

**Parecer:** MPC/DRR/2441/2022  
**Processo:** @REP 20/00752416  
**Origem:** Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina  
**Assunto:** Representação acerca da adoção do modelo bipartido para a organização a Advocacia Pública Estadual.

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2022.2320

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas noticiando possível ineficiência decorrente da adoção de modelo bipartido na organização da advocacia pública do Estado, com a coexistência de duas carreiras distintas, prática que vem sendo superada em outros entes federativos e que poderia prejudicar a observância dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Após a exposição dos fatos e dos fundamentos jurídicos da representação, este órgão requereu à Corte de Contas a determinação para realização de avaliação sistêmica do atual modelo de organização da advocacia pública estadual, especialmente diante dos atuais entendimentos jurisprudenciais acerca do tema e das iniciativas, aparentemente bem sucedidas, de unificação das carreiras de Procuradores do Estado e Advogados Autárquicos e Fundacionais levadas adiante no âmbito de outros entes federativos.

Na sequência foi elaborada a **Informação DAE nº 010/2020** (fls. 60-66) sugerindo recusar a realização de auditoria operacional requerida pelo MPC, avaliar a possibilidade e pertinência de realizar auditoria de regularidade e arquivar o procedimento, se fosse o caso.

Através do **Despacho DGCE – 140/2020** (fls. 67) determinou-se o redirecionamento dos autos para a **Diretoria de Administração de Pessoal** do TCE, com o propósito de pronunciamento acerca do pedido formulado pelo MPC.

Dessa maneira, foi elaborado o **Relatório nº DAP – 1097/2022** (fls. 68-75) no qual foi trazida aos autos nova informação relatando que o estado de Santa Catarina editou a **Lei Complementar nº 783/2021**, cujo propósito específico consistiu em regularizar os serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas do Poder Executivo.

Nesse sentido, cumpre destacar os seguintes dispositivos da norma apontada:

**Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a regularização dos serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas do Poder Executivo.**

**Art. 2º Os cargos de provimento efetivo de Advogado Autárquico e Advogado Fundacional previstos na Lei Complementar nº 485, de 11 de janeiro de 2010, ficam lotados em quadro especial vinculado à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) como cargos em extinção.**

**§ 1º Ficam extintos 36 (trinta e seis) cargos de provimento efetivo vagos de Advogado Autárquico e Advogado Fundacional.**

**§ 2º Ficam extintos, na medida que vagarem, os 47 (quarenta e sete) cargos de provimento efetivo ocupados de Advogado Autárquico e Advogado Fundacional.**

**§ 3º A lotação em quadro especial vinculado à PGE de que trata o *caput* deste artigo não se aplica aos advogados fundacionais lotados e em exercício na Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).**

**Art. 3º Fica instituído o Adicional de Atividade Jurídica, devido aos ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Advogado Autárquico e Advogado Fundacional lotados no quadro especial de que trata o art. 2º desta Lei Complementar.**

**§ 1º Fica o valor mensal do adicional de que trata o *caput* deste artigo estabelecido em valor igual ao quociente entre o vencimento estabelecido para o Nível 1, Referência "A", do Grupo Ocupacional ANS - Atividades de Nível Superior, constante do Anexo VI da Lei Complementar nº 676, de 12 de julho de 2016, vigente na data de publicação desta Lei Complementar, e o divisor 0,432 (quatrocentos e trinta e dois milésimos).**

**§ 2º O valor do adicional de que trata o *caput* deste artigo não integra a base de cálculo de qualquer outra vantagem, ressalvados a gratificação natalina, o terço constitucional de férias e o adicional por tempo de serviço.**

**Art. 4º O art. 1º da Lei Complementar nº 485, de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:**

"Art. 1º Os serviços jurídicos próprios das autarquias e fundações públicas do Poder Executivo, órgãos seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, serão prestados por meio de procuradorias jurídicas vinculadas tecnicamente à Procuradoria-Geral do Estado.

..." (NR)

**Art. 5º O art. 3º da Lei Complementar nº 485, de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:**

"Art. 3º A representação judicial e a consultoria jurídica das autarquias e fundações públicas do Poder Executivo continuarão a ser exercidas pelos ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Advogado Autárquico e Advogado Fundacional, sem prejuízo do disposto na Lei Complementar nº 226, de 14 de janeiro de 2002, e no art. 132 da Constituição da República, competindo-lhes, em especial, as seguintes atribuições:

...

**§ 1º Ficam os Advogados Autárquicos e Advogados Fundacionais subordinados hierarquicamente ao órgão ou à entidade em que forem designados pelo Procurador-Geral do Estado e vinculados tecnicamente**

à Procuradoria-Geral do Estado, sujeitando-se à correção nos termos da Lei Complementar nº 226, de 2002.

...

§ 3º O Advogado Autárquico e Advogado Fundacional exercem função essencial ao regime da legalidade dos atos das entidades da Administração Pública Estadual Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, gozando, no desempenho do cargo, das prerrogativas inerentes à atividade da advocacia, sendo inviolável por seus atos e suas manifestações oficiais, nos termos da legislação específica."

(NR)

Art. 6º O art. 5º da Lei Complementar nº 485, de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º O Procurador-Geral do Estado, após manifestação do Corregedor-Geral da Procuradoria-Geral do Estado, poderá designar Advogado Autárquico e Advogado Fundacional para atuar nos órgãos seccionais integrantes do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos.

..." (NR)

Art. 7º Aplica-se o disposto nesta Lei Complementar aos servidores públicos inativos e aos pensionistas respectivos com direito à paridade em seus benefícios, nos termos da Constituição da República.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta Lei Complementar correrão à conta das dotações do Orçamento Geral do Estado.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor em 1º de janeiro de 2022.

Art. 10. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 485, de 11 de janeiro de 2010:

I - o art. 4º; e

II - os Anexos I e II.

Consoante se verifica acima, a edição da **Lei Complementar nº 783/2021** buscou promover, de forma gradual, a unificação das carreiras da advocacia pública catarinense, prevendo a extinção imediata de **36 (trinta e seis) cargos de provimento efetivo vagos de Advogado Autárquico e Advogado Fundacional e a extinção, na medida em que vagarem, de outros 47 (quarenta e sete) cargos da mesma natureza.**

Ademais, a norma estabeleceu que os cargos ainda existentes de Advogado autárquico e Advogado Fundacional previstos na Lei Complementar nº 485 ficarão lotados em **quadro especial vinculado à Procuradoria-Geral do Estado (PGE)** como cargos em extinção e que seus ocupantes farão jus a Adicional de Atividade Jurídica, o que denota que a finalidade buscada pelo legislador foi de conferir tratamento mais isonômico aos integrantes desta carreira em face dos Procuradores do Estado.

Este entendimento é corroborado a partir da análise da **Exposição de Motivos Conjunta PGE/SEA nº 23/2021** juntada ao **Projeto de**

**Lei Complementar nº 28/2021** que deu origem à **Lei Complementar nº 783/2021 (Processo SGPE PGE 8576/2021)**:

Submetemos à consideração de Vossa Excelência minuta de Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a regularização dos serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas do Poder Executivo e estabelece outras providências.

Atualmente, a representação judicial e a consultoria jurídica de autarquias e fundações estão a cargo de servidores ocupantes dos cargos de advogado autárquico e advogado fundacional, sem prejuízo da possibilidade de avocação de processos pela Procuradoria-Geral do Estado. Ocorre que a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal vai no sentido de prestigiar o princípio da unicidade na representação judicial e consultoria jurídica dos entes estaduais da Federação, encartado no art. 132 da Constituição da República, trazendo insegurança para os serviços jurídicos das autarquias e fundações estaduais.

Por outro lado, no âmbito da advocacia autárquica e fundacional há sensível diferença remuneratória entre os ocupantes dos cargos de advogado autárquico e advogado fundacional, a depender do órgão de lotação, o que precisa ser equacionado como medida de isonomia.

**A proposta ora submetida a apreciação prevê a valorização profissional de toda a categoria, trazendo-os para o quadro de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e beneficiando-os com as gratificações atualmente existentes ou futuramente criadas, conforme propostas em tramitação, excetuando-se os servidores lotados na Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).**

**A proposição de vinculação à PGE tem o escopo de assegurar aos serviços jurídicos das autarquias e fundações, cujos cargos de advogado autárquico e fundacional serão extintos à medida que vagarem, a adequada coordenação do sistema de serviços jurídicos e a eficiência na representação judicial e consultoria jurídica de tais entidades.**

Com a pretendida regularização e a progressiva adequação constitucional dos serviços jurídicos das autarquias, serão fortalecidas a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado de Santa Catarina e de todos os seus órgãos e entidades.

De igual modo, o **Parecer nº 617/2021-PGE (Processo SGPE PGE 8576/2021)**, que realizou a análise do anteprojeto que originou a Lei Complementar, destacou que os principais objetivos da proposta consistiam em superar a situação de inconstitucionalidade decorrente da adoção de um modelo dual de advocacia pública no estado de Santa Catarina, integrando os atuais advogados autárquicos e fundacionais à estrutura da PGE, e promover a valorização dos profissionais integrantes da categoria por meio da instituição do Adicional de Atividade Jurídica. Vejamos:

Trata-se de minuta de anteprojeto de lei complementar, proposto conjuntamente pelo Procurador-Geral do Estado e pelo Secretário de Estado da Administração, que "Dispõe sobre a regularidade dos serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas do poder Executivo e estabelece outras providências" (fls. 04/06).

Extraí-se da exposição de motivos que "atualmente, a representação judicial e a consultoria jurídica de autarquias e fundações estão a cargo de servidores ocupantes dos cargos de advogado autárquico e advogado fundacional, sem prejuízo da possibilidade de avocação de processos pela Procuradoria-Geral do Estado. Ocorre que a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal vai no sentido de prestigiar o princípio da unicidade na representação judicial e consultoria jurídica dos entes estaduais da Federação, encartado no art. 132 da Constituição da República, trazendo insegurança para os serviços jurídicos das autarquias e fundações estaduais."

(...)

Passando ao teor do projeto em análise, é necessário pontuar que, nos termos do art. 132 da Constituição Federal, "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".

Na linha de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, "O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais." (ADI 5215, Relato(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2019, Processo Eletrônico DJe-167 DIVULG 31-07-2019 PUBLIC 01 -08-2019). Nesse contexto, observa-se a necessidade de observância do princípio da unicidade da Advocacia Pública estadual, a qual deve ser desempenhada privativamente por Procuradores do Estado. Não é à toa que o STF, quando do julgamento da ADI 6252, declarou inconstitucional o art. 113, § 11, da Lei Complementar nº 741, de 2019, no que previu cargos de consultor jurídico, procurador jurídico e assessor jurídico a serem exercidos por comissionados não ocupantes do cargo de Procurador do Estado.

Inclusive, quando do julgamento da ADI no 5.215/GO a Suprema Corte firmou a tese segundo a qual "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".

Não obstante, **não se pode ignorar a realidade de que, no âmbito do Estado de Santa Catarina, até aqui tem subsistido um modelo dual de prestação dos serviços jurídicos, no qual os Procuradores do Estado desempenham a representação judicial e a consultoria jurídica da Administração Direta, enquanto os Advogados Autárquicos e Fundacionais o fazem no âmbito das entidades integrantes da Administração Indireta. A Lei Complementar nº 485, de 2010, estruturou um modelo em que as Autarquias e Fundações Públicas mantêm serviços jurídicos próprios, em evidente incompatibilidade com o modelo constitucional previsto no art. 132 da Constituição Federal, tido pelo Supremo Tribunal Federal como obrigatório.**

Para superar essa situação de inconstitucionalidade, e regularizar a prestação dos serviços jurídicos da Administração Indireta estadual, a proposta em análise propõe a extinção dos cargos vagos de advogados autárquicos e fundacionais, bem como a lotação dos cargos atualmente providos em Quadro Especial vinculado à Procuradoria-Geral do Estado.

É importante ressaltar que o anteprojeto em análise, como se percebe, institui um modelo transitório de regularização, de modo que, quando gradativamente vagarem os cargos atualmente providos de advogados autárquicos e fundacionais, o Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos será conduzido à efetivação do princípio da unicidade da advocacia pública estadual.

Em outras palavras, o anteprojeto veicula normas de eficácia provisória, com o objetivo de regular a transição do regime atual para o novo modelo no qual será efetivada a unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica no Estado de Santa Catarina.

Nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade, portanto, na extinção dos cargos vagos e na lotação em Quadro Especial vinculado à Procuradoria-Geral do Estado, como cargos em extinção, dos atualmente providos.

No que se refere à instituição do Adicional de Atividade Jurídica, devido aos ocupantes dos cargos de Advogado Autárquico e Advogado Fundacional lotados no Quadro Especial, não há qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade. Com efeito, como acentuado na exposição de motivos "a proposta ora submetida à apreciação prevê a valorização profissional de toda a categoria, trazendo-os para o quadro de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e beneficiando-os com as gratificações atualmente existentes ou futuramente criadas". A valorização, em questão, frise-se, não implica transformação de cargos ou a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos, uma vez que tais situações, consoante entende o STF, constituiriam flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, § 1o, CF/88).

Diante da edição da **Lei Complementar nº 783/2021**, a **Diretoria de Atos de Pessoal** do TCE sustentou em seu relatório (fls. 68-75) que o estado de Santa Catarina buscou regularizar a situação apontada como supostamente violadora de princípios constitucionais na representação apresentada pelo MPC.

Também observou que tramita atualmente na Corte de Contas o processo **REP 22/80001734** no qual se discute a legalidade e constitucionalidade das alterações remuneratórias que beneficiaram a categoria dos advogados autárquicos e fundacionais.

Dessa maneira, a área técnica do Tribunal de Contas sugeriu o arquivamento da representação a fim de evitar possível duplicidade de esforços



da esfera de controle que possam acarretar conclusões que configurem *bis in idem* nos dois processos que envolvem a matéria.

Por sua vez, este órgão do Ministério Público de Contas entende que o escopo essencial da representação proposta foi, justamente, requerer a manifestação da Corte de Contas no sentido de que fosse determinada a realização de avaliação sistêmica do modelo de organização até então adotado pela advocacia pública estadual, especialmente diante dos entendimentos jurisprudenciais sobre o assunto e de iniciativas de unificação de carreiras bem sucedidas observadas em outros entes federativos.

Evidentemente que caso a representação fosse acolhida e as conclusões do Tribunal de Contas a partir da avaliação realizada concluíssem pela necessidade e vantajosidade de unificação das carreiras da advocacia pública estadual deveria ser determinada a adoção de medidas neste sentido.

Ocorre que a partir da edição da **Lei Complementar nº 783/2021** a questão aparentemente restou superada, uma vez que o objetivo da norma é promover, ainda que de maneira gradual, a unificação das carreiras, do mesmo modo que este Ministério Público de Contas apontou se tratar de medida mais vantajosa em sua peça inicial, extinguindo paulatinamente os cargos atualmente ocupados de advogado autárquico e fundacional e vinculando a categoria à estrutura da PGE.

Esta medida, em princípio, se revela adequada e prudente, haja vista que uma imediata transformação dos atuais cargos de advogado autárquico e fundacional em Procuradores do Estado provavelmente geraria questionamentos administrativos e judiciais acerca de uma possível ascensão inconstitucional para outra carreira sem a devida aprovação em concurso público.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, inciso I e II, da Lei Complementar nº 202/2000, manifesta-se por **acompanhar** as conclusões da área técnica a fim de que seja arquivada a presente representação diante da perda superveniente do seu objeto.

Florianópolis, 06 de dezembro de 2022.

**Diogo Roberto Ringenberg**

Procurador de Contas