



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

Processo n.º: 24100952-2

Relatora: Conselheira Substituta Alda Magalhães

Órgão: Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase)

Modalidade/Tipo: Medida Cautelar

Exercício: 2024

Interessados: Ministério Público de Contas; Diretora-Presidente da Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase)

Advogados: Procuradoria-Geral do Estado (PGE-PE)

DECISÃO CAUTELAR

Cuida-se de medida cautelar decorrente de representação formulada pelo Ministério Público de Contas (MPC) em face da Diretora-Presidente da Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase), com gênese em Notícia de Fato instaurada pelo órgão ministerial em 31.07.2024, a fim de apurar irregularidades na contratação temporária de 28 (vinte e oito) advogados pela Funase.

O *Parquet* acusa suposto conflito entre as atribuições dos advogados a serem admitidos pela Funase — descritas no Anexo I da Portaria Conjunta SAD/FUNASE n.º 109/2024, que veicula o edital da seleção pública — e as prerrogativas constitucionais da Defensoria Pública do Estado (DPPE) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE-PE).

Relata que, instada a se manifestar sobre a controvérsia, a DPPE, ao examinar as responsabilidades atribuídas aos advogados da Funase, aponta: (i) falta de detalhamento das atividades; (ii) prescindibilidade de atuação por advogado em certas atividades; (iii) usurpação de funções institucionais da Defensoria; (iv) impossibilidade de compartilhamento de competência exclusiva da Defensoria com advogados contratados pela Funase; (v) conflitos de interesses prejudiciais à defesa adequada dos direitos dos adolescentes; e (vi) atribuições exclusivas pertencentes à PGE-PE.

Ainda, destaca a conclusão da DPPE de que, embora retificado o edital em 15.08.2024 para suprimir algumas atribuições previstas, a admissão de advogados para o exercício de atividades que competem à Defensoria ou à PGE-PE seria “desnecessária e inconstitucional”, pelo que se posiciona de forma contrária à referida contratação, reafirmando “sua competência exclusiva para a defesa dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei”.

Noutro giro, o MPC frisa que a PGE-PE, em sua manifestação, caminhou na **contramão** da argumentação da DPPE, ao justificar que a retificação do edital pela Funase



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

teria sanado a alegada colidência de atribuições, de modo que as atividades remanescentes não se confundiriam com as competências do referido órgão consultivo e da DPPE.

Ainda, menciona a citação pela PGE-PE de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (arts. 90, § 3º, e 94, III), da Lei Federal n.º 12.594/2012 (art. 12), que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), e da Resolução n.º 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que dispõe sobre o Sinase, com o fito de defender a tese de que as equipes multiprofissionais que atendem adolescentes em conflito com a lei devem ser compostas por advogados.

Um passo adiante, o *Parquet* ressalta o posicionamento da PGE-PE no sentido de que as atribuições elencadas no anexo do edital da seleção pública **não** usurpariam sua competência privativa, mas representariam ação instrumental de auxílio à Funase e à DPPE. Mais, expõe que a PGE-PE noticia a existência de decisões judiciais que teriam determinado à Funase a contratação de advogados para as equipes de referência de suas unidades. Ressalta o pleito do órgão consultivo de arquivamento da Notícia de Fato instaurada pelo MPC, diante da alegada higidez do processo seletivo lançado.

Munida das manifestações dos órgãos supracitados, a representante do MPC alicerça o pedido de cautelar formulado sobre plúrimos fundamentos, sintetizados a seguir.

De partida, assevera o conflito de interesses entre os advogados contratados pela Funase para verificação da legalidade no acolhimento dos socioeducandos e a própria Fundação a que estariam subordinados, responsável pelo sistema socioeducativo.

Noutra via, cita o art. 4º, VI e VII, da Lei Complementar Estadual (LCE) n.º 124/2008, que disciplina o funcionamento da DPPE, como fundamento para a **função institucional da Defensoria Pública** no patrocínio de interesses de adolescentes e na atuação junto a estabelecimento de internações de adolescentes com o fito de assegurar a proteção de sua cidadania, bem assim de seus direitos e garantias individuais.

Sustenta que, a despeito da supressão de certas atividades previstas no anexo do edital do processo seletivo, em retificação publicada no D.O.E. em 16.08.2024 (Doc. 14), as atribuições remanescentes configurariam **funções típicas da DPPE**, a saber: (i) acompanhamento dos pedidos de substituição e de extinção de medida socioeducativa; (ii) atendimento aos socioeducandos e familiares; e (iii) utilização de todos os meios jurídicos necessários a garantir a legalidade e finalidade no atendimento inicial, na internação provisória, nas medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade e de internação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

sanção dos adolescentes/jovens (itens 03, 08, 17 do Anexo I do Edital do Processo Seletivo, respectivamente, após a publicação da errata).

Rememora o repertório jurisprudencial desta Corte em que julgadas **ilegais** contratações de advogados pela Funase, anomalia que persistiria desde o longínquo ano de 2009 (Processo T.C. n.º 0903422-5, n.º 1101992-0, n.º 1306050-8 e n.º 1925056-3). Em específico, salienta que as reiteradas admissões temporárias de advogados pela referida fundação nos últimos 15 (quinze) anos teriam se preordenado **não** apenas à **manutenção** do “quadro” desses profissionais, mas à sua **ampliação**: “Em 2009, foram 11 (onze) advogados contratados temporariamente (Processo TC n.º 0903422-5). Em 2010, foram 13 (Processo TC n.º 1101992-0). E, agora, lança-se edital para contratação temporária de 28 advogados.”

Menciona outros julgados da Casa em que assentada a irregularidade da contratação de advogado para prestar serviços de assistência judiciária gratuita a munícipes, sob pena de ofensa à competência constitucional reservada à DPPE (Processos T.C. n.º 1822856-2 e n.º 1851882-5). Cita acórdão do STF que afirma a competência exclusiva da Defensoria Pública na assistência jurídica gratuita aos necessitados (ADI n.º 4.163).

Sobre a **vulneração às atribuições finalísticas da DPPE**, o MPC conclui competir à Funase, como órgão da administração pública estadual, instar a Defensoria Pública a disponibilizar profissional para atuar junto a jovens sob sua custódia, por força do princípio da integração previsto nas normas do Sinase.

Em contraponto à manifestação da PGE-PE, o *Parquet* demonstra como o referido órgão consultivo do Executivo estadual, na transcrição dos dispositivos da Resolução Conanda n.º 119/2006, do ECA e da Lei Federal n.º 12.594/2012, teria omitido a expressão “defesa técnica” que acompanha o vocábulo “advogado” na antedita Resolução e o termo “advogado” nas leis federais prefaladas. Mais, assevera que a figura de um advogado, para defesa técnica, na equipe multiprofissional, como preconiza a Resolução n.º 119/2006 do Conanda, **jamais** poderia ser interpretada como advogado contratado pela própria Funase.

Lado outro, em relação às decisões judiciais invocadas pela PGE-PE, o órgão ministerial atesta inexistir decisão judicial a autorizar que a Funase realize seleção precária de 28 advogados, mediante contratação temporária. Além disso, reforça que, no bojo do Processo TJ-PE n.º 0000722-16.2017.8.17.0640 (Doc. 06), o juiz sentenciante reconhece que os profissionais admitidos temporariamente pela Funase atendem a necessidades **permanentes** da instituição, e **não transitórias**, de sorte que deveriam ser admitidos via



concurso público. No ponto, o MPC enfatiza que decisão judicial **não** deve servir de escudo para descumprimento dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, mormente o do concurso público e o da segregação de funções.

Ainda, a representante do *Parquet* pontua, dentre as atribuições constantes do Anexo I do edital da seleção pública, **funções exclusivas da PGE-PE**, quais sejam: (i) realizar trabalhos de caráter técnico na área jurídica; (ii) prestar apoio em assuntos de natureza jurídica e normativa às diversas áreas da Funase; (iii) zelar pela observância da legalidade e finalidade dos atos administrativos e das atividades da Funase; (iv) assessorar a chefia imediata em especialidade jurídica; (v) desempenhar outras atividades jurídicas correlatas; (vi) elaborar os mapas jurídicos e encaminhar aos setores competentes, no prazo previsto; e (vii) prestar atendimento jurídico nas demandas solicitadas pelos gerentes, coordenadores e assessores técnicos das unidade socioeducativas.

Ademais, transcreve excertos da consolidada jurisprudência do STF em que reafirmado o princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual, na forma do art. 132 da Constituição Federal (ADIs n.º 4.843 e n.º 5.215). Reaviva oportunidade em que a Segunda Câmara deste Tribunal analisou a **(des)obediência** do Estado de Pernambuco ao antedito postulado constitucional e assentou que o modelo pernambucano vem **claudicando**, desde a edição da LCE n.º 02/1990, quanto à obrigatoriedade de observância do art. 69 do ADCT da CF/88 e dos princípios da exclusividade e da unicidade orgânica da PGE-PE.

No fecho, o *Parquet* reacende a lembrança das diversas ocasiões em que esta Casa julgou **ilegais** contratações de advogados pela Funase. Sustenta que a contratação ora intentada pela Funase, além de eternizar anomalia que se perpetuaria há 15 (quinze) anos, implicaria onerar o erário estadual por meio da admissão de terceiros para o exercício de funções desempenhadas por servidores já remunerados pelos cofres públicos, enquanto titulares de cargos efetivos nas respectivas instituições competentes (DPPE e PGE-PE).

Portanto, solicita a concessão da medida cautelar vindicada, *inaudita altera pars*, a fim de determinar a suspensão da seleção pública empreendida pela Funase para contratação temporária de 28 (vinte e oito) vagas advogados, bem como a formalização de auditoria especial para aprofundamento do mérito e para apuração das responsabilidades, haja vista os indícios de descumprimento de determinações desta Corte.

Analiso.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

De início, saliento ser a medida cautelar de urgência instrumento utilizado em casos de plausibilidade do direito invocado e de receio de dano irreparável ou de difícil reparação. Assim, a demora do processo de conhecimento precisa ser comprovadamente prejudicial ao resultado útil final, tornando ineficaz e não efetiva a prestação jurisdicional.

Pois bem.

À luz das evidências trazidas nos autos, sublinho preenchidos os pressupostos autorizadores para a concessão da tutela acautelatória pleiteada.

Como comprovação da **fumaça do bom direito** afirmada pelo órgão ministerial, anoto que as atribuições elencadas do Anexo I do edital de seleção pública, mesmo após retificação da veiculada pela Portaria Conjunta SAD/Funase nº 120, de 15 de agosto de 2024 (Doc. 09), parecem coincidir estritamente ora com a função de consultoria jurídica da Administração Indireta autárquica-fundacional atribuída com **exclusividade** a um único órgão de advocacia pública estadual (art. 132 da CF/88), qual seja, a PGE-PE, ora com a competência **privativa** da Defensoria Pública na assistência jurídica de adolescentes sujeitos a medidas socioeducativas (art. 4º, VI e VII, da LCE nº 124/2008).

Ademais, como indicado pelo *Parquet*, a seleção pública examinada parece eivada de indícios de vícios colidentes com firme e farta jurisprudência da Suprema Corte em relação às competências constitucionais pertencentes com exclusividade aos órgãos supracitados (ADIs n.º 4.163, n.º 4.843 e n.º 5.215). Aqui, reavivo recente decisão do STF no bojo da ADI n.º 7.218, na qual se reafirmou a compreensão sobre a inadmissibilidade de contratação de cargos paralelos às procuradorias estaduais para o exercício da função de assessoramento jurídico de fundações:

São inconstitucionais — por **ofensa ao princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual** (art. 132, caput, CF/88) — normas locais que preveem **cargos e carreiras de advogado ou de procurador para viabilizar a criação ou a manutenção de órgãos de assessoramento jurídico no âmbito de autarquias e fundações estaduais**. (STF. Plenário. ADI 7.218/PB, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11/03/2024, Info 1127). (grifei)

Ao que me parece, nesta cognição sumária, admitir raciocínio diverso implicaria subversão do esquema organizatório-funcional fixado pelo constituinte originário de 1988.

Demais disso, as decisões judiciais citadas pela PGE-PE não aparentam se alinhar à tese por esta levantada de que o processo seletivo formalizado pela Funase atenderia ao cumprimento de ordens do Judiciário pernambucano, pois, conforme destacado pelo MPC, as



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

sentenças proferidas ressaltaram a necessidade de realização de **concurso público** pela Funase em vez da **prática irregular** de se valer de contratações temporárias para preenchimento de funções permanentes, sem estrita observância ao art. 37, IX, da CF/88. Em adição, observo que as decisões invocadas aludiram a contratações de agentes socioeducativos e de outros profissionais, **não de advogados**.

Ainda que não fosse o aparente cenário de vulneração aos papéis constitucionais da DPPE e da PGE-PE, a admissão temporária de advogados pela Funase para defesa de direitos dos adolescentes sujeitos à custódia da própria Fundação aparenta descortinar flagrante conflito de interesses na atuação dos profissionais contratados. Isso porque a isenção técnica esperada desses advogados quanto à fiel verificação de legalidade no acolhimento dos socioeducandos poderia restar comprometida, já que estariam subordinados à Funase, precarizando, assim, a efetiva proteção dos jovens custodiados.

Em *ultima ratio*, conforme rememorado pelo órgão ministerial, a linha jurisprudencial trilhada por esta Corte em relação às contratações de advogados realizadas pela Funase nos últimos 15 (quinze) anos e à claudicância da PGE-PE em avocar o papel institucional a esta outorgado pela ordem constitucional vigente **evidencia a probabilidade do direito** invocado pelo MPC.

A par disso, verifico a iminência da derradeira etapa do processo seletivo aqui sindicado, qual seja, a divulgação do resultado final prevista para **30.08.2024**, a partir de quando será possível, em tese, a convocação dos advogados aprovados. Assim, caracterizado **o perigo da demora**, uma vez que, prestados os serviços pelos advogados porventura contratados, os recursos dos cofres públicos estaduais utilizados para defrontar as despesas da respectiva contraprestação não serão ressarcíveis.

E, por último, mas não menos importante, não se cogite falar em *periculum in mora* reverso, eis que as atribuições dos advogados que a Funase pretende admitir denotam similitude com as prerrogativas da DPPE e da PGE-PE, de sorte que poderiam, ao menos nesta ótica não exauriente, ser exercidas por tais órgãos. É dizer, a **ausência de irreversibilidade** na concessão da cautelar requestada decorre da constatação de que **não haveria excepcional interesse público** na contratação temporária de terceiros para o exercício de funções desempenhadas por servidores já remunerados pelos cofres públicos e titulares de cargos efetivos nas respectivas instituições competentes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

Com efeito, a urgência da situação descrita nos presentes autos reclama a concessão, *in limine e inaudita altera pars*, da cautelar pleiteada.

Outrossim, na forma do art. 13, § 2º, da Resolução T.C. n.º 155/2021, cabível a instauração de auditoria especial com vistas à análise verticalizada, sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade, do processo de seleção pública formalizado pela Funase para contratação de 28 (vinte e oito) advogados, por meio do edital veiculado pela Portaria Conjunta SAD/FUNASE n.º 109/2024 e retificado pela Portaria Conjunta SAD/Funase n.º 120, de 15 de agosto de 2024 (Doc. 09), para o exercício de funções assemelhadas às prerrogativas constitucionais da Defensoria Pública do Estado (DPPE) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE-PE).

Isto posto, e

Considerando a presença de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*;

Considerando a ausência de *periculum in mora* reverso;

Considerando o art. 18 da Lei Estadual n.º 12.600/04, bem como os arts. 1º e 13, § 2º, da Resolução T.C. n.º 155/2021,

DEFIRO, *ad referendum* da Segunda Câmara, o pedido cautelar vindicado.

DETERMINO, com base no disposto no art. 69 da Lei Estadual n.º 12.600/2004, à Diretora-Presidente da Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase), ou quem vier a sucedê-la, que atenda, em atenção aos prazos indicados, se houver, a medida a seguir relacionada:

1. Suspender o processo seletivo simplificado para contratação temporária de 28 (vinte e oito) advogados, formalizado pelo edital veiculado pela Portaria Conjunta SAD/FUNASE n.º 109/2024 e retificado pela Portaria Conjunta SAD/Funase n.º 120, de 15 de agosto de 2024, abstendo-se de proceder a qualquer admissão temporária de advogados decorrentes da referida seleção pública (Prazo: imediatamente);

DETERMINO, ainda, à Diretoria de Controle Externo (DEX) deste Tribunal a abertura de auditoria especial com vistas à análise verticalizada, sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade, do processo de seleção pública formalizado pela Funase para contratação de 28 (vinte e oito) advogados, por meio do edital veiculado pela Portaria Conjunta SAD/FUNASE n.º 109/2024 e retificado pela Portaria Conjunta SAD/Funase n.º 120, de 15 de agosto de 2024 (Doc. 09), para o exercício de funções assemelhadas às prerrogativas constitucionais da Defensoria Pública do Estado (DPPE) e da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

Procuradoria-Geral do Estado (PGE-PE).

CONCEDO à Diretora-Presidente da Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase) o prazo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis, para, querendo, apresentar esclarecimentos sobre esta medida cautelar, em atenção ao art. 14 da Resolução T.C. n.º 155/2021.

COMUNIQUE-SE, com urgência, à Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase), ao MPC, à DPPE e à PGE-PE acerca desta cautelar.

Recife, 27 de agosto de 2024.

Alda Magalhães
Conselheira Substituta