



MENSAGEM Nº 024

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022, que “Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC) e adota outras providências”, por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 5/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PLC nº 032/2022, ao instituir um órgão de representação judicial e consultoria jurídica para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sem delimitar substancialmente que a atuação deste fique restrita ao assessoramento jurídico interno e à defesa em juízo de interesses estritamente institucionais do TCE/SC, está eivado de inconstitucionalidade material, visto que viola a competência privativa da PGE de representação judicial e consultoria jurídica do Estado, ofendendo, assim, o disposto no art. 132 da Constituição da República.

Ademais, os incisos I e II do *caput* e §§ 1º e 2º do art. 2º do referido PLC, ao criarem cargos em comissão para exercício de atribuições técnicas de advocacia pública, padecem de inconstitucionalidade ao violarem o disposto no inciso V do *caput* do art. 37 da Constituição da República, os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 1041210 (Tema 1010) e o modelo constitucional de organização da advocacia pública em carreira (na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos) de que tratam o § 2º do art. 131 e o *caput* do art. 132 da Constituição da República.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Embora exista entendimento jurisprudencial respaldando a criação de procuradorias vinculadas a órgãos e poderes autônomos, a proposição em análise é inconstitucional, consoante se exporá.

São privativas de Procuradores do Estado as atribuições de representação judicial e de consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, como se pode deduzir do art. 132, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que consagra o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados [...].

[...]

Nesse sentido, é assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que os Procuradores dos Estados serão os únicos responsáveis pela representação judicial e pela consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Confirma-se, a propósito, o seguinte julgado representativo:



“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos e expressões da Constituição do Estado do Ceará, promulgada em 5 de outubro de 1989, e de suas Disposições Constitucionais Transitórias. Parcial prejudicialidade. Alteração substancial. Eficácia exaurida. Mérito. Autonomia financeira do Ministério Público. Vedação de equiparação e vinculação remuneratória. Artigo 37, VIII, e art. 39, § 1º, da CF. Vedação de criação de procuradorias autárquicas. Artigo 132 da CF. Vício formal. Prerrogativa de propositura legislativa dos Poderes Executivo e Judiciário. Procedência parcial do pedido. [...]. 5. O art. 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará, ao estabelecer que o Governador do Estado deve encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei dispendo sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e das procuradorias autárquicas, admite, de forma geral e para o futuro, a existência de órgãos jurídicos, no âmbito das autarquias e fundações, distintos da Procuradoria-Geral do Estado, em clara afronta ao modelo constitucional do art. 132 da Carta Federal. A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital – o que inclui as autarquias e as fundações -, seja ela consultiva ou contenciosa. A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado. A exceção prevista no art. 69 do ADCT deixou evidente que, após a Constituição de 1988, não é mais possível a criação de órgãos jurídicos distintos da Procuradoria-Geral do Estado, sendo admitida apenas a manutenção daquelas consultorias jurídicas já existentes quando da promulgação da Carta. Trata-se de exceção direcionada a situações concretas e do passado, que, por essa razão, deve ser interpretada restritivamente, inclusive com atenção à diferenciação entre os termos ‘consultoria jurídica’ e ‘procuradoria jurídica’, uma vez que essa última pode englobar as atividades de consultoria e representação judicial.” (STF, ADI 145, Relator DIAS TOFFOLI, julgado em 20/06/2018, DJe 10/08/2018)

Na mesma linha de inteligência, o STF já declarou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Roraima o qual dispunha que a PGE seria responsável pelas atividades de representação judicial e de consultoria jurídica apenas “do Poder Executivo”. O acórdão foi assim ementado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL DE RORAIMA N. 42/2014. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. EXCLUSIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DA CONSULTORIA JURÍDICA PELOS PROCURADORES DE ESTADO. PRINCÍPIO DA UNICIDADE. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO POR LEIS ESTADUAIS DE CARGOS EM ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COM ATRIBUIÇÕES INERENTES À PROCURADORIA DE ESTADO: IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA EM UNIVERSIDADE ESTADUAL EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. AÇÃO PARCIALMENTE PREJUDICADA E NA OUTRA EXTENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (STF, ADI 5262, Relatora CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2019, DJe 20/08/2019)

Assim sendo, as atribuições da PGE não ficam restritas ao Poder Executivo, abrangendo também os demais Poderes e órgãos autônomos.



Essa é, portanto, a regra, de modo que qualquer exceção a ela deve ser interpretada restritivamente, sob pena de restringir indevidamente (ou até mesmo de esvaziar) a força normativa do art. 132 da CRFB e do art. 103 da CESC.

Posto tal referencial hermenêutico, é relevante mencionar a existência de julgados do STF que validaram a criação de procuradorias jurídicas não vinculadas ao Poder Executivo. Cuida-se, porém, de casos excepcionais. A ideia subjacente é que, em algumas hipóteses, órgãos de natureza constitucional precisam defender suas prerrogativas institucionais, inclusive contra o Poder Executivo.

Em tais situações, o STF tem admitido a criação de procuradorias paralelas à PGE. No entanto, o Tribunal tem destacado que, sob pena de inconstitucionalidade, as atribuições (ao menos no que se refere às funções de representação judicial) da estrutura criada devem estar restritas exclusivamente à defesa da autonomia e da independência do respectivo órgão de natureza constitucional perante os demais Poderes, porquanto é justamente essa a situação em que se reconhece a capacidade processual de órgãos públicos (vide Enunciado n. 525 da Súmula do STJ).

Em outras palavras, a atuação judicial da procuradoria paralela somente deve ser admitida nas hipóteses em que o órgão autônomo ao qual a procuradoria se vincular esteja em juízo, em nome próprio, para preservar a sua autonomia e independência perante os demais poderes da respectiva unidade da federação.

A título de exemplo, na ADI 4070, julgada em 19/12/2016, na qual se validou lei complementar rondoniense que criara a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas daquele Estado, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, no voto condutor do acórdão, adotou expressamente como razão de decidir a manifestação do Procurador-Geral da República, nestes termos:

“30. Na presente ação direta, penso que a melhor solução, nesse sentido, seja conferir interpretação conforme a Constituição da República à lei estadual impugnada, em especial aos seus artigos 1º e 3º, no sentido de não se permitir a representação judicial pelos procuradores nela referidos na hipótese em que se tenha por inexistente a capacidade processual do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.”

[...]

Como se observa, nas situações em que se permite a criação excepcional de procuradorias paralelas à PGE, o Supremo não declara a constitucionalidade da norma de forma pura e simples. O que se tem feito, nesses casos, é a aplicação de técnica que impede a declaração de inconstitucionalidade da norma mediante a afirmação de que esta tem um sentido compatível com a Constituição (o de permitir a representação judicial somente nos casos em que o órgão ao qual se vincular a procuradoria atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais Poderes).

Cuida-se de técnica de decisão aplicável a situações intermediárias que se situam entre a constitucionalidade plena e a inconstitucionalidade.

Estabelecidas essas premissas, no caso em comento não se extrai dos dispositivos do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 qualquer limitação de ordem substancial para que a atuação em juízo da Procuradoria vinculada ao Tribunal de Contas de Santa Catarina seja restrita aos casos excepcionais em que esteja em jogo a defesa da autonomia e da independência do referido órgão.



ESTADO DE SANTA CATARINA GABINETE DO GOVERNADOR

A título de exemplo, o art. 3º da proposição trata das atribuições da estrutura cuja criação é pretendida. O inciso I desse artigo menciona que compete à procuradoria paralela “representar o Tribunal de Contas judicialmente, adotando as medidas cabíveis à preservação dos seus interesses institucionais, prerrogativas, autonomia e independência em face dos demais Poderes, órgãos e entidades, bem como quando presentes interesses conflitantes, sem prejuízo do exercício, pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), de suas competências constitucionais e legais”.

Como se observa, o inciso I não restringe as funções de representação judicial da procuradoria vinculada ao TCE às situações não usuais em que se reconhece a capacidade processual do órgão.

É que a expressão vocabular “interesses institucionais” é demasiadamente ampla, podendo se configurar em hipóteses nas quais não esteja necessariamente em discussão a defesa da autonomia e da independência do TCE.

O inciso I também prevê que cabe a representação judicial “quando presentes interesses conflitantes”, sem esmiuçar em que medida estaria configurado esse conflito, causando insegurança jurídica, mediante ampla possibilidade de extensão de atribuições.

De fato, procuradorias vinculadas a Tribunais de Contas somente podem defender a autonomia e a independência da respectiva Corte de Contas. Não cuidam de “interesses do órgão”, termo repetido em diversas oportunidades ao longo da proposição.

Nesse sentido, os demais incisos do art. 3º destoam do modelo reconhecido pelo STF de criação de procuradorias desvinculadas do Poder Executivo.

Ademais, a prestação de informações em mandados de segurança incumbe à autoridade apontada como coatora (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I). Evidentemente a autoridade, nessa função, pode ser auxiliada pela procuradoria respectiva. Porém, juridicamente, a prestação de informações é atribuição exclusiva da própria autoridade coatora e, nesse aspecto, o art. 3º, V, da proposição também viola a Lei nº 12.016/2009. Além disso, a regra dá a entender que em todo remédio constitucional impetrado contra decisões do Tribunal de Contas estarão em jogo a defesa da autonomia e da independência do órgão, transformando, por via transversa, uma exceção em regra.

Por fim, é relevante destacar o inciso IX. O dispositivo, ao dispor que compete à Procuradoria do Tribunal de Contas “desempenhar outras atribuições jurídicas ou administrativas, conforme definido em ato normativo próprio, aprovado pelo Plenário do TCE/SC”, contém uma delegação sem limites, tendo a potencialidade de ampliar ainda mais as hipóteses (excepcionais, reitera-se) de atuação da procuradoria vinculada ao TCE, contrariando a jurisprudência do STF sobre o assunto.

Com efeito, as possibilidades semânticas do texto normativo dão margem a interpretações que permitem hipóteses de atuação pela procuradoria cuja criação é pretendida diversas daquelas em que se reconhece a capacidade processual do órgão autônomo representado, o que ofende o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados.

Posto isso, entende-se que o Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 é inconstitucional em sua integralidade, visto que contraria o modelo delineado no art. 132 da CRFB e no art. 103 da CESC.



Poder-se-ia indagar se não caberia ao Governador do Estado, na fase de deliberação executiva do processo legislativo, simplesmente sancionar o projeto, aplicando-lhe, nos moldes dos precedentes do STF acima mencionados, a técnica da interpretação conforme.

Essa hipótese, no entanto, esbarra nas regras constitucionais que regem o processo legislativo.

O veto é o ato mediante o qual o chefe do Poder Executivo considera o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público. Ele pode ser total ou parcial. A hipótese do veto parcial está disciplinada no art. 66, § 2º, da CRFB [...].

[...]

A dicção do texto constitucional é clara ao estabelecer que o veto parcial deverá abranger a integralidade de um dispositivo. Não se admite, portanto, a figura do veto interpretativo, por meio do qual se aplica ao projeto pendente de sanção a técnica da interpretação conforme a Constituição.

Desse modo, inexorável a conclusão de que a aposição de veto à integralidade do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 é a única medida de que dispõe o chefe do Poder Executivo para afastar-se interpretação que permita o exercício da representação judicial do TCE por estrutura paralela à PGE fora das hipóteses em que esteja em jogo a defesa da autonomia e da independência do Tribunal de Contas, preservando, com isso, a força normativa do art. 132 da CRFB e do art. 103 da CESC.

[...]

O art. 2º, I e II, e §§ 1º e 2º, prevê 3 cargos em comissão vinculados à unidade de atuação a ser criada: 1 Procurador-Geral e 2 Subprocuradores-Gerais.

Com a devida vênia, é de se questionar se as funções predominantemente técnicas exercidas por advogados públicos podem ser validamente desempenhadas tão somente por agentes ocupantes de cargos em comissão.

A temática alusiva aos cargos em comissão é regida pelo art. 37, V, da CRFB [...].

[...]

Ao interpretar o referido dispositivo em conjunto com outras regras constitucionais, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1041210, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 1010), definiu os requisitos para a criação de cargos em comissão. Veja-se a ementa desse importante precedente:

“EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;



b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

Acerca das funções de direção, chefia e assessoramento, consoante bem leciona a doutrina especializada, os cargos com atribuições diversas dessas devem ser efetivos. Por todos, mencione-se o escólio de José dos Santos Carvalho Filho:

“[...] cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos, exemplificando-se com os de perito, auditor, médico, motorista e similares. Lei com tal natureza é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte (art. 37, V, CF).” (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Edição do Kindle)

Nesse sentido, o próprio Constituinte entendeu que a advocacia pública, cujos membros exercem funções predominantemente técnicas, deve ser organizada em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, *caput*).

Forte nessa premissa, o STF já assentou que a regra do art. 132 da Constituição “se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos” (STF, ADI 4261, Relator AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2010, DJe 20/08/2010).

[...]

Com efeito, se os Advogados da União e os Procuradores do Estado devem ser titulares de cargos efetivos, o mesmo entendimento é aplicável aos advogados públicos vinculados a outros poderes e órgãos autônomos, dadas as semelhanças entre as atividades desempenhadas.

A única exceção se refere ao chefe da instituição, cargo cujo provimento é de livre nomeação pelo Governador do Estado, de natureza similar ao cargo de Secretário de Estado, a quem compete auxiliar o Governador na direção superior da Administração estadual (CESC, art. 71, I).



Postos tais parâmetros, no caso em comento, a criação de 1 cargo de Procurador-Geral e 2 cargos de Subprocuradores-Gerais para o desempenho de funções técnicas (art. 3º da proposição) transgredir o disposto no art. 37, V, da Constituição, viola os parâmetros fixados pelo Supremo no RE 1041210 (Tema 1010) e, ainda, contraria o modelo constitucional de organização da advocacia pública em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, *caput*).

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 é inconstitucional em sua integralidade, visto que contraria o modelo delineado no art. 132 da CRFB e no art. 103 da CESC.

Além disso, o art. 2º, I e II, e §§ 1º e 2º, transgredir o disposto no art. 37, V, da Constituição, viola os parâmetros fixados pelo Supremo no RE 1041210 (Tema 1010) e, ainda, contraria o modelo constitucional de organização da advocacia pública em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, *caput*).

Em adição ao parecer, o Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos da PGE destacou o seguinte:

De acordo com o Parecer n. 5/2023-PGE da lavra do Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

Ressalvo, contudo, que, considerando-se o teor do decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 94 (DJE 16.12.11) e ADI 4070 (DJE 01.08.17), não há impedimento absoluto à instituição de procuradoria própria no Tribunal de Contas de Santa Catarina para assessoramento jurídico, com finalidade, inclusive, postulatória, desde que atendidas determinadas balizas. Efetivamente, nos casos citados, o Supremo Tribunal Federal admite a existência de procuradorias especiais para consultoria jurídica e representação judicial no âmbito dos Tribunais de Contas, mas desde que a atuação desses órgãos se restrinja ao assessoramento jurídico interno e à defesa em juízo de interesses estritamente institucionais.

Ocorre que, ao enumerar as competências da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, notadamente do seu Procurador-Geral, o Projeto de Lei Complementar 032/2022 não estabelece limitação de ordem substancial para que a atuação daquela procuradoria especial fique restrita às hipóteses excepcionais admitidas pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes acima listados.

Por fim, cabe pontuar, apenas a título de informação, que, mais recentemente, em decisão concluída em 22.11.22, a 2ª Turma do STF, ao julgar o RE 1023883, manteve, por maioria, a inconstitucionalidade da Emenda 95/2016 à Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), que criou a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do DF.

Não obstante a norma tenha sido declarada inconstitucional por vício de iniciativa, segundo veiculado no sítio do Supremo Tribunal Federal (ainda não houve a disponibilização do acórdão referente a esse julgamento), o Ministro André Mendonça, ao desempatar o julgamento, entendeu que a emenda contrariou a Constituição Federal por retirar da procuradoria-geral do DF as suas atribuições de representação e consultoria, usurpando competências exclusivas expressamente previstas na Constituição Federal. Para o Ministro (que ainda não compunha a Corte quando do julgamento da ADI 94 e da ADI 4070), conforme noticiado, o Tribunal de Contas pode criar órgãos auxiliares, mas não uma procuradoria própria.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

Assim, em tal contingência, entendo pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar 032/2022, nos moldes do Parecer n. 5/2023-PGE.

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 12 de janeiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **7R8E2PE9**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 12/01/2023 às 16:56:53

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4OTg2XzE4OTk3XzlwMjJfN1I4RTJQRtk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018986/2022** e o código **7R8E2PE9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 032/2022

Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC) e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC), subordinada administrativa e hierarquicamente ao Presidente e organicamente vinculada ao Gabinete da Presidência, competindo-lhe a representação judicial, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Tribunal de Contas, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 2º A PROCTCE/SC terá a seguinte estrutura organizacional:

I – 1 (um) Procurador-Geral;

II – 2 (dois) Subprocuradores-Gerais.

§ 1º O cargo de provimento em comissão de Procurador-Geral será provido por livre nomeação do Presidente, dentre bacharéis em Direito inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 2º Os cargos de provimento em comissão de Subprocurador-Geral serão providos, um por livre nomeação do Presidente e o outro, exclusivamente, por servidor efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas, ambos dentre bacharéis em Direito inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 3º Poderão ser lotados na PROCTCE/SC servidores do quadro do Tribunal de Contas, inclusive comissionados, bem como oriundos de outros órgãos à disposição do Tribunal, inscritos na OAB, a fim de exercer funções de assessoria.

Art. 3º À PROCTCE/SC, compete:

I – representar o Tribunal de Contas judicialmente, adotando as medidas cabíveis à preservação dos seus interesses institucionais, prerrogativas, autonomia e independência em face dos demais Poderes, órgãos e entidades, bem como quando presentes interesses conflitantes, sem prejuízo do exercício, pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), de suas competências constitucionais e legais;

II – auxiliar a PGE nos processos ou procedimentos de interesse do Tribunal de Contas e fornecer informações e documentos necessários;



III – acompanhar a tramitação legislativa, bem como as decisões administrativas e judiciais que contemplem matérias de interesse do Tribunal de Contas;

IV – exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Gabinete da Presidência;

V – prestar informações nos mandados de segurança impetrados contra decisões do Tribunal de Contas ou contra atos praticados pelo seu Presidente ou qualquer de seus membros ou servidores;

VI – manifestar-se, quando demandada, nos projetos de ato normativo do Tribunal de Contas, objetivando sua padronização, adequação à técnica legislativa e conformidade com o ordenamento jurídico;

VII – opinar previamente quanto ao cumprimento de decisões judiciais e, por determinação do Presidente, nos pedidos de extensão de julgados relacionados com a administração do Tribunal de Contas;

VIII – apoiar o Presidente na instauração e na condução dos inquéritos, nos termos do Regimento Interno;

IX – desempenhar outras atribuições jurídicas ou administrativas, conforme definido em ato normativo próprio, aprovado pelo Plenário do TCE/SC.

Art. 4º São atribuições do Procurador-Geral:

I – chefiar a PROCTCE/SC, superintendendo e coordenando suas atividades, orientando-lhe a atuação;

II – despachar diretamente com o Presidente;

III – opinar na abertura de processo de sindicância e indicar a instauração de processo administrativo disciplinar;

IV – requisitar, dos órgãos da Administração Pública, documentos, diligências e esclarecimentos necessários ao desempenho das funções da PROCTCE/SC;

V – avocar, motivadamente, processo ou matéria que esteja sob exame de qualquer integrante da PROCTCE/SC;

VI – receber as citações iniciais, intimações, notificações ou comunicações referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados nos quais deva intervir a PROCTCE/SC;

VII – revisar os pareceres assinados pelos Subprocuradores-Gerais;

VIII – encaminhar ao Presidente, para deliberação, expedientes relativos a cumprimento ou extensão de decisão judicial; e



IX – ajuizar as ações ou adotar as medidas necessárias à defesa dos interesses e das prerrogativas do Tribunal de Contas, conforme previsto no inciso I do art. 3º desta Lei Complementar.

§ 1º Poderão ser estabelecidas, em ato normativo próprio, outras atribuições privativas do Procurador-Geral.

§ 2º Salvo nos casos de medidas urgentes e acautelatórias, o exercício da competência prevista no inciso IX depende de expressa autorização do Presidente.

Art. 5º São atribuições dos Subprocuradores-Gerais:

I – auxiliar o Procurador-Geral no exercício das atribuições de superintender e coordenar as atividades da PROCTCE/SC e de orientar a sua atuação;

II – na ausência ou impedimento do Procurador-Geral, receber as citações, intimações, notificações ou comunicações relativas a processos judiciais, nos quais deva intervir a PROCTCE/SC;

III – substituir o Procurador-Geral em seus afastamentos, impedimentos ou suspeições;

IV – exercer, por delegação do Procurador-Geral, as atribuições previstas no art. 4º desta Lei Complementar;

V – exercer outras atribuições previstas em ato normativo próprio.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 22 de dezembro de 2022.

Deputado **MOACIR SOPELSA**
Presidente



PARECER Nº 5/2023-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital

Referência: SCC 19039/2022

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Autógrafo. Projeto de Lei Complementar nº 032/2022, de iniciativa do Tribunal de Contas, que “Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC) e adota outras providências”. 1. Inconstitucionalidade material. Contrariedade ao modelo delineado no art. 132 da CRFB e no art. 103 da CESC. Princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados. Impossibilidade de se inferir da proposição o exercício da representação judicial restrito à defesa da autonomia e da independência do Tribunal de Contas. Impossibilidade, ademais, de se conferir interpretação conforme à Constituição na fase de deliberação executiva do processo legislativo. 2. Criação de três cargos em comissão. Violação ao disposto no art. 37, V, da CRFB. Não adequação aos requisitos fixados no RE 1041210 (Tema 1010). Violação do modelo constitucional de organização da advocacia pública em carreira (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, caput). 3. Sugestão de veto à integralidade da proposição.

Senhor Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1414/CC-DIAL-GEMAT, de 22 de dezembro de 2022, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022, de origem do Tribunal de Contas, que “*Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC) e adota outras providências*”.

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 18986/2022:

Art. 1º Fica instituída a Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC), subordinada administrativa e hierarquicamente ao Presidente e organicamente vinculada ao Gabinete da Presidência, competindo-lhe a representação judicial, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Tribunal de Contas, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 2º A PROCTCE/SC terá a seguinte estrutura organizacional:

I – 1 (um) Procurador-Geral;

II – 2 (dois) Subprocuradores-Gerais.

§ 1º O cargo de provimento em comissão de Procurador-Geral será provido por livre nomeação do Presidente, dentre bacharéis em Direito inscritos na Ordem dos



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Advogados do Brasil (OAB).

§ 2º Os cargos de provimento em comissão de Subprocurador-Geral serão providos, um por livre nomeação do Presidente e o outro, exclusivamente, por servidor efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas, ambos dentre bacharéis em Direito inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 3º Poderão ser lotados na PROCTCE/SC servidores do quadro do Tribunal de Contas, inclusive comissionados, bem como oriundos de outros órgãos à disposição do Tribunal, inscritos na OAB, a fim de exercer funções de assessoria.

Art. 3º À PROCTCE/SC, compete:

I – representar o Tribunal de Contas judicialmente, adotando as medidas cabíveis à preservação dos seus interesses institucionais, prerrogativas, autonomia e independência em face dos demais Poderes, órgãos e entidades, bem como quando presentes interesses conflitantes, sem prejuízo do exercício, pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), de suas competências constitucionais e legais;

II – auxiliar a PGE nos processos ou procedimentos de interesse do Tribunal de Contas e fornecer informações e documentos necessários;

III – acompanhar a tramitação legislativa, bem como as decisões administrativas e judiciais que contemplem matérias de interesse do Tribunal de Contas;

IV – exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Gabinete da Presidência;

V – prestar informações nos mandados de segurança impetrados contra decisões do Tribunal de Contas ou contra atos praticados pelo seu Presidente ou qualquer de seus membros ou servidores;

VI – manifestar-se, quando demandada, nos projetos de ato normativo do Tribunal de Contas, objetivando sua padronização, adequação à técnica legislativa e conformidade com o ordenamento jurídico;

VII – opinar previamente quanto ao cumprimento de decisões judiciais e, por determinação do Presidente, nos pedidos de extensão de julgados relacionados com a administração do Tribunal de Contas;

VIII – apoiar o Presidente na instauração e na condução dos inquéritos, nos termos do Regimento Interno;

IX – desempenhar outras atribuições jurídicas ou administrativas, conforme definido em ato normativo próprio, aprovado pelo Plenário do TCE/SC.

Art. 4º São atribuições do Procurador-Geral:

I – chefiar a PROCTCE/SC, superintendendo e coordenando suas atividades, orientando-lhe a atuação;

II – despachar diretamente com o Presidente;

III – opinar na abertura de processo de sindicância e indicar a instauração de processo administrativo disciplinar;

IV – requisitar, dos órgãos da Administração Pública, documentos, diligências e esclarecimentos necessários ao desempenho das funções da PROCTCE/SC;

V – avocar, motivadamente, processo ou matéria que esteja sob exame de qualquer integrante da PROCTCE/SC;

VI – receber as citações iniciais, intimações, notificações ou comunicações referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados nos quais deva intervir a PROCTCE/SC;

VII – revisar os pareceres assinados pelos Subprocuradores-Gerais;

VIII – encaminhar ao Presidente, para deliberação, expedientes relativos a cumprimento ou extensão de decisão judicial; e

IX – ajuizar as ações ou adotar as medidas necessárias à defesa dos interesses e das prerrogativas do Tribunal de Contas, conforme previsto no inciso I do art. 3º desta Lei Complementar.

§ 1º Poderão ser estabelecidas, em ato normativo próprio, outras atribuições privativas do Procurador-Geral.

§ 2º Salvo nos casos de medidas urgentes e acautelatórias, o exercício da



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

competência prevista no inciso IX depende de expressa autorização do Presidente.

Art. 5º São atribuições dos Subprocuradores-Gerais:

I – auxiliar o Procurador-Geral no exercício das atribuições de superintender e coordenar as atividades da PROCTCE/SC e de orientar a sua atuação;

II – na ausência ou impedimento do Procurador-Geral, receber as citações, intimações, notificações ou comunicações relativas a processos judiciais, nos quais deva intervir a PROCTCE/SC;

III – substituir o Procurador-Geral em seus afastamentos, impedimentos ou suspeições;

IV – exercer, por delegação do Procurador-Geral, as atribuições previstas no art. 4º desta Lei Complementar;

V – exercer outras atribuições previstas em ato normativo próprio.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à **PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;**

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

O projeto, em síntese, visa criar uma Procuradoria Jurídica vinculada ao Tribunal de Contas, atribuindo-lhe diversas funções.

Embora exista entendimento jurisprudencial respaldando a criação de procuradorias vinculadas a órgãos e poderes autônomos, a proposição em análise é inconstitucional, consoante se exporá.



1. Violação ao art. 132 da CRFB e ao art. 103 da CESC

São privativas de Procuradores do Estado as atribuições de representação judicial e de consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, como se pode deduzir do art. 132, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que consagra o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados, transcrito a seguir:

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.

A Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC) não destoa do modelo previsto na Constituição Federal e assim estabelece:

Art. 103. A Procuradoria-Geral do Estado, subordinada ao Gabinete do Governador, e a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Nesse sentido, é assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que os Procuradores dos Estados serão os únicos responsáveis pela representação judicial e pela consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado representativo:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos e expressões da Constituição do Estado do Ceará, promulgada em 5 de outubro de 1989, e de suas Disposições Constitucionais Transitórias. Parcial prejudicialidade. Alteração substancial. Eficácia exaurida. Mérito. Autonomia financeira do Ministério Público. Vedação de equiparação e vinculação remuneratória. Artigo 37, VIII, e art. 39, § 1º, da CF. Vedação de criação de procuradorias autárquicas. Artigo 132 da CF. Vício formal. Prerrogativa de propositura legislativa dos Poderes Executivo e Judiciário. Procedência parcial do pedido. [...]. 5. O art. 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará, ao estabelecer que o Governador do Estado deve encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei dispendo sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e das procuradorias autárquicas, admite, de forma geral e para o futuro, a existência de órgãos jurídicos, no âmbito das autarquias e fundações, distintos da Procuradoria-Geral do Estado, em clara afronta ao modelo constitucional do art. 132 da Carta Federal. **A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital** – o que inclui as autarquias e as fundações -, **seja ela consultiva ou contenciosa**. A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado. A exceção prevista no art. 69 do ADCT deixou evidente que, após a Constituição de 1988, não é mais possível a criação de órgãos jurídicos distintos da procuradoria-geral do estado, sendo admitida apenas a manutenção daquelas consultorias jurídicas já existentes quando da promulgação da Carta. Trata-se de exceção direcionada a situações concretas e do passado, que, por essa razão, deve ser interpretada restritivamente, inclusive com atenção à diferenciação entre os termos “consultoria jurídica” e “procuradoria jurídica”, uma vez que essa última pode englobar as atividades de consultoria e representação judicial.¹ (grifou-se)

Na mesma linha de intelecção, o STF já declarou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Roraima o qual dispunha que a PGE seria responsável pelas atividades

¹ STF, ADI 145, Relator DIAS TOFFOLI, julgado em 20/06/2018, DJe 10/08/2018.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

de representação judicial e de consultoria jurídica apenas “do Poder Executivo”. O acórdão foi assim ementado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL DE RORAIMA N. 42/2014. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. EXCLUSIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DA CONSULTORIA JURÍDICA PELOS PROCURADORES DE ESTADO. PRINCÍPIO DA UNICIDADE. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO POR LEIS ESTADUAIS DE CARGOS EM ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COM ATRIBUIÇÕES INERENTES À PROCURADORIA DE ESTADO: IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA EM UNIVERSIDADE ESTADUAL EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. AÇÃO PARCIALMENTE PREJUICADA E NA OUTRA EXTENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.²

Assim sendo, as atribuições da PGE não ficam restritas ao Poder Executivo, abrangendo também os demais Poderes e órgãos autônomos.

Essa é, portanto, a regra, de modo que qualquer exceção a ela deve ser interpretada restritivamente, sob pena de restringir indevidamente (ou até mesmo de esvaziar) a força normativa do art. 132 da CRFB e do art. 103 da CESC.

Posto tal referencial hermenêutico, é relevante mencionar a existência de julgados do STF que validaram a criação de procuradorias jurídicas não vinculadas ao Poder Executivo. Cuida-se, porém, de casos excepcionais. A ideia subjacente é que, em algumas hipóteses, órgãos de natureza constitucional precisam defender suas prerrogativas institucionais, inclusive contra o Poder Executivo.

Em tais situações, o STF tem admitido a criação de procuradorias paralelas à PGE. No entanto, o Tribunal tem destacado que, sob pena de inconstitucionalidade, as atribuições (ao menos no que se refere às funções de representação judicial) da estrutura criada devem estar restritas exclusivamente à defesa da autonomia e da independência do respectivo órgão de natureza constitucional perante os demais Poderes, porquanto é justamente essa a situação em que se reconhece a capacidade processual de órgãos públicos (vide Enunciado n. 525 da Súmula do STJ³).

Em outras palavras, a atuação judicial da procuradoria paralela somente deve ser admitida nas hipóteses em que o órgão autônomo ao qual a procuradoria se vincular esteja em juízo, em nome próprio, para preservar a sua autonomia e independência perante os demais poderes da respectiva unidade da federação.

A título de exemplo, na ADI 4070, julgada em 19/12/2016, na qual se validou lei complementar rondoniense que criara a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas daquele Estado, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, no voto condutor do acórdão, adotou expressamente como razão de decidir a manifestação do Procurador-Geral da República, nestes termos:

30. Na presente ação direta, penso que **a melhor solução, nesse sentido, seja conferir interpretação conforme a Constituição da República à lei estadual impugnada**, em especial aos seus artigos 1º e 3º, **no sentido de não se permitir a representação judicial pelos procuradores nela referidos na hipótese em que se tenha por inexistente a capacidade processual do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.** (grifou-se)

Verifica-se, assim, que na ADI 4070 foi aplicado ao diploma legal impugnado a técnica de decisão da interpretação conforme à Constituição, de modo a afirmar que o único sentido compatível

² STF, ADI 5262, Relatora CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2019, DJe 20/08/2019.

³ Enunciado 525 da Súmula do STJ: "A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais."



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

com a Constituição da criação de uma Procuradoria vinculada a Tribunal de Contas Estadual é aquele que permite o exercício da representação judicial pelos procuradores da Corte de Contas tão somente nos casos em que se reconhece, excepcionalmente, a capacidade processual do órgão.

Mais recentemente, o mesmo entendimento foi reafirmado na ADI 5024. Na oportunidade, aplicou-se a técnica da interpretação conforme à Constituição a dispositivo que criara uma Procuradoria vinculada ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Confira-se a ementa do acórdão:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 14.783/2012 DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE CRIA CARGOS EFETIVOS DE ADVOGADOS NO QUADRO ADMINISTRATIVO DO PODER JUDICIÁRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 132, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. PRECEDENTES. 1. As Advocacias Públicas de que tratam os arts. 131 e 132 da Constituição Federal são órgãos autônomos vinculados ao Poder Executivo da União ou Estado, o que não obsta a defesa de interesses cotidianos próprios dos demais Poderes do ente federativo a que pertencerem. Excepcionalmente, admite-se a existência de órgão de assessoramento jurídico, com finalidade, inclusive, postulatória, quando o objetivo for zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes ao Poder. Precedentes: RE 595.176-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 175, Rel. Min. Octavio Galloti; ADI-MC 825, Rel. Min. Ilmar Galvão. 2. **Necessária interpretação conforme à Constituição, com o propósito de permitir a representação judicial somente nos casos em que o Poder Judiciário estadual atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes.** Nesse sentido: ADI 1.557 DF, Rel. Min. Ellen Gracie. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 2º da Lei 14.783/2012 do Estado de São Paulo.⁴ (grifou-se)

Como se observa, nas situações em que se permite a criação excepcional de procuradorias paralelas à PGE, **o Supremo não declara a constitucionalidade da norma de forma pura e simples**. O que se tem feito, nesses casos, é a aplicação de técnica que impede a declaração de inconstitucionalidade da norma mediante a afirmação de que esta tem um sentido compatível com a Constituição (o de permitir a representação judicial somente nos casos em que o órgão ao qual se vincular a procuradoria atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais Poderes).

Cuida-se de técnica de decisão aplicável a situações intermediárias que se situam entre a constitucionalidade plena e a inconstitucionalidade.

Estabelecidas essas premissas, no caso em comento **não se extrai dos dispositivos do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 qualquer limitação de ordem substancial para que a atuação em juízo da Procuradoria vinculada ao Tribunal de Contas de Santa Catarina seja restrita aos casos excepcionais em que esteja em jogo a defesa da autonomia e da independência do referido órgão**.

A título de exemplo, o art. 3º da proposição trata das atribuições da estrutura cuja criação é pretendida. O inciso I desse artigo menciona que compete à procuradoria paralela "*representar o Tribunal de Contas judicialmente, adotando as medidas cabíveis à preservação dos seus interesses institucionais, prerrogativas, autonomia e independência em face dos demais Poderes, órgãos e entidades, bem como quando presentes interesses conflitantes, sem prejuízo do exercício, pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), de suas competências constitucionais e legais*".

Como se observa, o inciso I não restringe as funções de representação judicial da

⁴ STF, ADI 5024, Relator ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2018, DJe 05/10/2018.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

procuradoria vinculada ao TCE às situações não usuais em que se reconhece a capacidade processual do órgão.

É que a expressão vocabular "interesses institucionais" é demasiadamente ampla, podendo se configurar em hipóteses nas quais não esteja necessariamente em discussão a defesa da autonomia e da independência do TCE.

O inciso I também prevê que cabe a representação judicial "*quando presentes interesses conflitantes*", sem esmiuçar em que medida estaria configurado esse conflito, causando insegurança jurídica, mediante ampla possibilidade de extensão de atribuições.

De fato, procuradorias vinculadas a Tribunais de Contas somente podem defender a autonomia e a independência da respectiva Corte de Contas. Não cuidam de "interesses do órgão", termo repetido em diversas oportunidades ao longo da proposição.

Nesse sentido, os demais incisos do art. 3º destoam do modelo reconhecido pelo STF de criação de procuradorias desvinculadas do Poder Executivo.

Ademais, a prestação de informações em mandados de segurança incumbe à autoridade apontada como coatora (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I). Evidentemente a autoridade, nessa função, pode ser auxiliada pela procuradoria respectiva. Porém, juridicamente, a prestação de informações é atribuição exclusiva da própria autoridade coatora e, nesse aspecto, o art. 3º, V, da proposição também viola a Lei nº 12.016/2009. Além disso, a regra dá a entender que em todo remédio constitucional impetrado contra decisões do Tribunal de Contas estarão em jogo a defesa da autonomia e da independência do órgão, transformando, por via transversa, uma exceção em regra.

Por fim, é relevante destacar o inciso IX. O dispositivo, ao dispor que compete à Procuradoria do Tribunal de Contas "*desempenhar outras atribuições jurídicas ou administrativas, conforme definido em ato normativo próprio, aprovado pelo Plenário do TCE/SC*", contém uma delegação sem limites, tendo a potencialidade de ampliar ainda mais as hipóteses (excepcionais, reitera-se) de atuação da procuradoria vinculada ao TCE, contrariando a jurisprudência do STF sobre o assunto.

Com efeito, as possibilidades semânticas do texto normativo dão margem a interpretações que permitem hipóteses de atuação pela procuradoria cuja criação é pretendida diversas daquelas em que se reconhece a capacidade processual do órgão autônomo representado, o que ofende o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados.

Posto isso, entende-se que o Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 é inconstitucional em sua integralidade, visto que contraria o modelo delineado no art. 132 da CRFB e no art. 103 da CESC.

Poder-se-ia indagar se não caberia ao Governador do Estado, na fase de deliberação executiva do processo legislativo, simplesmente sancionar o projeto, aplicando-lhe, nos moldes dos precedentes do STF acima mencionados, a técnica da interpretação conforme.

Essa hipótese, no entanto, esbarra nas regras constitucionais que regem o processo legislativo.

O veto é o ato mediante o qual o chefe do Poder Executivo considera o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público. Ele pode ser total ou parcial. A hipótese do veto parcial está disciplinada no art. 66, § 2º, da CRFB, que prevê, nestes termos:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

[...]

§ 2º **O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.**

A dicção do texto constitucional é clara ao estabelecer que o veto parcial deverá abranger



a integralidade de um dispositivo. Não se admite, portanto, a figura do veto interpretativo, por meio do qual se aplica ao projeto pendente de sanção a técnica da interpretação conforme à Constituição.

Desse modo, inexorável a conclusão de que a aposição de veto à integralidade do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 é a única medida de que dispõe o chefe do Poder Executivo para afastar-se interpretação que permita o exercício da representação judicial do TCE por estrutura paralela à PGE fora das hipóteses em que esteja em jogo a defesa da autonomia e da independência do Tribunal de Contas, preservando, com isso, a força normativa do art. 132 da CRFB e do art. 103 da CESC.

2. Violação ao disposto no art. 37, V, da CRFB

Não obstante se tenha analisado, no tópico anterior, a violação ao princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados (art. 132 da CRFB e art. 103 da CESC) e a impossibilidade de se aplicar a técnica da interpretação conforme na fase de deliberação executiva do processo legislativo (art. 66, § 2º, da CRFB), o que, por si só, enseja a aposição de veto total ao Projeto de Lei Complementar nº 032/2022, passa-se a analisar outros vícios pontuais da proposição.

O art. 2º, I e II, e §§ 1º e 2º prevê 3 cargos em comissão vinculados à unidade de atuação a ser criada: 1 Procurador-Geral e 2 Subprocuradores-Gerais.

Com a devida vênia, é de se questionar se as funções predominantemente técnicas exercidas por advogados públicos podem ser validamente desempenhadas tão somente por agentes ocupantes de cargos em comissão.

A temática alusiva aos cargos em comissão é regida pelo art. 37, V, da CRFB, que tem o seguinte enunciado:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Ao interpretar o referido dispositivo em conjunto com outras regras constitucionais, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1041210, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 1010), definiu os requisitos para a criação de cargos em comissão. Veja-se a ementa desse importante precedente:

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.



3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) **o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar**; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.⁵ (grifou-se)

Acerca das funções de direção, chefia e assessoramento, consoante bem leciona a doutrina especializada, os cargos com atribuições diversas dessas devem ser efetivos. Por todos, mencione-se o escólio de José dos Santos Carvalho Filho:

[...] cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. Resulta daí, por conseguinte, que **a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos**, exemplificando-se com os de perito, auditor, médico, motorista e similares. Lei com tal natureza é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte (art. 37, V, CF).⁶ (grifou-se)

Nesse sentido, o próprio Constituinte entendeu que a advocacia pública, cujos membros exercem funções predominantemente técnicas, deve ser organizada em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, *caput*).

Forte nessa premissa, o STF já assentou que a regra do art. 132 da Constituição "se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos"⁷.

No mesmo sentido, Cláudio Madureira, ao discorrer sobre o problema da atribuição de atividades típicas da advocacia pública a servidores comissionados, explica, nestas palavras:

O problema é que muitas vezes é tênue a linha divisória entre o que o governante pretende realizar e o que o ordenamento jurídico-positivo o autoriza a fazer. [...]

Como incidem, na atividade administrativa, os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado, e considerando que esses princípios impõem à Administração e aos seus agentes uma correta aplicação do direito, é dever da Advocacia Pública manifestar-se contrariamente às formulações dos gestores quando suas propostas de atuação não se conformarem aos enunciados prescritivos que compõem o ordenamento jurídico-positivo. [...]. Mas é fato que, mesmo quando guardados esses limites de atuação, os advogados públicos muitas vezes se veem obrigados, por dever de ofício, a contrariar posições defendidas pelos gestores, num processo de tensão dialética que, se bem executado, certamente conduz ao melhor funcionamento da Administração Pública.

Para que essa expectativa se realize, é indispensável que os profissionais incumbidos pelo ordenamento jurídico-positivo de "dizer o direito" em âmbito administrativo, confirmando ou contrariando as opções administrativas manifestadas pelos gestores, não tenham seus posicionamentos técnicos condicionados pelo temor de desagradá-los. Quando se tem em vista a atuação de servidores comissionados, essa preocupação será sempre fundada, em vista da própria natureza da sua investidura, que pode ser revertida por decisão imotivada das autoridades administrativas, dada a circunstância de eles ocuparem cargos de

⁵ STF, RE 1041210 RG, Relator DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, DJe 22/05/2019.

⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Edição do Kindle.

⁷ STF, ADI 4261, Relator AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2010, DJe 20/08/2010.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

livre nomeação e exoneração. Disso resulta a imposição a que as atividades típicas de advocacia pública sejam exercidas, sempre, por servidores efetivos.⁸

Com efeito, se os Advogados da União e os Procuradores do Estado devem ser titulares de cargos efetivos, o mesmo entendimento é aplicável aos advogados públicos vinculados a outros poderes e órgãos autônomos, dadas as semelhanças entre as atividades desempenhadas.

A única exceção se refere ao chefe da instituição, cargo cujo provimento é de livre nomeação pelo Governador do Estado, de natureza similar ao cargo de Secretário de Estado, a quem compete auxiliar o Governador na direção superior da Administração estadual (CESC, art. 71, I).

Postos tais parâmetros, no caso em comento, a criação de 1 cargo de Procurador-Geral e 2 cargos de Subprocuradores-Gerais para o desempenho de funções técnicas (art. 3º da proposição) transgredir o disposto no art. 37, V, da Constituição, viola os parâmetros fixados pelo Supremo no RE 1041210 (Tema 1010) e, ainda, contraria o modelo constitucional de organização da advocacia pública em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, *caput*).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei Complementar nº 032/2022 é inconstitucional em sua integralidade, visto que contraria o modelo delineado no art. 132 da CRFB e no art. 103 da CESC.

Além disso, o art. 2º, I e II, e §§ 1º e 2º, transgredir o disposto no art. 37, V, da Constituição, viola os parâmetros fixados pelo Supremo no RE 1041210 (Tema 1010) e, ainda, contraria o modelo constitucional de organização da advocacia pública em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, *caput*).

É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

⁸ MADUREIRA, Claudio. Advocacia pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 277-278.



Assinaturas do documento



Código para verificação: **75VBR3L3**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 12/01/2023 às 12:15:29

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE5MDM5XzE5MDUwXzlwMjJfNzVWQilzTDM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00019039/2022** e o código **75VBR3L3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 19039/2022

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei Complementar nº 032/2022, de iniciativa do Tribunal de Contas, que “Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC) e adota outras providências”. 1. Inconstitucionalidade material. Contrariedade ao modelo delineado no art. 132 da CRFB e no art. 103 da CESC. Princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados. Impossibilidade de se inferir da proposição o exercício da representação judicial restrito à defesa da autonomia e da independência do Tribunal de Contas. Impossibilidade, ademais, de se conferir interpretação conforme à Constituição na fase de deliberação executiva do processo legislativo. 2. Criação de três cargos em comissão. Violação ao disposto no art. 37, V, da CRFB. Não adequação aos requisitos fixados no RE 1041210 (Tema 1010). Violação do modelo constitucional de organização da advocacia pública em carreira (CRFB, art. 131, § 2º e art. 132, caput). 3. Sugestão de veto à integralidade da proposição.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

De acordo com o **Parecer n. 5/2023-PGE** da lavra do Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

Ressalvo, contudo, que, considerando-se o teor do decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 94 (DJE 16.12.11) e ADI 4070 (DJE 01.08.17), não há impedimento absoluto à instituição de procuradoria própria no Tribunal de Contas de Santa Catarina para assessoramento jurídico, com finalidade, inclusive, postulatória, desde que atendidas determinadas balizas. Efetivamente, nos casos citados, o Supremo Tribunal Federal admite a existência de procuradorias especiais para consultoria jurídica e representação judicial no âmbito dos Tribunais de Contas, mas desde que a atuação desses órgãos se restrinja ao assessoramento jurídico interno e à defesa em juízo de interesses estritamente institucionais.

Ocorre que, ao enumerar as competências da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, notadamente do seu Procurador-Geral, o Projeto de Lei Complementar 032/2022 não estabelece limitação de ordem substancial para que a atuação daquela procuradoria especial fique restrita às hipóteses excepcionais admitidas pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes acima listados.

Por fim, cabe pontuar, apenas a título de informação, que, mais recentemente, em decisão concluída em 22.11.22, a 2ª Turma do STF, ao julgar o RE 1023883, manteve, por maioria, a inconstitucionalidade da Emenda 95/2016 à Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), que criou a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do DF.

Não obstante a norma tenha sido declarada inconstitucional por vício de iniciativa, segundo veiculado no sítio do Supremo Tribunal Federal¹ (ainda não houve a disponibilização do acórdão referente a esse julgamento), o Ministro André Mendonça, ao desempatar o julgamento, entendeu que a emenda contrariou a Constituição Federal por retirar da procuradoria-geral do DF as suas atribuições de representação e consultoria, usurpando competências exclusivas expressamente

¹ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=497880&ori=1>



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

previstas na Constituição Federal. Para o Ministro (que ainda não compunha a Corte quando do julgamento da ADI 94 e da ADI 4070), conforme noticiado, o Tribunal de Contas pode criar órgãos auxiliares, mas não uma procuradoria própria.

Assim, em tal contingência, entendo pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar 032/2022, nos moldes do **Parecer n. 5/2023-PGE**.

ANDRÉ EMILIANO UBA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 5/2023-PGE** referendado com ressalvas pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL/CC).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **H4A9V96J**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRÉ EMILIANO UBA (CPF: 039.XXX.669-XX) em 12/01/2023 às 12:17:27

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI (CPF: 888.XXX.859-XX) em 12/01/2023 às 12:37:20

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE5MDM5XzE5MDUwXzlwMjJfSDRBOVY5Nko=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00019039/2022** e o código **H4A9V96J** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

DESPACHO

Autos do processo nº SCC 18986/2022
Autógrafo do PLC nº 032/2022

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 032/2022, que “Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (PROCTCE/SC) e adota outras providências”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 12 de janeiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **X2C906EY**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 12/01/2023 às 16:56:53

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4OTg2XzE4OTk3XzlwMjJfWDJDOTA2RVk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018986/2022** e o código **X2C906EY** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.