada pelo inc. II, todos do art. 3º da EC 50/2014.

IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pela procedência total do pedido, ou, caso superada a inconstitucionalidade total da norma, pela procedência parcial do pedido de declaração de inconstitucionalidade da transformação de cargos e da equiparação remuneratória operadas pelos incisos I e II do art. 3º da Emenda 50, de 11 de dezembro de 2014, à Constituição do Estado de Goiás.

Brasília (DF), 25 de fevereiro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/PC-Par.PGR/WS/1.961/2015

²¹ STF Plenário. ADI 1.434-MC/SP. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 29/8/1996, un. *DJ*, 22 nov. 1996.