

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, discute-se na presente ação direta a constitucionalidade de dispositivos e anexos de leis paraibanas por meio dos quais são criados (ou mantidos) cargos de advogado (ou de procurador), a serem exercidos por servidores comissionados ou por servidores efetivos aprovados em concurso público específico, diversos do de procurador do estado no âmbito das seguintes autarquias e fundações estaduais: Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/PB), Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (SUPLAN), Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba (IMEQ-PB), Junta Comercial do Estado da Paraíba (JUCEP) e Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência (FUNAD).

1. Das questões preliminares

De início, afasto a preliminar suscitada pela **Advocacia-Geral da União de irregularidade na representação processual**, visto que, após a intimação (eDoc. 39), a associação autora **apresentou nova procuração com outorga de poderes específicos** para a impugnação dos preceitos normativos que constituem o objeto da presente ação direta (eDoc. 40).

Ademais, anoto que a **presente ação direta é cabível**, tendo em vista que, por meio dela, se impugnam dispositivos de leis estaduais (CF/88, art. 102, inciso I) e que a **Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE)**, em hipóteses semelhantes à presente, já teve sua legitimidade ativa reconhecida para instaurar processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade nesta Corte (v.g., ADI nº 7.101, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, Tribunal Pleno, julgada em 16/5/22, publicada em 24/5/22; ADI nº 5.541, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, julgada em 27/9/19, publicada em 15/10/19; ADI nº 5.109, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, julgada em 13/12/18, publicada em 8/5/19; e ADI nº 1.557, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, julgada em 31/3/04, publicada em 18/6/04).

Superada a questão preliminar suscitada e presentes as condições da ação e demais pressupostos processuais, **passo ao exame do mérito**.

2. Da análise da matéria de fundo

No caso em apreço, a controvérsia consiste em averiguar se as previsões normativas contestadas, ao disporem sobre o quadro de pessoal de autarquias e fundações estaduais, prevendo cargos e carreiras de advogado (ou de procurador) para viabilizar a criação (ou a manutenção) de órgãos de assessoramento jurídico no âmbito dos referidos entes da administração indireta, desbordariam do modelo de advocacia pública estipulado pela Constituição Federal para os estados-membros e o Distrito Federal, o qual está previsto no art. 132, **caput**, da Constituição Federal, que preceitua o seguinte:

“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” (grifo nosso).

À luz desse preceito constitucional, a Suprema Corte consolidou o entendimento de que **o exercício das atividades de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos procuradores de estado** (CF/88, art. 132), fixando-se, inclusive, a tese de 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” (ADI nº 5.215, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, julgada em 28/3/19, publicada em 1º/8/19).

Esse entendimento vem sendo reafirmado pelo Plenário do STF em julgados mais recentes, a exemplo da ADI nº 5.541, Rel. Min. **Edson Fachin**, julgada em 27/9/19, publicada em 15/10/19; e da ADI nº 7.101, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, julgada em 16/5/22, publicada em 4/5/22.

Ressalto, outrossim, que quando do julgamento da ADI nº 145, **de minha relatoria**, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da expressão “procuradorias autárquicas” contida no art. 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará, ocasião

em que se assentou o entendimento de que

“[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” (ADI nº 145, de minha relatoria, Tribunal Pleno, julgada em 20/6/18, publicada em 10/8/18 – grifo nosso).

Naquela oportunidade, externei o entendimento – seguido pelos pares – de que a constituição federal de 1988 representa um marco na consolidação da democracia brasileira, não apenas por contemplar uma série de direitos e garantias fundamentais, mas também, especialmente, por prever instituições essenciais ao **estado democrático de direito**, nas quais se inclui a Advocacia Pública, **essencial à Justiça**.

Como já defendia, na década de noventa, o Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto no artigo As funções essenciais à Justiça na Constituição de 1988, em razão da essencialidade dessas funções na manutenção do **estado democrático de direito** e na construção do **estado de justiça**, “elas não podem deixar de existir, com as características e roupagens orgânicas que lhes são próprias, e nem tolhidas ou prejudicadas no seu exercício” (Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 29, n. 116, p. 92, out.-dez. 1992).

Sempre destaquei que a Advocacia Pública está inserida na Constituição Federal no Título IV (Da Organização dos Poderes), o qual

está dividido em quatro capítulos: I) Do Poder Legislativo; II) Do Poder Executivo; III) Do Poder Judiciário e IV) Das Funções Essenciais à Justiça. É exatamente na Seção II desse último capítulo que se encontra a Advocacia Pública, a qual não está contida em nenhum dos Três Poderes.

À Advocacia-Geral da União, prevista no art. 131 da Constituição Federal, conferiu-se a **representação judicial e extrajudicial da União, diretamente ou por meio de órgão vinculado**, cabendo a ela, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**.

Diversamente, o art. 132 da Constituição Federal, ora em análise, 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**. Observe-se, mais uma vez, o disposto no art. 132 da Constituição Federal:

“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**” (grifo nosso).

Essa 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.

Note-se que, distintamente da Advocacia-Geral da União, o assessoramento jurídico prestado pelas procuradorias dos estados e do Distrito Federal, por força do que determina expressamente o art. 132 da Carta Magna, **não se restringe ao Poder Executivo, englobando tanto a representação judicial quanto a consultoria jurídica de todo o ente federativo**. Verifica-se, nesse caso, uma prerrogativa institucional de ordem pública dos procuradores dos estados e do Distrito Federal que encontra assento na própria Constituição Federal e que não pode, por isso mesmo, comportar exceções nem sofrer derrogações que o próprio texto constitucional não tenha autorizado ou previsto.

Nas precisas palavras do eminente Ministro **Celso de Mello**, “os

Procuradores do Estado são, na realidade, os Advogados do Estado” (ADI nº 881-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgada em 2/8/93, publicada em 25/4/97). Exatamente por isso, a Constituição de 1988 não deixou margem para a criação de órgãos jurídicos distintos da Procuradoria-Geral do Estado para atender às autarquias e fundações da unidade federativa.

Por outro lado, é digno de nota que a **Suprema Corte tem reconhecido, de forma bastante restritiva, exceção à regra da unicidade orgânica da advocacia pública estadual** quando configuradas as seguintes hipóteses:

(i) manutenção dos órgãos de consultoria jurídica já existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (ADCT, art. 69);

(ii) criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas para a defesa de sua autonomia e independência perante os demais poderes, caso em que a consultoria e o assessoramento jurídico dos órgãos são atribuídos a seus próprios procuradores (v.g., ADI nº 1.557, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, julgada em 31/3/04, publicada em 18/6/04; e ADI nº 94, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, julgada em 7/12/11, publicada em 16/12/11); e

(iii) concessão de mandato **ad judicium** a advogados para causas especiais (v.g., Pet nº 409-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, red. do ac. Min. **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, julgada em 18/4/90, publicada em 29/6/90).

Nesse sentido, cito ilustrativamente a ADI nº 5.109, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, julgada em 13/12/18, publicada em 8/5/19, cuja ementa transcrevo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 734/2013 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DE CONSULTORIA JURÍDICA DE AUTARQUIA ESTADUAL A PESSOAS ESTRANHAS AOS QUADROS DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 132, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGADA PERDA DE OBJETO. INEXISTENTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A atividade jurídica contenciosa ou consultiva das autarquias 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 nº 1.557, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 15/4/2004); e (iii) concessão de mandato *ad judicium* a advogados para causas especiais (Pet nº 409-AgR, Rel. p/ ac. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 29/6/1990). Precedentes. 2. O anexo único da Lei Complementar 734/2013, assim como o Anexo IV, da Lei Complementar 890/2018, ambas do Estado do Espírito Santo, na parte em que conferem ao cargo de Técnico Superior - formação Direito, do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Espírito Santo - DETRAN/ES atribuições de representação judicial e de consultoria jurídica da autarquia estadual, violou o artigo 132, **caput**, da Constituição Federal, que atribuiu 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 parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo Único da Lei Complementar 734/2013 e do Anexo IV da Lei Complementar 890/2018, ambas do Estado do Espírito Santo, especificamente quanto às expressões 'representar em juízo ou fora dele nas ações em que haja interesse da autarquia' e 'bem como a prática de todos os demais atos de natureza judicial ou contenciosa, devendo, para tanto, exercer as suas funções profissionais e de responsabilidade técnica regidas pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB', resguardada a validade dos atos já praticados" (grifo nosso).

Além dessas exceções, é preciso ressaltar que o **Supremo Tribunal Federal tem decidido pela "constitucionalidade da instituição de procuradorias em universidades estaduais em razão do princípio da autonomia universitária"** (ADI nº 5.262, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 28/3/19, publicada em 20/8/19).

A respeito, como muito bem consignou a Ministra **Cármem Lúcia**, por ocasião do julgamento da citada ADI nº 5.262,

“o princípio da autonomia universitária, do qual decorre a autonomia administrativa e financeira das Universidades, impõe-se reconheça [in]dispensável resguardar-se a entidade de submissão ou vinculação, funcional que seja, à Procuradoria do Estado” (ADI nº 5.262/RR, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, julgada em 28/3/19, publicada em 20/8/19).

Igual compreensão foi externada pela Suprema Corte quando do julgamento da ADI nº 5.215, Rel. Min. **Roberto Barroso**. Confira-se:

“Na linha dos precedentes desta Corte, (...) as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, *caput*, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição” (ADI nº 5.215, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, julgado em 28/3/19, publicado em 1º/8/19 – grifo nosso).

Estabelecidas essas premissas, passo a examinar os dispositivos legais impugnados, dando especial atenção à situação na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e no Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba (DETRAN/PB).

I - Da Procuradoria Jurídica da Universidade Estadual da Paraíba (art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.442/07)

A Lei nº 8.442/07 dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração do pessoal técnico-administrativo da Universidade Estadual da Paraíba, sendo que o art. 6º, parágrafo único, inciso II, ora questionado, assim estabelece:

“Art. 6º A Classe C compreende o Nível Único, tendo como requisitos, para a investidura e exercício nas funções, a escolaridade mínima de Ensino Superior completo e as exigências definidas na descrição e análise de cada função correspondente.

Parágrafo único. As funções compreendidas na Classe C são as seguintes:

(...)

II - **Advogado** - CBO: 241 0-05” (e-Doc. 5).

Conforme informado nos autos, a “Procuradoria-Geral da UEPB foi criada por força da Lei Estadual nº 4.977, de 1987 (Lei de Estadualização), e do Decreto Estadual nº 12.404, de 18 de março de 1988” (eDoc. 23, fl. 4) **e, portanto, antes da promulgação da Constituição Federal.**

Ademais, como se infere do Edital nº 001/17 - UEPB, compete aos servidores efetivos titulares dos cargos de nível superior de “Advogado”

“[a]tuar judicial e extrajudicialmente em defesa da Instituição. Auxiliar na mediação de conflitos. Contribuir na elaboração de projetos, analisando a legislação para atualização e implementação. **Atuar no curso de processos, elaborando pareceres para subsidiar o processo decisório dos processos.** Efetuar diligências e zelar pelos interesses da Instituição na manutenção e integridade dos seus bens, preservando interesses individuais e coletivos, dentro dos princípios éticos e de forma a fortalecer o Estado Democrático de Direito” (eDoc. 28, fls. 22/23).

Por tudo que já se disse até aqui, **além de aplicável à hipótese o disposto no art. 69 do ADCT, do que se infere a validade constitucional das atividades de assessoramento e consultoria jurídica desempenhadas pela Procuradoria-Geral da UEPB, não se pode olvidar sua legitimidade para representar judicial e extrajudicialmente a aludida Universidade estadual, na esteira da jurisprudência da Suprema Corte, a qual, como visto, tem admitido que as universidades estaduais possam criar e organizar procuradorias jurídicas (e não apenas consultorias jurídicas), em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (CF/88, art. 207).**

Por tais razões, **não vislumbro qualquer inconstitucionalidade no dispositivo em epígrafe.**

II - Do órgão jurídico do Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba (art. 4º, inciso V, alínea a; art. 20; e art. 39 da Lei nº 8.660/08).

A Lei nº 8.660/08, por sua vez, institui o plano de cargos, carreira e remuneração dos servidores efetivos do **Quadro de Pessoal do DETRAN/PB**, estipulando, nos dispositivos questionados nestes autos, o seguinte:

“Art. 4º. O Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores do DETRAN/PB, instituído por esta Lei, é integrado pelos cargos a seguir, organizados nos seguintes Grupos Ocupacionais:

(...)

V - Grupo Ocupacional Serviço Jurídico de Trânsito – SJT-500:

a) **Advogado – SJT-501.**

(...)

Art. 20 Os cargos que compõem os Grupos AET-100, ATT-200 e SJT-500 encontram-se distribuídos entre as atividades meio e fins do Órgão e têm como atribuições gerais:

I - examinar, orientar e supervisionar os processos de fiscalização e controle das atividades voltadas à gestão de trânsito;

II - prestar assessoria técnica nos processos de formação de condutores e registro de propriedade de veículos;

III - proceder a correições, perícia técnica e ofertar parecer na instrução de processos de apuração de irregularidades praticas por entidades credenciadas, contratadas ou conveniadas;

IV - planejar e propor ações de racionalização e otimização dos procedimentos, visando à celeridade dos serviços prestados pelas unidades de atendimento do DETRAN/PB, bem como pelas entidades credenciadas, contratadas ou conveniadas;

V - prestar orientação técnica com vistas à instrução e saneamento de processos de aplicação de penalidades e de multas, suspensão do direito de dirigir, apreensão de veículo, cassação da Carteira Nacional de Habilitação, permissão para dirigir e frequência obrigatória em curso de reciclagem, na forma do Código de Trânsito Brasileiro;

VI - promover medidas de planejamento técnico visando

sanar eventuais erros nas provas produzidas para a lavratura de auto de infração de trânsito, sugerindo medidas necessárias à devida correção;

VII - proceder à auditoria da arrecadação da receita proveniente de serviços prestados, de penalidade de multas impostas, bem como daquelas decorrentes dos encargos de termo de credenciamento, contrato ou convênio;

VIII - promover medidas de planejamento técnico que visem à fluidez e segurança do trânsito;

IX - coordenar e planejar ações de operação de trânsito, dentro de suas competências;

X - elaborar estudos e publicações de sua respectiva área de competência, visando ao aprimoramento da atividade de gestão de trânsito;

XI - promover medidas de planejamento e coordenação técnica dirigidas à sinalização viária, apresentando relatório à autoridade competente, acompanhado de proposição de ações de melhoria quando for o caso;

XII - propor programas de aperfeiçoamento contínuo dos serviços prestados pelo DETRAN/PB, pelas entidades credenciadas, contratadas ou conveniadas, com vistas à melhoria do atendimento e atualização, em conformidade com a legislação de trânsito e normas regimentais incidentes;

XIII - executar auditoria dos serviços prestados pelos órgãos e entidades conveniadas, contratadas e credenciadas pelo DETRAN/PB, bem como, contra elas lavrar auto de infração;

XIV - apresentar projetos e programas para a promoção de campanhas de educação de trânsito, na forma do código de Trânsito Brasileiro;

XV - analisar e elaborar estatísticas e publicações sobre acidentes de trânsito para o planejamento local e federal, visando à redução de acidentes e promoção de segurança do trânsito;

XVI - emitir parecer técnico em matéria de trânsito e administrativa;

XVII - ministrar curso de formação e reciclagem, voltados para a área de trânsito, no interesse do DETRAN/PB;

XVIII - apresentar à autoridade competente a ocorrência de fato que revele indícios de irregularidade ou de tentativa de fraude, em processo de formação de condutor ou de registro de propriedade de veículo;

XIX - promover a instrução de processos de apuração de irregularidades, coletando e carreando aos autos provas necessárias ao relatório conclusivo;

XX - identificar falhas de execução nos procedimentos oriundos dos entes credenciados que realizem, por delegação, as atividades fins do DETRAN/PB, propondo projetos e programas de formação, reciclagem e capacitação de seus funcionários;

XXI - executar outras atividades correlatas.

(...)

Art. 39 Ao cargo de **Advogado, SJT500**, compete especificamente:

I - peticionar em favor do DETRAN/PB, mediante instrumento de procuração expedido pela autoridade máxima do órgão para tal fim, em qualquer instância, tribunal ou jurisdição;

II - requerer e requisitar diligências, documentos perícias, vistorias, participar de audiências em todas as fases do processo e tudo o que for necessário para o exercício jurisdicional em que o DETRAN/PB, for autor ou réu;

III - requerer e representar o DETRAN/PB, nas ações judiciais e/ou administrativas adotando as medidas cabíveis sempre de acordo com parecer da Equipe Técnico-Jurídica;

IV - reunir-se com setores do órgão, ou responsáveis, prestando-lhes as informações referentes à sua situação processual;

V - patrocinar administrativamente e em juízo, no âmbito de qualquer jurisdição, os interesses da Autarquia;

VI - impetrar todos os recursos cabíveis e admitidos em direito;

VII - comparecer às audiências, assegurando a plenitude de defesa;

VIII - executar outras atividades correlatas.

Parágrafo único. Além das atribuições previstas nos incisos anteriores, obedecerá aos dispositivos estabelecidos na Lei Complementar nº 42/1986, de 12 de dezembro de 1986."

Argumenta o DETRAN/PB, na qualidade de **amicus curiae**, que a entidade teria se constituído como autarquia estadual e, como tal, organizado a respectiva assessoria jurídica **bem antes do advento da Constituição Federal**, motivo pelo qual o quadro de servidores da autarquia contaria, **ainda hoje**, com **advogados próprios** (servidores

estabilizados e servidores efetivos, aprovados em concurso público de provas e títulos realizado em 2013), **aos quais incumbiria a representação judicial e extrajudicial da entidade, para a defesa judicial e administrativa de seus interesses, sem qualquer ingerência da PGE-PB.**

Alega, então, que o DETRAN/PB estaria em situação diferenciada das demais autarquias, **enquadrando-se na exceção contida no art. 69 do ADCT**, do que resultaria a **constitucionalidade** das normas em epígrafe, as quais teriam apenas instituído o respectivo plano de cargos, reestruturando seu quadro de pessoal.

Pelo que consta dos autos, verifica-se que, **de fato, o DETRAN/PB passou a ter personalidade jurídica própria**, assumindo a forma de autarquia estadual, **a partir da edição da Lei nº 3.848, de 15 de junho de 1976, do Estado da Paraíba**, a qual também criou, na estrutura orgânica dessa entidade, “órgãos de assessoramento”, as denominadas “assessorias”, **incluindo uma “assessoria jurídica”**, cujas atribuições deveriam ser definidas em regulamento (art. 6º, inciso IV e §§ 6º e 8º) (eDoc. 47).

Com amparo nessa delegação legislativa, foi editado posteriormente o **Decreto Estadual nº 7.960, de 7 de março de 1979**, que detalhou a estruturação interna do DETRAN/PB e definiu as atribuições dos respectivos órgãos, **conferindo à assessoria jurídica, em seu art. 15, as seguintes atribuições:**

“I - planejar, coordenar e executar o serviço jurídico do DETRAN;

II - acompanhar em Juízo ou fora dele os procedimentos de interesse do DETRAN;

III - emitir parecer sobre questões de natureza jurídica que lhe sejam encaminhadas pelo Superintendente ou pelos demais diretores;

IV - responder a consultas sobre a interpretação de textos legais submetidos à sua apreciação;

V - elaborar projetos de lei, decretos, regulamentos, portarias e outros documentos de ordem legal;

VI - minutar e lavrar todos os contratos, acordos e convênios em que o DETRAN seja parte integrante ou interveniente;

VII - exercer outras atividades correlatas” (eDoc. 46).

Desse panorama normativo, constata-se que a assessoria jurídica do

DETRAN/PB, desde sua origem, vem desempenhando atividades típicas de consultoria jurídica, bem como atividades de representação judicial e extrajudicial, todas elas no interesse da referida autarquia estadual, funcionando, na prática, como verdadeira procuradoria jurídica dessa autarquia.

Conforme já mencionado, o art. 69 do ADCT excepciona o **princípio da unicidade da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal** ao dispor que

“[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**” (grifos nossos).

É importante realçar, **mais uma vez**, que 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**.

Por isso, na espécie, **não vislumbro inconstitucionalidade no disposto no art. 4º, inciso V, alínea a, e no art. 20 da Lei nº 8.660 do Estado da Paraíba**, visto que a própria Constituição excepciona, em face do princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual, as consultorias jurídicas preexistentes, como parece ser o caso da assessoria jurídica do DETRAN/PB. Por conseguinte, **não há que se cogitar de inconstitucionalidade na existência de advogados em seu quadro de servidores, desde que a atuação deles esteja adstrita às atividades típicas de assessoramento e consultoria jurídica, como são as enumeradas no art. 15, incisos III a VII, do Decreto Estadual nº 7.960, de 7 de março de 1979**.

Especificamente quanto ao art. 39 da Lei nº 8.660/08, observo que **referido dispositivo amplia consideravelmente as atribuições originalmente conferidas à assessoria jurídica do DETRAN/PB,**

passando a incumbir os respectivos advogados de atribuições de representação judicial e extrajudicial dessa autarquia estadual, o que **extrapola a autorização excepcional do art. 69 do ADCT para a manutenção das consultorias jurídicas preexistentes** à Constituição de 1988.

Nesse ponto, como a norma vai além da reestruturação do quadro de pessoal, mantendo os cargos de advogados que já existiam, para viabilizar tanto o assessoramento jurídico e as atividades consultivas até então realizadas, **como também a ampla representação (judicial e extrajudicial) da entidade autárquica, outra alternativa não resta senão declará-la inconstitucional**, por nítida afronta ao disposto no art. 132 da Carta Magna.

III - Dos demais dispositivos

São impugnados, outrossim, (i) os Anexos II e V da Lei nº 5.265/90; (ii) o Anexo Único da Lei nº 5.306/90; (iii) o art. 4º, inciso II, alínea **b**; o art. 8º, inciso I, alínea **b**; o art. 23, inciso II; e o Anexo I da Lei nº 8.437/07; (iv) o art. 4º, inciso I; o art. 24, inciso I; e o Anexo I da Lei 8.462/08; e, por fim, (v) o art. 4º, inciso I, alínea **b**; o art. 21, inciso II, e o Anexo I da Lei nº 8.699/08.

Para melhor análise, transcrevo novamente o teor dos contestados, acrescentando, quando for o caso, aqueles dispositivos necessários à compreensão do teor normativo dos anexos questionados:

Lei 5.265/1990 – Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (SUPLAN)

“Art. 1º - Os quantitativos dos cargos do Quadro Permanente do Pessoal Estatutário da SUPLAN, passam a ser os [d]os anexos I, II, III, IV e V a esta Lei.”

Anexo II

Plano Profissional de Nível Superior

Grupo: Outras atividades de nível superior - NS - 900

Quadro Permanente Estatutário

Cargos	Quantitativos
Advogado	06
Contador	06

Economista	06
Assistente Social	02
Técnico em Administração	11
Analista de sistema	01
Bibliotecário	01
Psicólogo	01
Meteorologista	01
Geógrafo	03

Anexo V

Governo do Estado da Paraíba
 Secretaria dos Transportes e Obras
 Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento
 do Estado - SUPLAN
 Quadro Permanente Estatutário
 Grupo Ocupacional: Serviços Jurídicos

Denominação	Quantitativo
Procurador	10

(eDoc. 7).

Lei 5.306/1990 – Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA)

“Art. 1º O Grupo Ocupacional Técnico de Nível Superior, código TNS-400, integrantes do Quadro de Pessoal da Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA, passa a denominar-se Atividades Técnicas de Nível Superior, designado pelo código ATNS-1800.

Parágrafo único - As categorias funcionais e valor do respectivo nível inicial de vencimento do Grupo Ocupacional de que trata o ‘caput’ deste artigo, são os constantes do Anexo Único a esta lei.”

Anexo único (art. 1º, parágrafo único)

Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA

Grupo Ocupacional: Atividades Técnicas de Nível Superior

Código	Denominação	Nível inicial de vencime
ATNS-1801	Advogado	
ATNS-1802	Assistente Social	
ATNS-1803	Bibliotecário	
ATNS-1804	Contador	30.142,99
ATNS-1805	Economista	
ATNS-1806	Geógrafo	
ATNS-1807	Supervisor Educacional	

(eDoc. 8).

Lei 8.437/2007 – Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba (IMEQ-PB)

“Art. 4º Os cargos de provimento efetivo que compõem o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração - PCCR, instituído por esta Lei, correspondem às seguintes carreiras:

II - Grupo de Gestão Administrativa Superior - GAS - (...)

b) **Advogado - GAS-202;**

(...)

Art. 8. O ingresso nas Carreiras que integram o plano exigirá nível de escolaridade compatível com as funções que serão desempenhadas, considerando-se:

I - curso superior completo na área ou em área afim, para os cargos de:

(...)

b) Administrador, **Advogado**, Analista de Suporte, Analista Programador, Bibliotecário, Contador, Economista, Engenheiro, Psicólogo e Relações Públicas;

Art. 23. O Grupo de Gestão Administrativa Superior compreende os cargos de Administrador, Advogado, Analista de Suporte, Analista Programador, Bibliotecário, Contador, Economista, Engenheiro, Psicólogo e Relações Públicas, requerendo dos seus ocupantes formação de nível superior nas áreas correlatas, para atuarem na coordenação, na supervisão, na fiscalização, no acompanhamento e na execução das atividades institucionais, competindo:

(...)

II - **Ao Advogado:**

a) estudar a matéria jurídica e de outra natureza,

consultando códigos, leis jurisprudência e outros documentos, para adequar os fatos à legislação aplicável;

b) complementar ou apurar as informações levantadas, inquirindo testemunhas e outras pessoas, como também tomando outras medidas, para obter os elementos necessários à defesa ou interesses do IMEQ-PB;

c) preparar a defesa ou a acusação, arrolando e correlacionando os fatos e aplicando o procedimento adequado, para apresentá-las em juízo;

d) acompanhar o processo em todas as suas fases, requerendo seu andamento através de petições específicas, para garantir seu trâmite legal até a decisão final do litígio;

e) representar o IMEQ-PB, quando indicado, comparecendo às audiências e tomando sua defesa, para pleitear uma decisão favorável;

f) redigir ou elaborar documentos jurídicos, pronunciamentos, minutas e informações sobre questões de natureza administrativa, fiscal, civil, comercial, trabalhista, penal ou outras, aplicando a legislação, a forma e a terminologia adequadas ao assunto em questão, para utilizá-las na defesa do IMEQ-PB;

g) orientar as diversas chefias com relação aos seus direitos e obrigações legais;" (e-Doc. 9).

ANEXO I

Absorção dos Atuais Servidores Efetivos no Plano

Cargo Atual	Quantidade	Cargos instituídos pelo Plano	Nível de Instrução	Quantidade
.....
Advogado I	01			
Advogado II	01	Advogado	Nível Superior	04
Advogado III	03			

(...) (e-Doc. 9).

Lei 8.642/2008 – Junta Comercial do Estado da Paraíba (JUCEP)

“Art. 4º Os cargos de provimento efetivo que compõem o

Plano de Cargos, Carreira e Remuneração, instituído por esta Lei, correspondem aos seguintes Grupos Ocupacionais:

I - Grupo de Atividade de Nível Superior - GANS- JUCEP-100, agrupando os seguintes cargos:

a) **Advogado - GANS-JUCEP-101;**

(...)

Art. 24. Os cargos integrantes do Grupo GANS- JUCEP-100, de Nível Superior têm as seguintes atribuições:

I - **Advogado:** exige, para o seu provimento, curso superior em Direito, e o devido registro na Ordem dos Advogado do Brasil, e tem as seguintes atribuições:

a) assessorar na execução de serviços jurídicos e na análise e pareceres em processos administrativos e jurídicos de ordem geral;

b) prestar assessorias às unidades administrativas em assuntos de natureza jurídica, elaborando e/ou emitindo pareceres nos processo administrativos como licitação, contratos, destrato, convênios, questões trabalhistas ligadas à administração de recursos humanos, visando assegurar o cumprimento de leis a serem encaminhados aos devidos Órgãos, sob a coordenação do Chefe da Procuradoria Jurídica;

c) executar outras atribuições compatíveis com o cargos.

ANEXO I

Cargos a serem absorvidos ou extintos			Cargos que integram o PCCR instituído por esta Lei		
Grupo Atual	Denominação	Quantidade	Novo Grupo	Denominação do Cargo	Quantidade
.....	GANS- JUCEP-101	Advogado	02
.....

(e-Doc. 10).

Lei 8.699/2008 – Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência (FUNAD)

“Art. 4º O Plano de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores da FUNAD, instituído por esta Lei, é integrado pelos cargos a seguir, organizados nos

seguintes Grupos Ocupacionais:

I - Grupo de Atividades Técnica Administrativa - ATA-100:

(...)

b) **Advogado - ATA- 102;**

(...)

Art. 21. Os cargos que compõem os Grupos ATA- 100, ATE-200 e o cargo de Analista de Sistema ATI-301 encontram-se distribuídos entre as atividades meio e fins e requer dos seus ocupantes formação de nível superior nas áreas correlatas para atuarem na coordenação, supervisão, fiscalização, acompanhamento e execução das atividades institucionais, competindo:

(...)

II - ao Advogado:

a) estudar a matéria jurídica e de outra natureza, consultando códigos, leis, jurisprudência e outros documentos, para adequar os fatos à legislação aplicável;

b) complementar ou apurar as informações levantadas, inquirindo testemunhas e outras pessoas e tornando outras medidas, para obter os elementos necessários à defesa ou interesses da FUNAD;

c) preparar a defesa ou acusação, arrolando e correlacionando os fatos e aplicando o procedimento adequado, para apresentá-la em juízo;

d) acompanhar o processo em todas as suas fases, requerendo seu andamento através de petições específicas, para garantir seu trâmite legal até a decisão final do litígio;

e) representar a FUNAD, quando indicado, comparecendo às audiências e tomando sua defesa, para pleitear uma decisão favorável;

f) redigir ou elaborar documentos jurídicos, pronunciamentos, minutas e informações sobre questões de natureza administrativa, fiscal, civil, comercial, trabalhista, penal ou outras, aplicando a legislação, forma e terminologia adequadas ao assunto em questão, para utilizá-las na defesa da FUNAD;

g) orientar as diversas chefias com relação aos seus direitos e obrigações legais;"

Anexo I

Cargos de Quadro Efetivo

Cargos instituídos pelo Plano	Nível de Instrução	Quantidade
.....
.....
Administrador	Nível Superior	04
Advogado		04
.....

(e-Doc. 11).

Como se observa, os dispositivos legais impugnados preveem cargos de **advogado** (ou de procurador) nos quadros de pessoal de **autarquias e fundações públicas estaduais, paralelos aos da Procuradoria do Estado**, para o exercício de atribuições de assessoramento jurídico e de representação judicial dos respectivos entes da administração indireta, o que consiste em usurpação da competência funcional dos procuradores de estado (CF/88, art. 132).

As leis em referência são posteriores à Constituição Federal e, nesses casos, **inexistem** dados mais específicos que permitam concluir que os órgãos de assessoramento jurídico a que visam prover seriam preexistentes a 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição. Logo, é possível afastar, **de pronto, em relação aos dispositivos em apreço neste tópico, a aplicação da exceção contida no art. 69 do ADCT.**

Também se pode constatar que as normas em epígrafe instituem (ou mantêm) **órgãos de assessoramento jurídico** que funcionariam como verdadeiras “procuradorias jurídicas”, diversas da Procuradoria-Geral do Estado, nas quais as atribuições exclusivas de procurador do estado seriam desempenhadas por advogados (ou por procuradores), **comissionados ou admitidos mediante concursos públicos específicos**, o que é **flagrantemente incompatível com o princípio da unicidade** de representação judicial e de consultoria dos estados e do Distrito Federal, estabelecido pelo art. 132 da Carta Federal, motivo pelo qual **referidas normas devem ser declaradas inconstitucionais, assim como as expressões correlatas constantes dos anexos** acima reproduzidos.

Por último, com relação aos referidos anexos, esclareço que, com exceção do Anexo V da Lei nº 5.265/90 do Estado da Paraíba, todos os outros estipulam, **no todo ou em parte**, o quadro de pessoal da respectiva

autarquia ou fundação, contemplando, além de advogados e respectivo quantitativo, nível de escolaridade exigido e/ou código correspondente, **outros tantos profissionais indispensáveis para a adequada prestação dos serviços públicos e alheios à discussão travada nestes autos**, de modo que a declaração da inconstitucionalidade da integralidade dos anexos, conforme requerido, importaria julgamento **extra petita** e, na prática, ocasionaria a desorganização total desses quadros de pessoal.

3. Da conclusão

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados** na inicial da presente ação direta para:

I - declarar a **constitucionalidade** do art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.442/07 do Estado da Paraíba;

II - declarar a **inconstitucionalidade** do art. 39 da Lei nº 8.660/08 do Estado da Paraíba, por conferir ao órgão jurídico do DETRAN-PB atividades típicas de representação judicial e extrajudicial desse ente, em desacordo com o art. 132 da CF, e dar **interpretação conforme à Constituição Federal** ao disposto no art. 4º, inciso V, alínea **a**, e no art. 20 da Lei nº 8.660/08 do Estado da Paraíba, para explicitar que **as atribuições dos advogados pertencentes a seus quadros estão adstritas às atividades típicas de consultoria**, como são as enumeradas no art. 15, incisos III a VII, do Decreto Estadual nº 7.960, de 7 de março de 1979;

III - declarar a **inconstitucionalidade** (a) das expressões “Advogado” e “06” do Anexo II e da integralidade do Anexo V da Lei nº 5.265/90 do Estado da Paraíba; (b) da expressão “ATNS-1801 Advogado” do Anexo único da Lei nº 5.306/90 do Estado da Paraíba; (c) do art. 4º, inciso II, alínea **b**; da expressão “Advogado”, constante do art. 8º, inciso I, alínea **b**; do art. 23, inciso II, todos da Lei nº 8.437/07 do Estado da Paraíba, assim como das expressões “Advogado I”, “Advogado II”, “Advogado III”, “Advogado”, “Nível Superior” e “04”, contidas no Anexo I do referido diploma; (d) do art. 4º, inciso I, alínea **a**, e do art. 24, inciso I, ambos da Lei 8.462/08 do Estado da Paraíba, bem como das expressões “GANS-JUCEP-101”, “Advogado” e “02”, constantes do Anexo I da referida lei; e, por último, (e) do art. 4º, inciso I, alínea **b**, e do art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.699/08 do Estado da Paraíba e, ainda, das expressões “Advogado” e “04”, contidas no seu Anexo I, por criarem ou manterem órgãos de assessoramento jurídico no âmbito das respectivas autarquias e fundações para o exercício de atividades típicas de

representação judicial e de consultoria jurídica paralelos à Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba, providos por servidores comissionados ou por servidores efetivos aprovados em concursos específicos diversos dos de procurador de estado, em desacordo com o art. 132 da CF.

4. Da modulação dos efeitos

É cediço que o Supremo Tribunal Federal tem conferido prazo para a adoção das providências cabíveis em casos nos quais os entes federativos demonstrem a impossibilidade de cumprimento imediato de decisões da Corte em controle concentrado, considerando dificuldades logísticas, orçamentárias e de ordem administrativa. Nesse sentido, cito, a título ilustrativo, a ADI nº 3.415-ED-segundos, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, julgada em 1º/8/18, publicada em 28/9/18; a ADI nº 4.876-ED, Tribunal Pleno, **de minha relatoria**, julgada em 20/5/15, publicada em 18/8/15; e a ADI nº 4.876, Tribunal Pleno, **de minha relatoria**, julgada em 26/3/14, publicada em 1º/7/14.

Nessa linha de intelecção, tendo em vista razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, **sobretudo diante da informação de que “a PGE da Paraíba não possui um único procurador de estado nos órgãos da Administração Indireta”** (e-Doc. 23, fl. 23), bem como visando manter a coerência e a harmonia dos precedentes formados na Corte, especialmente na ADI nº 145-ED, **de minha relatoria**, na ADI nº 6.292, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, e na ADI nº 5.109-ED-segundos, Rel. Min. **Luiz Fux**, **proponho a modulação temporal dos efeitos da decisão**, a fim de conferir a ela efeitos prospectivos, de modo que **só passe a produzir seus efeitos a partir de 24 (vinte e quatro) meses da data da publicação da ata de julgamento**.

Reputo indispensável, no caso, a fixação de prazo mais dilatado, de 24 (vinte e quatro) meses, tendo em vista a necessidade de alteração da estrutura administrativa da própria Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba para possibilitar a absorção de novas competências – e do volume de trabalho que delas decorre –, o que não ocorre de forma automática, demandando tempo e diligências legislativas e administrativas para sua concretização.

Esclareço, outrossim, que **ficam ressalvados dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade todos os atos praticados pelos advogados (e/ou procuradores) das respectivas autarquias e fundações estaduais até o advento do termo ora assinado**, a partir de quando **(i)**

devem ser considerados em extinção os cargos e as carreiras de advogado dessas autarquias e fundações; **(ii)** seus atuais ocupantes ficarão impedidos de exercer as funções relativas à representação judicial; e **(iii)** será viabilizado que tais servidores exerçam, excepcionalmente, atribuições de consultoria jurídica, desde que sob supervisão técnica do Procurador-Geral do Estado da Paraíba.

É como voto.