



RELATÓRIO E VOTO À MENSAGEM DE VETO Nº 0024/2023

“Veto Total ao 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’.”

Procedência: Governador do Estado

Relator: Deputado Pepê Collaço

I – RELATÓRIO

Trata-se de Mensagem de Veto, por meio da qual o Senhor Governador do Estado comunica a este Parlamento que vetou 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 julgar inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 5/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), anexado às pp. 13/26 dos presentes autos.

Na Mensagem de Veto em tela, Sua Excelência, alicerçado no citado Parecer da PGE, assevera, em essência, o seguinte:

[...]

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.

[...]

É o relatório.

II – VOTO

Nos termos estabelecidos no art. 305, § 1º, c/c arts. 72, II, e 210, IV, todos do Regimento Interno da Alesc, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça manifestar-se acerca da admissibilidade e do mérito dos vetos apostos pelo Governador do Estado nos projetos de lei aprovados nesta Casa.

Nesse contexto, no que diz respeito à admissibilidade da Mensagem de Veto sob análise, para fins de sua regimental tramitação, nos termos do § 1º do art. 54 da Constituição do Estado¹, **observo o devido cumprimento dos requisitos constitucionais formais exigidos à espécie, o que enseja a sua admissão.**

Quanto ao **mérito**, entretanto, não vislumbro as inconstitucionalidades materiais suscitadas pelo Governador do Estado, visto que a Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que terá a competência de representação judicial e de atividades relacionadas à consultoria e ao assessoramento jurídico do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar

¹ “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, veta-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.

[...]



projetada, revela-se, a meu sentir, em consonância com as normas e princípios constitucionais vigentes aplicáveis à espécie, conforme será demonstrado a seguir.

Primeiramente, quanto à alegada inconstitucionalidade material do Autógrafo do PLC 0032.4/2022, por violar “a competência privativa da PGE de representação judicial e consultoria jurídica do Estado, ofendendo, assim, o disposto no art. 132 da Constituição da República”, entendo que não assiste razão à Sua Excelência, na medida em que a instituição de Procuradoria Jurídica em Poderes ou Órgãos Autônomos carecedores de personalidade jurídica própria – como é o caso da Corte de Contas do Estado –, que tenham por objetivo a defesa das prerrogativas institucionais nos foros judicial e extrajudicial, como na hipótese dos autos, é matéria consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme já assentado no Parecer desta CCJ, quando o PLC 032/2022, que originou a presente Mensagem de Veto, transitou no Colegiado.

Ainda de acordo com tal Parecer, a constitucionalidade das procuradorias próprias dos Tribunais de Contas fundamenta-se também na possibilidade da defesa da autonomia e da independência desses órgãos em face dos demais, reportando-se ao princípio da separação de Poderes. Todavia, deve ser preservado, no alcance das competências dessas unidades, o princípio da unicidade



da representação, previsto nos arts. 131² e 132³ da Constituição Federal e no art. 103⁴ da Constituição Estadual, os quais atribuem a defesa judicial, respectivamente, à Advocacia -Geral da União e às procuradorias estaduais e do Distrito Federal.

E nesse sentido é o texto legal deduzido no Autógrafo ao Projeto de Lei Complementar nº 0032.4/2022, corroborado pela substanciosa Exposição de Motivos trazida pelo TCE nos autos daquela proposição legislativa, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURIDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CAMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VICIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF.

1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido as atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vicio formal por usurpação de iniciativa do Governador.

CF/88

² “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, 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.”

³ “Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependera de concurso publico de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

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

⁴ CE/89

“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.”



3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal.

4. **Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a 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.** Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 1557, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2004, DJ 18-06-2004).
(grifamos)

Nesse mesmo sentido, merece destaque trecho do voto proferido pelo Eminentíssimo Ministro Octavio Gallotti, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 175:

[...]

Vê-se, desde logo, que, no pertinente ao assessoramento jurídico do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, não há margem alguma para a alegação, ínsita na petição inicial, de invasão da competência natural de Procuradoria Geral do Estado. **É certo que não possuindo - as Assembleias e os Tribunais - personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunais).** Poder-se-á, até, discutir a utilidade dessa prática, jamais, porém - penso eu - vir-se a considerá-la adequada às funções da Procuradoria do Estado, integrada no Poder Executivo. [...]
(grifamos)

De igual forma, tem-se a decisão proferida na ADI 94, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

Reconhecimento da possibilidade de existência de procuradorias especiais para representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas nos casos em que necessitem praticar em juízo, em nome próprio, série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes,



as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos [...] (ADI 94, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 15-12-2011 PUBLIC 16-12-2011)
(grifamos)

Contudo, tem-se que as decisões da Suprema Corte trazem alguns limites a serem observados na definição do alcance das competências destas unidades, a fim de preservar o princípio da unicidade da representação prevista nos arts. 131 e 132 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), e no art. 103 da Constituição Estadual de Santa Catarina (CE/SC), que atribuem a defesa judicial, respectivamente, à Advocacia Geral da União e às procuradorias estaduais e do Distrito Federal.

Tais limites ficam claros na ADI 4070/RO, em que a Associação Nacional dos Procuradores do Estado defendia a inconstitucionalidade da criação da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com base no princípio da unicidade da representação judicial extraído do art. 132 da Constituição Federal.

Na ocasião, a Ministra Relatora Carmen Lucia manteve o entendimento pela constitucionalidade da instituição de uma unidade de assessoramento próprio nas Cortes de Contas, mas reconheceu a inconstitucionalidade do dispositivo que autorizava a cobrança judicial de multas aplicadas pela jurisdição de contas, já que esbarraria na competência conferida a Advocacia Pública do Estado.

Na mesma ADI 4070/RO, o voto-vogal prolatado pelo Ministro Edson Fachin sintetiza bem a questão, no seguinte trecho abaixo transcrito:

[...]

A redação dada ao *caput* do art. 19 e ao *caput* do art. 39, no entanto, pode, em tese, levar a interpretação de que seria possível a procuradoria do tribunal de contas exercer a representação judicial e extrajudicial sempre que o objeto do litígio fosse um ato da corte de contas. Essa interpretação seria incompatível com a exclusividade com que exercem a representação judicial da entidade federativa as procuradorias estaduais [...]

É neste ponto que se torna necessário reconhecer que o disposto no art. 39, V, da lei impugnada é incompatível com a jurisprudência deste Tribunal que assentou serem os tribunais de contas incompetentes para, judicialmente, cobrar as multas aplicadas em decisão definitiva.
[...]

Na ADI 825, o STF referendou, mais uma vez, tal entendimento:

[...]



A jurisprudência desta Corte reconhece o princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, independentemente da natureza da causa. A existência de consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias Gerais somente é admitida se sua existência for anterior a Constituição Federal (art. 69 do ADCT). Excetua-se a atividade de consultoria jurídica das Assembleias Legislativas, que pode ser realizada por corpo próprio de procuradores. **Já a atividade de representação judicial fica restrita as causas em que a Assembleia Legislativa ostentar personalidade judiciária, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes (ADI 1.557, Rel. Min. ELLEN GRACIE).**
(grifos nossos)

Por oportuno, traz-se, a título exemplificativo, que foram instituídas procuradorias jurídicas próprias no âmbito dos Tribunais de Contas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rondônia.

Entende-se que a criação da Procuradoria Jurídica vem ao encontro dos interesses institucionais mais legítimos, uma vez que busca garantir a ampla defesa das nossas prerrogativas, autonomia e independência, visto que, de fato, ha ocasiões em que os interesses deste TCE/SC podem ser conflitantes com os de outros poderes, órgãos ou entidades, públicas ou privadas, ou, ainda, da própria Procuradoria do Estado, o que resulta na incompatibilidade da atuação dessa em nome deste Tribunal, o que reforça a propriedade da instituição de uma procuradoria jurídica própria, na forma amplamente admitida pelo STF.

Ressalta-se que a criação dos cargos de Procurador-Geral e de Sub-Procuradores Gerais será proposta, oportunamente, em projeto de lei próprio, a ser submetido a apreciação deste Plenário.

Como se vê, os argumentos expendidos pelo Governador do Estado, na presente Mensagem de Veto, acerca da alegada inconstitucionalidade material da proposição legislativa, por violação da competência privativa da PGE de representação judicial e consultoria jurídica do Estado, nos termos do art. 132 da Constituição da República, não têm o condão de infirmar as disposições constantes do Autógrafo do PLC nº 0032.4/2022, nem os fundamentos assentados na Exposição de Motivos, acima transcritos, porquanto as competências constitucionais privativas da PGE, a meu ver, mostram-se, na espécie, claramente preservadas, tudo em conformidade com a orientação jurisprudencial advinda do STF.



Diga-se, também, que eventual nova atribuição conferida ao Procurador-Geral do TCE, por meio de ato próprio da Presidência da Corte de Contas, conforme previsto no art. 4º, § 1º, do Autógrafo do PLC 0032.4/2022 [dispositivo inquinado de inconstitucionalidade, segundo o Governador do Estado], caso expressada em desconformidade com o estabelecido pelo STF, poderá, por certo, ser impugnada por quem detiver o direito, pelos meios legais e na instância competentes.

Quanto à alegação de que os incisos I e II do *caput* e §§ 1º e 2º do art. 2º do referido PLC violam (I) o disposto no inciso V do *caput* do art. 37 da Constituição da República, (II) os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 1041210 (Tema 1010), e (III) 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, melhor sorte não merece Sua Excelência.

É que não se vislumbra procedência na arguição acerca das acima citadas violações constitucionais dos incisos I e II do *caput* e §§ 1º e 2º do art. 2º do referido PLC, sobretudo tendo em conta a instituição de outras Procuradorias Jurídicas, em moldes semelhantes aos da ora pretendida no âmbito do TCE/SC, como as dos Tribunais de Contas de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de Rondônia, e, acrescente-se, da própria Assembleia Legislativa de Santa Catarina, que abarca, em seu Quadro de Pessoal, os cargos de provimento em comissão de Procurador-Geral e Procurador-Geral Adjunto, nos termos do art. 7º da Resolução nº 001, de 11 de janeiro de 2006, e do Anexo II-A da Resolução nº 002, de 11 de janeiro de 2006, ambas convalidadas pela Lei Complementar nº 642, de 22 de janeiro de 2015.

Com efeito, convicto dos substanciosos argumentos e fundamentos contidos **[I]** na Exposição de Motivos, subscrita pelo Presidente do TCE, **[II]** no Parecer favorável desta CCJ, e **[III]** em tudo o mais que consta nos autos do PLC 0032.4/22, alvo da presente Mensagem de Veto, os quais afiançam a juridicidade da iniciativa do TCE de criar a própria Procuradoria Jurídica, nos termos do Autógrafo ao



referido Projeto de Lei Complementar, que corroboro integralmente, entendo insustentável **veto jurídico focalizado**.

Diante do exposto, voto pela **ADMISSIBILIDADE da Mensagem de Veto nº 0024/2023, e, no mérito, pela sua REJEIÇÃO.**

Sala das Comissões,

Deputado Pepê Collaço
Relator