

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE contra o parágrafo 7º, do art. 104 da Constituição do Estado de Rondônia e dispositivos da Lei Complementar estadual n. 1000/2018, que versam sobre a advocacia pública na Administração indireta do ente público.

A ação tem por objeto, ainda, os arts. 1º e 4º da Lei Ordinária estadual n. 2275/2010 e os arts. 14, § 1º, V, e 34, *caput*, §§ 1º e 6º, Anexo I, grupo I, cargo de Procurador, da Lei Ordinária estadual n. 1638/2006.

O Relator, Ministro Flávio Dino, votou no sentido de não conhecer da presente ação na parte em que impugna o dispositivo da Constituição Estadual precitado, por ter sido declarado inconstitucional no âmbito do Tribunal de Justiça local, em julgamento da ADI n. 0000391-83.2011.822.0000. Também não conheceu da ação no que concerne ao art. 5º, da Lei Complementar estadual, eis que revogado por lei posterior (Lei Complementar n. 1119/2022).

O voto de Sua Excelência também foi pelo não conhecimento da presente ação quanto aos preceitos constantes da Lei Ordinária estadual n. 2275/2010 e Lei Ordinária estadual n. 1638/2006, em virtude da revogação tácita dos diplomas pela LC n. 1000/2018.

No mérito, o Relator julgou improcedente a ação, na parte conhecida, por entender que a LC n. 1000/2018 “culminou justamente por **realizar o princípio constitucional da unicidade da consultoria e representação judicial dos Estado e do Distrito Federal**, ao reorganizar a estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, com a expressa ressalva de que **exclusivo dos Procuradores do Estado o exercício das funções de representação judicial**, assessoramento jurídico e consultoria jurídica nas entidades da Administração Indireta do Estado de Rondônia”.

Como se verifica do voto, o eminente Relator entendeu que a nova Lei seria constitucional por disciplinar processo transitório de reestruturação, no qual haverá a gradativa assunção das atribuições das Procuradorias Autárquicas, assegurando, todavia, “exclusividade da

representação judicial aos Procuradores do Estado de Rondônia”, o que respeitaria a teleologia da regra contida no art. 69 do ADCT.

Acolho o relatório de Sua Excelência, mas peço vênica para divergir, **pontualmente**, do eminente Relator no que concerne ao mérito e à parte conhecida.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o exercício da atividade de representação judicial, extrajudicial e de consultoria jurídica compete, com exclusividade, aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 132, da Constituição Federal, o qual estabelece a unicidade orgânica da advocacia pública.

Nesse sentido, transcrevo os seguintes julgados:

“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 PREJUCADA E NA OUTRA EXTENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (ADI 5262/RR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 20/8/2019)

“Ementa: Direito constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que atribui a consultoria e o assessoramento jurídico de autarquia a agentes que não são procuradores do estado. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Lei nº 7.751/2015, do Estado de Alagoas, que, ao reestruturar a gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais, criou

a autarquia denominada Alagoas Previdência, como unidade gestora única, estruturando seus órgãos internos e definindo as respectivas competências. Atribuição de funções de consultoria e assessoramento jurídico a órgãos e agentes da própria autarquia, em estrutura paralela à Procuradoria-Geral do Estado. 2. O art. 132 da Constituição Federal confere aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira única, a atribuição exclusiva das funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das unidades federativas. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta. Precedentes. 4. Pedido julgado procedente, para (i) dar interpretação conforme ao art. 7º, V e §§ 4º e 8º, da Lei nº 7.751/2015, do Estado de Alagoas, para que o diretor jurídico da autarquia e seus eventuais substitutos sejam necessariamente Procuradores do Estado, (ii) declarar a inconstitucionalidade da palavra “jurídica”, constante do art. 13, VII, da Lei nº 7.751/2015, do Estado de Alagoas e (iii) dar interpretação conforme ao Anexo I da referida lei, de modo que o assessoramento jurídico ali previsto seja compreendido como atividade instrumental, de assistência e auxílio aos Procuradores do Estado. Tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”. (ADI 6397/AL, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/2023)

Com base nesse entendimento consolidado, esta Suprema Corte, ao apreciar atos normativos que criam procuradorias próprias em autarquias com atribuições exclusivas da Procuradoria-Geral do ente federativo, considera-os inconstitucionais, ressalvada a possibilidade de manutenção da atividade de consultoria jurídica se já existentes os órgãos na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme autoriza o art. 69 do ADCT. *Vide*, nessa linha, ADI 5109 ED-segundos/ES, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 17/8/2020.

No presente caso, todavia, a Lei Complementar estadual n.

1000/2018, a despeito de buscar adequar a legislação até então vigente no âmbito do Estado de Rondônia ao disposto no art. 132 da Constituição Federal, **manteve a atribuição das Procuradorias Autárquicas de representarem judicial e extrajudicialmente as respectivas entidades**, subordinando-se, no âmbito técnico e disciplinar à Procuradoria-Geral do Estado. É o que se infere do art. 3º, § 1º, do diploma legal:

“Seção II Das Procuradorias Autárquicas e dos Procuradores de Autarquia

Art. 3º. Ficam denominados como Procuradorias Autárquicas os órgãos ou unidades jurídicas das seguintes entidades:

I – Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia – IDARON;

II – Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos de Rondônia – DER;

III – Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN; e

IV – Junta Comercial do Estado de Rondônia – JUCER.

§ 1º. Às Procuradorias Autárquicas incumbem as atividades de **representação judicial, extrajudicial**, assessoramento e consultoria jurídica, subordinando-se à Procuradoria-Geral do Estado no âmbito técnico e disciplinar e vinculando-se à respectiva Entidade da Administração Pública Indireta nos demais aspectos, inclusive, administrativo e financeiro.”

Entendo, portanto, que a Lei contraria o art. 132 da Constituição Federal ao permitir a manutenção do exercício da atividade de representação judicial e extrajudicial por Procuradores Autárquicos, o que não é autorizado por esse dispositivo constitucional, tampouco pelo art. 69 do ADCT ou pelas exceções contempladas na jurisprudência desta Suprema Corte (ADI 5215/GO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 1/82019).

Observo, ainda, que no parágrafo 5º, do dispositivo legal precitado, a Lei afirma que tal subordinação técnica produzirá efeitos a partir de 1º de julho de 2019, “podendo ser prorrogado por ato do Procurador-Geral do Estado”.

O dispositivo aponta termo inicial para a aludida subordinação técnica e admite a sua prorrogação por ato infralegal, sem, entretanto, indicar até quando a supervisão realizada pela Procuradoria-Geral do Estado deveria permanecer. A princípio, a norma alberga, implicitamente, a possibilidade dessa supervisão se encerrar, caso não prorrogada pelo Procurador-Geral, ainda que as atividades persistam nas mãos de Procuradores Autárquicos.

Ainda neste ponto e como decorrência do entendimento acima indicado, constata-se que tal subordinação técnica limita-se às atividades que podem ser exercidas pelas Procuradorias Autárquicas: de assessoria e consultoria jurídicas. Tais atividades estarão necessariamente sujeitas à supervisão da Procuradoria-Geral do Estado, independentemente de prorrogação por ato administrativo.

No mais, verifico que a LC n. 1000/2018, em seu art. 3º, § 4º, prevê a possibilidade do exercício de cargo e funções de chefia de natureza jurídica no âmbito das Procuradorias Autárquicas, de forma excepcional, por Procuradores Autárquicos lotados na respectiva unidade, a critério do Procurador-Geral do Estado.

A previsão normativa também não é consentânea ao art. 132 da Constituição Federal, por admitir a direção jurídica de autarquia por quem não é Procurador do Estado.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de examinar a constitucionalidade de Lei do Estado de Alagoas que previa a possibilidade de nomeação de Diretor Jurídico de Autarquia Previdenciária entre pessoas alheias aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado. Esta Suprema Corte julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade com esse objeto, conferindo interpretação conforme aos dispositivos legais impugnados, de modo que o Diretor Jurídico da entidade e seus eventuais substitutos fossem necessariamente Procuradores do Estado (ADI 6397/AL, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/2023). Entendo que a mesma *ratio* se aplica ao caso vertente, que diz respeito a Procuradores Autárquicos.

Posto isso, peço vênia para divergir, respeitosamente, do eminente Relator, para tão somente quanto ao mérito e na parte conhecida no voto

de Sua Excelência, julgar procedente o pedido em relação:

(i) ao artigo 3º, § 1º, declarando a sua inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, no que concerne à expressão “representação judicial, extrajudicial”;

(ii) ao artigo 3º, § 4º, declarando a sua inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, no que concerne à expressão “admitindo-se o exercício por Procuradores de Autarquia lotados na respectiva Unidade, a critério do Procurador-Geral do Estado”; e

(iii) ao artigo 3º, § 5º, conferindo interpretação conforme ao dispositivo para que a subordinação técnica, limitada às atividades de assessoria e consultoria jurídicas, estenda-se até a extinção total dos cargos de Procuradores Autárquicos.

Por fim, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, afigura-se razoável a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, como permite o art. 27, da Lei n. 9.868/99, a fim de resguardar a validade dos atos praticados com respaldo nas atribuições conferidas pelas normas impugnadas, até a presente data e permitir que tais servidores exerçam, excepcionalmente, apenas atribuições de consultoria jurídica, desde que sob a supervisão técnica de Procuradores do Estado, até a extinção dos cargos, tal como adotado na ADI 7218/PB, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, julgada em 8/3/2024.

No mais, acompanho na integralidade o voto de Sua Excelência.

É como voto.