



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Processo: nº 25.304/2017-e (b).
Origem: Governadoria do Distrito Federal - Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal e Administrações Regionais.

Assunto: Representação.

Ementa: Representação nº 25/2017 - CF do Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPC/DF, sobre possível irregularidade ocorrida na elaboração do Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal, concernente ao "exercício de assessoramento jurídico por comissionados, violando-se o concurso público e a impessoalidade".

. Por meio da Decisão nº 5.015/2017, o Tribunal decidiu, entre outras deliberações, "III - determinar à Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal que dê ciência ao TCDF, no prazo de 30 (trinta) dias, do posicionamento da douda Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, em referência ao Ofício nº 663/2017-GAB/SECID;".

. Nesta fase a SEFIPE sugere ao Tribunal que: a) tome conhecimento dos documentos que indica; b) considere improcedente a Representação nº 25/2017-CF por insubsistência de suas razões; c) autorize o arquivamento do feito.

. O Ministério Público de Contas do Distrito Federal opina, por outro lado, que o Tribunal considere procedente a Representação em foco, sem prejuízo de determinar ao Chefe do Poder Executivo Distrital que inadmita o exercício de assessoramento jurídico por comissionados, por violação ao concurso público e a impessoalidade.

. VOTO. Conhecimento dos documentos indicados na Instrução. Procedência da Representação nº 25/2017-CF. Recomendação ao Chefe do Poder Executivo Local para que adote as medidas pertinentes. Remessa de cópia do Relatório/Voto, bem como da decisão aos interessados. Devolução dos autos à SEFIPE para as providências cabíveis.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação nº 25/2017 - CF do Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPC/DF (peça 2) acerca do Decreto nº 38.094/2017, "o qual previu, nas Administrações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Regionais, a figura dos chamados Assessores Técnicos, cujas atribuições são, de fato, de assessoramento jurídico, e que, segundo jurisprudência do STF (ADI 4843/PB), deveriam ser desempenhadas por servidores efetivos, mediante a realização de concurso público".

Por intermédio da **Decisão nº 3.953/2017** (peça 9), o Tribunal decidiu:

I - tomar conhecimento da Representação nº 25/2017 - CF (e-DOC n.º 81EB0216);

II - conceder prazo de 15 (quinze) dias para que o Chefe de Gabinete da Governadoria do Distrito Federal, o Secretário de Estado das Cidades e o Administrador Regional do Plano Piloto apresentem as considerações que entenderem pertinentes quanto ao teor da referida Representação;

III - autorizar: a) o envio de cópia da Representação nº 25/2017-CF, do relatório/voto do Relator e desta decisão aos mencionados no item anterior, para subsidiar o atendimento ao item II; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para os devidos fins.

Em seguida, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal - **SEFIPE**, por meio de sua Informação, asseverou que a Secretaria de Estado das Cidades encaminhara o Ofício nº 664/2017-GAB/SECID, esclarecendo que submetera o assunto à **Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF**, por ser o órgão que detém a competência para análise da matéria, cuja resposta seria posteriormente encaminhada a esta Corte.

Posteriormente, a Corte de Contas deliberou nos termos da **Decisão nº 5.015/2017** (peça 19):

I - tomar conhecimento dos Ofícios nºs 663 e 664/2017-GAB/SECID (peça 16);

II - considerar cumprida a deliberação constante do item II da Decisão nº 3.953/2017;

III - determinar à Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal que dê ciência ao TCDF, no prazo de 30 (trinta) dias, do posicionamento da douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, em referência ao Ofício nº 663/2017-GAB/SECID;

IV - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para os devidos fins.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Ao examinar o posicionamento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peça 23) e demais informações constantes dos autos, a **SEFIPE**, nesta fase, apresenta a seguinte análise e sugestões, conforme excerto que transcrevo, a seguir, com os pertinentes ajustes de forma:

13. *Passemos à análise de mérito dos autos.*

14. *A ilustre representante do Parquet arrola diversos processos analisados nesta Corte de Contas, versando sobre admissão de advogados sem concurso público, contratação de escritório de advocacia para prestação de serviços para o BRB, "equiparação" de escriturários do BRB a advogados e precariedade do setor jurídico das autarquias do DF. Na sequência, a Procuradora destaca que o tema teria voltado à baila por meio do Decreto n.º 38.094/2017.*

15. *Em que pese haver alguma semelhança nos processos citados pelo Parquet, o presente feito tem sua singularidade, conforme exposto nas linhas seguintes.*

16. *O Decreto n.º 38.094/2017, entre outras providências, aprovou o Regimento Interno das Administrações Regionais do DF, as quais contemplam unidades de assistência direta ao titular da RA, a saber: Assessorias Técnica, de Planejamento, de Comunicação e Ouvidoria. Infere-se, do texto da norma, que cada unidade exerce competências de apoio ao Governo local, de mediano grau de complexidade, embora seja público e notório o inchaço das Administrações Regionais por servidores não efetivos, detentores apenas de cargos e funções comissionadas, fato que não é objeto da análise ora empreendida.*

17. *O Anexo II do Decreto n.º 38.094/2017 lista os pré-requisitos para provimento de diversos cargos em comissão, observando-se que o Chefe da Assessoria Técnica precisa ser advogado com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil-OAB. Apesar de não termos localizado as atribuições específicas do cargo de Chefe da Assessoria Técnica, verificamos que o art. 48 estabelece as competências genéricas dos Chefes de Assessorias, in verbis:*

Art. 48. Compete aos Chefes de Assessorias: I - assessorar os superiores hierárquicos em assuntos técnicos relacionados à sua área de competência; II - planejar e coordenar o trabalho de sua equipe na elaboração de planos e projetos em sua área de competência; III -



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

estimular a qualidade, produtividade e racionalização de recursos no desenvolvimento dos trabalhos de sua área; IV - propor diretrizes específicas relacionadas à sua área de competência; V - exercer outras atividades que lhe forem atribuídas em sua área de atuação.

18. Quanto aos Assessores Técnicos, o Decreto n.º 38.094/2017 fixa suas competências na forma do art. 51, abaixo transcrito:

Art. 51. Compete aos Assessores e Assessores Técnicos: I - assessorar a chefia imediata em assuntos de competência da unidade orgânica; II - desenvolver estudos e projetos de interesse da unidade orgânica; III - analisar estudos pertinentes a área de competência da unidade orgânica; IV - prestar assistência técnica nos assuntos específicos da área de competência da unidade orgânica; V - emitir pareceres técnicos sobre assuntos relacionados à unidade orgânica; VI - acompanhar a observância das normas relativas ao funcionamento da unidade orgânica; VII - responder pela chefia do Órgão na ausência eventual do titular, quando designado; VIII - executar outras atividades de natureza técnica que lhe forem atribuídas; IX - manter atualizada a legislação específica relativa às atividades da unidade orgânica; X - manter em ordem os arquivos e os documentos da unidade orgânica; XI - instruir processos de assuntos referentes à unidade orgânica; XII - executar outras atribuições que lhe forem conferidas.

19. Destarte, não há, na legislação de regência da matéria, dispositivo que indique estar ocorrendo desvirtuamento e uso de cargos de advogados por cidadãos que não integram o quadro efetivo de pessoal do DF.

*20. Quanto à **ADI 4843-PB**, referenciada pela douta Procuradora do MPJTCDF, trazemos à colação sua ementa:*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS nºs 9.332/2011 e 9.350/2011) DO ESTADO DA PARAÍBA: ART. 3º, INCISO I, ALÍNEA “A” (“na elaboração de documentos jurídicos”) E ANEXO IV, ITENS NS. 2 A 21 (NAS PARTES QUE CONCERNEM A CARGOS E A FUNÇÕES DE CONSULTORIA E DE ASSESSORAMENTO JURÍDICOS) – CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO – APARENTE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS RESERVADAS A PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 132) – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR – MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS DO ADVOGADO GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA – DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE REFERENDADA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

PREJUDICADO O RECURSO INTERPOSTO. O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA REGRA INSCRITA NO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: EXCLUSIVIDADE E INTRANSFERIBILIDADE, A PESSOAS ESTRANHAS AO QUADRO DA ADVOCACIA DE ESTADO, DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PROCURADOR DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL (grifos nossos).

21. *Nessa linha, o Excelso Pretório foi pela inconstitucionalidade de norma do Estado da Paraíba que outorgava, a servidor exclusivamente comissionado, estranho aos quadros da advocacia do Estado, o exercício, no âmbito do Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho de atividades de assessoramento jurídico e de consultoria.*

22. *O STF assentou que a extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais.*

23. *Naquela hipótese, tanto a Advocacia-Geral da União como o Ministério Público Federal, em oitiva prévia à decisão de mérito, manifestaram-se pela procedência parcial da ADI 4843-PB, eis que os cargos criados no Estado da Paraíba possuíam natureza de consultoria jurídica, com atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados. Para ambos os órgãos jurídicos, a inconstitucionalidade somente não deveria atingir dois dispositivos da norma atacada, que não envolviam o assessoramento jurídico combatido na ADI em foco.*

24. *In casu, a Procuradoria-Geral do DF requereu o arquivamento do presente processo ante a constatação de que os Assessores Técnicos e os Assessores Jurídico Legislativo exercem atividades voltadas à área meio da Administração Pública local, sem que estivesse havendo qualquer usurpação das atividades de representação judicial ou de consultoria jurídica do DF.*

25. *A manifestação do órgão jurídico do DF é fundamental para balizar nossa convicção de que não*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

está havendo burla ao concurso público ou à impessoalidade, ainda que os cargos de assessoria em comento sejam de livre provimento e exoneração, não privativos de servidores efetivos.

26. Ademais, as competências conferidas em Decreto local aos assessores técnicos não se revelam de complexidade jurídica tal que nos permita inferir a inadequação do exercício daqueles cargos comissionados por profissionais não habilitados para tanto ou em usurpação às atribuições dos Procuradores do DF.

27. Forte nessas razões, somos pela improcedência da Representação n.º 25/2017-CF e pelo arquivamento do presente processo.

Diante do exposto, sugerimos ao Plenário:

I - tomar conhecimento do Ofício n.º 978/2017, encaminhado pela Administração Regional do Plano Piloto - RA I (Peça n.º 22), bem como da Peça n.º 23, que contém manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, considerando cumpridas as Decisões de n.ºs 3953/2017 e 5015/2017;

II - considerar improcedente a Representação n.º 25/2017-CF por insubsistência própria de suas razões;

III - autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para fins de arquivamento.

O Ministério Público de Contas do Distrito Federal, instado a se manifestar, opina nos termos do Parecer nº 347/2018-G2P (peça 26), subscrito pela eminente Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, do qual transcrevo o seguinte excerto, com ajustes de forma:

11. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para parecer, que, de plano, concorda com as sugestões da Unidade Técnica no tocante ao cumprimento da Decisão nº 5.015/2017.

12. Entretanto, em relação ao mérito da representação, o MPC diverge do encaminhamento proposto pelo Corpo Técnico.

13. Destaco, inicialmente, que a ADI 4843/PB, conforme consta do Voto do Relator, Excelentíssimo Sr. Ministro Celso de Mello, cuidou de impugnação à "(...) alínea 'a' do inciso I do art. 3º da Lei Estadual nº 8.186 de 2007, na parte em que dá poderes à Secretaria de Estado de Governo a promover a 'assessoria, na elaboração de documentos jurídicos', diretamente ao Chefe do Poder Executivo; e dos artigos 16 e 19, e do Anexo IV da mesma Lei (nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

8.186 de 2007), e alterações referidas, mormente pelos anexos das leis 9332/2011 e 9350/2011, todos esses apenas quando se referem aos itens que criam os cargos de consultor jurídico do governo, coordenador da assessoria jurídica e assistente jurídico, por violação ao art. 132 da Constituição da República (...)". Eis o teor dos preceitos normativos indicados¹:

"LEI Nº 8.186, DE 16 DE MARÇO DE 2007

(...) Art. 3º. Os Órgãos integrantes da Estrutura Organizacional da Administração Direta do Poder Executivo têm as seguintes finalidades e competências: I - SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO a) apoiar o Chefe do Poder Executivo em assuntos relativos à gestão da administração pública, através da assessoria, na elaboração de documentos jurídicos, na sua publicação, veiculação e em outras providências que se fizerem necessárias;

(...) Art. 16. Ficam criados e integrados à Estrutura Organizacional do Poder Executivo os cargos, de provimento em comissão, definidos no Anexo II desta lei, necessários ao funcionamento dos órgãos constantes no Art. 1º, salvo da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública.

Art. 19. Ficam definidos, na forma do Anexo IV desta lei, os cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas, criados na forma dos artigos anteriores, pertencentes às estruturas dos órgãos definidos no Art. 1º, salvo da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública.

(...) **ANEXO IV Cargos Integrantes da Estrutura Organizacional dos Órgãos da Administração Direta Estadual**

CARGO	SÍMBOLO	QUANTITATIVO
2. (...) - Consultor Jurídico do Governo CAD-1 / 1 -		
Secretário da Consultoria Jurídica do Governo CAD-7 / 1 -		
Coordenador de Apoio Administrativo da Consultoria Jurídica do Governo CAD-4 / 1 -		
Assistente Jurídico da Consultoria Jurídica do Governo CAD-6 / 3		
3. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Controladoria Geral do Estado CAD-4 / 1 -		
Assistente Jurídico da Controladoria Geral do Estado CAD-6 / 2		
4. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de		

¹ CF/88 - 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.

ADCT - Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Estado da Comunicação Institucional CAD-4 / 1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Comunicação institucional CAD-6 / 1 5. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração CAD-4 / 1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração CAD6 / 13 6. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão CAD-4/1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão CAD-6 / 2 7. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado das Finanças CAD-4 / 1 8. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Receita CAD-4 / 1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Receita CAD-6 / 3 9. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Educação AD-4 / 1 (alterado pelo Anexo Único da Lei nº 9.332/2011) 10. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde CAD-4 / 1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde CAD-6 / 2 11. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social CAD-4 / 1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Segurança e da Defesa Social CAD-6 / 3 12. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária CAD-4 / 1 (alterado pelo Anexo Único da Lei nº 9.332/2011 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária CAD-6 / 2 (alterado pelo Anexo Único da Lei nº 9.332/2011) 13. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano CAD-4 / 1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano CAD-6 / 1 14. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Cultura CAD-4 / 1 (alterado pelo Anexo Único da Lei nº 9.332/2011) - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Cultura CAD-6 / 1 (alterado pelo Anexo Único da Lei nº 9.332/2011) 15. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Infra-Estrutura CAD-4 / 1 - Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Infra-Estrutura CAD6 / 1 16. (...) - Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico CAD-4 / 1 - **Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico CAD-6 / 2 17. (...) - **Coordenador da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado da Ciência e do Meio Ambiente CAD-4 / 1 - **Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado da Ciência e do Meio Ambiente CAD-6 / 1 18. (...) - **Coordenador da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da pesca CAD-4 / 1 - **Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca CAD-6 / 2 19. (...) - **Coordenador da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer CAD-4 / 1 - **Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer CAD-6 / 1 (...) 20. (...) - **Coordenador da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado da Interiorização da Ação do Governo CAD-4 / 1 - **Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado da Interiorização da Ação do Governo CAD-6 / 1 21. (...) - **Coordenador da Assessoria Jurídica** da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal CAD-4 / 1 (alterado pelo Anexo I da Lei nº 9.350/2011)."
(grifos do original)

14. De notar, pois, que foi questionada a criação de cargos em comissão, portanto, de livre nomeação e exoneração, de Consultor Jurídico, de Coordenador da Assessoria Jurídica e de Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica das Secretarias de Estado, que guardam estreita correlação com os cargos de Assessoria Jurídica das Secretarias de Estado do Distrito Federal e com os cargos de Assessoria Técnica, especialmente, os relacionados com assessoramento jurídico das Administrações Regionais, conforme destacado na peça exordial, atribuições eminentemente de assessoramento jurídico:

“Pois bem, o assunto volta à baila, por meio do Decreto Distrital 38.094/2017, o qual previu, nas Administrações Regionais, a figura dos chamados Assessores Técnicos, cujas atribuições são, de fato, de assessoramento jurídico, conforme estatuído no Decreto nº 38.094/2017. Vejamos: Anexo I Art. 5º À Assessoria Técnica, unidade orgânica de assessoramento, diretamente subordinada ao Administrador Regional, compete: I - prestar orientação jurídica à Administração Regional; II - promover exame prévio e emitir parecer de atos normativos, termos, contratos, convênios, ajustes e outros assemelhados inerentes às atividades



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

da Administração Regional, sem prejuízo da manifestação da Assessoria Jurídico-legislativa da Secretaria de Estado das Cidades, bem como da manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, quando for o caso; III - articular-se com a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado das Cidades para assuntos que necessitem de manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, visando o fornecimento e obtenção de subsídios para o esclarecimento das demandas que recaem sobre atos da Administração Regional; IV - articular-se com a Secretaria de Estado das Cidades para orientação quanto à elaboração e aplicação de normas, procedimentos e rotinas referentes às competências da Administração Regional; V - manter acervo técnico atualizado de legislação e publicações jurídicas de interesse da Administração Regional; VI - estudar, analisar e exarar manifestações e informações sobre os assuntos de interesse da Administração Regional que forem submetidos à sua apreciação; VII - propor a aplicação de sanções previstas nas normas regulamentares específicas; VIII - elaborar e analisar minuta de projetos de leis, decretos ou portarias de interesse da Região Administrativa; IX - elaborar e analisar minutas de Ordens de Serviço que devam ser submetidas à consideração do Administrador Regional para sua assinatura; X - examinar e instruir, expedientes e processos que serão remetidos pela Administração Regional aos Órgãos Centrais que compõem a Administração Pública; XI - exercer outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação, observada a competência da Secretaria de Estado das Cidades e a competência privativa da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Ora, como é sabido, o STF julgou inconstitucional o exercício de atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos por ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, ADI 4843-PB. No cotejo de todos esses precedentes, enquadra-se, por óbvio, a figura dos Assessores Técnicos, nas Administrações Regionais, os quais são indicados por critérios meramente políticos, apesar de tão relevante função, como, por exemplo, a emissão de pareceres em minutas de editais, atos e contratos, a teor do que determina o artigo 38, parágrafo único da Lei de Licitações. Não apenas os Assistentes Técnicos, mas, ainda, os Assessores Jurídico-Legislativos, AJLs, que se encontram em cada Secretaria de Estado, muitos dos quais, igualmente, indicados por critérios políticos, sem que tenham passado pelo lúdimo concurso público.”

15. Transcrevo a seguir, excertos relevantes do voto do Relator da ADI 4843 MC-ED-REF / PB, Ministro Celso de Mello, para o deslinde da questão:

“A outorga dessas funções jurídicas à Procuradoria-Geral do Estado – mais precisamente aos Procuradores do Estado – decorre de um modelo estabelecido pela própria Constituição Federal, que, ao institucionalizar a Advocacia de Estado, delineou o seu perfil e discriminou as atividades inerentes aos órgãos e agentes que a compõem. O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele, contém-se norma de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais que não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

permite conferir a terceiros – senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal – o exercício, intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada. [omissis - magistério de José Afonso da Silva, Celso Bastos e Tomás Pará Filho] A representação institucional do Estado-membro em juízo ou em atividade de consultoria jurídica traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada, pela Carta Federal (art. 132), aos Procuradores do Estado. Operou-se, nesse referido preceito da Constituição, uma inderrogável imputação de específica atividade funcional cujos destinatários são, exclusivamente, os Procuradores do Estado. Assim sendo, há de se ter presente, no exame do tema, a nova realidade constitucional emergente da Carta Federal de 1988, que institucionalizou, no plano da Advocacia Pública local, a Procuradoria-Geral dos Estados, órgão ao qual incumbe, “ope constitutionis”, entre outras atribuições, a consultoria jurídica da própria unidade federada, inclusive de seu Poder Executivo. No contexto normativo que resulta do art. 132 da Constituição e em uma análise preliminar do tema, compatível com o juízo de delibação ora exercido, parece não haver lugar para nomeações em comissão de pessoas estranhas aos quadros da Advocacia de Estado que venham a ser designadas, no âmbito do Poder Executivo, para o exercício de funções de assistência, de assessoramento e/ou de consultoria na área jurídica. A exclusividade dessa função de consultoria remanesce, agora, na esfera institucional da Advocacia Pública, a ser exercida, no plano dos Estados-membros, por suas respectivas Procuradorias-Gerais e pelos membros que as compõem, uma vez regularmente investidos, por efeito de prévia aprovação em concurso público de provas e de títulos, em cargos peculiares à Advocacia de Estado, o que tornaria inadmissível a investidura, mediante livre provimento em funções ou em cargos em comissão, de pessoas para o desempenho, no âmbito do Poder Executivo do Estado-membro, de atividades de consultoria ou de assessoramento jurídicos. [omissis: magistério de Mário Bernardo Sesta] Essa prerrogativa institucional, que é de ordem pública, encontra assento na própria Constituição Federal. Não pode, por isso mesmo, comportar exceções nem sofrer derrogações sequer previstas ou autorizadas pelo próprio texto da Lei Fundamental. Cabe registrar, por relevante, que esta Suprema Corte, ao apreciar o alcance do dispositivo constitucional ora em exame (CF, art. 132), firmou diretriz jurisprudencial no sentido de que o desempenho das atividades relacionadas à consultoria e ao assessoramento jurídicos prestados ao Poder Executivo estadual traduz prerrogativa outorgada, pela Carta Federal, exclusivamente aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (RTJ 166/94, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 192/473-474, Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 484/PR, Red. p/o acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ADI 1.679/GO, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.), valendo referir, por serem expressivas dessa orientação, decisões plenárias do Supremo Tribunal Federal consubstanciadas em acórdãos assim ementados: “CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. (...). MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE. 2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. 3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação que se julga procedente.” (ADI 4.261/RO, Rel. Min. AYRES BRITTO (destaquei) [...])

16. Conforme destacado na representação, o entendimento do STF encontra-se sedimentado no sentido de que as atribuições de assistência e de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo devem ser exercidas por pessoas pertencentes ao quadro da Advocacia Estatal, sendo, portanto, inconstitucional a norma “que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo”.

17. Significa dizer que tais atribuições devem ser exercidas por servidores aprovados em concurso público para tal finalidade, como forma de garantir a qualificação e a independência funcional dos referidos agentes públicos.

18. Ante o exposto, o MPC/DF opina pela procedência da Representação em exame, sem prejuízo de determinar ao Chefe do poder Executivo Distrital que inadmita o exercício de assessoramento jurídico por comissionados, por violação ao concurso público e a impessoalidade, destacado na peça exordial.

É o relatório.

VOTO

Como visto, cuidam os autos da Representação nº 25/2017 - CF do Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPC/DF acerca do **Decreto nº 38.094/2017**, “o qual previu, nas Administrações Regionais, a figura dos chamados Assessores Técnicos, cujas atribuições são, de fato, de assessoramento jurídico, e que, segundo jurisprudência do STF (ADI 4843/PB), deveriam ser desempenhadas por servidores efetivos, mediante a realização de concurso público”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Realizadas as diligências preliminares, nesta fase está a se examinar as informações constantes dos autos para conferir procedência, ou não, da representação em foco.

A **Unidade Técnica** sugere ao Tribunal que considere **improcedente** a representação em apreço, arquivando-se os autos. Isso porque, fundamentalmente, com suporte no argumento apresentado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, os Assessores Técnicos e os Assessores Jurídico-Legislativos (cargo também incluído na Representação em foco) exercem atividades voltadas à área meio da Administração Distrital, não havendo qualquer usurpação das atividades de representação judicial ou de consultoria jurídica do DF.

O **Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPCDF**, por seu turno, ao trazer para o debate a ADI 4843-PB, sustenta que na aludida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi questionada a criação de cargos em comissão de Consultor Jurídico, de Coordenador da Assessoria Jurídica e de Assistente Jurídico da Assessoria Jurídica das Secretarias de Estado da Paraíba, e que esses cargos guardam estreita correlação com os de Assessoria Jurídica das Secretarias de Estado do Distrito Federal e com os cargos de Assessoria Técnica, no tocante ao assessoramento jurídico das Administrações Regionais.

Além disso, o **Parquet** enfatiza que o **Supremo Tribunal Federal - STF** tem o entendimento no sentido de que as atribuições de assistência e de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo devem ser exercidas por pessoas pertencentes ao quadro da Advocacia Estatal, sendo, portanto, inconstitucional a norma *“que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo”*.

Nesse cenário, o MPCDF assevera que as atribuições em foco devem ser exercidas por servidores aprovados em concurso público para tal finalidade, como forma de garantir a qualificação e a independência funcional dos referidos agentes públicos, razão pela qual opina pela procedência da Representação em exame, sem prejuízo de determinar ao Governador do Distrito Federal que inadmita o exercício de assessoramento jurídico por comissionados, por violação ao concurso público e à impessoalidade.

Antes de proferir meu entendimento acerca da matéria, cumpre destacar o posicionamento relativo ao tema da **Procuradora-Geral do Distrito Federal, Dra. PAOLA AIRES CORRÊA LIMA**, conforme exposto em documento encaminhado ao TCDF (peça 23).

Esclarece a douta Procuradora-Geral do DF que na referida ADI o STF declarou a inconstitucionalidade de diploma normativo em face do art. 132²

² 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

da Constituição Federal, entendendo a Corte Suprema que foram atribuídas a ocupantes de cargos em comissão funções privativas de advogados públicos.

Enfatiza a Procuradora-Geral do DF que o referido artigo da Constituição Federal confere aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a função da representação judicial e da consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Assevera a mencionada autoridade que, diferentemente do que demonstra o MPCDF, o art. 132 da CF não é afrontado pelo exercício por comissionados dos cargos de Assessoria Técnica e de Assessor Jurídico Legislativo.

Menciona, ao transcrever o art. 5º do Decreto nº 38.094/2017 (artigo citado na Representação em apreço), que à Assessoria Técnica são atribuídas competências referentes à área meio da administração pública do Distrito Federal, não se confundindo com as desempenhadas pela Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Sustenta que em diversos incisos do art. 5º do aludido decreto distrital está previsto expressamente, como limite à atuação dos ocupantes do cargo de assessor técnico, o campo de atuação privativa da PGDF, o que evidencia a inexistência de usurpação de funções.

No respeitante à Assessoria Jurídico-Legislativa, a Procuradora-Geral do DF adverte sobre o que dispõem os arts. 2º e 28 da Lei Complementar nº 395/2001³, frisando:

Art. 2º A Procuradoria-Geral do Distrito Federal tem por finalidade exercer a advocacia pública, cabendo-lhe, ainda, prestar a orientação normativa e a supervisão técnica do sistema jurídico do Distrito Federal.

Parágrafo único. Integram o sistema jurídico do Distrito Federal as assessorias técnico-legislativas e os serviços jurídicos dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.

Art. 28. Os Procuradores do Distrito Federal exercerão suas funções nos órgãos da Procuradoria-Geral, nos serviços jurídicos das Autarquias, Fundações e eventualmente nos serviços jurídicos das empresas públicas, nas chefias de assessorias técnico-legislativas e nos órgãos e entidades da

representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

³ Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Administração Direta do Distrito Federal.

Conclui, diante dos artigos sobreditos, que as assessorias jurídico-legislativas funcionam de modo integrado à Procuradoria-Geral do DF, sem adentrar nas competências privativas da PGDF, desempenhando funções de apoio e auxílio.

Nesse cenário, a Procuradora-Geral do DF frisa que a atuação jurídica nos cargos de assessoria técnica e de assessoria jurídico-legislativa não importam usurpação das atividades de representação judicial e extrajudicial ou consultoria jurídica do Distrito Federal, tratando-se de área-meio da administração pública distrital.

Nessa linha, firma o entendimento de que não há qualquer óbice para que os referidos cargos sejam desempenhados por agentes sem vínculo efetivo, ressalvando o que dispõe o art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011, exigindo-se a observância do percentual de 50 % de servidores efetivos e 50 % de livre provimento.

Ao final, a ilustre Procuradora-Geral do Distrito Federal requer o arquivamento da Representação em foco.

Passo, pois, a análise do mérito.

Em essência, corroboro o entendimento consignado nos autos pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Passo a destacar os pontos mais relevantes do meu entendimento.

A argumentação central desenvolvida pela Representante se deduz do entendimento de que, ao examinar o art. 5º do Decreto Distrital nº 38.094/2017⁴, o qual previu, nas Administrações Regionais, a figura dos chamados Assessores Técnicos, cujas atribuições são de assessoramento jurídico, e confrontá-lo com o posicionamento do STF manifestado nos autos da ADI 4843/PB, em que julgou-se inconstitucional o exercício de atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos por ocupante de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito de Secretarias do Governo da Paraíba, é juridicamente possível concluir que as atribuições mencionadas no referido art. 5º devem ser exercidas por concursados, vez que os Assessores Técnicos, nas Administrações Regionais, segundo a Representante, são indicados por critérios meramente políticos, apesar do exercício de relevantes funções, como, por exemplo, a emissão de pareceres em minutas de editais, atos e contratos, a teor do que determina o artigo 38, Parágrafo único, da Lei de Licitações.

⁴

Aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

A Representante, também, faz alusão aos Assessores Jurídico-Legislativos lotados em Secretarias de Estado do Governo Distrital, muitos dos quais, igualmente indicados, segundo ela, por critérios políticos, sem que tenham passado pelo lúdimo concurso público.

Nesse cenário, opina por que o Tribunal determine ao GDF que inadmita o exercício de assessoramento jurídico por comissionados, haja vista violação ao concurso público e à impessoalidade.

Note-se que o aludido art. 5º do Decreto nº 38.094/2017 está vazado nos seguintes termos:

Art. 5º À Assessoria Técnica, unidade orgânica de assessoramento, diretamente subordinada ao Administrador Regional, compete:

I - prestar orientação jurídica à Administração Regional;

II - promover exame prévio e emitir parecer de atos normativos, termos, contratos, convênios, ajustes e outros assemelhados inerentes às atividades da Administração Regional, sem prejuízo da manifestação da Assessoria Jurídico-legislativa da Secretaria de Estado das Cidades, bem como da manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, quando for o caso;

III - articular-se com a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado das Cidades para assuntos que necessitem de manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, visando o fornecimento e obtenção de subsídios para o esclarecimento das demandas que recaem sobre atos da Administração Regional;

IV - articular-se com a Secretaria de Estado das Cidades para orientação quanto à elaboração e aplicação de normas, procedimentos e rotinas referentes às competências da Administração Regional;

V - manter acervo técnico atualizado de legislação e publicações jurídicas de interesse da Administração Regional;

VI - estudar, analisar e exarar manifestações e informações sobre os assuntos de interesse da Administração Regional que forem submetidos à sua apreciação;

VII - propor a aplicação de sanções previstas nas normas regulamentares específicas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

VIII - elaborar e analisar minuta de projetos de leis, decretos ou portarias de interesse da Região Administrativa;

IX - elaborar e analisar minutas de Ordens de Serviço que devam ser submetidas à consideração do Administrador Regional para sua assinatura;

X - examinar e instruir, expedientes e processos que serão remetidos pela Administração Regional aos Órgãos Centrais que compõem a Administração Pública;

XI - exercer outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação, observada a competência da Secretaria de Estado das Cidades e a competência privativa da Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Na espécie, assim como a ilustre representante, entendo que a Corte de Contas deve levar em alta consideração os termos lançados pelo **Excelentíssimo Ministro CELSO DE MELLO** no âmbito da ADI 4843/PB⁵, cuja ementa está vazada nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI 4843/PB) - LEI ESTADUAL Nº 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS nºs 9.332/2011 e 9.350/2011) DO ESTADO DA PARAÍBA: ART. 3º, INCISO I, ALÍNEA "A" ("na elaboração de documentos jurídicos") E ANEXO IV, ITENS NS. 2 A 21 (NAS PARTES QUE CONCERNEM A CARGOS E A FUNÇÕES DE CONSULTORIA E DE ASSESSORAMENTO JURÍDICOS) - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - APARENTE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS RESERVADAS A PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 132) - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR - MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA - DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE REFERENDADA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, PREJUDICADO O RECURSO INTERPOSTO. O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA REGRA INSCRITA NO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: EXCLUSIVIDADE E INTRANSFERIBILIDADE, A PESSOAS ESTRANHAS AO QUADRO DA ADVOCACIA DE ESTADO, DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PROCURADOR DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL.

⁵ <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&sl=4843&processo=4843>. Acesso em 15/05/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- ***É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina.***

- A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado "ad libitum" pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais.

Destaco do Voto do Excelentíssimo Ministro CELSO DE MELLO os seguintes excertos:

O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da **Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal**. Nele, contém-se norma de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais, que não permite conferir a terceiros - senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal - o exercício, intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada.

No contexto normativo que emerge do art. 132 da Constituição, e numa análise preliminar do tema, compatível com o juízo de delibação ora exercido, parece não haver lugar para nomeações em comissão



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

de pessoas, estranhas aos quadros da Advocacia de Estado, que venham a ser designadas, no âmbito do Poder Executivo, para o exercício de funções de assistência, de assessoramento e/ou de consultoria na área jurídica.

A exclusividade dessa função de consultoria remanesce, agora, na esfera institucional da Advocacia Pública, a ser exercida, no plano dos Estados-membros, por suas respectivas Procuradorias-Gerais e pelos membros que as compõem, uma vez regularmente investidos, por efeito de prévia aprovação em concurso público de provas e de títulos, em cargos peculiares à Advocacia de Estado, o que tornaria inadmissível a investidura, mediante livre provimento em funções ou em cargos em comissão, de pessoas para o desempenho, no âmbito do Poder Executivo do Estado-membro, de atividades de consultoria ou de assessoramento jurídicos.

Cabe registrar, por relevante, que esta Suprema Corte, ao apreciar o alcance do dispositivo constitucional ora em exame (CF, art. 132), firmou diretriz jurisprudencial no sentido de que o desempenho das atividades relacionadas à consultoria e ao assessoramento jurídicos prestados ao Poder Executivo estadual traduz prerrogativa outorgada, pela Carta Federal, exclusivamente aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (RTJ 166/94, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 192/473-474, Rel. Min. ELLEN GRACIE - ADI 484/PR, Red. p/ acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI - ADI 1.679/GO, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.), valendo referir, por serem expressivas dessa orientação, decisões plenárias do Supremo Tribunal Federal consubstanciadas em acórdãos assim ementados:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

2. A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos.

3. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. STF. Plenário. ADI 4.261/RO. Rel.: Min. AYRES BRITTO. 2/8/2010. un. DJe 154, 20 ago. 2010

Nessa linha de ideias, em que pese a manifestação da ilustre Procuradora-Geral do Distrito Federal, entendo, pelo que constam dos autos, que o debate não se restringe a questões de competências referentes à área meio, como por ela aduzido, mas inclui, também, aspectos relacionados ao exercício, ou não, de atividades relativas à consultoria e ao assessoramento jurídicos prestados ao Poder Executivo Distrital, que é prerrogativa outorgada, pela Constituição Federal, exclusivamente, aos Procuradores do Distrito Federal.

De outra face, penso que a provável usurpação de atribuições, já que não houve fiscalização *in loco* para se proceder a essa verificação, não pode ser sanada pela edição de concurso público para advogados públicos como opina a Representante, mas de concurso público para Procuradores do Distrito Federal, se for o caso de carência de membros daquele órgão para o exercício dessas atribuições.

Isso porque, conforme pesquisa realizada por minha assessoria, na peça 7 do Processo nº 7.472/2012⁶, o então Procurador-Geral do Distrito Federal, Dr. ROGÉRIO LEITE CHAVES, assim se manifestou: *Nesse sentido, em princípio, foi outorgada a esta Procuradoria, como regra, atribuições referentes à consultoria jurídica da administração direta.*

Também, no Parecer nº 0726/2008-PROCAD/PGDF, da lavra do Dr. MARCOS SOUSA E SILVA, Procurador do Distrito Federal, publicado no DODF, de 16 de abril de 2009, p. 3/7, constam, com o endosso da então **Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal, Dra. PATRICIA DA SILVEIRA CARDADOR**, as seguintes informações, conforme excertos que transcrevo:

⁶ Representação nº 11/2012-CF do Ministério Público junto a esta Corte acerca da suposta precariedade do setor jurídico das autarquias no Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

21. Como essa competência privativa foi fixada pela Constituição Federal, ela não pode ser modificada por norma de hierarquia inferior. Em outras palavras: leis, decretos ou qualquer outro ato normativo não podem alterar, restringir ou delegar competência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, sob pena de cometer flagrante inconstitucionalidade.

22. Assim, com base nas normas constitucionais e legais e com fundamento na doutrina e na jurisprudência, é certo afirmar que a consultoria jurídica do Distrito Federal é privativa dos Procuradores do Distrito Federal, sendo vedado, sob pena de violação à Constituição Federal e às normas legais já citadas, o seu exercício por membros alheios à respectiva carreira.

23. **Destarte, a "consultoria jurídica" e a "representação judicial" do Distrito Federal, em qualquer situação, mesmo com outras denominações que se lhes emprestem, são da competência, exclusiva, dos Procuradores do Distrito Federal.** (grifos acrescidos)

(...)

94. Com essas considerações, conclui-se que: a) a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por força do que determina o art. 132 da Constituição Federal, detém a competência privativa para exercer a consultoria jurídica do Distrito Federal.

Cumprе destacar o que dispõe o art. 1º da Lei Complementar nº 395⁷, de 31 de julho de 2001:

Art. 1º A Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PRG-DF, órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, é instituição de natureza permanente, essencial à Justiça e à Administração, dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira, na forma do art. 132 da Constituição Federal, cabendo-lhe a representação judicial e a consultoria jurídica do Distrito Federal, privativas dos Procuradores do Distrito Federal.

Por sua vez, o inciso VI do art. 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal prevê:

Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal: (Artigo

⁷

Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 80 de
31/07/2014) (...)

VI - prestar orientação jurídico-normativa para a
administração pública **direta**, indireta e
fundacional;

Dessa forma, as atuais atribuições conferidas a ocupantes de cargos comissionados, ou mesmo efetivos, da Assessoria Técnica das Administrações Regionais, conforme disposto no art. 5º do Decreto nº 38.094/2017, notadamente nos incisos I e II, estão dissonantes, a meu sentir, do art. 132 da Constituição Federal e da interpretação que dele faz o STF, porquanto preveem orientação jurídica à Administração Regional, bem como emissão de pareceres de atos normativos, termos, contratos, convênios, ajustes e outros assemelhados, atividades próprias de consultoria e assessoria jurídica.

Como asseverado no presente Voto, o Supremo Tribunal Federal deixou assentado que aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal são confiadas, em caráter de exclusividade, as atribuições de consultoria e assessoramento jurídico.

Neste caminhar, entendo que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal deverá buscar alternativas que deem efetividade ao decidido pela Corte Suprema nos autos da ADI nº 4843/PB, entre elas dotar a carreira de Apoio às Atividades Jurídicas do adequado número de servidores que possibilite o eficaz assessoramento aos Procuradores do Distrito Federal no exercício de suas atribuições legais.

Assim, pelas razões já expendidas, tenho por procedente a Representação em foco no sentido de dar ciência ao Chefe do Poder Executivo, fundamentalmente como se deduz da ADI 4843/PB, que o conteúdo ocupacional de Assessor Técnico, descrito no art. 5º do Decreto nº 38.094/2017, notadamente em seus incisos I e II, guarda identidade com as atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo Distrital, prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Distrito Federal, razão pela qual faz-se necessária a adoção de providências para a regularização da situação ora em foco. Também, nessa linha, conforme pronunciado pela Dra. CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, estão os Assessores Jurídico-Legislativos, caso não sejam Procuradores do Distrito Federal.

Os demais incisos do aludido art. 5º, a meu ver, apenas estabelecem área de atuação dos Assessores Técnicos que não importam usurpação das atividades de representação judicial ou consultoria jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Diante do exposto, **VOTO** por que o Tribunal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- I -** tome conhecimento do Ofício n.º 978/2017, encaminhado pela Administração Regional do Plano Piloto – RA I (Peça n.º 22), bem como da Peça n.º 23, que contém manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, considerando cumpridas as Decisões de n.ºs 3.953/2017 e 5.015/2017;
- II –** considere procedente a Representação n.º 25/2017-CF;
- III -** oriente o Chefe do Poder Executivo local, assim como se deduz da ADI 4843/PB, que o conteúdo ocupacional de Assessor Técnico, conforme descrito no art. 5º do Decreto n.º 38.094/2017, notadamente nos incisos I e II, guarda identidade de desempenho de atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo Distrital, o que traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Distrito Federal, razão pela qual faz-se necessária a adoção de providências para a regularização da situação descrita na Representação n.º 25/2017-CF, bem como, na mesma linha, conforme pronunciado pela Dra. CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, aqueles que ocupam o cargo de Assessores Jurídico-Legislativos, caso não sejam Procuradores do Distrito Federal;
- IV -** dê ciência do Parecer n.º 347/2018-G2P, do Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida aos interessados;
- V -** autorize o retorno dos autos à SEFIPE para as providências cabíveis.

Sala das Sessões, em 05 de junho de 2018.

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA
Conselheiro-Relator