Procedência: Secretaria de Estado de Saúde

Interessados: Superintendência de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Saúde e Servidores das carreiras de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde – EPGS – e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde – AEPS

Número: 15.892

Data: 03 de julho de 2017

Classificação temática: Servidor Público. Remoção ou transferência.

Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DOS CARGOS DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS E GESTÃO DA SAÚDE E DE ANALISTA EM EDUCAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE. ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DIREITO. PRETENSÃO DE TRANSPOSIÇÃO DAS CARREIRAS PARA O GRUPO DE ATIVIDADES JURÍDICAS DO PODER EXECUTIVO E DE "DESLOCAMENTO" PARA A ESTRUTURA DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DISCIPLINA LEGAL DAS ATRIBUIÇÕES E DE LOTAÇÃO PREVISTA NA LEI ESTADUAL Nº 15.462/2005. CARGOS EXCLUSIVOS DA ÁREA DE SAÚDE. NÃO CONFIGURAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DE ADVOGADO. INVIABILIDADE DE RECONHECIMENTO DA PRETENSÃO.

Inexiste embasamento constitucional e legal para amparar o pleito. O exercício da Advocacia Pública, em âmbito estadual, restringe-se ao cargo de Procurador do Estado.

A Lei estadual nº 15.462, de 2005, que institui e disciplina as carreiras de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde (expressamente citada nos editais), é clara no sentido de serem elas carreiras para as quais se admite formação multidisciplinar com lotação e atribuições vinculadas à área de saúde, que ultrapassam atividades exclusivas de determinadas profissões, não se tratando, pois, de cargos privativos de advogado.

RELATÓRIO

1. Trata-se de demanda oriunda da Superintendência de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Saúde (MEMO DIPGP DAP nº 575/2017), na qual é solicitada manifestação jurídica acerca de pleito apresentado por servidores das carreiras de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde – EPGS – e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde – AEPS.

2. Mencionados servidores clamam pelo reconhecimento do exercício de atividades típicas de advogado público e pela inclusão de suas carreiras no Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo. Em sua defesa, argumentam que os concursos públicos aos quais se submeteram, além de exigirem formação em direito, também condicionaram a aprovação do candidato à comprovação de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

3. Para amparar o pleito, os servidores interessados anexam Parecer privado de lavra da advogada e professora Cristiana Fortini, bem como submetem ao Secretário de Estado de Saúde minuta de proposição para alteração legislativa.

4. A consulta veio instruída com Nota Técnica subscrita pela Diretora de Inovação e Pesquisa em Gestão de Pessoas e pelo Diretor de Administração de Pessoal da Secretaria de Estado de Saúde (Nota Técnica DIPGP/DAP nº 02/2017), acompanhada de planilha contendo todos os servidores das carreiras de EPGS e AEPS com formação em direito e de cópia dos Editais de Concurso Público SES nº 01/2006, SES nº 01/2007 e ESP-MG nº 01/2013.

5. Dirigida, inicialmente, à Assessoria Jurídica da SES, sobre a consulta a Assessora Jurídica-Chefe esclareceu que a matéria fora outrora apreciada por meio do Memo/AJ/n1788/2015 e do Ofício/AJ/ nº 751/2015, "*ocasião em que foi assinalada a total inviabilidade do pleito, tendo em vista a ausência de amparo jurídico-constitucional e os precedentes exarados pelo Supremo Tribunal Federal acerca das prerrogativas e competências constitucionais exclusivamente atribuídas à carreira de Procurador do Estado*". Sendo, por ela, ratificadas, integralmente, as razões expostas nas manifestações anteriores.

6. A demanda veio a este Núcleo Central da Consultoria Jurídica, ao que parece, pela ausência de nota jurídica ou parecer referencial sobre o tema.

7. Em apertada síntese, é o relatório. Passa-se a opinar.

PARECER

8. Preliminarmente, antes mesmo de adentrarmos no mérito da consulta, cumpre-nos delimitar o âmbito de nossa manifestação, a qual se restringirá a examinar a questão sob o prisma da legalidade e da constitucionalidade, a par das informações constantes do expediente e da legislação que rege a matéria.

9. Como o cerne da consulta relaciona-se à natureza dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde, se se inseririam dentro do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo e se, portanto, poderiam, a exemplo dos Advogados Autárquicos, integrarem a Advocacia-Geral do Estado, faz-se mister, inicialmente, verificar a disciplina legal das carreiras, bem como as disposições dos editais de concurso aos quais se submeteram os candidatos.

10. Pondera-se, entretanto, que a análise da situação funcional dos ocupantes dos cargos mencionados far-se-á de forma genérica e em tese, visto que a consulta não faz referência a situação específica de qualquer servidor, tampouco traz informações quanto às atividades efetivamente exercidas nos órgãos de lotação. Parte-se, assim, da moldura legislativa e são feitas também considerações acerca dos editais de ingresso mencionados.

I - Da disciplina legal das carreiras dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde e da vinculação ao edital

11. Os cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde são regidos pela Lei estadual nº 15.462, de 13 de janeiro de 2005, que institui as carreiras do Grupo de Atividades de Saúde do Poder Executivo, a qual vem explicitamente mencionada no preâmbulo de todos os editais de concurso público anexados à consulta, conforme facilmente se confirma.

12. Referida Lei, além de instituir as carreiras, cria cargos, explicita sua lotação, as exigências para o seu provimento, as atribuições, as competências,

regras de desenvolvimento na carreira, enfim, a sua disciplina funcional específica.

13. No artigo 1° são elencadas as carreiras, dentre as quais as de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde, inseridas nos incisos V e XIX, respectivamente. Interessante registrar que, no mesmo dispositivo, há menção a carreiras específicas para cargos de médico, ou seja, cargos privativos de médico. O mesmo não se verifica no que tange a cargo de advogado.

14. As atribuições gerais dos cargos vêm delimitadas no Anexo II da Lei, estabelecendo o § 1° do artigo 4° que as atribuições específicas serão definidas em regulamento. Assim dispõe o referido anexo sobre os cargos de:

> **Especialista em Políticas e Gestão da Saúde**: executar atividades técnicas e administrativas compatíveis com o nível superior de escolaridade no desenvolvimento de políticas, planejamento, gestão, regulação, vigilância sanitária e epidemiologia, bem como outras atividades pertinentes à respectiva área de formação profissional, no âmbito do Sistema Único de Saúde em Minas Gerais, nos termos da legislação vigente.
>
> **Analista em Educação e Pesquisa em Saúde**: realizar pesquisas de desenvolvimento científico e tecnológico, executar atividades de ensino, pesquisa e extensão no campo da saúde pública, bem como executar atividades técnicas e administrativas na respectiva área de formação profissional, compatíveis com o nível superior de escolaridade, no âmbito de atuação da ESP. (g.n.)

15. Observa-se que a Lei estadual n° 15.462, de 2005, ao disciplinar a carreiras das atividades de saúde, criou carreiras multidisciplinares, para cujos cargos previu-se a possibilidade de provimento por profissionais de áreas distintas, atendendo às necessidades administrativas do Sistema Estadual de Gestão da Saúde, integrado pela Secretaria de Estado de Saúde – SES, pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, pela Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais – HEMOMINAS, pela Fundação Ezequiel Dias – FUNED – e pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais – ESP-MG.

16. Nesse cenário, as atribuições dos cargos devem guardar compatibilidade com as exigências feitas para seu preenchimento. Veja-se que Lei estadual n° 15.462, de 2005, em seu artigo 11, apresenta os requisitos para provimento dos cargos:

> - Especialista em Políticas e Gestão da Saúde, inciso II: exigência de nível superior, para ingresso no nível I; pós-graduação lato sensu, para ingresso no nível III; pós-graduação stricto sensu, para ingresso no nível IV;
>
> - de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde, inciso VII: exigência de nível de nível superior, para ingresso no nível I; pós-graduação lato sensu, para ingresso no nível III; pós-graduação stricto sensu, para ingresso no nível IV; doutorado, para ingresso no nível V.

17. Não se fez qualquer exigência relativa a uma formação superior específica. Não se requereu diploma em Direito, em Engenharia ou qualquer outro. Para estes cargos, o que se quis, acentue-se, foi a configuração de carreiras multidisciplinares. Veja-se que, por óbvio, para o cargo de médico, exige-se formação em medicina. Essa diferente disciplina legal não pode ser desconhecida. Quando se pretendeu uma formação específica, foi feita exigência neste sentido na Lei.

18. Cuida-se, pois, de escolhas legislativas legítimas, com a instituição de carreiras com disciplina criada e estruturada com propósitos de atendimento de interesses públicos específicos na área de saúde, porém com uma gama de atribuições multifacetada.

19. Essa preocupação com a finalidade perpassa toda a disciplina da lei; a citar o artigo 3° que cuida da lotação dos cargos, distribuindo-os entre os órgãos e entidades da Administração estadual vocacionados para os serviços de saúde. Considerando que as demandas administrativas subjazem à disciplina legal, de se impor a atuação destas carreiras no âmbito da saúde, o que explica as previsões abaixo transcritas:

> Art. 3° Os cargos das carreiras instituídas por esta Lei são lotados nos quadros de pessoal dos seguintes órgão e entidades do Poder Executivo:
> I – na SES, cargos das carreiras de:
> a) Auxiliar de Apoio à Gestão e Atenção à Saúde;
> b) Técnico de Atenção à Saúde;
> c) Técnico de Gestão da Saúde;
> d) Analista de Atenção à Saúde;
> e) **Especialista em Políticas e Gestão da Saúde**;
> f) Médico da Área de Gestão e Atenção à Saúde.
> g) Auditor Assistencial Estadual do Sistema Único de Saúde;
> II – na FHEMIG, cargos das carreiras de:
> a) Auxiliar de Apoio da Saúde;
> b) Técnico Operacional da Saúde;

c) Analista de Gestão e Assistência à Saúde;
d) Profissional de Enfermagem;
e) Médico;
III – na HEMOMINAS, cargos das carreiras de:
a) Auxiliar de Hematologia e Hemoterapia;
b) Assistente Técnico de Hematologia e Hemoterapia;
c) Analista de Hematologia e Hemoterapia;
d) Médico da Área de Hematologia e Hemoterapia;
IV – na FUNED, cargos das carreiras de:
a) Técnico de Saúde e Tecnologia;
b) Analista e Pesquisador de Saúde e Tecnologia;
c) Auxiliar de Saúde e Tecnologia;
V – na ESP/MG, cargos das carreiras de:
a) Técnico em Educação e Pesquisa em Saúde;
b) **Analista em Educação e Pesquisa em Saúde**.

Art. 7° **A mudança de lotação de cargos e a transferência de servidores entre os órgãos e as entidades do Poder Executivo somente serão permitidas dentro da mesma carreira.**
Parágrafo único. A transferência de servidor nos termos do *caput* deste artigo fica condicionada à existência de vaga no órgão ou na entidade para o qual o servidor será transferido, nos termos da legislação vigente, respeitada a carga horária do cargo ocupado pelo servidor.

Art. 8° Poderá haver cessão de servidor ocupante de cargo das carreiras instituídas por esta Lei para instituições públicas que integram o Sistema Único de Saúde - SUS, mediante convênios de cooperação técnica, nos termos de regulamento.
§ 1° Os convênios a que se refere o *caput* deste artigo são dispensáveis quando da cessão de servidor entre órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gestão de Saúde.
§ 2° **A cessão de servidor ocupante de cargo das carreiras instituídas por esta Lei para órgão ou entidade não integrante do SUS somente será permitida para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada.** (g.n.)

20. A disciplina legal determina a vinculação destes cargos à atividade da saúde, para a qual foram criadas as carreiras, não se podendo subtrair servidores titulares destes cargos de área de atividade administrativa tão sensível, tampouco alterar a lotação para órgãos e entidades em que a carreira não esteja instituída. Certamente estas previsões legais vinculam tanto a Administração quanto os candidatos que decidiram participar dos concursos.

21. Ao contrário do que se afirma no parecer privado anexado à consulta,

não se criou qualquer expectativa de titularização de cargo de advogado. Os editais foram cristalinos ao indicar os cargos para os quais o candidato concorreria. Não apenas precisaram os cargos, como as exigências, restando evidenciada a possibilidade de serem ocupados por indivíduos portadores de diversas formações superiores, separadas por áreas de conhecimento.

22. Decerto a vinculação ao edital não determina a conclusão esposada no parecer privado, mas sim outra diametralmente oposta. Acerca da vinculação ao edital, leciona Fabrício Motta:

> "Esse princípio nada mais é que faceta dos princípios da legalidade e moralidade, as que merece tratamento próprio em razão de sua importância. Com efeito, o edital é ato normativo editado pela Administração para disciplinar o processamento do concurso público. Sendo ato normativo editado no exercício de competência legalmente atribuída, o edital encontra-se subordinado à lei e vincula, em observância recíproca, Administração e candidatos, que dele não podem se afastar a não ser nas previsões que conflitem com regras e princípios superiores e que por isso são ilegais ou inconstitucionais."[1]

23. O edital vincula não só a Administração, mas igualmente, os particulares que participam do certame.

24. Obtempere-se, todavia, que o princípio da vinculação ao edital jamais poderia levar ao desrespeito a normas legais. Certo é que nenhum edital de concurso pode ir de encontro à lei. Descompasso entre edital e lei levaria à ilegalidade e vício do edital, jamais (jamais, repita-se) à vinculação da Administração a regras editalícias contrárias à lei.

25. Nos concursos em tela não parece que seja necessário adentrar esta senda, visto que não houve previsão editalícia contrária à lei, inexiste descompasso entre a disciplina legal e as previsões editalícias. Os editais de concurso apresentam os cargos tal como previstos na Lei estadual nº 15.462, de 2005, inclusive fazendo referência expressa a ela. Pondera-se, apenas para fins de argumentação, que mesmo se houvesse nesses editais disposição incompatível com a lei, a regra editalícia cederia em face da regra legal.

26. *In casu*, os editais visavam ao provimento de cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde,

[1] MOTTA, Fabrício. Concurso público e a confiança na atuação administrativa: análise dos princípios da motivação, vinculação ao edital e publicidade. *In:* MOTTA, Fabrício (coord.). *Concurso público e constituição.* Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 143.

lotados sempre na área da saúde, regidos pela Lei estadual nº 15.462, de 2005. Os editais não continham previsão de preenchimento de cargos de advogado, mas estabeleciam, para os cargos acima, áreas temáticas, para todas as quais, em se tratando de profissões regulamentadas, exigiu-se o registro no respectivo conselho profissional.

27. Outrossim, os editais não previram qualquer lotação dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde na Advocacia-Geral do Estado, até porque não poderiam fazê-lo em virtude de limitação imposta pela própria Lei estadual nº 15.462, de 2005, a qual vinculou a lotação desses cargos a órgãos e entidades da área da saúde.

28. Com efeito, a pretensão dos consulentes, sim, ofende o princípio da vinculação ao edital, visto que almejam ocupar cargo de advogado, para o qual não fizeram concurso, bem como buscam lotação em órgão que sequer alberga suas carreiras.

29. De fato, uma leitura superficial dos editais revela as constatações ora expendidas. Vejamos:

> **EDITAL SES Nº 1/2006**
>
> - em seu preâmbulo: CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS E GESTÃO DA SAÚDE
> O Secretário de Estado de Saúde de Minas Gerais no uso das atribuições a si delegadas pela RESOLUÇÃO SEPLAG nº 050, de 10 de novembro de 2005, e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP tornam pública a abertura de inscrições e estabelecem normas relativas à realização de Concurso Público destinado ao provimento de **cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde Minas Gerais**, observadas as disposições constitucionais referentes ao assunto, bem como nos termos das Lei nº 15.786, de 27 de outubro de 2005, **nº 15.462**, de 13 de janeiro de 2005 e do Decreto nº 42.899, de 17 de setembro de 2002, legislação complementar pertinente e, em particular, as normas estabelecidas neste Edital.
> - em sua cláusula 2.1: o número de vagas, por Núcleo Temático/Municípios, para a carreira de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde, é o constante do Quadro a Seguir:
> *(no quadro constam 7 Núcleos Temáticos, a saber, Gestão, Comunicação Social, Vigilância em Saúde, Direito, Arquitetura/Engenharia, Políticas Públicas de Saúde e Assistência Farmacêutica, interessando-nos citar que foram ofertadas ao total 15*

vagas para a núcleo Direito, todas para o Município de Belo Horizonte).
- em sua cláusula 3.5: Atribuições: executar atividades técnicas e administrativas compatíveis com nível superior de escolaridade no desenvolvimento de políticas, planejamento, gestão, regulação, vigilância sanitária, auditoria assistencial e epidemiologia, **bem como outras atividades pertinentes a respectiva área de formação profissional, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais**, nos termos da legislação vigente.
- em sua cláusula 3.6: Escolaridade mínima exigida: comprovação de habilitação mínima em nível superior, por núcleo temático, considerando-se nível superior a formação em educação superior na forma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com certificado de conclusão de curso reconhecido pelo Ministério de Educação e **registro do profissional no órgãos de classe correspondente, para os candidatos inscritos para os núcleos temáticos de Comunicação Social, Direito, Arquitetura/Engenharia e Assistência Farmacêutica** ... (g.n.)

EDITAL SES Nº 01/2007

- em seu preâmbulo: CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTCAS E GESTÃO DA SAÚDE E DE TÉCNICO DE GESTÃO DA SAÚDE
O Secretário de Estado de Saúde de Minas Gerais no uso das atribuições de legadas pela RESOLUÇÃO SEPLAG nº. 023, de 31 de maio de 2007 e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP tornam pública a abertura de inscrições e estabelecem normas relativas à realização de Concurso Público destinado ao provimento de cargos das Carreiras de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Técnico de Gestão da Saúde, **do Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais**, observadas as disposições constitucionais referentes ao assunto, bem como os termos das Leis nº 15.786, de 27 de outubro de 2005, **nº 15.462**, de 13 de janeiro de 2005 e do Decreto nº 42.899, de 17 de setembro de 2002, alterado pelo Decreto nº 44.388 de 21 de setembro de 2006, legislação complementar pertinente e, em particular, as normas estabelecidas neste Edital;
- em sua cláusula 2.5.1: atribuições gerais: Especialista em Políticas e Gestão da Saúde – executar atividades técnicas e administrativas compatíveis com nível superior de escolaridade no desenvolvimento de políticas, planejamento, gestão, regulação, vigilância sanitária, auditoria assistencial e epidemiologia, **bem como outras atividades, independentemente da área de formação profissional, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais**, nos termos de legislação vigente;
- em sua cláusula 2.6: exigências para arquitetura e engenharia civil: Curso superior em nível de graduação em Arquitetura ou Engenharia

Civil concluído em instituição de ensino superior legalmente reconhecida pelo sistema federal ou pelos sistemas estaduais de ensino e **registro no conselho de classe específico**; para a área de assistência farmacêutica: Curso superior em nível de graduação em Farmácia concluído em instituição de ensino superior legalmente reconhecida pelo sistema federal ou pelos sistemas estaduais de ensino e **registro no conselho de classe específico**; *e assim por diante para cada área*;
- em sua cláusula 2.7.1: Para os candidatos inscritos para o cargo de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde que optarem pelos núcleos temáticos de Comunicação Social, Direito, Arquitetura/Engenharia Civil e Assistência Farmacêutica, será exigido também, no ato de sua posse, o seu **registro profissional no órgão de classe correspondente**;
- em sua cláusula 12.3.5: Os candidatos aprovados, nomeados e investidos nos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e Técnico de Gestão da Saúde **serão lotados na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais**. (g.n.)

EDITAL ESP Nº 01/2013

- em seu preâmbulo: EDITAL ESP – ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – MG Nº 01/2003 – CONCURSO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DA CARREIRA DE TÉCNICO EM EDUCAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE E ANALISTA EM EDUCAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE – TEPS NÍVEL I E II E AEPS NÍVEL I, III E IV.
A Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais – ESP/MG e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), tornam pública a abertura de inscrições e estabelecem normas para a realização de Concurso destinado a selecionar candidatos para o provimento de cargos da carreira de Técnico em Educação e Pesquisa em Saúde e **Analista em Educação e Pesquisa em Saúde** TEPS Nível I e II e AEPS Nível I, III e IV, observados os termos da **Lei Estadual nº 15.462, de 13 de janeiro de 2005** (institui as carreiras do grupo de atividades da saúde do Poder Executivo)...
- em suas cláusulas 2.1, 2.2 e 2.9: 2.1 **A escolaridade mínima exigida para ingresso nos cargos encontra-se no Anexo C, conforme dispõe o art. 11, da Lei Estadual nº 15.462/2005, na área de conhecimento em que o candidato optar por concorrer.**
2.2 O Anexo C apresenta os cursos superiores admitidos para cada área de conhecimento aberta neste Edital.
2.9 **A lotação dos candidatos nomeados e investidos no cargo será na ESP/MG** que fica localizada na Av. Augusto de Lima, 2061, Barro Preto, Belo Horizonte ou Rua Uberaba 780, Barro Preto, Belo Horizonte, Minas Gerais.
- em sua cláusula 15.5: O candidato nomeado deverá apresentar obrigatoriamente, no ato de posse:
(...)

h) **comprovante de registro e de regularidade em órgão de classe, quando se tratar de profissão regulamentada**. (g.n.)

30. Destas previsões editalícias, observa-se que em nenhum momento se criou qualquer expectativa legítima do provimento de cargos de advogados, de assessores jurídicos ou assimilados. Os cargos são de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde, regidos pela Lei estadual nº 15.462, de 2005. Sequer há de se falar em expectativa legítima de lotação na estrutura da AGE; os editais e a lei neles citada são expressos sobre a lotação dos cargos na Secretaria de Estado de Saúde e na Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais.

31. Em sendo assim, não se pode cogitar "transposição", "deslocamento", ou o que quer que seja, para a Advocacia-Geral do Estado, destes cargos inseridos claramente nos quadros da Secretaria de Estado de Saúde e da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais, sob pena de frontal violação não apenas à Lei que rege as carreiras como ao artigo 37, incisos I e II, da Constituição da República.

32. Por fim, assinala-se que não são as carreiras de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde as únicas no Estado que exigem formação em Direito, com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB –, e que, igualmente, não compõem o Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo. A título de exemplificação podemos citar as carreiras de Gestor Governamental ou Analista Ambiental, que abarcam diversas áreas de conhecimento, inclusive Direito. Os cargos da carreira de Gestor Governamental são paradigmáticos, pois possuem lotação, entre outros órgãos e entidades, na Advocacia-Geral do Estado, nem por isso integram as carreiras do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo, conforme preconizam a Lei estadual nº 15.470, de 13 de janeiro de 2005, e a Lei Complementar estadual nº 81, de 10 de agosto de 2004.

II - Da exigência editalícia de inscrição na Ordem dos Advogado do Brasil – OAB

33. A Lei estadual nº 15.462, de 2005, criou carreiras para cujos cargos admite-se diferentes formações com o intuito de atendimento das necessidades da

área da saúde, ou seja, carreiras com composição multidisciplinar. Esta composição multidisciplinar reflete-se na atribuição dos cargos, não se criaram cargos de advogado, de engenheiro, de arquiteto, de jornalista, criaram-se cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde, para os quais se admitem profissionais de diversas formações.

34. Por certo, se desempenham atividades de profissões regulamentadas, seguindo a sua área de concentração, precisam estar os candidatos inscritos e regulares em seus conselhos profissionais. Trata-se de exigência legal que, por um lado, é inafastável e, por outro, não tem o condão de desnaturar os cargos ocupados.

35. Esta questão não é nova no âmbito do Estado de Minas Gerais e certamente não o é em outros cenários da nossa Federação. A questão foi analisada no Parecer nº 15.268/2013, no qual asseverou-se:

> Entende-se aqui que a circunstância de os entes políticos, no exercício legislativo e administrativo de seu poder de auto-organização, terem autonomia para criar cargos e lhes acometerem as atribuições que entenderem convenientes não interfere com a disciplina normativa do exercício das profissões. Ainda que se possam criar cargos cujas atribuições não se identifiquem integral e diretamente com as atividades relativas a uma profissão regulamentada, se o desempenho das atribuições do cargo implicar exercício de atividades da profissão regulamentada, tais atividades terão que ser levadas a cabo sob a disciplina da profissão respectiva.
>
> É de se perceber que o exercício de profissões regulamentadas no âmbito da Administração Pública não significa a subtração das atividades da disciplina e fiscalização profissional específica. Parece autorizar tal afirmação o que se verifica, por exemplo, com os médicos, enfermeiros, contadores, advogados e diversos outros profissionais que, ao desempenharem junto à Administração Pública, sob variados títulos jurídicos (vínculos estatutários ou trabalhistas, permanentes ou transitórios), atividades relativas a profissões regulamentares, mantêm-se submetidos à disciplina da sua profissão.[2] Em outras palavras, o vínculo de prestação de trabalho firmado por meio do estatuto ou por meio de contrato com a Administração Pública, se envolve o exercício de atividades de profissões regulamentadas, não afasta a incidência da disciplina específica regulamentadora de tais profissões, no que tange à disciplina técnica, jurídica, ética, e inclusive quanto às obrigações e vinculações relativas à fiscalização do seu exercício.
>
> O que a relação jurídica com a Administração Pública pode modificar no que tange ao exercício de atividade referente a profissões específicas é implicar o influxo de novos deveres e sujeições para estes

> profissionais, uma vez que, além de profissionais, tornam-se também agentes públicos, assim, por exemplo, podem ter impedimentos ou deveres jurídicos bem como deveres éticos que advêm tanto dos estatutos funcionais quanto da regulamentação profissional. Não se compreende, ao revés, como a qualidade de agente público poderia, por si só, afastar a incidência da específica disciplina regulamentadora de profissões.
>
> Neste contexto, a primeira orientação que se fixa é a de que se houver exercício de atividades relativas a profissões regulamentadas junto à Administração Pública, aquele que as desempenha deve atuar sob a égide da disciplina profissional específica com as complementações advindas da disciplina funcional, A disciplina funcional não tem o condão, sem mais, de afastar a regulamentação do exercício de atividades de profissões específicas.
>
> Não poderia ser de outra forma, uma vez que se trata de matérias distintas fundadas em competências legislativas distintas. A competência legislativa para disciplinar profissões e criar as instituições responsáveis para aplicação da referida disciplina e para a fiscalização do seu exercício é a União (art. 22, inciso XVI, Constituição da República). A competência legislativa para dispor sobre o funcionalismos público e a organização da Administração Pública é de cada ente político na sua esfera.
>
> (...)
>
> Quanto as atribuições do cargo, de fato, observa-se que são muito variadas e não dizem respeito apenas a atividades de engenharia, arquitetura ou agronomia, há atividades de gestão, de informática, de administração e até jurídicas. O que parece ter-se pretendido com esta disciplina é a formação de uma equipe multidisciplinar, ou seja, a ocupação de cargos de analista ambiental por pessoas com formações distintas de modo a atuarem conjuntamente em equipes multidisciplinares. Não obstante, entende-se que atribuições que claramente se referem às profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo e que, para serem regularmente exercidas, apenas poderão sê-lo por profissional legalmente habilitado, ou seja, formado e inscrito no CREA-MG.

36. O excerto extraído do parecer nº 15.268/2013, mesmo não se tratando da mesma profissão, permite compreender a razão de ser da exigência de inscrição nos respectivos conselhos profissionais mesmo que não se trate de cargos privativos de determinadas profissões regulamentadas. Ademais, demonstra que tal exigência de forma alguma transforma os cargos, permanecem eles com sua natureza e atribuição tal como definida em lei.

37. Cediço que existem outras carreiras multidisciplinares no Estado,

como a de analista ambiental a que alude o citado Parecer, em que a questão relativa à inscrição nos conselhos profissionais não é apenas ligada às profissões jurídicas, mas também, por exemplo, à área da engenharia e arquitetura. As carreiras de Gestor Ambiental e de Analista Ambiental, entre outras, nos termos da Lei estadual nº 15.461, de 13 de janeiro de 2005, pertencem ao Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo e abarcam áreas de conhecimento diversas, a exemplo do Direito, e exigem a regularidade nos Conselhos ou Entidades de Classe respectivos.

38. No que tange aos editais que lastreiam a consulta, de se observar que a exigência feita para os candidatos da área do Direito quanto à sua regular situação perante o seu órgão de classe/profissional foi igualmente imposta para todos os demais candidatos de áreas profissionais regulamentadas, como não poderia deixar de ser, a citar a exigência de CRC para o técnico de contabilidade (vide cláusula 3.6 do Edital SES nº 01/2006, cláusula 2.6 do Edital SES nº 01/2007 e cláusula 15.5, alínea "h", do Edital ESP nº 01/2013).

39. Decerto a exigência de registro na OAB, conselho profissional no caso dos bacharéis em Direito, não tem o condão de transformar a natureza e as atribuições dos cargos. A exigência de registro no órgão de classe aplica-se a qualquer caso em que haja o exercício de atividades de profissões legalmente reguladas, como se observa dos próprios editais apensados à consulta.

40. Em outras palavras, é inviável tomar esta exigência como fundamento para pleitear ilegal transformação de cargo inserido em carreira multidisciplinar em cargos privativos de determinadas profissões. Significa dizer, que a exigência de inscrição perante a OAB, por exemplo, não serve de fundamento para que se pleiteie a transformação ilegal de um cargo distinto em cargo de advogado, mesmo que usando do subterfúgio de se estar pleiteando apenas uma "transferência" de lotação de cargo de uma estrutura administrativa para a estrutura da Advocacia-Geral do Estado.

41. Na verdade, o que se depreende de pleitos desta natureza é que sempre buscam aproximar a disciplina funcional à disciplina de cargos privativos de determinada profissão com vistas a obter, pouco e pouco, as vantagens de tais cargos, sem contudo atrair as atividades e as responsabilidades respectivas.

42. Desse modo, pela argumentação expendida, conclui-se pela inviabilidade jurídica e legal de se reconhecer, com base na exigência editalícia

de inscrição na OAB para o desempenho dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde na área de concentração em Direito, qualquer pretensão de titularização de cargo de advogado público ou de inserção na estrutura administrativa da Advocacia-Geral do Estado a essas carreiras.

III - Das atribuições e competências constitucionais da Advocacia Pública e da total inviabilidade de equiparação dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde com cargos de Procurador do Estado ou Advogado Autárquico

43. Entre as funções essenciais à justiça arroladas no capítulo IV da Constituição da República de 1988, insere-se a Advocacia Pública, a qual, no âmbito dos Estados, é privativa dos Procuradores do Estado nos termos que dispõe o artigo 132 da Carta Magna:

> 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

44. A advocacia pública somente pode ser exercida, legal e legitimamente, por aqueles que forem aprovados em concurso público para os cargos de Procurador Federal ou do Estado e titularizem tais cargos. Não é supérfluo anotar que se trata de concurso específico e com exigências peculiares, como, por exemplo, a participação de representante da OAB.

45. De fato, o Supremo Tribunal Federal, quando apreciou as ADIs 4.843, 4.261, 2.682, 2.581, 1.679, 1.557, 881, 824, 159, foi claro ao reafirmar, reconhecer e proteger as prerrogativas e competências constitucionais da Advocacia Pública, integrada por ocupantes de cargos efetivos de Procuradores, aprovados em concursos públicos específicos para tais cargos.

46. Sem fazer pesquisa jurisprudencial exaustiva, interessa mencionar,

pela proximidade com o tema, decisão tomada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado o Mato Grosso:

> "ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO OBRIGAÇÃO DE FAZER – TUTELA ANTECIPADA – ANALISTA ADMINISTRATIVO DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL – PERFIL ADVOGADO – CONTROLE ELETRÔNICO DE FREQUÊNCIA – POSSIBILIDADE – FUNÇÕES DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DE CONSULTORIA JURÍDICA DOS ESTADOS – EXCLUSIVA DOS PROCURADORES DO ESTADO – AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA – DECISÃO REFORMADA – RECURSO PROVIDO.
> Não cabe conferir ao Analista Administrativo de Defesa Agropecuária e Florestal – Advogado – a prerrogativa de Advogado Público, já que a Constituição Federal outorga o exercício, intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada aos Procuradores do Estado.
> O indeferimento de tutela antecipada se impõe, ante a inexistência de prova inequívoca da verossimilhança das alegações.
> (...) O Estatuto da OAB estabelece a garantia de o advogado exercer suas funções, com liberdade e autonomia, em todo o território nacional, que permeiam a independência técnica e a flexibilidade na atuação funcional, dentro e fora do escritório, cumprindo seus deveres na defesa de seu cliente e, para tanto, inúmeras vezes requer atividades profissionais fora da sede, com realização de audiências, reuniões e diligências, em horários extrajornada, feriados e finais de semana, tudo para que sejam atendidos os prazos processuais e as defesas administrativas pertinentes, aplicando, igualmente, tais prerrogativas, ao advogado público.
> Neste viés, a Constituição da República Federativa do Brasil, prescreve, em seu art. 132, o que se segue:
> 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. (Grifei)
> A outorga dessas funções jurídicas à Procuradoria-Geral 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, não admitindo conferir a terceiros, senão aos próprios Procuradores de Estado, o exercício das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada.
> Desse modo, verifico que inexiste nos presentes autos o requisito genérico necessário à concessão da tutela antecipada, qual seja, a prova inequívoca que convença da verossimilhança das alegações, isto é, da

> plausibilidade da pretensão de direito material afirmado, pois, o cargo ocupado pelos Agravados (Analista Administrativo do INDEA/MT – Advogado) não detém a prerrogativa de Advogado Público, já que, como visto, a Constituição Federal outorga tão somente aos Procuradores de Estado o exercício, intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada.
> Nota-se, portanto, que não se conferem, aos técnicos ou analistas com perfil advogado, as prerrogativas de advogados públicos, haja vista que a Constituição Federal elencou, como tal, tão somente os membros da Advocacia-Geral da União e os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.
> Ademais, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.261, Relator Min. Ayres Britto, julgamento em 2-8-2010, Plenário, DJE de 20-8-2010, e, posteriormente, da ADI 4.843-MC-ED-REF, Relator. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-12-2014, Plenário, DJE de 19-2-2015, pacificou o entendimento, no sentido de que 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 constituem encargos de prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República.
> Logo, não há dúvidas de que o cargo ocupado pelos Agravados (Analista Administrativo do INDEA/MT-Advogado), ainda que exija a formação de Bacharelado em Direito, não comporta atividade de consultoria jurídica dos estados como advogados públicos.
> Não bastasse isso, verifico que o controle do registro de ponto, adotado desde 2014 pelo Agravante, está legalmente embasado, já que a Lei de Carreira dos Agravados impõe delimitação de jornada de trabalho, ao dispor que o regime de trabalho do servidores do INDEA/MT é de 40 (quarenta) horas semanais, bem como o edital do concurso público de ingresso da carreira de Analista Administrativo do INDEA/MT-Advogado, que já previa a observância ao regime de ponto.
> Diante disso, tenho que a decisão deve ser reformada, pois ausente a prova inequívoca que convença da verossimilhança das alegações." (Processo nº n. 89384/2015, rel. Des. Márcio Vidal, j. 09/07/2015, publicada no DJE/TJMT em 15/07/2015)

47. Da inequívoca orientação jurisprudencial, com base no art. 132 da Constituição da República, ressai a total impossibilidade jurídica de que equipararem aos advogados públicos (procuradores) detentores de quaisquer outros cargos públicos que não se insiram nas carreiras de Procuradores Federais ou do Estado.[2]

[2] Vide, a respeito desta exigência, a ADI 4.261.

48. No âmbito do Estado de Minas Gerais, as carreiras do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo encontram-se delimitadas na Lei Complementar estadual nº 81, de 2004, sendo elas a carreira da Advocacia Pública do Estado, composta de cargos de Procurador do Estado, e a carreira de Advogado Autárquico. Em seu artigo 4º encontram-se traçadas as atribuições de Procurador do Estado, dentre as quais, destaca-se a representação judicial e extrajudicial dos órgãos e das entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado, *in verbis*:

> Art. 4º – São atribuições do Procurador do Estado da carreira da Advocacia Pública do Estado:
> I – representar judicial e extrajudicialmente os órgãos e as entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado, mediante delegação de poderes do Advogado-Geral do Estado;
> II – emitir parecer em processo administrativo e responder a consulta sobre matéria de sua competência;
> III – sugerir e minutar ação direta de inconstitucionalidade, bem como preparar informações a serem prestadas pelo Governador do Estado;
> IV – participar de comissão e grupo de trabalho, por determinação do Advogado-Geral do Estado;
> V – sugerir declaração de nulidade ou revogação de ato administrativo;
> VI – preparar minuta de informações a serem prestadas ao Poder Judiciário, em mandado de segurança impetrado contra ato de autoridade da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado ou em qualquer ação constitucional; (Vide art. 4º do Decreto nº 46.739, de 10/4/2015.)
> VII – inscrever e cobrar a dívida ativa do Estado e de suas autarquias e fundações públicas e exercer o controle de legalidade do seu lançamento;
> VIII – subsidiar a orientação normativa e a supervisão técnica exercidas pelo Advogado-Geral do Estado nas assessorias jurídicas dos órgãos da Administração direta do Poder Executivo e nas procuradorias das autarquias estaduais e das fundações instituídas e mantidas pelo Estado, sem prejuízo do disposto nas Leis Delegadas nº 103, de 29 de janeiro de 2003, e nº 110, de 31 de janeiro de 2003;
> IX – zelar, em processos judiciais ou extrajudiciais, pelo recolhimento das receitas estaduais;
> X – emitir parecer em procedimentos de dação em pagamento, transação, remissão e anistia e outras modalidades de extinção e exclusão de créditos do Estado, de natureza tributária ou não;
> XI – sugerir alteração de lei ou de outro ato normativo;
> XII – desempenhar outras atribuições expressamente cometidas por lei, pelo Advogado-Geral do Estado ou pelo Governador do Estado.

49. Quanto aos cargos da carreira de Advogado Autárquico, assevera-se

que a Lei Complementar estadual nº 81, de 2004, a despeito de promover sua lotação no quadro de Pessoal da AGE, com exercício nas procuradorias das autarquias e das fundações públicas, estabeleceu-lhes atribuições e regramentos próprios, não havendo que se falar em equiparação com a carreira de Procurador do Estado. Ademais, os cargos de Advogados Autárquicos existentes decorrem de transformação de cargos de provimento efetivo de Advogado do Instituto de Previdência Social do Estado de Minas Gerais – IPSEMG –, e de Procurador da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – JUCEMG –, ficando vedado, nos termos do parágrafo único do artigo 46, novo ingresso na carreira, sendo os cargos de Advogado Autárquico dela integrantes extintos com a vacância.

50. Logo, os Advogados Autárquicos sempre foram Procuradores, com competências de representação judicial e extrajudicial, detidas desde o seu ingresso na Administração Pública mineira. Não houve alteração das competências, atribuições, nem da natureza do cargo, o que houve foi uma reorganização administrativa de uma carreira em extinção, tudo conforme previsto em lei.

51. Não parece supérfluo lembrar que reorganização análoga ocorreu nos quadros da AGU[3], consolidando-se a carreira de Procurador Federal. Como se percebe, em ambos os casos, com suas idiossincrasias, operou-se legalmente uma reorganização de cargos que sempre foram de Procurador, que sempre tiveram essa natureza, enfeixando competências legalmente definidas para a representação judicial e extrajudicial de entidades públicas.

52. Trata-se de situação diametralmente oposta ao que se pretende no parecer privado ora analisado, visto que os cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde nunca foram, nem são, cargos privativos de advogado, não envolvem, nem de longe, como observado na legislação de regência, qualquer tipo de competência de representação judicial ou extrajudicial no âmbito da Administração estadual. Trata-se de cargos para os quais são admitidas diversas formações profissionais. Os editais nada fizeram senão prever núcleos temáticos e indicar áreas de concentração exatamente visando à composição desejada da carreira com profissionais das mais variadas áreas de conhecimento.

53. Sendo assim, o que se tem são pessoas que fizeram o concurso para

[3] Vide, por ser ilustrativo, o julgamento da ADI 2.713-1-DF.

Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e para Analista em Educação e Pesquisa em Saúde e que se inscreveram na área de concentração e núcleo temático de Direito. Quando desempenham as diversas atribuições e competências dos seus cargos, sua concentração é a área jurídica (jamais podendo adentrar em competências outorgadas constitucionalmente à advocacia pública).

54. A existência na Administração Pública de outros agentes públicos com a condição de advogado e não titulares de cargo de Procurador, encartado na carreira da advocacia pública, não é, em si, a rigor, inconstitucional, desde que sejam respeitadas as competências e atribuições da advocacia pública. Ou seja, tais agentes públicos não titulares de cargo de Procurador não podem exercer tais competências e não podem equiparar-se aos Procuradores, malgrado a prática de atos próprios da seara jurídica tenha que se dar sob a batuta técnica da advocacia pública.

55. Igualmente descabe falar em equiparação com cargos de Advogados Autárquicos, carreira que, como dito, possui atribuições próprias e cujo ingresso não mais é possível.

56. Neste ponto, há de se salientar, do que restou anteriormente gizado quando se tratou de carreiras com formação multidisciplinar, bastante comuns na atualidade, que a existência de analistas, gestores, integrantes de tais carreiras (não privativas de advogados) que possuam formação em Direito não pode significar usurpação ou invasão da seara reservada constitucionalmente à advocacia pública.

57. Como se disse, a existência de tais carreiras e a inserção destes cargos em quadros específicos nas diversas Pastas, como é o caso ora tratado, da Secretaria de Estado de Saúde e da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais, atende a reclamos de eficiência e melhor atendimento das necessidades coletivas. Não faz o menor sentido, neste cenário, como se vê, a "transferência", para a AGE, dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde ocupados por advogados.

58. É ainda de se destacar que um dos pressupostos utilizados no parecer privado para afirmar a necessidade de "transferir" os cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde para a estrutura da AGE é o fato de alegadamente estes cargos exercerem competências "iguais" às competências exercidas na AGE. Em primeiro lugar, já se viu, pela

Lei estadual nº 15.462, de 2005, que não há esta identidade de competências. Em segundo lugar, há que aduzir que a simples existência de identidade de competência material, como já ensina a doutrina abalizada, não implica necessariamente a existência de relação hierárquica. Veja-se o que escreve a respeito, Paulo Otero, em dissertação dedicada exatamente ao instituto da hierarquia administrativa:

> "A circunstância de existir identidade de competência material entre dois órgãos não determina necessariamente um vínculo hierárquico. Assim, se a lei estabelece uma competência comum entre dois órgãos, daí não resulta a criação de uma relação hierárquica. Logo, a identidade de competência material não origina automaticamente uma hierarquia administrativa." [4]

59. Cediço que a distribuição de competências é intimamente ligada à hierarquia, tendo como partida parâmetros variados, pode estabelecer-se em razão da matéria, em razão de divisões territoriais e mesmo partindo dos níveis hierárquicos existentes na organização administrativa.[5] Sendo assim e considerando que é comum que os cargos públicos tenham em sua plêiade de atribuições competências distintas, pode acontecer de as relações hierárquicas se estabelecerem de forma múltipla, ou seja, haver relações de hierarquia que se multiplicam em razão da matéria abarcada nas competências dos órgãos e agentes.

60. No caso em questão, fica clara esta possibilidade, aliás muito comum na organização do Estado de Minas Gerais e certamente em outros quadrantes da Federação brasileira, qual seja, a existência de distribuições de competência e escalonamento hierárquico considerando, paralelamente, questões administrativas e técnicas.

61. O que se verifica é que é possível e por vezes desejável, em prol de um melhor atendimento às demandas coletivas, de se estruturarem as relações entre órgãos administrativos (e seus agentes) considerando aspectos multifacetados das suas atribuições, criando-se relações hierárquicas plúrimas, que destacam a subordinação administrativa da subordinação técnica. Em resumo, é possível que a lei estabeleça que um só órgão e seus agentes estejam subordinados administrativamente a um determinado órgão e, ao mesmo tempo, subordinados tecnicamente a outro órgão.

---

[4] OTERO, Paulo. *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa.* Coimbra: Coimbra, 1992, p. 42-43.
[5] FONSECA, Isabel Celeste M. *Direito da organização administrativa.* Coimbra: Almedina, 2012, p. 66-67.

62. É o que por vezes acontece com órgãos de assessoramento jurídico, encartados em relação de subordinação administrativa na estrutura orgânica a que pertencem e a um só tempo também em relação de subordinação técnica a outro órgão com competências jurídicas específicas.

63. Esta circunstância, por óbvio, não leva a que a subordinação técnica possa ser invocada para afastar a subordinação administrativa. Ambas, de base legal, têm que ser igualmente respeitadas; a sua razão de ser é conviverem para uma adequada estruturação orgânica e funcional da Administração.

64. Afirma-se com isto que a existência de subordinação técnica entre órgãos e agentes de diferentes unidades orgânicas na Administração não tem o condão de alterar esta mesma estrutura orgânica, nem tampouco a inserção dos diversos cargos e carreiras nos quadros respectivos.

65. Pois bem, sem descer a mais minúcias no que tange à hierarquia, observa-se que recurso a este instituto, feito no parecer privado, não serve para fundamentar a pretensão de "transferir" ilegalmente cargos para a estrutura administrativa da AGE, antes, como demonstrado, indica a necessidade de se respeitarem e cumprirem as normas legais que estruturaram as carreiras de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde encartando-as na estrutura orgânica da área da saúde.

66. Tampouco cabe dizer que as atribuições legais dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde são atribuições de auxiliar os Procuradores do Estado, pois não o são, suas atribuições estão consignadas expressamente na Lei estadual nº 15.642, de 2005, e se relacionam à área da saúde.

67. Os ocupantes dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde podem até vir a ocupar cargos em assessorias jurídicas no Estado, desde que se siga a legislação pertinente, mas enquanto ocupantes de seus cargos efetivos não são assessores jurídicos; suas atribuições são aquelas que, tolere-se a repetição, estabeleceu a sua lei de regência.

68. A tentativa de configurar os cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde ocupados por advogados como cargos de advogado ou de assessor jurídico não prospera em face da lei (expressamente citada nos editais).

69. Enfatize-se, mormente, que mesmo as assessorias jurídicas existentes no Estado não fazem parte da estrutura administrativa da AGE, mesmo que a ela se subordinem tecnicamente. O exercício da atividade das assessorias nos órgãos em que se inserem administrativamente é de extrema importância. Esta proximidade permite que a assessoria colabore, de fato, com a AGE, dentre outras atividades, fornecendo informações e subsídios sobremodo em processos judiciais. Em outras palavras, não se justificaria, mesmo no caso de assessorias jurídicas, a transposição de cargos para a estrutura da AGE, pois muito se perderia em termos de desconcentração e de capilaridade da atividade.

70. Neste ponto, com a devida vênia, há de se assentar que, talvez por desconhecer a estrutura administrativa sob o ângulo interno, equivoca-se mais uma vez o parecer privado em seus fundamentos. Afirmou-se que *os consulentes ocuparam em determinado momento quatro dos cinco cargos de chefia dos órgãos do SUS/MG, inclusive no Órgão Central, qual seja; SES, FUNED, HEMOMINAS e ESP, dada a relevância de suas atribuições institucionais e legais. Aliás, as nomeações para os cargos de Direção Jurídica de tais entidades ocorreram sempre com a concordância da Advocacia-Geral do Estado; (...) fazem parte de Assessorias Jurídicas, que estão tecnicamente vinculadas à Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. No efetivo exercício de suas atividades, emitem pareceres jurídicos e orientações, realizando todas as atividades que estão no quadro de competências das Assessorias Jurídicas. Tais competências estão reguladas no art. 3.º da Lei Complementar n. 75/2004.*

71. Basilar no estudo da função pública, a distinção entre a situação funcional regular relativa ao cargo efetivo titularizado e situações não perenes de ocupação de cargos em comissão ou funções. Ora o que se está tratando é da situação regular destes consulentes no exercício de seus cargos efetivos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde. Se eventualmente ocupam cargos de assessor jurídico, cargo em comissão, a situação funcional é outra. Ainda assim, impõe-se relembrar que mesmo no exercício de tais cargos de direção ou de assessoria jurídica há vedações referentes ao exercício de competências constitucionais da advocacia pública.

72. Não bastassem os argumentos até aqui expostos, consigne-se que a pretensão dos interessados, além de representar afronta às normas legais aplicáveis, seria capaz de desestruturar todas as carreiras da saúde e de criar um

perigoso "precedente" para outras carreiras estaduais, cuidadosamente arquitetadas e plasmadas em lei para atender aos interesses públicos de cada área. Explica-se.

73. A Lei estadual nº 15.462, de 2005, não exigiu formação profissional específica, pelo contrário, previu carreiras multidisciplinares. Nos editais, indicaram-se as vagas segundo núcleos temáticos e áreas de concentração considerando as reais necessidades administrativas. Essa indicação e a ocupação de cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde por determinados profissionais não vincula os cargos às concretas profissões dos atuais servidores públicos; permanecem os cargos, tal como previstos em lei, de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde, ou seja, preserva-se a possibilidade de serem providos por profissionais de outras áreas.

74. Para que fique mais claro, pode-se ter, hoje, dentre os Especialistas em Políticas e Gestão da Saúde e os Analistas em Educação e Pesquisa em Saúde X profissionais do Direito, X profissionais da Engenharia/Arquitetura. Os cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde ocupados por profissionais do Direito ou da Engenharia/Arquitetura não se tornam cargos de advogado, nem de engenheiro ou arquiteto, mantém-se, por óbvio como cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde. Havendo vacância, nada garante que serão providos por profissionais da mesma área. A lei assim não prevê; há espaço para a Administração, quando for realizar concurso, estabelecer as áreas de concentração e núcleos temáticos de que necessita. Um cargo de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde hoje ocupado por um profissional da área da Engenharia/Arquitetura não se vincula a esta área, poderá posteriormente ser provido por profissional de outra área segundo definição no futuro edital de concurso para provimento do cargo.

75. Pelos fundamento ora aduzidos, incontestável a ausência de lastro legal ou constitucional a amparar a pretensão dos interessados em transformar cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde em cargos de advogados públicos. Inclusive, como se viu, a pretensão não se sustenta nem mesmo nos editais, estes foram claros ao indicar que os concursos eram voltados para o provimento de cargos de Especialista em

Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde.

76. Por derradeiro, sem adentrar no assunto, até porque, como já fartamente abordado, há barreira intransponível a impedir a pretensão de "deslocamento" dos interessados para a AGE, assevera-se, que mesmo fosse ela possível, ao contrário do que sustenta o parecer privado, jamais poderia ser encetada mediante a edição de simples decreto, ainda que pelo chamado "decreto autônomo".

77. Sobre a questão, cite-se importante julgado do Supremo Tribunal Federal no qual afastou-se a possibilidade de o Governador do Distrito Federal utilizar de simples decreto para dispor sobre a organização administrativa na ausência de lei:

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECRETOS 26.118/05 E 25.975/05. REESTRUTURAÇÃO DE AUTARQUIA E CRIAÇÃO DE CARGOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INOCORRENTE OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO DESPROVIDO.
> I - A Constituição da República não oferece guarida à possibilidade de o Governador do Distrito Federal criar cargos e reestruturar órgãos públicos por meio de simples decreto.
> II - Mantida a decisão do Tribunal a quo, que, fundado em dispositivos da Lei Orgânica do DF, entendeu violado, na espécie, o princípio da reserva legal.
> III - Recurso Extraordinário desprovido." (RE 577.025.7 Distrito Federal, publicação 06.03.2008)

CONCLUSÃO

78. Diante de todo o exposto, mostra-se totalmente inviável a vinculação dos cargos de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde com formação em direito ao Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo, ou mesmo o "deslocamento" dos referidos cargos para o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral do Estado. Como principais razões para a negativa, cabe apontar, em suma:

a) a ausência de embasamento constitucional e legal para o pleito;

b)a existência de lei (expressamente citada nos editais) prevendo e disciplinando as carreiras de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e de Analista em Educação e Pesquisa em Saúde (Lei estadual nº 15.462/2005), carreiras para as quais se admite formação multidisciplinar com atribuições que ultrapassam atividades exclusivas de determinadas profissões, não se tratando, pois, de cargos privativos de advogado, e cuja lotação restringe-se aos quadros da Secretaria de Estado de Saúde e Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais.

É este o parecer que se submete à consideração superior.

Belo Horizonte, 29 de junho de 2017.

CAROLINA BORGES MONTEIRO
Procuradora do Estado
OAB-MG 104.259 / MASP 1.211.251-2

Aprovado em: 30 de junho de 2017.

Ana Paula Muggler Rodarte
Coordenadora do Núcleo Central da
Consultoria Jurídica da AGE - NCCJ/AGE
MASP 598.204-6 - OAB/MG 68.212

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica em exercício

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

Advogado-Geral do Estado