



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

PROCESSO: nº 01204-7212/2008.

INTERESSADO: **José Everaldo de Andrade Silva e outro.**

ASSUNTO: interpretação LE 6009, de 2008.

PARECER PGE/CE.00.015/2008.

EMENTA - CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCURADOR DE ESTADO, OPÇÃO PELA CARREIRA DE DEFENSOR PÚBLICO. ART. 16, DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI ESTADUAL Nº 6.909, DE 2008.

1. A opção permitida pela Lei Estadual nº 6.909, de 2008, não significa novo provimento. Mas o desmembramento em um cargo de funções antes concentradas em um único cargo, conforme já previa o art. 16, do ADCT, da Carta alagoana. O cargo de Procurador de Estado na extensão denotativa das suas atribuições, já englobava as funções de assistência judiciária.

2. Não se trata da hipótese do art. 22, do, ADCT da Carta da República

3. Precedentes do S.T.F.

Para tentar expressar o que pretendem os Requerentes, passaremos a transcrever excertos da peça exordial, o que é de especial importância para entender a consulta, que a tomo como do Procurador-Geral do Estado, haja vista que não compete à Procuradoria Geral do Estado prestar



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

consultoria jurídica a servidor público, no caso, **defensores públicos**.

O requerimento é estruturado da adiante forma: **(i)** epígrafe, que transcreve excertos da Lei Complementar nº, 07, de 1991; **(ii)** nome e qualificação dos requerentes; **(iii)** dos fatos, com vários subtítulos a) "dos interesses dos requerentes, b) da inconstitucionalidade da lei, subdividido em I - do nascimento da lei, II - da inconstitucionalidade e da extrapolação do objetivo da lei, III - da insegurança e da intranquilidade, IV - quando será o fim da perplexidade?, e do V - requerimento".

Afirmam os Requerentes que "(...) antes da opção pelo cargo de Defensor Público, **exerciam, concomitantemente,** os cargos de Procurador de Estado e de Defensor Público".¹ (sic) (destaquei)

Em seguida aduzem que por força do Decreto de 28 de março de 2008, foram enquadrados no cargo de Defensor Público. E mais, numa linguagem um tanto quanto confusa, consideram que "(...) a Lei nº 6.909 de 03 de janeiro de 2008, publicada no Diário Oficial do dia 04.01.2008, p. 06, trouxe para aqueles que fizeram a opção a perplexidade em razão de sua inconstitucionalidade".

Informam que a lei guerreada "vem sendo questionada desde o mês de fevereiro do ano em curso". E para demonstrar o "interesse dos postulantes no pedido de restauração da constitucionalidade da lei", afirmam: "a) - a lei como está, não garante ao Procurador optante o cargo de Defensor Público; b) - o debate sobre a edição de uma outra lei reabrindo o prazo de opção, perdura por mais de 6 (seis) meses; c) - essa perplexidade não deve permanecer por mais tempo".

Para justificar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 6.909, de 2008, dizem os requerentes que ela "surgiu no mundo jurídico por força de uma decisão judicial - Ação Ordinária, Proc. nº 001.06.019043-5, que tramita na 17ª vara Cível da Fazenda Estadual da Comarca de Maceió - que determinou o Estado de Alagoas, sob pena de multa diária, implantar o subsídio para a carreira de Procuradores de Estado".

¹ É evidente que aqui há uma imprecisão verbal dos autores. Eles não exerciam concomitantemente os cargos de Procurador de Estado e de Defensor Público, pois se assim fosse estariam incorrendo em acumulação ilícita.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

Adiante, inicialmente em tom professoral, põem em dúvida se "a Ação competente era a Ordinária ou o Mandado de Injunção". Deixando os pendores magisteriais, lançam, agora, desconfianças, suposições, sobre a conduta dos Procuradores de Estado, cargo que acumularam, segundo afirmam, com o de Defensor Público. Eis: "(...) bem como se todos os Procuradores eram suspeitos para patrocinar a defesa do Estado, uma vez que todos eram beneficiários do aumento de salários e, muito menos, o porquê do Estado de Alagoas não ter contratado um escritório jurídico para promover a Defesa do Estado".(sic) E bradam em tom peremptório: "Não devemos olvidar que todos os Procuradores do Estado de Alagoas eram suspeitos - interesse no litígio".

No denominado **inciso II** da inusitada peça os requerentes teorizam sobre a "inconstitucionalidade e da extrapolação do objetivo da lei" nº 6.909, de 2008.

Aduzem os ínclitos Defensores Públicos: "no cabeçário (sic) da lei vamos encontrar o seguinte: 'Dispõe sobre a fixação do valor do subsídio dos Procuradores de Estado de Alagoas e dá outras providências'".²

Partem do raciocínio de que a lei que tinha por objetivo fixar o valor do subsídio dos Procuradores de Estado, não poderia dispor sobre a opção pela carreira de Defensor Público nem criar na estrutura da Defensoria Pública os cargos necessários para comportar a opção.

Ademais, em apertada síntese, a opção, que os próprios requerentes por livre e espontânea vontade fizeram, e com o exato discernimento sobre as conseqüências jurídicas, afinal de contas são expertos na matéria, já que têm formação jurídica, agora alegam que é inconstitucional, porquanto entendem que se trata de provimento de cargo sem concurso público.

É no essencial o **Relatório**

Passo ao **mérito**.

De pronto é preciso dizer tratar-se a lei guerreada de instrumento normativo plenamente adequado às normas constitucionais, não havendo a menor necessidade de tanto barulho. Demonstrar a adequação constitucional da Lei Estadual nº 6.909, de 2008, é expor o óbvio, por isso que todo esse

² Suponho que os requerentes desejam com a neo-expressão "cabeçário", na verdade **cabeçalho**, referir-se à ementa da lei.



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

debate sobre o assunto, até com insinuações condenáveis contidas na peça inicial, seria desnecessário.

I - o nascimento da lei

A etapa que antecede a inauguração do processo legislativo, que começa com a **iniciativa**,³ é momento meta-jurídico, para a formação do instrumento normativo. Mesmo que esse momento, que antecede a lei, tenha fatos juridicizados pelo direito. O ponto é: a razão da iniciativa legislativa não tem a menor relevância para a validade, formal ou material, do documento normativo criado. Não integra o processo legislativo.

Assim, o fato da Lei nº 6.909, de 2008, ter sido antecedida de uma ação judicial, ou mesmo por uma greve de servidores, em nada interfere na sua formação jurídica. São as razões da lei, os motivos colhidos no plano social, que impulsionam a criação normativa, cuja função visa formar a vontade do poder jurídico-político. Consiste no processo de avaliação sobre a necessidade da lei, as negociações que surgem para possibilitar a regulação de determinada matéria. Na fase pré-legislativa as autoridades normativas buscam construir um consenso para que seja possível a criação de um novo documento normativo. Nela interferem os mais diversificados atores, como os movimentos sociais, por meio dos seus representantes, a imprensa etc. Os documentos normativos que inovam originariamente o ordenamento jurídico não surgem da vontade de um único poder político.

Na fase pré-legislativa nem tudo se consome no tempo e no espaço. A parte mais rica desse momento esvai-se com o passar do tempo. Impossível registrar em sua inteireza as tensões que surgem, a construção do consenso, os sentimentos, as pressões sociais etc. Mas algo fica marcado. Há registros em, digamos, documentos não jurídicos, como jornais, revistas, fitas de vídeo etc. Só que aqui **os registros ficam à margem do direito**. A não imanência nesse sentido consiste no **irrelevante juridicamente**, no entanto rico para outros setores do conhecimento. Embora a doutrina ressalte a importância de se conhecer as circunstâncias que animaram a produção normativa, tendo em vista as futuras interpretações, o fato é que do ponto de vista jurídico a importância é relativa.

³ "Na fase de iniciativa englobam-se os actos propulsivos de procedimento legiferante. A função específica desta fase é, pois, 'colocar em andamento' o poder legislativo, fornecendo-lhe o impulso jurídico necessário para a seqüência procedimental". J. J. GOMES CANOTILHO, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 872.



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

Assim, as insinuações dos autores quanto à conduta dos Procuradores de Estado na condução ação nº 001.06.019053-5, não tem qualquer relação com a validade da Lei Estadual nº 6.909, de 2008. O que se tem no mundo jurídico é uma lei ordinária que dentro dos parâmetros constitucionais fixou a remuneração da categoria dos Procuradores de Estado. A ação judicial, embora isso seja óbvio, não compõe etapa do processo legislativo.

II - Do conteúdo da lei (lei específica)

Os requerentes confundem instrumento normativo (lei) com as normas (o conteúdo da lei), por isso afirmam que a lei guerreada extrapolou os seus objetivos. Ou seja, na ementa anunciou que iria tratar do valor dos subsídios dos Procuradores de Estado e no seu corpo versou também sobre a opção pela carreira de Defensor Público, conforme se vê no art. 5º.

Mas a questão não é bem assim. A Lei Complementar nº 95, de 1998, regula o modo de elaborar os enunciados prescritivos com o objetivo de melhorar a sua qualidade para que sejam cumpridos de forma satisfatória. Congrega um conjunto de prescrições que tem como objetivo regular a conduta dos redatores dos documentos normativo, para que se apresentem de forma bem estruturada, possibilitando, assim, uma melhor compreensão.

Estabelece o diploma normativo mencionado, que um documento normativo, uma lei, por exemplo, será estruturada em três partes básicas: **(i)** preliminar;⁴ **(ii)** normativa,⁵ e **(iii)** final.⁶ É a forma de apresentação do veículo normativo, denominado lei em sentido amplo.

A **ementa**⁷ significa o **sumário do conteúdo** de um documento normativo, porquanto tem a função de descrever o

⁴ Compreende a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas.

⁵ Compreende o texto das normas de conteúdo substantivo relacionada com a matéria regulada.

⁶ Compreende as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

⁷ LEI COMPLEMENTAR Nº 95/98.

“Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei”.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

conteúdo essencial da matéria regulada, possibilitando a identificação exclusiva, rápida e clara do instrumento normativo.⁸

Na ementa, ou rubrica, são indicados os pontos **principais** do objeto da regulação. É a síntese do objeto das normas que serão construídas a partir dos enunciados prescritivos. É a sinopse do assunto que se pretende regular por meio do novo instrumento introdutor de normas. A ementa é **informativa** da matéria versada nos enunciados prescritivos do ato normativo.⁹

Mas a ementa não esgota, e nem poderia, toda a matéria contida na lei. A ementa é como um mapa. O mapa que representa uma cidade tem que ser menor que a cidade. Se o mapa tiver tudo que a cidade tem, não seria mais um mapa, mas a própria cidade. A ementa não pode conter tudo que há dentro da lei, pois se assim fosse, seria a própria lei. Por isso é comum, por meio da cláusula "e outras providências", o anúncio de matérias complementares que não necessitariam estar explicitadas na ementa.

Assim, a denominada "lei específica" tem que ser entendida dentro de uma visão sistemática, não como uma expressão isolada.

Com efeito, dispõe a Constituição Federal no inciso X, do art. 37, que a remuneração dos servidores reclama a edição de **lei específica**. Instrumento normativo que veicule especificamente normas (conteúdo, enunciado prescritivo) sobre remuneração.

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;"

⁸ Segundo OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, "a rubrica ou ementa da lei é a parte do preâmbulo que sintetiza o conteúdo da lei, a fim de permitir de modo imediato, o conhecimento da matéria legislada". **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, Volume 1, 2ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1979, p. 278.

⁹ Exemplo de ementa: "Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal".



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

Foi a EC n° 19, de 1998, que introduziu a necessidade de **lei específica**, antes dela era assim:

"X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;"

A motivação era impedir que o Poder Judiciário, desprovido da função legislativa, fixasse remuneração dos servidores públicos.¹⁰ A lei - e apenas a lei - é fonte formal a fundamentar o dispêndio legítimo de recursos públicos para pagamento de pessoal.

Mais, tanto o valor inicial da remuneração quanto as modificações ao valor inicialmente fixado, só poderão ocorrer por **lei** no seu **sentido formal**. Assim, os aumentos por meio de outros instrumentos normativos que não a lei, como era comum, estão definitivamente abolidos da Administração Pública.¹¹

Outro ponto a ser considerado é que quando a Constituição fala em **legalidade específica** quer acentuar que na definição e na alteração do valor remuneratório dos servidores públicos, o que importa é **clareza** dos ditames normativos e a **certeza** dos conteúdos neles havidos para o controle social. Ou seja, que as **normas** contidas no **instrumento normativo** sejam claras e proporcionem certeza quanto à remuneração.

Ademais, a Constituição Federal quando reclama lei específica se refere à remuneração dos servidores, a denominada **opção** não é matéria de lei específica. Assim, tomando o sentido de lei específica como o de lei única, que não é o melhor, não poderia a fixação do subsídio dos Procuradores de Estado estar numa lei que versasse sobre matéria diversa. Mas nada impede que a opção venha para uma lei específica que, por albergar um tema correlato, não perde sua especificidade.

¹⁰ "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia." (Súm. 339-STF)

¹¹ "Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto n. 01, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min; Carlos Velloso, julgamento em 16-12-04, DJ de 1º-2-05)



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

Em nenhum momento, pelo fato de prever a opção dos Procuradores de Estado pela carreira de Defensor Público, a lei atacada perdeu a especificidade quanto à matéria relativa à remuneração dos Procuradores. Tanto é que a ementa explicita o assunto concernente ao subsídio, e aloja a opção dentro da cláusula "outras providências". A opção é uma outra providência que não demandaria uma lei própria, muito menos específica, por isso inserida numa lei que cuida de outro assunto, mas que com ela, a opção, tem ligação. É economia do processo legislativo. Editar uma lei específica para a opção seria um exagero.

A atacada Lei Estadual nº 6.909, de 2008, por qualquer ângulo que se olhe consiste em lei específica e, portanto, não extrapolou o seu objetivo, que é o de fixar o valor do subsídio da carreira de Procurador de Estado.

III - a opção

Ninguém dúvida, e nisso os autores dizem o que é patente, da necessidade da investidura em cargo ou emprego público preceder à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. A doutrina,¹² bem como a jurisprudência, especialmente do Supremo Tribunal Federal, é copiosa sobre a impossibilidade de transposições em caso de carreiras diversas.

O presente caso não se trata de transposições de carreiras diversas. Mas de mera separação, será mostrado adiante, de atribuições entre carreiras.¹³

¹² "O nefando expediente a que se alude foi algumas vezes adotado, no passado, sob a escusa de corrigir desvio de funções ou com arrimo na nomenclatura esdrúxula de 'transposição de cargos'. Corresponde a uma burla manifesta do concurso público. É que permite a candidatos que ultrapassaram apenas concursos singelos, destinados a cargos de modesta expressão - e que se qualificaram tão-somente para eles -, venham a aceder, depois de aí investidos, a cargos outros, para cujo ingresso se demandaria sucesso em concursos de dificuldades muito maiores, disputados por concorrentes de qualificação bem mais elevada". CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, **Regime dos Servidores da Administração Direta e Indireta**, 3ª edição, Malheiros editores, São Paulo, 1995, p. 55.

¹³ O S.T.F. na **ADI 1.591**, entendeu ser constitucional a junção de carreiras com correlação de atribuições, para a criação de uma terceira carreira. Os cargos de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais foram extintos para a criação da carreira única de Agente Fiscal do Tesouro. Conforme salientou o MIN. MARCO AURÉLIO no julgamento da **ADI 3.720**, "da mesma forma que o Supremo admitiu a junção de carreiras, a integração a uma terceira carreira - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.591-5/RS -, há de entender em harmonia com a Carta Federal situação inversa, na qual verificada simplesmente a cisão de carreira que se mostrava única e que, ante o surgimento da Defensoria Pública, veio a ser preservada quanto ao Contencioso Geral e à Consultoria Geral".
"EMENTA: Unificação, pela Lei Complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes,



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

Também é de império que fique claro que a opção contida na Lei Estadual nº 6.909, de 2008, não se refere à hipótese do art. 22 do ADCT,¹⁴ que não se fez vinculado, em termos de aproveitamento, a ingresso no serviço público mediante concurso. O mencionado dispositivo cuidava de questão pontual que já se esgotou no tempo.

A matéria veiculada na lei caeté consiste na opção viabilizada aos Procuradores de Estado a permanência como Procuradores de Estado ou o deslocamento para a Defensoria Pública, em face do desmembramento da carreira. Eis o ponto.

Estabelece o art. 5º, da Lei Estadual nº 6.909, de 2008:

"Art. 5º Aos Procuradores de Estado que se encontrem em exercício na Defensoria Pública Geral do Estado, será facultada a opção, de forma irretroatável e no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação desta lei, pelo ingresso definitivo na carreira de Defensor Público, submetidos ao regime jurídico próprio da carreira, conforme dispõe o parágrafo único do art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual."

O que ocorre em Alagoas é uma cisão de carreira, que congregava as duas atribuições. Assim, de pronto se pode afirmar, que a opção permitida pela Lei Estadual nº 6.909, de 2008, **não significa novo provimento**, mas a mera concentração em um cargo de funções sempre exercidas por determinação legal.

Quando os Procuradores de Estado ingressaram no serviço público estadual competia à Procuradoria Geral do Estado as atribuições de defensoria pública. As atribuições do Procurador de Estado abrangiam, portanto, a função de defensor público, já que o órgão prestava assistência judiciária aos legalmente necessitados.

Destarte, os Procuradores de Estado estavam potencialmente habilitados a exercer as funções que hoje estão

de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988. Ação direta julgada, por maioria, improcedente."
Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI.

¹⁴ "Art. 22. É assegurado aos defensores públicos investidos na função até a data de instalação da Assembléia Nacional Constituinte o direito de opção pela carreira, com a observância das garantias e vedações previstas no art. 134, parágrafo único, da Constituição."



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

concentradas com exclusividade na Defensoria Pública. Há, portanto, evidente equivalência da função.

Uma análise **diacrônica** mostra de forma clara a equivalência mencionada no parágrafo acima.

Eis, de forma angusta, a história da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas.

Em 30 dezembro de 1980, por meio da Lei Estadual nº 4.233, a Procuradoria Judicial do Estado fora transformada em Procuradoria Geral do Estado de Alagoas.

"Art. 1º A Procuradoria Judicial do Estado, órgão diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo, passa a denominar-se Procuradoria Geral do Estado, competindo-lhe:

I - representar o Poder Executivo e a Fazenda Estadual em processos judiciais em que figure como autor, réu, assistente ou oponente;

II - promover a cobrança da dívida ativa;

III - prestar assistência judiciária aos necessitados;

IV - promover, judicial ou amigavelmente, as desapropriações de interesse do Estado;

V - opinar nos processos administrativos que envolvam matéria de sua competência;

VI - elaborar informações em mandado de segurança contra ato do Governador, de autoridade da administração direta do Poder Executivo e interpondo recursos quando cabíveis;

VII - firmar convênios de cooperação e prestação recíproca de serviços com órgãos congêneres das demais Unidades da Federação;

VIII - promover cursos de especialização jurídica em áreas de interesse da administração estadual;

IX - manter entendimento direto e estreita cooperação nos assuntos de interesse comum com a Secretaria da Fazenda;

X - exercer a defesa dos interesses da administração junto aos órgãos de fiscalização financeira e orçamentária, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas." (destaquei).

Conforme se pode perceber, dentre as atribuições da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas, estava a de "prestar assistência jurídica aos necessitados".

Posteriormente, por meio da Lei Estadual nº 4.778, de 28 de maio de 1986, foram criados cargos de defensor público e organizados em carreira dentro da estrutura administrativa da Procuradoria Geral do Estado.



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

"Art. 1º Ficam criados e incorporados à estrutura da Procuradoria Geral do Estado, cargos de Defensor Público com atribuições de prestação de serviços de Assistência Judiciária nas Comarcas do interior do Estado".

...na capital do Estado, os serviços de assistência judiciária continuaram a ser prestados pelos Procuradores de Estado.

Tal estrutura se manteve até o advento da Lei Estadual nº 5.011, de 30 de setembro de 1988, que estabeleceu a unificação dos serviços jurídicos do Estado de Alagoas. A advocacia do Estado e a advocacia dos necessitados estavam agora unidas num só órgão.

Com a edição da Lei Complementar nº 07, (lei orgânica da Advocacia-Geral do Estado de Alagoas), de 18 de julho de 1991, a Procuradoria Geral do Estado de Alagoas passa a ter uma estrutura administrativa, e os Procuradores de Estado um estatuto funcional, compatível com suas atribuições e o novo desenho constitucional.

Dispõe o art. 1º da mencionada lei: "A Advocacia-Geral do Estado, instituição permanente e essencial à administração da justiça, exercida pela Procuradoria Geral do Estado, tem por finalidade a preservação dos interesses públicos, o resguardo e controle da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e demais princípios da Administração Pública e o exercício da advocacia pública do Estado".

Todavia, no art.88, da Lei Complementar nº 07, de 1991, havia norma que estabelecia que até organizada Defensoria Pública seria mantida a Procuradoria da Defensoria Pública. Eis:

Art. 88. Até que organizada a Defensoria Pública, consoante dispuser Lei Complementar Federal específica, será mantida a Procuradoria de Defensoria Pública, e exercidas, por Procuradores de Estado, para tal fim designadas as atividades de orientação jurídica e de representação judicial de que trata o art. 5º, inciso LVXIV da Constituição Federal.

A Procuradoria da Defensoria Pública era órgão interno da estrutura administrativa da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas.

Em 20 de julho de 2001, a Lei Estadual nº 6.258 instituiu a Defensoria Pública do Estado de Alagoas, permitindo, no entanto, que os "Procuradores de Estado que, na data da promulgação desta lei, estejam exercendo atividades próprias de assistência judiciária, junto à Procuradoria de



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

Defensoria Pública da Procuradoria Geral do Estado, podem continuar a exercê-las na Defensoria Pública Geral do Estado de Alagoas, sem prejuízo dos direitos, garantias e prerrogativas dos cargos que ocupam.”¹⁵

O que se pode perceber, é que a Procuradoria Geral do Estado de Alagoas até 20 de julho de 2001 congregava a um só tempo as funções de contencioso geral, consultoria jurídica e defensoria pública. E mesmo após a criação da Defensoria Pública, e até mesmo para torná-la viável, haja vista a deficiência de Defensores Públicos, a lei permitiu que os Procuradores de Estado que estiverem exercendo as funções de assistência judiciária continuassem a exercê-las, como forma, repito, da viabilização do novo órgão, que não contaria, no momento da sua criação, com número suficiente de Defensores Públicos.

Com efeito, não se pode deixar de considerar como premissa inafastável, que as carreiras são contíguas, porquanto os Procuradores de Estado sempre exerceram funções próprias de seu cargo conforme dispôs a lei. Não há porque se falar de novo provimento em cargo público.

Os Procuradores de Estado aos quais fora facultada a opção, sempre tiveram como atribuição a de prestar assistência judiciária aos menos favorecidos. A lei alagoana, haja vista que a situação contingente não poderia perdurar infinitamente, determinou a concentração das atribuições de assistência judiciária num único cargo: o de Defensor Público. Houve um desmembramento das atribuições dos Procuradores de Estado, haja vista que os Procuradores de Estado estavam habilitados a exercer as funções que denominados de defensoria pública, porquanto as atividades típicas de defensoria estavam embutidas nas atividades dos Procuradores de Estado e, antes da Lei Estadual nº 6.258, de 2001, da própria Procuradoria Geral do Estado.

Aliás, o que já tinha proporcionado o parágrafo único, do art. 16 do ADCT da Carta alagoana:

“Parágrafo Único. Assegurar-se-á aos atuais Procuradores de Estado faculdade de opção, de forma irretratável, entre as carreiras de Procurador de Estado e de Defensor Público.”

¹⁵ **Art. 73. Os Procuradores de Estado que, na data da promulgação desta lei, estejam exercendo atividades próprias de assistência judiciária, junto à Procuradoria de Defensoria Pública da Procuradoria Geral do Estado, podem continuar a exercê-las na Defensoria Pública Geral do Estado de Alagoas, sem prejuízo dos direitos, garantias e prerrogativas dos cargos que ocupam.”**



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

Se a carreira de Procurador de Estado congregava as duas atribuições, facultar a opção desvela, sobretudo, o imperativo vocacional, perfeitamente ajustado ao interesse público. O Procurador de Estado, livremente, vai para o lado que se achar melhor situado conforme suas aptidões.

A norma alagoana (legal e constitucional), em nada vulnera o art. 22, do ADCT da Carta da República, uma vez que ali o pressuposto era outro, que representava o momento de transição constitucional. Embora existam **dois textos**, mas a **norma** que consiste no sentido que construímos a partir do texto, é **uma só**. As normas jurídicas são as significações que a leitura do texto desperta em nosso espírito e, nem sempre, coincidem com os artigos em que o legislador distribui a matéria, no corpo escrito da lei. O texto consiste num conjunto de palavras que formam os enunciados prescritivos; já a norma jurídica é o produto da sua interpretação. Finda a interpretação, surge a norma jurídica. Assim, o art. 16 do ADCT da Carta Caeté e o art. 5º da Lei Estadual nº 6.909, de 2008, expressam uma única norma.

As normas jurídicas apresentam forma implicacional em que se enlaça certa **conseqüência** à realização condicional de determinado evento descrito no **antecedente**. A hipótese é a parte da norma descritora de uma situação de possível ocorrência no mundo. A conseqüência prescreve uma relação deontica. Os textos normativos alagoanos servem-se do mesmo antecedente e prescrevem a mesma conseqüência.

As normas, portanto, possuem uma estrutura lógica comum, integrada por uma hipótese, um nexos atributivo e uma conseqüência. Mas a configuração dessa estrutura requer um trabalho ingente de composição do intérprete. Em todas as normas jurídicas encontramos a mesma estrutura sintática, não obstante seu revestimento verbal não obedecer a uma forma padrão, como bem observa EDUARDO GARCIA MAYNEZ: "*Mas lo que debe preocuparnos no es ropaje verbal, sino la estructura lógica de la prescripción*".¹⁶ Assim, traduzindo ou recompondo logicamente as diversas modalidades verbais, temos sempre "se se dá um fato F qualquer, então o sujeito S deve fazer ou deve omitir ou pode fazer ou omitir conduta C ante outro sujeito".

No presente caso temos a seguinte **norma jurídica**:

Hipótese: dado o fato de Procuradores de Estado se encontrarem no exercício de funções de defensoria pública (critério material), no dia 03 de janeiro de 2008 (critério temporal), no Estado de Alagoas (critério espacial);

¹⁶ **Diálogos Jurídicos**, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 25.



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

Conseqüência: surge uma relação jurídica entre o Procurador de Estado (sujeito ativo) e o Estado de Alagoas (sujeito passivo), na qual lhe é **permitido**¹⁷ fazer opção pelo cargo de Defensor Público.

O Supremo Tribunal Federal ao analisar caso semelhante do Estado de São Paulo, assim decidiu:

EMENTA - DEFENSORIA PÚBLICA - PROCURADORES DO ESTADO - OPÇÃO. É constitucional lei complementar que viabiliza a Procuradores do Estado a opção pela carreira da Defensoria Pública quando o cargo inicial para o qual foi realizado o concurso englobava a assistência jurídica e judiciária aos menos afortunados. ADI 3720/SP-SÃO PAULO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a) :Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 31/10/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Assim, a opção objeto de discussão no presente caso, nada mais é que a **ultimação** de uma cisão de carreira que se mostrava única e que, ante a criação da Defensoria Pública, veio a ser preservada quanto à sua competência constitucional, ex vi do art. 132 da Carta Federal.¹⁸ Se não fosse por meio de tais expedientes normativos, a estruturação da Defensoria Pública no Estado de Alagoas não teria se concretizado.

IV - os cargos criados

No que diz respeito aos cargos criados, conforme dispõe o § 1º, do art. 5º, da Lei Estadual nº 6.909, de 2008, passam a compor a estrutura administrativa da Defensoria Pública, dentro do quantitativo de cargos já existentes. Diz a lei:

"§ 1º Ficam automaticamente criados, no Quadro da Defensoria Pública do Estado de Alagoas, os cargos correspondentes ao número de Procuradores que realizarem a opção prevista no caput, na forma a ser disciplinada por decreto."

A criação já tem uma previsão genérica, porquanto se sabe a quantidade de Procuradores de Estado no exercício das funções de defensoria pública. Poderia a lei ter criado o

¹⁷ Segundo LOURIVAL VILANONA. "O conectivo dever-ser triparte-se em três relacionais específicos: obrigatório (O), proibido (V) e permitido (P)." **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**, editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p. 37.

¹⁸ "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**

número total de cargos de Defensores Públicos, no exato número dos Procuradores de Estado que exercem as mencionadas funções. Mas preferiu limitar o total ao número dos que fizeram opção.

Os cargos, contudo, foram criados no quadro da Lei Delegada nº 23, de 15 de abril de 2003, com a redação dada pela Lei Estadual nº 6.627, de 20 de outubro de 2005. Não se trata de cargos contíguos ao quadro existente. São cargos criados dentro, no interior, do quadro existente. São cargos de Defensor Público.

A lei poderia não ter criado cargo algum, e os Procuradores de Estado que fizeram opção passariam a ocupar os cargos já existentes. No entanto, se assim fosse, haveria uma diminuição dos cargos existentes no quadro da Defensoria Pública, por isso a opção de se manter a atual quantidade.

Assim, os Procuradores de Estado que fizeram opção pela carreira de Defensor Público, passaram a ocupar, conforme sua classe respectiva, cargo de Defensor Público do quadro da Lei Delegada nº 23, com as alterações da Lei Estadual nº 6.627, de 2005, e da Lei Estadual nº 6.909, de 2008.

O quadro previsto no Anexo da Lei Estadual nº 6.627, de 2005, era assim:

CARGO	CLASSE	SÍMBOLO	QUANTIDADE	VALOR (R\$)
Defensor Público	4 ^a	DP-D	05	
Defensor Público	3 ^a	DC-C	10	
Defensor Público	2 ^a	DP-B	15	
Defensor Público	1 ^a	DP-A	40	

Como apenas dois Procuradores de Estado fizeram opção pela carreira de Defensor Público, um da 2^a classe e outro da 3^a classe, o quadro previsto no Anexo Único da Lei Estadual nº 6.627, de 2005, passa vigor com os seguintes quantitativos:

CARGO	CLASSE	SÍMBOLO	QUANTIDADE	VALOR (R\$)
Defensor Público	4 ^a	DP-D	05	
Defensor Público	3 ^a	DC-C	11	
Defensor Público	2 ^a	DP-B	16	
Defensor Público	1 ^a	DP-A	40	

Não há criação de cargos específicos, distintos, para os optantes. Há a criação de cargos, limitado pelo número de optantes, na carreira de Defensor Público, para que não haja a diminuição da quantidade de cargos hoje existentes.



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

E mais, a lei não criou o cargo de Defensor Público, este já existia, o que ela fez foi aumentar o quantitativo de cargos. Então, *data vênia*, completamente equivocado o pensamento dos autores quando indagam: "*Portanto, sendo a opção uma escolha entre duas ou coisas preexistentes - devem existir primeiro - . Pergunta-se: como fundamentar a opção por um cargo que é criado no momento ou após a opção? Isto é opção?*" (sic).

Conforme afirmado, a lei não criou o cargo de Defensor Público, e mesmo que tivesse criado tal circunstância não elidiria a opção, nem a tisanaria de inconstitucionalidade. É impossível fazer-se opção pelo inefável, pelo que não existe, mas nada impede que o objeto da opção seja criado momento antes. Um segundo antes. Mas um aspecto é fundamental: ele sempre irá existir antes da opção. É um imperativo lógico, que não se mostra aos nossos olhos sem um exercício de abstração lógica. São momentos que podem se exibir no mesmo instante, mas que logicamente são cindíveis, separáveis. Vem um depois o outro.

No caso do cargo, pode até estar na mesma lei a possibilidade da opção e o cargo criado. Mas embora no mesmo documento normativo, o cargo existirá, cronologicamente, pelo menos um segundo antes da opção. Impossível seria a opção sem a prévia existência do cargo. A norma que cria o cargo entrará em vigor um momento antes da norma que permite a opção, justamente para viabilizar juridicamente a opção. Embora no mesmo instrumento normativo, são normas distintas: a que cria o cargo; e a que permite a opção.

Todavia, no caso sob análise, o Procurador de Estado que optou pela carreira de Defensor Público passou a ocupar um dos cargos de Defensor Público a que se refere o Anexo da Lei Delegada nº 23, de 15 de abril de 2003, com a redação dada pela Lei Estadual nº 6.627, de 20 de outubro de 2005, ficando enquadrado na classe correspondente ao cargo de Procurador de estado anteriormente ocupado.

Tudo para impedir a diminuição no quantitativo de cargos, já que a Defensoria Pública já com contava com o trabalho do Procurador de Estado optante, criou um cargo de Defensor Público para cada opção realizada. Do contrário, perderia cargo, tendo em vista que o Procurador de Estado optante já exercia as funções de assistência judiciária.

Conclusão

Por todo o exposto, entendo que não há inconstitucionalidade a macular o instrumento normativo objeto de análise neste processo administrativo.



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

Quanto aos pontos *de lege ferenda* envolvidos nos autos, nova lei para reabrir o prazo de opção, por se tratar de política legislativa, que atende a aspectos de conveniência e oportunidade, não cabe ao parecer imiscuir-se.

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

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, Centro de Estudos, em Maceió, 06 de novembro de 2008.

Gabriel Ivo
Procurador de Estado