



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 7.846/2017-AsJConst/SAJ/PGR

**Ação direta de inconstitucionalidade 5.541/MG**

Relator: Ministro **Edson Fachin**  
Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE)  
Interessados: Governador do Estado de Minas Gerais  
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART. 3º, § 4º, DA LEI COMPLEMENTAR 81/2004, REDAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 114/2010. EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DE PROCURADORES DE ESTADO POR OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO ESTRANHOS À PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. VIOLAÇÃO AO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Procuração em ação direta de inconstitucionalidade deve indicar expressamente os dispositivos atacados, sob pena de indeferimento da petição inicial. Nesses casos, deve conceder-se prazo ao requerente, antes da sanção processual.
2. O alcance do art. 132 da Constituição da República deve tomar em consideração sua vocação constitucional de função essencial à justiça, em atenção ao interesse público, como interesse institucional do estado. É o interesse estatal (e não apenas o governamental) que confere sentido ao dispositivo.
3. O art. 132 da CR veicula norma de organização administrativa 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).
4. A Constituição da República 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 desses entes federados.

4. Parecer por procedência parcial do pedido.

## 1. 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 do art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81, de 10 de agosto de 2004, na redação da Lei Complementar 114, de 1º de julho de 2010, e de dispositivos das Leis Delegadas 174 e 175, ambas de 26 de janeiro de 2007; da Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011; e das Leis 15.298, de 6 de agosto de 2004, e 21.972, de 21 de janeiro de 2016, todas de Minas Gerais.

Este é o teor das normas impugnadas (em destaque):

### **Lei Complementar 81, de 10 de agosto de 2004**

Art. 3º Os cargos da carreira da Advocacia Pública do Estado são lotados no Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral do Estado com exercício:

I – na Advocacia-Geral do Estado;

II – nas assessorias jurídicas dos órgãos da administração direta do Poder Executivo;

III – nas procuradorias das autarquias e das fundações estaduais. [...]

**§ 4º Os cargos de chefia nos setores jurídicos dos órgãos a que se referem os incisos I a III do caput deste artigo serão exercidos por Procurador do Estado, privativamente, no caso do inciso I, e preferencialmente, nos casos dos incisos II e III”.**

### Lei Delegada 174, de 26 de janeiro de 2007

**Art. 1º Os cargos do Grupo de Direção e Assessoramento da Administração direta do Poder Executivo, determinado DAD, integram o Quadro Geral da Cargos de Provisão em Comissão, constante no Anexo I desta Lei Delegada.**

§ 1º Integram ainda o Quadro Geral de Cargos de Provisão em Comissão a que se refere o *caput* os cargos constantes nos Quadros Específicos de que tratam os arts. 81 e 82 da Lei Complementar 30, de 10 de agosto de 1993; o art. 26 da Lei nº 15.293, de 5 de agosto de 2004; o art. 8º-D da Lei 15.301, de 10 de agosto de 2004; o art. 12 da Lei 6.762, de 23 de dezembro de 1975; o art. 1º da Lei 6.499, de 4 de dezembro de 1974, os Cargos de Natureza Especial e os Cargos integrantes do Quadro do Tesouro Estadual, constantes dos Anexos VIII e IX desta Lei Delegada, respectivamente.

§ 2º O vencimento básico dos cargos de Natureza Especial, constantes do Anexo VII fica fixado no valor vigente na data de publicação desta lei delegada e desvinculado de qualquer símbolo de vencimento.

Art. 2º Os cargos do grupo a que se refere o *caput* do art. 1º são graduados em doze níveis, correspondendo a cada nível um valor em DAD-unitário e o valor do vencimento específico, nos termos do Anexo I desta Lei Delegada.

**§ 1º Os cargos a que se refere o *caput* têm denominação formada pela sigla “DAD” acrescida de número cardinal correspondente ao nível de sua graduação.**

§ 2º O quantitativo de cargos de provimento em comissão em cada nível de graduação atribuído aos órgãos do Poder Executivo é o constante no Anexo IV, desta Lei Delegada.

§ 3º O quantitativo total de DADs-unitários atribuído aos órgãos do Poder Executivo corresponde ao quantitativo de cargos a que se refere o Anexo IV multiplicado pelo valor correspondente de DAD-unitário de que trata a tabela constante do Anexo I.

**Art. 3º Os cargos a que se refere o art. 1º têm como atribuição a direção e a chefia de unidades administrativas, equipes de trabalho, projetos e programas, e o assessoramento técnico ou especializado nos órgãos da Administração Direta, podendo ser de recrutamento**

**limitado, quando providos por servidor público estadual ocupante de cargo efetivo ou detentor de função pública, ou de recrutamento amplo.**

§ 1º A graduação dos cargos nos doze níveis DAD, nos termos do art. 2º, obedecerá ao grau de complexidade de suas atribuições, observados os seguintes indicadores:

- I – a abrangência funcional ou temática;
- II – a complexidade de processos envolvidos;
- III – a relação com o sistema de gestão;
- IV – a transversalidade das ações;
- V – a contribuição para a Agenda estratégica, nos termos do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG; e
- VI – o risco de gestão.

§ 2º Na lotação dos cargos destinados a direção e chefia de unidades administrativas, poderão ser atribuídos níveis DAD distintos no mesmo grau hierárquico do órgão, se a complexidade das atribuições da unidade, a conjugação de indicadores previstos no § 1º ou prevalência acentuada de um deles assim justificar.

§ 3º É requisito para o provimento dos cargos de que trata o *caput*:

- I – para os cargos de níveis 1 a 4, preferencialmente nível médio de escolaridade.
- II – para os cargos de níveis 5 a 7, preferencialmente nível superior de escolaridade;
- III – para os cargos de níveis 8 a 12, preferencialmente nível superior de escolaridade.

**§ 4º Se as atividades de direção, chefia e assessoramento a serem desempenhadas em determinada unidade incluírem a prática de atos para os quais se exija habilitação profissional específica, nos termos da legislação pertinente, o provimento no respectivo cargo fica condicionado ao cumprimento do requisito legal de habilitação profissional.**

§ 5º Os cargos de níveis 1 e 2 terão jornada de trabalho de trinta horas semanais, e os de níveis 3 a 11, de quarenta horas semanais.

§ 6º O vencimento dos cargos de que trata o *caput* corresponde ao índice DAD-unitário, conforme a graduação em níveis constante do Anexo I.

§ 7º O requisito de escolaridade estabelecido para o exercício do cargo previsto no inciso III do § 3º poderá ser dispensado nos caso de comprovada capacitação funcional específica, qualificação e experiência para a função a ser exercida.

§ 8º Os Subsecretários ocuparão cargos DAD 12. [...]

**Art. 7º Para fins e representação e protocolo, o servidor investido em cargo de provimento em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento, nomeado ou designado para responder por unidade administrativa da estrutura orgânica dos órgãos da Administração direta do Poder Executivo, utilizará denominação complementar de Diretor, Chefe ou Assessor-Chefe correspondente à unidade pela qual responda, nos termos do ato de nomeação.**

#### Lei Delegada 175, de 26 de janeiro de 2007

**Art. 1º Os cargos do Grupo de Direção e Assessoramento da Administração autárquica e fundacional do Poder Executivo, denominados DAI, integram o Quadro Geral de Cargos de Provimento em Comissão, constante do Anexo I desta Lei Delegada.**

§ 1º Integram ainda o Quadro Geral de Cargos de Provimento em Comissão, a que se refere o *caput* deste artigo, os cargos da Administração Superior de cada Autarquia e Fundação, constantes no Anexo V.

**§ 2º O quantitativo de cargos de provimento em comissão em cada nível de graduação atribuído às entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo é o constante no Anexo V desta Lei Delegada.**

§ 3º O quantitativo total de DAIs-unitários atribuído às entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo corresponde ao quantitativo de cargos a que se refere o Anexo V multiplicado pelo valor correspondente de DAI-unitário de que trata a tabela constante do Anexo I. [...]

Art. 2º Os cargos a que se refere o *caput* do art. 1º são graduados em trinta níveis, correspondendo a cada nível um va-

lor em DAI-unitário e o valor do vencimento específico, nos termos do Anexo I desta Lei Delegada.

**§ 1º Os cargos a que se refere o *caput* têm a denominação formada pela sigla DAI acrescida de número cardinal correspondente ao nível de sua graduação.**

**§ 2º O quantitativo de cargos de provimento em comissão em cada nível de graduação atribuído às entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo é o constante do Anexo V desta Lei Delegada.**

§ 3º O quantitativo total das DAIs-unitários atribuído às entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo corresponde ao quantitativo de cargos a que se refere o Anexo V multiplicado pelo valor correspondente de DAI-unitário de que trata a tabela constante do Anexo I. [...]

**Art. 3º Os cargos a que se refere o art. 1º têm como atribuição a direção e a chefia de unidades administrativas, equipes de trabalho, projetos e programas, e o assessoramento técnico ou especializado nas entidades autárquicas e fundacionais da Administração indireta, podendo ser de recrutamento limitado, quando providos por servidor público estadual ocupante de cargo efetivo ou detentor de função pública, ou de recrutamento amplo.**

§ 1º A graduação dos cargos nos trinta níveis DAI, nos termos do art. 2º, obedecerá ao grau de complexidade de suas atribuições, observados os seguintes indicadores:

I – a abrangência funcional ou temática;

II – a complexidade de processos envolvidos;

III – a relação com o sistema de gestão;

IV – a transversalidade das ações;

V – a contribuição para a Agenda estratégica, nos termos do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG;

VI – o risco de gestão.

§ 2º Na lotação dos cargos destinados à direção e à chefia das unidades administrativas, poderão ser atribuídos níveis DAI distintos no mesmo grau hierárquico da entidade, se a complexidade das atribuições da unidade, a conjugação de indicadores previstos no § 1º ou a prevalência acentuada de um deles assim justificar.

§ 3º É requisito para provimento dos cargos de que trata o *caput*:

I – para os cargos de níveis 1 a 17, preferencialmente nível médio de escolaridade;

II – para os cargos de níveis 18 a 24, preferencialmente nível superior de escolaridade;

III – para os cargos de níveis 25 a 30, nível superior de escolaridade.

**§ 4º Se as atividades de direção, chefia e assessoramento a serem desempenhadas em determinada unidade administrativa incluírem a prática de atos para os quais se exija habilitação profissional específica, nos termos da legislação pertinente, o provimento no respectivo cargo fica condicionado ao cumprimento do requisito legal de habilitação profissional.**

§ 5º Os cargos de níveis 1 e 2 terão jornada de trabalho de trinta horas semanais, e os de níveis 3 a 30, jornada de trabalho de quarenta horas semanais.

§ 6º O vencimento dos cargos de que trata o *caput* corresponde ao índice DAI-unitário, conforme a graduação em níveis constante no Anexo I.

§ 7º Nas entidades para as quais a lei preveja jornada de trinta e quarenta horas semanais, poderá haver redução da jornada de trabalho dos ocupantes dos cargos de níveis 3 a 30 em caráter excepcional, para trinta horas semanais, condicionada ao interesse da administração da entidade de lotação, mediante pagamento de vencimentos proporcionais a essa jornada.

§ 8º O requisito de escolaridade estabelecido para o exercício do cargo previsto no inciso III do § 3º poderá ser dispensado nos casos de comprovada capacitação funcional específica, qualificação e experiência para a função a ser exercida. [...]

**Art. 7º Para fins de representação e protocolo, o servidor investido em cargo de provimento em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento, nomeado ou designado para responder por unidade administrativa da estrutura orgânica das entidades autárquicas e fundacionais da Administração indireta do Poder Executivo, utilizará denominação complementar Diretor, Chefe ou Assessor-Chefe, correspondente à unidade pela qual responda, nos termos do ato de nomeação.**

### Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011

Art. 22 As fundações de direito público e as autarquias são organizadas considerando a seguinte estrutura orgânica:

- I – Gabinete;
- II – Assessoria;
- III – **Procuradoria**;
- IV – Auditoria Seccional; e
- V – Diretoria de Gerência. [...]

Art. 53. O IPSM tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- b) **Procuradoria**; [...]

Art. 82. A RURALMINAS tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- b) **Procuradoria**; [...]

Art. 95. A HIDROEX tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- b) **Procuradoria**; [...]

Art. 97. O CETEC tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- a) **Procuradoria**; [...]

Art. 99. A FAPEMIG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- b) **Procuradoria**; [...]

Art. 101. A FHA tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- a) **Procuradoria**; [...]

Art. 103 – O Igtec tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- b) **Procuradoria**; [...]

Art. 105. O IPEM-MG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- III – Unidades Administrativas:
- b) **Procuradoria**; [...]



Art. 107. A UEMG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

IV – Unidades Administrativas de Assessoramento Superior:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 109. A UNIMONTES tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas de Assessoramento Superior:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 115. A FCS tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 117. A FAOP tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 119. A TV MINAS tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativa:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 122. O IEPHA-MG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 149. O Idene tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 155. A JUCEMG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

c) **Procuradoria**; [...]

Art. 164. A ARSAE-MG tem a seguinte estrutura orgânica básica: [...]

III – **Procuradoria**;

Art. 175. A FUCAM tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

a) **Procuradoria**; [...]

Art. 176-B. A Utramig tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 193. A Lemg tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

a) **Procuradoria**; [...]

Art. 217. A Fundação João Pinheiro tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**;

Art. 219. O IPSEMG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

c) **Procuradoria**; [...]

Art. 228. A HEMONINAS tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 232. A FHEMIG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**;

Art. 248. O DER-MG tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 251. O DEOP tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...].

### **Lei ordinária 15.298, de 6 de agosto de 2004**

Art. 5º A Ouvidoria-Geral do Estado tem a seguinte estrutura orgânica: [...]

III – Assessoria Jurídica; [...].

**Lei ordinária 21.972, de 21 de janeiro de 2016**

Art. 9º A Feam tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – Unidades Administrativas:

b) **Procuradoria**; [...].

Art. 11. O IEF tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – unidades administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]

Art. 13. O Igam tem a seguinte estrutura orgânica básica:

III – unidades administrativas:

b) **Procuradoria**; [...]”.

Sustenta inconstitucionalidade formal do art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81/2004, na redação da Lei Complementar 112/2010, porque resulta de emendas parlamentares sem pertinência temática e das quais resultou aumento de despesa para o Poder Executivo. Aponta violação aos arts. 2º, 61, § 1º, II, c; e 63, I, da Constituição da República. Argui inconstitucionalidade material do mesmo dispositivo, porquanto permite que cargos de chefia nos setores jurídicos e nas procuradorias das autarquias e fundações públicas possam ser exercidos apenas preferencialmente – e não privativamente – por procuradores de estado. Aduz violação aos arts. 37, I e II; e 132, *caput*, da CR, e aos arts. 19, *caput*, e § 1º, e 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à Constituição da República de 1988 (ADCT/1988). Alega não ser permitida convivência de procuradoria-geral ou advocacia-geral dos estados e do Distrito Federal com “assessorias dos órgãos da administração direta ou procuradorias da administração indireta” cuja chefia não seja exercida por procurador de estado. Diz violados o comando do art. 132 da CR e os princípios da eficiência, eficácia e racionalidade administrativa. Assevera que as assessorias jurídicas das secretarias de estado e as procuradorias de autarquias e fundações públicas não se enquadram na exceção do art. 69 do

ADCT/1988 e que os cargos de chefia desses órgãos são providos por cargos em comissão de recrutamento amplo, o que ofende a exigência constitucional de concurso público. Em relação às Leis Delegadas 174/2007, 175/2007 e 180/2011 e às Leis 15.2198/2004 e 21.972/2016, afirma que preveem diversos órgãos, secretarias de estado, autarquias e fundações públicas nos quais há assessoria jurídica ou procuradoria com atribuições exclusivas de advocacia pública sem que a chefia dessas unidades seja necessariamente ocupada por procuradores de estado. Entende ser caso de interpretação conforme a Constituição desses dispositivos, no sentido de que os cargos de chefia, de assessoria com atribuições jurídicas e de chefia das procuradorias de autarquias e fundações públicas recaiam em agente público investido no cargo de procurador do estado.

Requer medida cautelar para suspender os efeitos das normas atacadas e, em definitivo, procedência do pedido, nestes termos:

**e.** A declaração de **INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL SUBJETIVO**, por afronta ao disposto no art. 2º, no art. 61, § 1º, II, alínea c, e no art. 63, inciso I, todos da Constituição Federal, dando efeito repristinatório ao conteúdo da Lei Complementar estadual n. 112, de 13 de janeiro de 2010, que no art. 1º, deu a seguinte redação ao artigo 3º, § 4º, da Lei Complementar 081/2004: “Art. 3º [...]. § 4º Os cargos de chefia nos setores jurídicos dos órgãos a que se referem os incisos I, II e III do *caput* deste artigo **serão exercidos privativamente pelos Procuradores de Estado**.”

**f.** A declaração de **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL** por afronta ao disposto no art. 132 da Constituição Federal e ao artigo 69 do ADCT pela norma da Lei Complementar estadual nº 081, de 10 de agosto de 2004, art. 3º, § 4º, com redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar estadual nº 114, de 29 de julho de 2010, que admite usurpação das atribuições de Procuradores do Estado, pelos funda-

mentos antes ofertados, dando efeito repristinatório ao conteúdo ao conteúdo da **Lei Complementar estadual nº 112, de 13 de janeiro de 2010, que no art. 1º, deu a seguinte redação ao artigo 3º, § 4º, da Lei Complementar 081/2004**: “art. 3º [...]. § 4º – Os cargos de chefia nos setores jurídicos dos órgãos a que se referem os incisos I, II e III do *caput* deste artigo **serão exercidos privativamente pelos Procuradores do Estado**.”

g. Requer, ademais, a **interpretação conforme a Constituição Federal (art. 132), sem redução de texto**, aos dispositivos da Lei Delegada 174/2007, art. 1º ao 7º e anexos da lei; e da Lei Delegada 175/2007, art. 1º ao 7º e anexos da lei; e da Lei Delegada 180/2011 no que diz respeito às **ASSESSORIAS JURÍDICAS** nos arts. 21, III, art. 21, parágrafo único, III, art. 37, III, art. 48, III, art. 75, II, art. 85, IV, art. 92, II, art. 112, III, art. 133, IV, art. 152, II, art. 158, II, art. 169, III, art. 189, IV, art. 196, IV, art. 212, III, art. 223, II, art. 226, III, “a”; art. 244, III, art. 255, IV, art. 256-B, II, art. 256-G, IV, Lei 15.298 de 06/08/2004, art. 5º, III, e Lei 21.972, de 21/01/2016, art. 5º, II; no que diz respeito às **PROCURADORIAS** nos arts. 22, III, art. 53, III, “b”; art. 80, III, “b”; art. 82, III, “b”; art. 89, III, “b”, art. 95, III, “b”; art. 97, III, “a”; art. 99, III, “b”; art. 101, III, “b”; art. 115, III, “b”; art. 117, III, “b”; art. 119, III, “b”; art. 122, III, “b”; art. 149, III, “b”; art. 155, III, “c”; art. 164, III; art. 175, III, “a”; art. 176, III, “b”; art. 193, III, “a”; art. 217, III, “b”; art. 219, III, “c”; art. 228, III, “b”; art. 232, III, “b”, art. 248, III, “c”; art. 251, III, “b”; bem como à Lei 21.972 de 21/01/2016, art. 13, III, “b”, **todos que nos moldes dos dispositivos legais acima citados permitem a nomeação de recrutamento amplo de assessoramento ou chefia de órgãos com funções jurídicas previstas no art. 132 da Constituição Federal** em usurpação às atribuições de Procuradores de Estado, de modo que tais cargos e funções comissionadas passem a ser exercidos exclusivamente por Procuradores do Estado.<sup>1</sup>

O relator, Ministro EDSON FACHIN, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 19).

---

1 Destaques no original.

O Governador de Minas Gerais afirmou inexistente inconstitucionalidade formal, por não ter havido aumento de despesa com alteração formal de ocupação preferencial dos cargos de chefia das assessorias jurídicas e das procuradorias das autarquias e fundações públicas estaduais por procuradores do estado e por ter sido respeitada a pertinência temática atinente à advocacia pública. No mérito, defendeu a constitucionalidade das normas, porquanto não se cuida de carreiras paralelas à advocacia pública – já que “as estruturas jurídicas da administração direta e as procuradorias autárquicas e fundacionais no Estado de Minas Gerais estão inseridas na Advocacia-Geral do Estado e subordinadas ao Advogado Geral do Estado” –, mas de discutir se a chefia de assessorias jurídicas dos órgãos da administração direta e de procuradorias autárquicas e fundacionais deve ser ocupada por advogados públicos. Aduziu que se o cargo de Procurador-Geral do Estado pode, por opção do constituinte estadual, ser ocupado por pessoas estranhas à carreira, não haveria dúvida de que a previsão legal de as chefias de assessorias jurídicas e de procuradorias autárquicas e fundacionais serem preenchidas preferencialmente por procuradores de carreira não significa violação ao art. 132 da CF (peça 22).

A Assembleia Legislativa defendeu que as emendas parlamentares respeitaram os limites constitucionais de não gerar despesa para o Executivo e de guardar pertinência com a proposição original. No mérito, asseverou que o fato de a legislação infraconstitucional ter permitido que outros agentes públicos ocupem cargos de chefia nas assessorias jurídicas dos órgãos da administração direta do Executivo e nas procuradorias das autarquias e das fundações estaduais não fere o art. 132 da CR, pois cargos de chefia pressupõem confiança em que os ocupe e seria natural serem ocupados por livre nomeação da autoridade responsável por geri-los.

Aduziu inexistir violação ao art. 69 do ADCT, pois não houve criação de consultoria jurídica separada da Advocacia-Geral do Estado (peça 27).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se por procedência do pedido (peça 32).

É o relatório.

## 2. DEFICIÊNCIA NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL

A procuração do advogado subscritor da petição inicial, conquanto outorgue poderes especiais para ajuizamento desta ação direta, não indica a totalidade das normas impugnadas, mas apenas o art. 1º da Lei Complementar 114/2010, que alterou o art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81/2004, ambas de Minas Gerais.

Não foram conferidos poderes especiais para atacar dispositivos das Leis Delegadas 174 e 175, ambas de 2007, da Lei Delegada 180/2011 e das Leis 15.298/2004 e 21.972/2016, de Minas Gerais, que também integram o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Nos termos do decidido em questão de ordem na ADI 2.187/BA, a requerente deve ser intimada para, se o desejar, regularizar a representação processual, sob pena de indeferimento da petição inicial na parte com defeito de representação.<sup>2</sup>

---

2 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Questão de ordem na ação direta de inconstitucionalidade 2.187/BA. Relator: Ministro OCTAVIO GALLOTTI, maioria. 24/5/2000. *Diário da Justiça*, 12 dez. 2003.

### 3. DISCUSSÃO

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, art. 138, § 2º, e art. 95, § 2º).

A Carta 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.<sup>3</sup> A esse respeito, assinala JOSÉ ANACLETO 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 jurisdição, inclusive administrativa de índole consultiva ou de assessoramento.

---

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



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.<sup>4</sup>

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 **unidade 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 Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções (é o caso de pernambuco).<sup>5</sup>

4 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.

5 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 624.

Exclusividade de representação judicial e consultoria jurídica por procuradores de estado e do Distrito Federal decorre do art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT/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.<sup>6</sup>

A organização unitária das procuradorias-gerais dos estados e do Distrito Federal e a exclusividade da representação judicial e da consultoria jurídica da unidade federativa por seus membros tem sido, repetidamente, afirmada 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.

– 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 Es-

---

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.

tado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos.<sup>7</sup>

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao referendar a medida cautelar na ADI 4.843/PB, na qual se discutia 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, o 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.<sup>8</sup>

O alcance da exclusividade da representação judicial e da consultoria jurídica das unidades federadas por procuradores dos estados e do Distrito Federal delineada pelo art. 132 da CR deve partir do interesse público compreendido, aqui, 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

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

8 STF Plenário. Embargos de declaração no referendo da medida cautelar na ADI 4.843/PB. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 11/12/2014, un. *DJe* 32, 19 fev. 2016.

espraiando-se, na periferia, em estruturas organizadas com base no formulário de direito privado.”<sup>9</sup>

O art. 132 da CR alcança tanto a administração pública direta quanto a autárquica e a fundacional das unidades federadas, de modo que, em regra, somente autoriza representação judicial e consultoria jurídica de estados e do Distrito Federal, de suas autarquias e fundações de direito público por procuradores desses entes federados.

O art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81/2004, na redação da Lei Complementar 114/2010, dispõe que cargos de chefia de unidades de assessoramento jurídico da administração direta e de procuradorias das autarquias e fundações públicas mineiras sejam apenas **preferencialmente** ocupados por procuradores do estado. Desse modo, permite outorga de atribuições exclusivas de procuradores do estado a ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração e infringe o art. 132 da CR.

Chefia de unidades de assessoramento jurídico da administração pública direta e de procuradorias de autarquias e fundações públicas estaduais exerce atribuições inerentes ao cargo de procurador de estado. Por isso, devem ser ocupadas por quem tenha ingressado nessa carreira mediante concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 132 da Constituição:

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

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: 23 dez. 2016.

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 constitucionais reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também) notadamente no plano das atividades de consultoria 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.<sup>10</sup>

É, portanto, inconstitucional o termo “preferencialmente”, contido no art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81/2004, na redação da Lei Complementar 114/2010, de Minas Gerais, pois permite nomeação, por recrutamento amplo, de agentes estranhos aos quadros da procuradoria-geral do Estado, para exercício de funções constitucionalmente reservadas a essa categoria de agentes públicos.

Não há necessidade de atribuir interpretação conforme a Constituição aos demais dispositivos, pois a mera invalidação do termo “preferencialmente” basta para afirmar a impossibilidade de preencher chefias de órgãos de consultoria e de assessoramento jurídico do estado com agentes ocupantes de cargos de provimento em comissão.

---

10 STF Plenário. Edcl/Ref/MC/ADI 4.843/PB. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 11/12/2014, un. *DJe* 32, 19 fev. 2016.

#### 4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República por procedência parcial do pedido.

Brasília (DF), 2 de fevereiro de 2017.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/PC-Par.PGR/WS/2.295/2017