



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

PROCESSO n°: 1204-00449/2012.

INTERESSADO: Universidade Estadual de Alagoas/UNEAL.

ASSUNTO: solicitação de procurador (minuta de instrução)

PARECER PGE/CE.00.014/2012

EMENTA- CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ADVOCACIA PÚBLICA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 132. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 151 E 152, COM A REDAÇÃO DA EMENDA N° 37, DE 2010. LEI COMPLEMENTAR N° 07, DE 1991. LEI ESTADUAL N° 6.430, DE 2003. LEI DELEGADA N° 44, DE 2011, E DECRETO ESTADUAL N° 36.450, DE 1995.

I - A responsabilidade pela advocacia da unidade federada impõe ao Procurador de Estado um **dever de olhar** toda a atuação jurídica da pessoa política, inclusive a das pessoas criadas por lei. Assim, é da competência da Procuradoria-Geral do Estado a coordenação e a supervisão dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas.

II - A competência da Procuradoria de **Controle Técnico** dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta, ex vi do art. 29 do Decreto n° 4.804, de 2010, é a de promover o controle da atuação de tais serviços. Quando o inciso VII fala em "emitir pareceres e despachos jurídicos em assuntos de sua competência", refere-se à **competência** decorrente do **controle**, e não das matérias submetidas à análise dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas.

III - Anteprojeto de instrução normativa que se compatibiliza com o controle.

IV - O presente parecer deve ser discutido com a coordenação das demais unidades operativas, para que se chegue a um consenso sobre o tema.

Tratam os autos de solicitação do Magnífico Reitor da Universidade Estadual de Alagoas/UNEAL, Professor JAIRO JOSÉ CAMPOS DA COSTA, para a "disponibilização de um substituto temporário", tendo em vista o gozo de férias de Procurador lá em exercício.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

2. O Procurador-Geral do Estado remete os autos à Coordenação da Procuradoria de Controle Técnico dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta, para "manifestação acerca da solicitação constante da peça pórtico."

3. Ouvida a coordenação da Procuradoria de Controle Técnico dos serviços Jurídicos da Administração Indireta", esta sugere "a modificação da Instrução Normativa PGE nº 02/2010, para que se atenda momentaneamente a carência ora apresentada".

4. A seguir faz acoplar aos autos "minuta da instrução normativa que atenderia, de modo emergencial, os reclamos das autarquias sem representação."

5. O Procurador-Geral do Estado remete os autos ao Centro de Estudos com o objetivo de "proceder análise sobre a minuta de instrução normativa proposta."

É o Relatório.

Mérito.

I - PALAVRAS INICIAIS PARA INTRODUIR O ASSUNTO

6. Antes de ingressar na análise do anteprojeto de instrução normativa constante no processo, é de império tecer alguns comentários, nem que seja a *currente calamo*, acerca da relação da Procuradoria-Geral do Estado com a representação jurídica das autarquias e das fundações de direito público do Estado de Alagoas, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 37, de 2010.

7. O primeiro aspecto a ser esclarecido, e que envolve o caso, consiste na relação existente entre o Estado e as pessoas que ele cria para o melhor desempenho da ação administrativa. Tal ponto é relevante haja vista que a **Procuradoria-Geral do Estado** consiste em **órgão do Estado**, que o representa judicialmente e lhe presta consultoria jurídica, e os **serviços jurídicos** das autarquias e fundações públicas, são **órgãos** da estrutura administrativa de **pessoas jurídicas criadas pelo Estado**. Já se percebe que a relação entre a Procuradoria-Geral do Estado e os serviços jurídicos das Autarquias e Fundações Públicas decorre da relação entre ente criador e entidades criadas.

8. Nunca é demais lembrar que a personalidade jurídica do Estado-membro, pessoa política de direito público constitucional, não se confunde com a personalidade jurídica das



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

pessoas que ele cria para melhor desempenhar suas funções, seja na prestação dos serviços públicos ou na intervenção no domínio econômico. São exemplos de pessoas jurídicas engendradas pelo Estado: **a) de direito público**: autarquias e fundações públicas, e ; **b) de direito privado**: empresas públicas, sociedades de economia mista, ou mesmo fundações privadas.

9. É que o ESTADO tanto pode desenvolver suas atividades diretamente por si mesmo, sem intermediários, como pode prestá-las por meio de outras pessoas que cria ou até mesmo por meio de outras pessoas não pertencentes ao arcabouço administrativo, como são exemplos as concessões e permissões aos particulares.

10. Toda vez que a atividade administrativa é desenvolvida por pessoas distintas do ESTADO, tem-se uma **descentralização**. Um dos pontos básicos da descentralização consiste na pressuposição de pessoas jurídicas distintas, ou seja, uma **pluralização de pessoas**. A idéia de uma só pessoa está referida à organização administrativa **desconcentrada**, porquanto aqui as competências são distribuídas por órgãos, não se cria pessoa jurídica nova.

11. Ao se criar pessoa jurídica nova por meio da **descentralização**, é rompida a unidade personalizada surgindo uma relação jurídica entre criador e o ente criado onde não há lugar para vínculos hierárquicos. A pessoa jurídica criada não fica subordinada à pessoa que a criou. Ao largo de uma relação de hierarquia, surge uma relação de **controle**, que consiste na possibilidade do ente criador **influir** sobre a pessoa descentralizada. Tal relação de controle está, e só poderia estar, no conteúdo de uma lei no seu sentido jurídico-formal.¹ Segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "(...) a expressão controle administrativo das autarquias ou tutela abrange toda espécie de atos através dos quais a Administração Central conforma a ação das pessoas autárquicas ou cumprimento de seus fins específicos em consonância com os genéricos objetivos estatais, quer no que respeita ao mérito de seus atos, quer no que tange às exigências de legitimidade deles".²

12. É a lei, portanto, que irá determinar e fixar qual a **influência** que a Administração Central terá sobre a pessoa criada, e em qual medida. Os atos do controlador não são

¹ Instrumento normativo primário, aquele vocacionado para introduzir no sistema jurídico normas que inovam o ordenamento.

² **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1968, p. 1968, p. 426.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

presumidos, só terão lugar quando previstos em lei específica e, exatamente, na medida como foram previstos. Ou melhor: como ingressaram na hipótese de incidência normativa. Mas, é preciso que não reste dúvida, o **controle** consiste numa **atividade de estado**, que sempre estará **presente** na relação entre o Estado e as pessoas que ele cria. Conforme lição de OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, "(...) os autárquicos, embora com competência específica para gerir, isto é, executar, as atividades que constituíram a sua razão de ser, estão sujeitos, no exercício da sua competência, administrativa *strictu sensu*, ao controle do ente autônomo, territorial, que os criou (...)".³

13. As lições de MARCELO CAETANO⁴ são insuperáveis, quando afirma que na organização administrativa de um Estado há sempre uma tendência **centrípeta** de transmitir para o centro, aos órgãos superiores da Administração do Estado, todas as informações da periferia e os próprios assuntos a resolver que, decididos pelas autoridades superiores com critérios tendencialmente uniformes, **voltarão** à periferia com as **ordens de execução**.

14. Assim, sendo inevitável o controle, a questão é saber da **medida do controle**⁵ do Estado, exercitado por meio da Procuradoria-Geral do Estado, sobre os serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas, e conseqüentemente sobre os seus membros. Tudo isso impõe uma incursão sobre o sistema normativo no que ele se refere ao assunto. Mas, como será visto adiante, não se pode confundir previsão expressa em lei com interpretação literal da lei.

II - A INTERPRETAÇÃO

15. Como foi dito linhas acima, o estar previsto expressamente em lei não significa literariedade, ou seja, tomar

³ **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, Volume II, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1974, p. 191.

⁴ **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, p. 72.

⁵ Sobre a medida do controle a ser exercido pela Administração Central sobre as autarquias assim se manifesta CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO: "*Estende-se, portanto, embora sem uniformidade regular de normas ou de sistema, desde a nomeação e revogação dos administradores das autarquias até o exame concreto de atos específicos praticados pelas entidades autárquicas, envolvendo o poder de fulminá-los 'a priori' ou 'a posteriori', por ilegítimos, e a possibilidade de obstá-los por inconvenientes ou inoportunos. Comporta, pois, a possibilidade de condicionar a expedição de certos atos ou eficácia deles*". **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**, op. cit., pp. 427/428.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

a letra da lei isolada, sem confrontá-la com as demais unidades do sistema normativo. O direito não pode ser entendido em tiras, aos pedaços. É da análise sistemática dos textos normativos que surge o sentido e, conseqüentemente, as normas jurídicas que regulam as condutas nos modais obrigatório, proibido e permitido.

16. Norma jurídica não se confunde com meros textos normativos. Estes são apenas os suportes físicos. Antes do contato do sujeito cognoscente não temos normas jurídicas, mas meros enunciados linguísticos esparramados pelo papel. Enunciados postados em silêncio. Em estado de dicionário. Aguardando que alguém lhes dê sentido. A advertência de EROS GRAU explica: "Es necesario que se aclare, en este momento, que tomo la interpretación como una actividad que sirve para transformar las disposiciones (textos, enunciados) en normas; la interpretación es un medio de expresión de los contenidos normativos de las disposiciones, un medio por el cual el juez descubre las normas contenidas en las disposiciones".⁶ E em outra passagem deixa claro o ilustre professor e Ministro Aposentado do Supremo Tribunal Federal: "Las disposiciones, los enunciados, los textos no dicen nada; solamente significan algo cuando son efectivamente transformados en normas (o sea, cuando - a través y por la interpretación - son convertidos em normas)".⁷ No mesmo sentido é a lição de RICARDO GUASTINI: "Intendo per 'interpretazione (giuridica)' l'attribuzione di senso (o significato) ad un texto normativo",⁸ como também a de J. J. GOMES CANOTILHO: "deve distinguir-se entre enunciado (formulação, disposição) da norma e norma. A formulação da norma é qualquer enunciado que faz parte de um texto normativo (de uma fonte de direito). Norma é o sentido ou significado adscrito a qualquer disposição (ou a um fragmento de disposição, combinação de disposições, combinações de fragmentos de disposições). Disposição é parte de um texto ainda a interpretar; norma é a parte de um texto interpretado".⁹

17. Destarte, para se **desvelar** o controle existente entre o ente criador (o ESTADO), e as pessoas por ele criadas (no caso as autarquias e Fundações públicas), é necessário que se interprete os textos do direito positivo de forma sistemática,

⁶ **La Doble Desestructuración y La Interpretación del Derecho**, editorial M. J. Bosch, Barcelona, 1998, p. 13.

⁷ Idem, p. 70.

⁸ **Dalle Fonti Alle Norme**, G. Giappichelli editore, Torino, 1992, p. 15.

⁹ **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Livraria Almedina, Coimbra, 1988, pp. 1075-1076.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

porquanto é a única capaz de propiciar o verdadeiro sentido normativo. Eis o caminho que se inicia.

III - O SISTEMA NORMATIVO

III.a. A Constituição Federal

18. A Constituição Federal ao colocar sob a égide dos Procuradores de Estado a representação judicial e a consultoria jurídica das unidades federadas,¹⁰ já **estabeleceu** uma posição constitucional a situar tais agentes públicos como os **responsáveis** por toda a atividade de **advocacia pública** de cada **pessoa política** de direito público interno, respectivamente.

19. Assim, decorre do sistema constitucional a competência dos Procuradores de Estado, congregados na Procuradoria-Geral, para **coordenar**, **centralizar** e **controlar** todas as **atividades** de **advocacia pública** da unidade federada respectiva. O ente criador, o Estado-membro, possui **insitamente** poder de controle sobre a pessoa por ele criada, seria inimaginável pensar ao contrário. No presente caso interessa parcela dessa relação, ou seja, o controle existente entre criador e criatura apenas no que se refere à advocacia pública. Existem outros controles, mas referentes a outras áreas de atuação. O ponto que interessa é a parcela de atuação jurídica desenvolvida nas autarquias e fundações públicas. Quem controla? E em que medida controla?

20. O regime jurídico aplicável aos Procuradores de Estado deixa evidente a relação de controle, por isso que a distinção entre os membros dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas e os Procuradores de Estado, faz-se necessário para que fique devidamente **justificado o controle**.

21. O endereço do Procurador de Estado é a Constituição Federal, compondo o pacto federativo traçado pelo Poder Constituinte Originário. As Constituições estaduais dedicam, tendo em mira a Constituição Federal, atenção especial aos

¹⁰ Dispõe a Constituição Federal no art. 132:

"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.

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."



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

Procuradores de Estado, prescrevendo-lhes as funções institucionais, os direitos, os deveres e as proibições. Assim, o Procurador de Estado por ter **raiz constitucional**, desempenha funções advindas da própria **construção do Estado brasileiro**, que dele não pode prescindir. A responsabilidade pela advocacia da unidade federada, impõe logo de início um **dever de olhar** toda a atuação jurídica da pessoa política, inclusive a atuação das pessoas criadas por lei.

22. A Constituição Federal reservou aos Procuradores de Estado a integridade da representação judicial e da consultoria jurídica das **unidades federadas**. Ninguém pode representar o Estado, nem prestar-lhe consultoria jurídica. O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição Federal revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação dos Procuradores de Estado. Dele se **constrói norma** que, revestida de eficácia vinculante, cogente para as unidades federadas locais, não permite conferir a terceiros - senão aos próprios Procuradores de Estado - o exercício intransferível e indisponível das funções da representação estatal. A exclusividade das funções dos Procuradores de Estado desenha uma prerrogativa institucional, que é de ordem pública, e encontra assento na própria Constituição Federal. Os Procuradores de Estado são os Advogados do Estado. Essa condição funcional decorre de um título jurídico fundado na própria Constituição Federal.

23. O Procurador de Estado, por representar a unidade federada, já dispõe da representação das entidades que ela cria por meio de lei. Não se pode confundir os Estados-membros com os entes (pessoas) que ele cria para melhor atingir a sua finalidade, conforme já mostrado. Quem representa o criador, portanto, tem **naturalmente uma supervisão e controle**¹¹ sobre aqueles que representam o ente criado.

24. É por isso que o Estado-membro ao elaborar a sua Constituição não pode extinguir o Procurador de Estado, criado pelo Poder Constituinte Originário como exercente de função essencial à Justiça. O Procurador de Estado detém, por isso, a representação e a consultoria jurídica das autarquias e fundações.

¹¹ "(...) já se vê que o controle não é apenas 'o juízo que realiza uma entidade a respeito... de outra'. É mais que isto: é manter sob sua influência, é desempenhar certa preponderância, é conformar o comportamento de outra dentro de certos limites". CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**, op. cit., p. 429.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

25. Assim, e é preciso que isso fique bem entendido, embora os Procuradores de Estado estejam incrustados na estrutura do Poder Executivo, trata-se de uma **Carreira de Estado**, que defende não só o Poder Executivo, mas todo o Estado (incluindo todos os demais Poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas).

26. É dentro dessa perspectiva que deve ser entendida a **relação** entre a Procuradoria-Geral do Estado e os serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas, para que fique bem compreendido o controle atribuído.

III.b. A Constituição Estadual

27. Pois bem, seguindo o desígnio da Constituição Federal, e pormenorizando a **posição sobranceira** da Procuradoria-Geral do Estado, a Carta Alagoana dispõe no art. 151 que a Procuradoria-Geral do Estado é órgão de natureza permanente, essencial à administração da justiça e à Administração Pública Estadual, vinculada diretamente ao Governador, responsável pela advocacia do Estado (atividade), sendo orientada pelos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público, da ética, da eficiência e da atuação coordenada e preventiva.

28. A Carta Estadual, como se pode ver, complementa o campo normativo traçado na Constituição Federal, e dispõe sobre o regime jurídico aplicável à Procuradoria-Geral do Estado. O caráter de órgão permanente e essencial à administração da Justiça traça de forma clara a imprescindibilidade do órgão, e sua posição dentro da estrutura político-administrativa do Estado. O vínculo direto com o Governador do Estado revela duas situações. A **primeira** o aspecto também **político** de sua atuação. A **segunda** consiste no **estar ao lado**, mas não subordinado, mas vinculada, relacionada, dentro de um regime jurídico.

III.b.1. A emenda à constituição estadual nº 37, de 2010.

29. As modificações promovidas por meio da emenda indicada acima, **não alteraram** o **conteúdo semântico** do controle até aqui mostrado. Até mesmo, conforme será mostrado, as regras infraconstitucionais sobre a supervisão da Procuradoria-Geral do Estado sobre os serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas, continuam em vigor e retirem fundamento de validade tanto na Constituição Federal, como na própria Constituição Estadual.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

30. O cenário normativo, portanto, continua o mesmo. Uma rápida comparação dos textos normativos permite uma compreensão mais clara.

31. Na sua redação original, assim dispunha a Constituição Estadual:

"Art. 152. São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

II - desenvolver as atividades de consultoria jurídica ao Chefe do Executivo e junto aos órgãos da administração estadual;"

32. Na nova a redação o texto é o seguinte:

"II - desenvolver as atividades de consultoria jurídica ao Chefe do Executivo e junto aos órgãos da administração direta;"

33. O parágrafo único do art. 152, no texto original tinha a seguinte redação:

"Parágrafo único. O Estado centralizará, na Procuradoria Geral do Estado, a orientação normativa das atividades de assessoramento jurídico e de procuradoria judicial das autarquias e das fundações públicas."

34. Ao estabelecer que o Estado, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, **centralizaria a orientação normativa** das atividades de assessoramento jurídico e de procuradoria judicial das autarquias e das fundações públicas, a Constituição estadual deixava ainda mais evidente o controle a ser exercido sobre os serviços jurídicos dessas entidades, que decorre do próprio regime jurídico que se estabelece entre o ente criador e a pessoa criada.

35. A orientação normativa a ser efetivada comporta duas vertentes. Uma, sobre o entendimento jurídico firmado pelos por esses serviços, que **não** pode **destoar** do fixado pela Procuradoria-Geral do Estado.¹² Duas, sobre a atuação funcional dos Procuradores e Advogados, o que complementa a orientação mencionada anteriormente.

¹² "Art. 4º Compete à Procuradoria Geral do Estado:

VIII - a promoção da uniformização da jurisprudência administrativa estadual, a ser observada pelos órgãos e entidades da administração estadual;

IX - o controle interno da legalidade e da moralidade administrativa dos atos praticados em nome da administração pública estadual, sem prejuízo da competência dos órgãos técnicos específicos..."



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

35. Com a emenda o texto fora acrescido de parágrafos e a redação do parágrafo que antes era o único restou alterada. Eis:

"§ 1º O Estado centralizará, na Procuradoria Geral do Estado, a orientação normativa das atividades de assessoramento jurídico do Estado quanto a sua Administração Direta.

§ 2º Os Procuradores Autárquicos e os Advogados de Fundação do Estado de Alagoas tem competência privativa na representação judicial e assessoramento jurídico das Entidades a quem pertençam, sendo vedado o desvio de função destes servidores, salvo para assunção de cargos em comissão ou lotação em órgãos da Administração Direta para exercício de atividades assemelhadas a outras carreiras jurídicas, desde que lhes seja garantido mesma remuneração dos cargos que substituírem.

§ 3º Os Procuradores Autárquicos e os Advogados de Fundação do Estado de Alagoas, para efeito de incidência do teto remuneratório, são considerados Procuradores nos termos do art. 27, XI, da Constituição Federal.

36. As alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 37 de 2010, além de não revogarem as regras da legislação infraconstitucional, especialmente as da Lei Complementar nº 07, de 1991, não mudaram o regime de controle até aqui mostrado.

37. Dizer que o Estado centralizará na Procuradoria-Geral do Estado a orientação normativa das atividades de assessoramento jurídico do Estado quanto a sua Administração Direta, nada mais diz do que a Procuradoria-Geral centralizará a sua competência num órgão central. Nada mais do que já existe. Para evitar entendimento divergente e preservar a uniformidade (art. 4º. Inciso VII, da LC nº7, de 1991) o Estado centraliza, mera de regra de gestão, a orientação jurídica que presta à Administração Direta, incluindo todos os poderes, na Procuradoria-Geral do Estado.

38. Não está vedado, nem poderia estar, que o Estado, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, exerça sua prerrogativa de controle sobre as pessoas que ele cria para melhor prestar os serviços públicos. Ademais, existindo no quadro de pessoal da entidade criada os cargos de Procurador Autárquico e de Advogado Fundacional, eles têm competência privativa na representação judicial e no assessoramento jurídico das Entidades, conforme prevê o § 2º do art. 152 da Constituição do Estado de Alagoas. Mas isso não impede que em hipóteses especiais, como as previstas na legislação infraconstitucional a seguir mostrada, a representação e o assessoramento de tais entidades sejam promovidos por meio da Procuradoria-Geral do Estado. Ademais, apenas para argumentar, há uma distinção no direito constitucional entre competência privativa e competência



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

exclusiva, aquela é delegável, esta não. Assim, quanto se deseja atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de trespasse ou delegação de tudo ou em parte, declara-se que *compete privativamente* a ele a matéria indicada.¹³ A privatividade prevista no § 2º, do art. 152, da Carta Caeté não impede que a lei, como faz a Lei Complementar nº 7, de 1991, trespasse a outro órgão a competência. Outro ponto a ser considerado é que regra do art. 152, § 2º, da Carta alagoana, é fruto do poder constituinte decorrente¹⁴ de revisão estadual, e não do poder constituinte originário, o que impõe uma interpretação com os olhos voltados para os seus limites.¹⁵ A competência do art. 132 da Constituição Federal¹⁶ não pode ser confundida com a do art. 152, § 2ª da Constituição do Estado de Alagoas.

III.c. A legislação infraconstitucional

39. No plano infraconstitucional a relação entre a Procuradoria-Geral do Estado e os serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas, ganha contornos de maior especificidade. Desse modo, os dispositivos transcritos a seguir encontram-se em pleno vigor, até porque o texto da emenda não é incompatível com eles. Dispõe a **Lei Complementar nº 07, de 1991**:

¹³ Ver JOSÉ AFONSO DA SILVA, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, editora Malheiros, São Paulo, 1999, p. 480, n.r. 5.

¹⁴ No Estado Federal há outra espécie de poder constituinte também advindo do poder constituinte originário, que se a destina institucionalizar as coletividades intraestatais previstas na Carta Federal. Sendo, portanto, espécie de poder constituinte de segundo grau, tem como características: limitação; subordinação e condicionamento. A Constituição Federal impõe-lhe fronteiras e não pode desenvolver-se livremente, posto moldado por formas e condições. Podemos constatar que o "poder constituinte decorrente" é totalmente diverso do poder constituinte originário: enquanto o primeiro tem sua ação reduzida por amarras previamente estabelecidas, o segundo não está submetido a coisa alguma. Já o poder constituinte de revisão estadual tem a finalidade de reformar a Constituição do Estado-membro. Sua previsão não se encontra, como os demais poderes constituintes instituídos, no texto da Constituição Federal, mas na Constituição do Estado-membro. (ver GABRIEL IVO, **Constituição Estadual: competência para a elaboração do Estado-membro**, Editora Max Limonad, São Paulo, 1997, p. 101 e ss)

¹⁵ A doutrina denomina poder constituinte originário aquele que faz a Constituição do Estado. Suas marcas indispensáveis, nomeadamente, são: ilimitação; incondicionamento, e insubordinação. (ver GABRIEL IVO, **Constituição Estadual: competência para a elaboração do Estado-membro**, Editora Max Limonad, São Paulo, 1997, p. 101 e ss)

¹⁶ "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."



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

Art. 4º Compete à Procuradoria Geral do Estado:

I - a representação judicial e extrajudicial do Estado e de suas autarquias e fundações públicas, exceto daquelas que possuam serviço jurídico próprio;

40. Não há qualquer cizânia no texto acima com a regra da Constituição caeté pós-emenda. Não existindo serviço jurídico próprio, que inclusive, conforme disse, pode a lei não criar, a autarquia ou a fundação pública será representada judicial e extrajudicialmente pela Procuradoria-Geral do Estado.

III - a execução das atividades de consultoria jurídica e de assessoramento jurídico ao Governador do Estado e aos órgãos da administração direta, às entidades autárquicas e fundacionais a que se refere o inciso I e a aprovação de pareceres dos serviços jurídicos das demais autarquias e fundações públicas;

41. O dispositivo complementa o inciso I. A execução das atividades consultoria jurídica e de assessoramento jurídico ao Governador do Estado e aos órgãos da administração direta compete diretamente à Procuradoria-Geral do Estado, conforme prescrito na Constituição estadual com nova redação. Também compete à Procuradoria-Geral a mesma atividade quando as entidades autárquicas e fundacionais não dispuserem de serviços jurídicos próprios. A competência para **aprovar** os pareceres jurídicos dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas, que tiveram serviços jurídicos próprios, apenas ressalta a função **fiscalizadora** e **uniformizadora** da Procuradoria-Geral do Estado, o que se compatibiliza com o inciso X do mesmo artigo que estabelece:

X - resolver no âmbito da Administração Estadual, as controvérsias sobre a correta aplicação de normas constitucionais e legais;

42. Com efeito, se compete à Procuradoria-Geral do Estado, órgão que congrega em carreira os Procuradores de Estado, a resolução correta¹⁷ das controvérsias sobre a aplicação das normas constitucionais e legais, é evidente que qualquer outra opinião jurídica só pode ser vinculante para a Administração estadual, se aprovada pelos Procuradores de Estado. Tal situação instala a Procuradoria-Geral do Estado numa

¹⁷ O vocábulo "correta" não está no sentido de imune ao erro, ou única interpretação possível. Mas no sentido de dizer por último de, após pronunciamento da Procuradoria-Geral do Estado, a controvérsia está resolvida no âmbito administrativo, não cabendo a nenhum outro órgão entender diversamente.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

clara **instância de superposição** em relação a todos os serviços jurídicos das pessoas jurídicas que o Estado cria. A Procuradoria-Geral do Estado consiste no intérprete maior dos textos normativos no âmbito da Administração Pública do Estado de Alagoas.

43. No inciso XIV a supervisão técnica é reforçada de forma literal:

XIV - a supervisão técnica dos órgãos jurídicos das fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado.

44. Supervisão técnica é dirigir, num plano superior, certas habilidades, ou seja, é visar de novo como certo conjunto de atos deve ser realizado para atingir determinado resultado, cujo sentido é complementado pelo inciso XXI:

XXI - coordenar e supervisionar tecnicamente os serviços jurídicos das autarquias e fundações estaduais, das empresas públicas e das sociedades de economia mista sob controle do Estado;

45. Outra vez o § 1º fala em supervisão técnica:

§ 1º As autarquias e fundações estaduais que contarem com serviços jurídicos próprios, integrados por Procuradores Autárquicos ou Advogados Fundacionais, serão por estes representadas judicialmente, sob a coordenação e supervisão técnica da Procuradoria Geral do Estado.

46. Além da aprovação dos pareceres, que decorrem de atividade consultiva, no contencioso a atuação dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações estaduais se dá por meio da supervisão técnica da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas.

47. Já o parágrafo 2º¹⁸ deixa imune de dúvida a posição da Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas, que pode **avocar**, ou mesmo **integrar** e **coordenar** a representação judicial das autarquias e fundações públicas, não só no impedimento dos Procuradores, mas, e aqui é o mais importante, em face do

¹⁸ O § 3º trata do mesmo modo os serviços jurídicos das empresas públicas e sociedades de economia mista:
"§ 3º O Procurador-Geral do Estado, na defesa dos interesses do Estado e nas hipóteses as quais possam trazer reflexos de natureza econômica ao erário estadual, poderá avocar, ou integrar e coordenar, os trabalhos a cargo do órgão jurídico de empresa pública ou sociedade de economia mista."



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

interesse público. Mais uma faceta de controle que o ente criador exerce sobre os entes criados.

§ 2º Fica a Procuradoria Geral do Estado autorizada a avocar, ou integrar e coordenar a representação judicial das autarquias e fundações públicas, nas hipóteses da falta ou impedimento de procuradores autárquicos ou de advogados de fundação, ou do interesse público, especialmente quando da constatação da precariedade dos serviços prestados, neste caso por iniciativa do Governador do Estado ou do Procurador-Geral do Estado.

48. Avocar tem o sentido de trazer de volta, chamar para si, fazer voltar, fazer tornar. Só se retorna aquilo que já era seu. É Por isso que a Procuradoria Geral do Estado, por meio dos Procuradores de Estado, tem de forma originária a representação das autarquias e das fundações públicas, conforme exposto anteriormente.

49. O controle e a supervisão permanecem, assim como a representação judicial e extrajudicial.

50. Completando o regime jurídico aplicável à relação entre a Procuradoria Geral do Estado e os serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas, prescreve a **Lei Estadual nº6.430, de 2003**, que dispõe sobre a estruturação e classificação das carreiras de procurador autárquico e advogado de fundação do estado de alagoas:

Art. 4º É vedado aos Procuradores Autárquicos e Advogados de Fundação do Estado de Alagoas:

I - contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pela Procuradoria Geral do Estado;"

51. O dispositivo **reafirma** o controle a ser exercido. O texto traz regra proibitiva expressa aos Procuradores Autárquicos e Advogados de Fundação, a se ajustarem ao entendimento da firmado pela Procuradoria-Geral do Estado.

52. Por fim, a **Lei Delegada nº 44, de 8 de abril de 2011**, **reafirma** a posição de controle e supervisão da Procuradoria Geral do Estado ao dispor a forma de atuação do Poder Executivo:

Art. 48. O Poder Executivo atuará, de forma integrada, através de Programas, que serão organizados nos seguintes sistemas:

VIII - Sistema Jurídico, coordenado pela Procuradoria Geral do Estado;



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

53. O dispositivo trata da forma de atuação do Poder Executivo, que se dará por meio de programas, onde serão estruturados vários sistemas, dentre eles o jurídico, que é coordenado pela Procuradoria-Geral do Estado.

§ 1º Os órgãos centrais dos sistemas previstos neste artigo são as Secretarias de Estado ou os órgãos responsáveis por sua coordenação.

54. Nos parágrafos seguintes a lei estabelece o regime jurídico de atuação dos sistemas e, como se pode ver, a posição de coordenação e supervisão da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas em face dos serviços jurídicos das pessoas da Administração Indireta.

§ 2º As normas, orientações e decisões dos órgãos centrais dos sistemas referidos neste artigo vinculam todos os órgãos e entidades da Administração Estadual, inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 3º As decisões de que trata o § 2º deste artigo vinculam os órgãos e as entidades quando publicadas no Diário Oficial do Estado ou comunicadas por ofício circular.

§ 4º Os órgãos centrais dos sistemas previstos neste artigo poderão avocar quaisquer decisões e processos para sua análise.

§ 5º A organização em sistemas tem por finalidade assegurar a concentração e a articulação do esforço técnico para padronização, uniformização, integração, racionalização, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, celeridade e economia processuais, aumento da rentabilidade, combate ao desperdício, contenção e progressiva redução dos custos operacionais.

III.c.1.0 Decreto Estadual nº 36.450, de 1995.

55. O Decreto Estadual nº 36.350, de 1995, que dispõe sobre o funcionamento e controle dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas, no § 2º, do art. 1º estabelece:

"Art. 1º.

2º A Procuradoria Geral do Estado fiscalizará o cumprimento das disposições deste artigo e, detectando omissão ou desídia na condução de qualquer processo, comunicará ocorrência ao dirigente da autarquia ou fundação de que se trate para a imediata apuração da responsabilidade, e aplicação das penalidades pertinentes ao servidor faltoso".

56. Já o art. 8º do mesmo diploma normativo prescreve:



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

"Art. 8º A Corregedoria Geral da Advocacia Geral do Estado realizará, no prazo de 60 (sessenta) dias úteis contados da data da publicação deste decreto, levantamento e correição nos serviços jurídicos das entidades mencionadas no artigo 1º, expedindo relatório circunstanciado".

57. Com efeito, como se pode perceber, o decreto deixa às escâncaras a competência da Procuradoria-Geral do Estado para **fiscalizar** e **controlar** a atuação funcional dos membros dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas.

IV - O DESENVOLVIMENTO DO CONTROLE

58. Assim, o controle do Estado sobre as autarquias e as fundações públicas, no que se refere aos serviços jurídicos, pode se desenvolver por meio das mais variadas formas. A Procuradoria-Geral do Estado, portanto, para cumprir os propósitos do controle sobre os serviços jurídicos de tais pessoas tem sob sua alçada designar os coordenadores, receber sistematicamente relatórios, boletins, lista de frequência, cópia de peças jurídicas e outras informações que lhe permitam acompanhar as atividades pertinentes ao assessoramento, consultoria e contencioso dessas entidades desenvolvidas pelos Procuradores autárquicos e Advogados fundacionais.

59. Segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "são objetivos do controle ou 'supervisão' assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seu ato de criação; harmonizar sua atuação com a política e programação do governo no correspondente setor de atividade; zelar pela obtenção de eficiência administrativa e pelo asseguramento de sua autonomia administrativa, operacional e financeira".¹⁹

60. Assim, além do controle²⁰ ordinário e genérico que tem a Administração Central, por meio de seus órgãos, sobre as autarquias e as fundações públicas, o setor referente aos serviços jurídicos se submete a um **controle específico** e **especial** da Procuradoria-Geral do Estado estabelecido desde a Constituição Federal até instrumentos normativos infralegais.

¹⁹ **Curso de Direito Administrativo**, Malheiros editores, São Paulo, 2004, p. 150.

²⁰ Segundo MARCELO CAETANO, "essa fiscalização da legalidade não dispensa que os órgãos das entidades territoriais a que estão ligados os serviços dotados de autonomia exerçam sobre eles um ação inspectora, preventiva e correctiva de modo a preservar o cumprimento da lei, o respeito do interesse público e a regularidade da gestão". *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, op. cit., p. 72.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

61. A reconstrução normativa do controle permite extrair a seguinte norma. **Hipótese:** dada a existência de serviços jurídicos de autarquias e de fundações públicas; **Consequência:** surge uma **relação jurídica** entre o Estado - sujeito ativo-, a autarquia ou a fundação pública - sujeito passivo-, onde o primeiro tem o **dever** de controlar o segundo, e este o de **suportar** o controle e a fiscalização exercida.

62. A relação jurídica se conforma por duas entidades, por isso é que não é um controle que se desenvolve dentro da mesma entidade. O controle supõe uma decisão que deve produzir efeitos jurídicos sobre o comportamento controlado. Só assim, conforme ensinamento de MARCELO CAETANO, o Estado "assegura uma constante presença nas entidades autônomas, mantendo-se informado da sua vida interna, aprovando orçamentos e contas, fixando critérios de actuação segundo regras padronizadas da 'boa administração', reservando-se o direito de inspeccionar o rendimento e a produtividade dos serviços e dispondo do direito de intervenção por motivo de interesse público".²¹

V - NECESSIDADE DE REDISTRIBUIÇÃO, O ANTEPROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA E A COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA DE CONTROLE TÉCNICO DOS SERVIÇOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.

62. A instrução normativa acoplada aos autos, que densifica o controle e a supervisão a ser exercida pela Procuradoria-Geral do Estado, aplica o disposto no art. 4º, inciso III da Lei Complementar nº 7, de 1991, acima mostrado.

63. É que as entidades listadas nos itens do Art. 1º do anteprojeto não dispõem de serviços jurídicos próprios impondo, portanto, a competência da Procuradoria-Geral do Estado.

64. Todavia, deve o instrumento normativo ser secundado por uma **redistribuição** dos Procuradores Autárquicos e Advogados Fundacionais na forma do art. 11, inciso XX, da Lei Complementar nº 7, de 1991.

Art. 11. Compete ao Procurador-Geral do Estado:

XX - propor ao Governador a redistribuição dos Procuradores Autárquicos e Advogados Fundacionais, entre as entidades pertinentes, para melhor organização dos serviços;

65. É que no atual sistema normativo estadual, a competência da Procuradoria-Geral do Estado deve **supletiva**, ou seja, surge da completa impossibilidade da existência de serviço

²¹ **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**, op. cit., pp. 72/73.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

jurídico própria das entidades em questão. Por isso a existência do dispositivo que permite a proposição do Procurador-Geral, com o auxílio da Procuradoria de Controle Técnico dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta, que segundo o art. 29, inciso XI, do Decreto Estadual nº 4.808, de 2010, compete...

XI - propor ao Procurador-Geral do Estado a redistribuição de Procuradores Autárquicos ou de Advogados Fundacionais, para fins de racionalizar os serviços jurídicos das Autarquias e Fundações Públicas;

e da Corregedoria-Geral, na forma do inciso IX do art. 20 da Lei Complementar nº 7, de 1991...

IX - realizar inspeções periódicas nas diversas dependências da Procuradoria-Geral e dos Setores Jurídicos da Administração Indireta, identificando eventuais carências de pessoal, equipamento e material de expediente, de tudo dando conhecimento ao Procurador-Geral e propondo as medidas que reputar oportunas;

...que, conjuntamente, poderão apurar questões relativas à distribuição do trabalho.

66. A redação do anteprojeto proposto segue os termos da Instrução Normativa nº02, de 2010, em vigor. No art. 1º exclui o Departamento de Estradas e Rodagens de Alagoas DER/AL e o Instituto de Tecnologia em Informática e Informação do Estado de Alagoas - ITEC/AL, e inclui a Universidade Estadual de Alagoas - UNEAL.

67. No art. 2º acrescenta a expressão "(...) passando a Procuradoria-Geral do Estado a exercer a supervisão técnica, através da Procuradoria de Controle Técnico dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta."

68. Aliás, a competência da Procuradoria de **Controle Técnico** dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta, conforme se verifica nos incisos do art. 29 do Decreto Estadual nº 4,804, de 2010, é **justamente** a de promover o controle da atuação de tais serviços. Os verbos, que indicam a ação competencial a ser desempenhada, deixam evidente a atribuição. Eis: *exercer o controle técnico, acompanhar, propor ao, dar ciência, promover, acompanhar, exercer outras atividades necessárias ao bom funcionamento, intervir, indicar.*

69. A competência do inciso do VII quando fala em "emitir pareceres e despachos jurídicos em assuntos de sua competência", refere-se à **competência** que decorre do **controle**. Não das



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

matérias submetidas à análise dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas. Estas devem ser submetidas aos órgãos próprios da Procuradoria-Geral do Estado conforme a competência de cada unidade especializada. Até mesmo em nome da uniformização do entendimento jurídico adotado.

70. É por isso que no momento da uniformização de jurisprudência administrativa e da extensão administrativa da eficácia de decisões judiciais reiteradas, o decreto exige a participação da Procuradoria Administrativa (art. 24, parágrafo único) e da Procuradoria de Licitação, Contratos e Convênios (Art. 30, parágrafo único)...

Parágrafo único. Será obrigatória a manifestação prévia da Procuradoria Administrativa nos expedientes que versem sobre edição de súmulas para uniformização da jurisprudência administrativa e extensão administrativa da eficácia de decisões judiciais reiteradas, nos assuntos de sua competência.

Parágrafo único. Será obrigatória a manifestação prévia da Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios, nos expedientes que versem sobre edição de súmulas para uniformização da jurisprudência administrativa e extensão administrativa da eficácia de decisões judiciais reiteradas, nos assuntos de sua competência.

...e não exige da Procuradoria de Controle Técnico dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta (art. 29, parágrafo único)...

Parágrafo único. No exercício das suas atribuições, a Procuradoria de Controle Técnico dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta, atuará em articulação com as demais Procuradorias Especializadas.

...é que os assuntos de competência de tal unidade são aqueles de controle e supervisão dos serviços jurídicos da administração indireta. É uma competência formal, procedimental, e não sobre as matérias submetidas à análise de tais serviços por meio dos procuradores autárquicos e advogados fundacionais. Assim, a competência ordinária da Procuradoria-Geral do Estado prevista no art. 4º inciso III, *in fine*, da Lei Complementar nº 07, de 1991, "(...) a aprovação de pareceres dos serviços jurídicos das demais autarquias e fundações públicas", pertence às unidades especializadas, conforme a matéria, e não à Procuradoria de Controle Técnico dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta.

Conclusão

Avenida Assis Chateaubriand, 2578, Praia do Sobral, Maceió-Alagoas, CEP 57050-000, tel.(082) 3315-1018



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

71. Destarte, ante os diplomas normativos mencionados ao longo do parecer, bem como em face das considerações aduzidas, é de se concluir que a Procuradoria-Geral do Estado tem competência para coordenar e supervisionar tecnicamente os serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas, conforme mostrado no parecer. Tal tutela decorre de uma atividade típica de Estado, de uma pessoa jurídica (pessoa política de direito constitucional), exercida por um órgão integrante da Administração Central. É controle pertinente ao sujeito de direitos denominado Estado. Tem-se, pois, de um lado o Estado de Alagoas (**presentado**²² pela Procuradoria Geral do Estado) e de outro lado a autarquia ou a fundação pública.

72. O anteprojeto de instrução normativa acoplado aos autos densifica o controle e a supervisão a ser exercida pela Procuradoria-Geral do Estado, e aplica o disposto no art. 4º, inciso III da Lei Complementar nº 7, de 1991. Todavia, deve ser complementado com a redistribuição.

A competência da Procuradoria de **Controle Técnico** dos Serviços Jurídicos da Administração Indireta, conforme se verifica nos incisos do art. 29 do Decreto Estadual nº 4,804, de 2010, é a de promover o controle da atuação de tais serviços.

73. A competência prevista no inciso do VII quando fala em "emitir pareceres e despachos jurídicos em assuntos de sua competência", refere-se à **competência** decorrente do **controle**, e não das matérias submetidas à análise dos serviços jurídicos das autarquias e das fundações públicas. Estas devem ser submetidas aos órgãos próprios da Procuradoria-Geral do Estado conforme a competência de cada unidade especializada.

74. Antes da aprovação o não do estudo contido no presente parecer, sugiro a sua discussão entre as coordenações das unidades operativas, para que se chegue a um consenso sobre o tema.

É o estudo que submeto ao superior descortino do Procurador-Geral do Estado.

²² Conforme lição sempre lembrada de PONTES DE MIRANDA, o órgão "presenta" o ente federativo, no sentido de "estar presente para dar presença à entidade de que é órgão (...); onde não se trata de órgão, caberia empregar a palavra 'representação', 'representar', 'representante', 'representado', não, porém, onde a participação processual ativa ou passiva, é de órgão." **Comentários ao Código de Processo Civil**, 5ª edição, editora Forense, Tomo I, atualizado por Sérgio Bermudes, Rio de Janeiro, 1995, p. 288. Os órgãos das pessoas jurídicas são partes de seu ser, portanto, não as representam, mas apresentam.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, Centro de Estudos, em
Maceió, 7 de maio de 2012.

Gabriel Ivo

Procurador de Estado, coordenador do Centro de Estudos