OS 25 ANOS DO JULGAMENTO DA ADI Nº 175 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: A GÊNESE CONSTITUCIONAL DE UMA CARREIRA

Vitório Garcia Marini

Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

UMA HISTÓRIA A SER CONTADA

Há dois motivos de celebração em 2018. O primeiro, os 30 anos da Constituição da República. Monumento político, social, jurídico e humano. Como qualquer entidade de força maior, contém grandezas e imperfeições. Norma mais interpretada neste país continente. Demarcou o fim de um ciclo político, permitindo o início de outro, com novas possibilidades.

O outro, é especial para nós, Assessores Jurídicos. Neste ano de 2018, completam-se 25 anos do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 175 pelo Órgão Pleno do Supremo Tribunal Federal.

A história merece ser contada.

O DESENROLAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 175/PR

Em 9 de janeiro de 1990, o então Governador do Estado do Paraná, Álvaro Dias, ingressou com ação direta de inconsti-

tucionalidade no Supremo Tribunal Federal objetivando desconstituir inúmeros dispositivos da Constituição do Estado do Paraná, publicada na ainda candente data de 5 de outubro de 1989.

Entre os dispositivos questionados, estava lá o artigo 56, parágrafos 1º, 2º e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Estadual, que, em 1989, conferiam novo reconhecimento à nossa carreira (os cargos de Assessor Jurídico têm genealogia constitucional, vejam só!). A fundamentação apresentada pelo Governador era, em síntese, a de que a Advocacia Pública no Estado do Paraná deveria ser exercida com exclusividade por carreira única, no caso a dos Procuradores do Estado. A tese não prosperou.

Os Assessores Jurídicos do Tribunal de Justiça já existiam como grupo profissional organizado deste 10 de dezembro de 1981, por força da Lei Estadual nº 7.547. No início dos anos 1980, já prestavam assessoramento e consultoria jurídico-administrativa ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. A similaridade dessas funções com as desempenhadas pelos Procuradores do Estado foi reconhecida desde sempre. Tanto que, em 1984, por força da Lei Estadual nº 7.881, a Verba de Representação, que era percebida pelos Procuradores do Estado como parte integrante do salário, foi estendida aos Assessores Jurídicos, em razão da impossibilidade de exercício da advocacia privada (art. 4º), o que permanece até hoje.

Já em 1988, com a Constituição da República, previu-se no art. 69 do ADCT norma que se constituiria na permissão para a manutenção da carreira de Assessor Jurídico, uma verdadeira janela aberta para o futuro: “Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções”.

Sob os auspícios do art. 69, os Assessores Jurídicos, que já compunham grupo formal havia oito anos, foram reconhecidos expressamente no art. 56¹ do ADCT da Carta do Paraná como membros de carreira especial:

Art. 56. O assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislati-

vo e Judiciário e a representação judicial das autarquias e fundações públicas serão prestados pelos atuais ocupantes de cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos estáveis que, nos respectivos Poderes, integrarão carreiras especiais.

§ 1º. O assessoramento jurídico, nos órgãos do Poder Executivo, será coordenado pela Procuradoria-Geral do Estado, objetivando atuação uniforme. (vide ADIN 175)

§ 2º. As carreiras de que trata este artigo serão criadas e organizadas em classes por lei de iniciativa dos chefes dos respectivos Poderes, no prazo de noventa dias da promulgação desta Constituição. (vide ADIN 175)

§ 3º. Aos integrantes dessas carreiras aplica-se, no que couber, o disposto no art. 125, §§ 2º e 3º, desta Constituição. (vide ADIN 175)

Pois bem. Recebida a ação no Supremo, na parte em que se questionava o artigo 56, houve o indeferimento da medida cautelar pleiteada pelo Governador do Estado. A fundamentação do Ministro Sepúlveda Pertence, de saída, já foi prestigiosa aos Assessores Jurídicos:

Recebemos memoriais em que se demonstram, por exemplo, que os assessores jurídicos do Judiciário são funcionários, não só estáveis, mas concursados. Na verdade, em relação aos do Judiciário e do Executivo, exercem funções paralelas àquelas que exercem os Procuradores do Estado [...]

Note-se que, no parâmetro federal, a Advocacia-Geral da União presta consultoria apenas ao Poder Executivo e, em várias Cartas estaduais, temos visto que, em função disso, se vem tornando direito uniforme nos Estados a criação de procuradorias das Assembleias. No caso, criam-se ainda Procuradorias Judiciárias, a título da prestação de assessoria jurídica ao Tribunal. Por isso, não há nenhum escândalo em que tenham o mesmo tratamento dos Procuradores do Estado, digo, leia-se, dos Consultores do Poder Executivo.

[...]

Agora, pelo menos em termos de cautelar, não há como manter uma situação privilegiada apenas para aqueles que detenham títulos de Procuradores de Estado.

Na verdade, todo esse pessoal passará a exercer a função que a Constituição Federal definiu como 'Advocacia de Estado'.

Disse o Ministro Pertence, ao se referir às carreiras do art. 56, dentre as quais os Assessores Jurídicos do Tribunal de Justiça do Paraná: “Na verdade, todo esse pessoal passará a exercer a função que a Constituição Federal definiu como ‘Advocacia de Estado’”. O Ministro Aldir Passarinho, por igual, desgostou da tese arguida pelo Governador do Estado. Em sua fundamentação ao indeferimento da cautelar, referiu “haver tratamento

injustificável, desigual, entre o aplicado aos Procuradores e o aplicado a outras categorias de servidores”.

Era somente o início.

Na data de 3 de junho de 1993, o Pleno da Corte Excelsa referendou esse entendimento, julgando a ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente, mas, no tocante ao artigo 56 e parágrafos, improcedente, declarando-os plenamente constitucionais. Consta da ementa da decisão:

[...] 5. COMPATIBILIDADE, COM O ART. 132 DA CARTA FEDERAL E O ART. 69 DO RESPECTIVO ADCT, DA MANUTENÇÃO, PELO ART. 56 DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE, DE CARREIRAS ESPECIAIS, VOLTADAS AO ACESSORAMENTO JURÍDICO, SOB A COORDENAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO.
6. AÇÃO DIRETA JULGADA, EM PARTE, PROCEDENTE. (ADI 175, Relator: Ministro Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. Julgamento: 3/9/1993. DJ: 8/10/1993)

A declaração de validade do artigo 56 foi praticamente unânime. A única dissensão foi oferecida pelo Ministro Marco Aurélio, que afirmava ser inconstitucional, tão somente, o parágrafo 3º do referido dispositivo (“Aos integrantes dessas carreiras aplica-se, no que couber, o disposto no art. 125, §§ 2º e 3º, desta Constituição”), todavia (bem) vencido.

Nesse julgado, é bom observar que os votos proferidos pelos Ministros realçam a vinculação da carreira de Assessor Jurídico àquilo que se convencionou chamar de carreiras jurídicas de “Advocacia do Estado”. Veja-se o que concluiu o Relator, Ministro Octavio Gallotti:

Vê-se, desde logo, que, no pertinente ao assessoramento jurídico do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, não há margem alguma para a alegação, ínsita na petição inicial, de invasão de competência natural de Procuradoria-Geral do Estado. É certo que não possuindo – as Assembleias e o Tribunais – personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelo Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas do Poderes em questão (Assembleia e Tribunais).

O Ministro Neri da Silveira, tendo pedido vista dos autos para analisar especificamente a validade do artigo 56, acompanhou o Relator, Ministro Octavio Gallotti, e concluiu:

De observar é, destarte, que as atribuições dos Assessores Jurídicos do Poder Judiciário, no Paraná, correspondem, também, ao núcleo básico das carreiras jurídicas, quanto aos serviços de consultoria, assessoramento jurídico e inclusive representação, nas hipóteses acima enumeradas.

Exame das atribuições dos cargos jurídicos providos por estes servidores estáveis está a indicar, desde logo, que a solução pretendida pelo art. 56 e seus parágrafos do ADCT da Carta paranaense não configura inconstitucionalidade, em determinando se criem, por lei, carreiras especiais no serviço jurídico. Em primeiro lugar, essas carreiras jurídicas não vulneram o art. 132 da Constituição Federal, pois, de explícito, no plano do Poder Executivo, preveem a existência da Procuradoria-Geral do Estado [...].

No mesmo sentido, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, que praticamente repetiu os fundamentos por ele expostos por ocasião do pleito cautelar.

Os Ministros examinaram amiúde a redação do § 3º do artigo 56: “Aos integrantes dessas carreiras aplica-se, no que couber, o disposto no art. 125, §§ 2º e 3º, desta Constituição.” O artigo 125 trata das disposições referentes à carreira de Procurador do Estado, suas prerrogativas e vedações constitucionais. A interpretação conferida pelo Supremo merece ser transcrita, porque escoima qualquer crítica porventura existente à equivalência, inclusive salarial, dos Assessores Jurídico sem relação aos Procuradores de Estado.

O Ministro Octavio Gallotti destacou, no que foi acompanhado por todos os outros Ministros:

Ataca-se, por fim, a equiparação de vencimentos resultante do § 3º do art. 56, entre os integrantes das carreiras ditas especiais e os Procuradores do Estado. Reservas poder-se-iam, em tese, opor a essa declaração de isonomia, quando se tratasse de vincular carreiras de formação jurídica, mas dotadas de natureza e atribuições diferenciadas (como a Magistratura, a do Ministério Público e a dos Procuradores do Estado ou da União), questão não resolvida, ainda, de modo definitivo, pelo Supremo Tribunal, perante a Constituição de 1988. Quando se trata, entretanto, de cargos com atribuições análogas ou interligadas (a ponto de a própria inicial sustentar deverem estar obrigatoriamente aglutinadas em uma só carreira), não vejo como se objetar à igualdade de remuneração entre os ocupantes situados nas classes equivalentes.

E o Ministro Neri da Silveira, na mesma linha:

De outra parte, pelo conteúdo ocupacional dessas carreiras jurídicas, no plano de cada Poder do Estado, verifica-se existirem situações de cargos assemelhados a justificar a aplicação, como estipula o art. 56, § 3º, do ADCT em exame, dos princípios da isonomia e das vedações próprias das carreiras jurídicas a que se refere o art. 135 da Constituição Federal, nos limites já assentados por esta Corte, tal como prevê, ademais, o art. 125, § 2º, III, da Carta Política paranaense, com a proibição, por igual, do exercício da advocacia fora das funções institucionais (Constituição do Estado do Paraná, art. 125, § 3º, I).

Aliás, da brevíssima e fina discussão travada entre o Ministro Nery e o Ministro Marco Aurélio retira-se a conclusão bem resolvida alcançada pelo Supremo:

Ministro Marco Aurélio: Temos nos autos a Carta do Estado do Paraná, e os §§ 2º e 3º [do artigo 56] cuidam da disciplina dos vencimentos, da inamovibilidade e também da impossibilidade de os beneficiários da norma, no caso que estamos examinando, perceberem quantitativo inferior àquele atribuído às carreiras a que se refere o artigo 135 da Constituição Federal, que trata, creio, das carreiras que se integram no capítulo no qual está inserido. [...]

Ministro Nery da Silveira: Senhor Ministro [Marco Aurélio], no meu voto já fiz menção, exatamente, a esse ponto: o Tribunal já fixou uma exegese, entendendo que, no caso, a vinculação é aos Procuradores do Estado.

O Ministro Marco Aurélio demonstrava preocupação. Entendia haver vinculação de vencimentos dos Assessores Jurídicos os Magistrados. O Ministro Nery da Silveira corrigiu-o – “A vinculação é aos Procuradores do Estado” –, fechando assim a questão.

O Supremo já percebia isto em 1993; decidiu desta forma.

Não há dúvida de que proposta contrária a esse entendimento afrontaria a autoridade de uma decisão vinculante e definitiva, proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, eseria também ofensiva ao texto da Constituição do Estado do Paraná.

O JULGAMENTO DA ADI Nº 175 É *LEADING CASE* E ORIENTA A JURISPRUDÊNCIA DA SUPREMA CORTE

Antes do julgamento de mérito da ADI nº 175, o Supremo não tinha deparado com casos semelhantes. Posteriormente, a situação se alterou. Ao longo das últimas três décadas, ocorreu movimento político no sentido de reconhecer aos demais Poderes, que não o Executivo, a prerrogativa de manterem órgãos de consultoria e procuradoria próprias. O objetivo: assegurar ao Judiciário e ao Legislativo o exercício pleno de suas prerrogativas constitucionais.

Nesse contexto, há vasta gama de julgados da Suprema Corte que declararam constitucionais cargos semelhantes aos de Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça do Paraná:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12/12/1996. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF.

1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente à sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 8/10/1993 e ADI 825, DJ 1/2/1993. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 1557, Relatora: Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Julgamento: 31/3/2004. Publicação: 18/6/2004)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado de Rondônia. Artigos 252, 253, 254 e 255 das Disposições Gerais da Constituição Estadual e do art. 10 das Disposições Transitórias. 3. Ausência de alteração substancial e de prejuízo com a edição da Emenda Constitucional estadual nº 54/2007. 4. Alegação de ofensa aos artigos 22, I; 37, II; 131; 132; e 135, da Constituição Federal. 5. Reconhecimento da possibilidade de existência de procuradorias especiais para representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas nos casos em que necessitem praticar em juízo, em nome próprio, série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos. 6. A extensão estabelecida pelo § 3º do art. 253 não viola o princípio da isonomia assentado no artigo 135 da CF/88 (redação anterior à EC 19/98), na medida em que os cargos possuem atribuições assemelhadas. 7. A alteração do parâmetro constitucional, quando o processo ainda em curso, não prejudica a ação. Precedente: ADI 2189, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 16.12.2010. 8. A investidura, em cargo ou emprego público, depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. 9. Não é permitido o aproveitamento de titulares de outra investidura, uma vez que há o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido constitucionalmente. 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para confirmar a medida liminar e declarar inconstitucionais o artigo 254 das Disposições Gerais e o artigo 10 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia e assentar a constitucionalidade dos artigos 252, 253 e 255 da Constituição do Estado de Rondônia. (ADI 94, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento: 7/12/2011. Publicação DJe: 16/12/2011)

A corte pacificou entendimento de que certos órgãos materialmente despersonalizados, de estatura constitucional, possuem personalidade judiciária (capacidade para ser parte) ou mesmo, como no caso, capacidade processual (para estar em juízo). ADI 1557, rel. min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 18/6/2004. Essa capacidade, que decorre do próprio sistema de freios e contrapesos, não exime o julgador de verificar a legitimidade ad causam do órgão despersonalizado, isto é, sua legitimidade para a causa concretamente apreciada. Consoante a jurisprudência sedimentada nesta Corte, tal legitimidade existe quando o órgão despersonalizado, por não dispor de meios extrajudiciais eficazes para garantir seus direitos-função contra outra instância de Poder do Estado, necessita da tutela jurisdicional. (RE 595176 -AgR, Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Segunda Turma. Julgamento: 31/08/2010. Publicação DJe: 6/12/2010)

E, recentemente, ao examinar a validade dos cargos de Advogado do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Supremo Tribu-

nal Federal, mais uma vez citando a ADI nº 175, decidiu pela sua constitucionalidade:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 14.783/2012, DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE CRIA CARGOS EFETIVOS DE ADVOGADOS NO QUADRO ADMINISTRATIVO DO PODER JUDICIÁRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 132, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. PRECEDENTES. 1. As Advocacias Públicas de que tratam os arts. 131 e 132 da Constituição Federal são órgãos autônomos vinculados ao Poder Executivo da União ou Estado, o que não obsta a defesa de interesses cotidianos próprios dos demais Poderes do ente federativo a que pertencem. Excepcionalmente, admite-se a existência de órgão de assessoramento jurídico, com finalidade, inclusive, postulatória, quando o objetivo for zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes ao Poder. Precedentes: RE 595.176-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 175, Rel. Min. Octavio Galloti; ADI-MC 825, Rel. Min. Ilmar Galvão. 2. Necessária interpretação conforme à Constituição, com o propósito de permitir a representação judicial somente nos casos em que o Poder Judiciário estadual atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes. Nesse sentido: ADI 1.557 DF, Rel. Min. Ellen Gracie. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 2º da Lei 14.783/2012, do Estado de São Paulo. (ADI 5024, Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento: 20/9/2018. Publicação DJe: 5/10/2018)

Observe-se o explicitado pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot em seu parecer na ADI nº 5.024:

Diante dessas considerações, poder-se-ia, de forma açodada, afirmar que os Poderes Legislativo e Judiciário, por serem desprovidos de personalidade jurídica, não estariam autorizados a atuar em juízo em nome próprio, mas apenas por meio da representação do órgão da AGU ou da Procuradoria do Estado, conforme o caso. Entretanto, essa exclusividade de representação, transposta para além do Poder Executivo de forma absoluta, contraria o princípio da separação de poderes por olvidar a autonomia dos demais poderes na organização de seus serviços administrativos. A Constituição de 1988 se afastou da concepção clássica de rígida separação de poderes. Embora o art. 2º da Constituição Federal preconize a existência de três Poderes da União ‘harmônicos entre si’, o surgimento de conflitos institucionais entre os poderes é próprio da sistemática de checks and balances, centrada na ideia de limitações recíprocas de poder destinadas a alcançar um certo equilíbrio no desempenho, interdependente e colaborativo, das respectivas funções estatais. Como forma de se garantir essa inter-

dependência e autonomia funcionais, muitas vezes, os órgãos estatais deverão desempenhar funções que seriam típicas de outros. Assim, a criação de órgão administrativo de consultoria e assessoramento jurídicos na esfera do Judiciário e do Legislativo, desde que não sacrifique suas funções essenciais, não desnatura o princípio da separação de poderes, muito ao contrário, dá-lhe concretude.

Tendo concluído:

Enfim, a criação de cargos para o desempenho de funções de assessoria e consultoria jurídicas no Poder Judiciário constitui expressão da autonomia e independência dos poderes na organização de seus serviços administrativos. Além disso, embora o Poder Judiciário não seja ente personalizado, possui capacidade processual para a representação judicial, mas somente nos casos em que for necessária a defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais poderes.

A posição firmada pelo Advogado-Geral da União Luís Inácio Lucena Adams² também merece ser transcrita:

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial do pedido formulado pela requerente, devendo-se conferir à Lei nº 14.783, de 21 de maio de 2012, do Estado de São Paulo, interpretação consonante ao Texto Constitucional e às decisões dessa Suprema Corte, no sentido de restringir o âmbito de atuação dos Advogados do Tribunal de Justiça paulista às situações de conflito judicial entre o órgão judiciário local e outros Poderes, nas quais se evidencie a necessidade de realização de atos processuais na defesa da autonomia e independência do Judiciário estadual em face dos demais Poderes, permitindo-se, ademais, o exercício de consultoria e de assessoramento jurídico dos órgãos inseridos na estrutura do Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

Por tudo isto, este precedente da ADI nº 5.024 é por demais importante e simbólico.

Perceba-se que está reafirmando, no aniversário de 25 anos, o entendimento iniciado na ADI nº 175. Ao tempo que permite a existência de órgãos de “assessoramento jurídico, com finalidade, inclusive, postulatória”, o Supremo Tribunal Federal admite a capacidade de representação processual, “somente nos casos em que o Poder Judiciário estadual atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes” (ADI nº 5.024)³.

Há estudo específico para o Centro de Estudos da Consultoria do Senado⁴, sob o título “A institucionalização da Advocacia

do Senado Federal como salvaguarda das competências constitucionais do Congresso Nacional”, no qual Edvaldo Fernandes expõe:

Não cabe à Advocacia-Geral da União, a não ser mediante mandato específico, a defesa de interesses do Judiciário e do Legislativo em ações judiciais cuja controvérsia envolva prerrogativas desses Poderes ou questões administrativas intrincadas com sua independência institucional. O órgão de representação judicial e extrajudicial do Poder Executivo não poderia imbuir-se da função de promotor natural da tutela jurisdicional das prerrogativas dos Poderes republicanos rivais, contra as quais se arvora, no mais das vezes, o próprio presidente da República e seus órgãos auxiliares. Tal usurpação, inequívoca burla ao princípio da ampla defesa e do contraditório, feriria cláusula pétrea por marchar contra o princípio da separação dos poderes (inciso do III, d, § 4º do artigo 60 da Constituição). Estivesse a representação judicial de todo e qualquer órgão federal de quaisquer dos Poderes concentrada na Advocacia-Geral da União, o Executivo gozaria de ampla vantagem comparativa em relação aos êmulos por deter o controle político e administrativo da Advocacia-Geral da União.

A toda evidência, o conteúdo firmado em 1993, em relação à carreira de Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, permanece na jurisprudência, com todo o vigor, inclusive balizando outros julgados. As decisões citadas prestigiam as necessidades atuais dos poderes do Estado e resguardam as competências e prerrogativas dos Procuradores do Estado.

ASSESSORES JURÍDICOS OU CONSULTORES JURÍDICOS?

Note-se que os membros da carreira de Assessor Jurídico, bacharéis (não “simples” bacharéis!), se habilitam ao cargo por meio de concurso de provas e títulos praticamente idênticos aos da Procuradoria do Estado e, quando investidos, têm o exercício da consultoria jurídico-administrativa do Tribunal de Justiça como função exclusiva.

A Procuradoria do Estado não realiza a função de consultoria no âmbito do Poder Judiciário porque a própria Constituição

do Estado lhe restringe atuação neste ponto (art. 124, inc. I), conferindo tal atribuição aos Assessores Jurídicos do Tribunal de Justiça (art. 56 do ADCT). Assim, é um equívoco confundir a carreira de Assessor Jurídico com o cargo de assessoramento comissionado. Os campos de atuação são totalmente distintos.

Assessor comissionado é quem realiza o assessoramento de que trata o art. 37, inc. V, da Constituição da República. São servidores nomeados para o exercício de cargos públicos não providos por concurso público. Prestam auxílio às autoridades e a elas se vinculam por critério de confiança subjetiva. Além disso, não realizam serviços típicos de consultoria jurídica.

Sobre o assunto, a jurisprudência do Supremo entende que a função de assessoramento, típica dos cargos comissionados (art. 37, inc. V), não corresponde às atividades técnicas de desempenho essencial, ordinário e cotidiano nos órgãos públicos:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidores nomeados para cargos em comissão. Funções técnicas e burocráticas. Inadmissibilidade. Proporcionalidade entre os cargos efetivos e os cargos em comissão. Prorrogação de prazos. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. A criação de cargos em comissão referentes a funções para cujo desempenho não é necessária a confiança pessoal viola o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. 2. A análise da proporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados, bem como a questão referente à necessidade de prorrogação dos prazos arbitrados pela Corte de origem para cumprimento da decisão por ela proferida, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório da causa, procedimento inadmissível em recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 2% sobre o valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC). 4. Não se aplica o art. 85, § 11, do CPC, pois não houve a fixação prévia de honorários advocatícios na causa. (RE 1010804 -AgR, Relator: Ministro Dias Toffoli .Segunda Turma. Julgamento: 30/6/2017. Publicação DJe: 10/08/2017)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO (CONSULTOR TÉCNICO JURÍDICO) SEM CARÁTER DE ACESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. 1. Inconstitucionalidade das Leis municipais nº 4.804/1999 e nº 5.365/2001. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. Análise da natureza das atribuições do cargo. Súmulas nº. 279 e nº 280 do Supremo Tribunal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (RE 742.970-AgR/SP, Relator: Ministro Dias Toffoli. Segunda Turma. Publicação: 6/2/2014)

Por outro lado, os atuais Assessores Jurídicos de carreira do Tribunal de Justiça do Paraná realizam a função contínua e essencial de consultoria jurídico-administrativa do órgão Tribunal de Justiça. A função de consultoria é técnico-especializada (art. 13, inc. II, da Lei nº 8.666/93) e típica de advocacia pública, nos termos do que reconhece o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

CONSULTA. CRIAÇÃO DE EMPRESAS DE ORIENTAÇÃO, CONSULTORIA E INFORMAÇÃO JURÍDICA QUE ATUARIAM NO BRASIL, VOLTADAS AO MERCADO FORENSE NACIONAL, E PRESTANDO SERVIÇOS PARA ESSE MERCADO, MAS POSSUINDO PROFISSIONAIS DE MÚLTIPLAS ÁREAS. INDAGAÇÃO SOBRE UTILIZAÇÃO DOS TERMOS 'CONSULTOR JURÍDICO', 'CONSULTORIA JURÍDICA', 'ASSESSORIA JURÍDICA', 'ASSESSOR JURÍDICO' E 'ASSISTÊNCIA JURÍDICA'. ATIVIDADES PRIVATIVAS DE ADVOGADOS. IMPOSSIBILIDADE. OS TERMOS 'ASSESSORIA JURÍDICA', 'ASSESSOR JURÍDICO', 'ASSISTÊNCIA JURÍDICA', 'ASSISTENTE JURÍDICO', 'CONSULTOR JURÍDICO', 'CONSULTORIA JURÍDICA' SÃO PRIVATIVOS DAQUELES QUE EXERCEM A ADVOCACIA. OS TERMOS 'ASSESSORIA JUDICIAL' E 'ASSESSOR JUDICIAL' ESTÃO IDENTIFICADOS COM CARGOS PÚBLICOS. ENTRETANTO, SE UTILIZADOS PARA IDENTIFICAR ATIVIDADES DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICAS, ENTÃO IGUALMENTE SOMENTE PODERÃO SER UTILIZADOS POR ADVOGADOS INSCRITOS NA REGULARMENTE NA OAB, OU POR SOCIEDADES DE ADVOGADOS, TAMBÉM REGULARMENTE INSCRITAS NA OAB. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos do processo em referência, acordam os membros do Órgão Especial do Conselho Pleno do CFOAB, por unanimidade, em conhecer e responder a consulta, nos termos do voto do Relator, parte integrante deste. Brasília, 14 de fevereiro de 2012. Márcia Machado Melaré - Presidente em exercício do Órgão Especial. Luiz Carlos Levenzon - Relator. (DOU. 18/5/2012)

Consulta. Definição dos termos consultor jurídico e assessor jurídico. Atividades privativas da advocacia. Imposição da lei. Da própria literalidade do estatuto advocatício - art. 1º, II - se infere que os termos Consultor Jurídico e Assessor Jurídico são próprios daqueles que exercem essencialmente a advocacia. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros do Órgão Especial, por unanimidade, em responder a consulta, nos termos do voto do Relator ad hoc. Brasília, 9 de fevereiro de 2009. Vladimir Rossi Lourenço - Presidente. Wagner Soares Ribeiro de Amorim - Conselheiro Federal Relator ad hoc. (DJ. 8/5/2009).

EMENTÁRIO DO CONSELHO FEDERAL DA OAB: 'Atividade privativa de advocacia. Artigo 1º do EAOAB. O procuratório extrajudicial constitui atividade privativa de advocacia, ex vi do inciso II, do artigo 1º da Lei (federal) nº 8.906/94 e artigo 1º do Provimento nº 66/88 da OAB'. (Proc. 4.387/98/CP, Relator: José Wanderley Bezerra Alves. Julgamento: 20/10/1998. Publicação: 3/11/1998)

Os professores Daniel Christofoli e Barbi de Souza (2018, p. 118), em obra específica sobre o assunto, reafirmam tais conclusões:

O Supremo Tribunal Federal possui diversos julgados acerca da matéria, destacando-se o julgamento de medida cautelar na ADI nº 4.843, de 2013, de relatoria do ministro Celso de Mello, onde restaram impugnados diversos cargos em comissão, criados para o exercício das atribuições típicas de procurador jurídico, pela Lei nº 8.186, de 16 de março de 2007, do Estado do Paraíba (dentre alguns destes, consultor jurídico do governo, assistente jurídica da Consultoria Jurídica do Governo, coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal etc).

E concluem, logo a seguir:

A própria posição jurisprudencial, acima destacada, indica a preciosidade da apreciação do alcance do dispositivo constitucional previsto no art. 132 da Constituição, vista no sentido de que a realização das atividades de consultoria e assessoria jurídica (ou seja, não episódicas), prestadas ao Poder Executivo são prerrogativas outorgadas exclusivamente aos procuradores jurídicos de carreira.

Marco Túlio de Carvalho Rocha (2001, p. 187-188), Procurador do Estado de Minas Gerais, define consultoria jurídica como “o assessoramento extrajudicial com vistas a auxiliar a administração na realização de suas atividades-fins, garantindo o controle da legalidade dos atos administrativos; serve também à fixação da segurança jurídica, firmando a interpretação a ser seguida pelo Estado quando mais de uma torna-se possível”.

Este é justamente o serviço desempenhado pelos atuais Assessores Jurídicos: a consultoria jurídico-administrativa nas mais diversas áreas do Tribunal de Justiça, e de forma contínua, técnica e impessoal (“não episódica” e sem vínculos de confiança subjetivo - porque se assim o fosse estar-se-ia diante de função típica de cargo comissionado de assessoramento).

Note-se, ainda, que a descrição sumária da Profissão de Procurador é a seguinte na Classificação Brasileira de Ocu-

pações (CBO) do Ministério do Trabalho:

Representam a administração pública na esfera judicial; prestam consultoria e assessoramento jurídico, à administração pública; exercem o controle interno da legalidade dos atos da administração; zelam pelo patrimônio e interesse público, tais como, meio ambiente, consumidor e outros; integram comissões processantes; geram recursos humanos e materiais da procuradoria.

Agora percebe-se como tais funções são semelhantes às atribuições dos Assessores Jurídicos do Poder Judiciário do Paraná, consoante previsão contida no Anexo I da Lei Estadual nº 16.748/2010 (Plano de Cargos e Salários do Poder Judiciário):

Art. 1º Ao Assessor Jurídico de provimento efetivo incumbe:
 I - assessorar a Administração no controle da legalidade de seus atos mediante o exame e elaboração de propostas, anteprojetos, projetos e minutas de atos, contratos, acordos, convênios ou ajustes, entre outros;
 II - emitir pareceres jurídicos em processos administrativos e sobre questões decorrentes da aplicação de leis e atos normativos;
 III - examinar ordens e decisões judiciais e orientar quanto ao seu exato cumprimento;
 VI - assessorar os Desembargadores e Juízes Substitutos de 2º Grau, dando-lhes apoio de ordem jurídica em pesquisas e nos processos.⁵

Assim, a atual nomenclatura Assessores Jurídicos é insuficiente. O assessoramento jurídico é apenas uma das funções que podem ser executadas no exercício regular do cargo, e não define mais, com a precisão e amplitude necessárias, o plexo de atribuições da carreira⁶.

A designação Consultores Jurídicos é mais técnica e abrangente. Este nome melhor reflete a natureza dos serviços inerentes ao cargo.

CONCLUSÃO

O tempo é de assumir o múnus que o constituinte entregou, em sua integralidade.

É válida a previsão constitucional que permite o desempenho pelos Assessores Jurídicos das funções de assessoramento, con-

sultoria e, até mesmo, representação processual do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (artigo 56 do ADCT).

A capacidade postulatória pode ser exercida pelos membros da carreira estritamente em defesa da autonomia e da independência do Tribunal de Justiça, nos termos da ADI nº 175, reforçada pelos precedentes das últimas 3 décadas de jurisprudência da Suprema Corte.

Este é o verdadeiro legado do reconhecimento conferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 175, que não somente desvelou a natureza da carreira de Assessor Jurídico e os seus limites constitucionais de atuação, mas, especialmente, quando afirmou que o Poder Judiciário tem o direito de ser representado, por órgão próprio, por seus Assesores Jurídicos, no embate a quem ouse se opor à fruição de suas prerrogativas republicanas.

NOTAS

¹ Veja-se que a referência à ADIN nº 175 é parte indissociável da redação do 56, porque a interpretação deste dispositivo só pode ser perfeitamente alcançada quando integrada pela decisão proferida neste julgamento.

² O parecer do Chefe da AGU, favorável à constitucionalidade da carreira de Advogado do TJSP, é extraordinário e demonstra o quão estabelecida está a jurisprudência do STF. Não esqueçamos que a AGU representa processualmente os órgãos federais do Poder Judiciário.

³ Ainda mais recentemente, em 25 de outubro de 2018, tivemos ciência que o Supremo repisou esse entendimento no julgamento da ADI nº 825, quando deu interpretação conforme à Constituição do Estado do Amapá no sentido de que a Procuradoria da Assembleia Legislativa pode exercer a representação daquele órgão nas causas relacionadas à defesa das prerrogativas institucionais da respectiva casa (decisão não disponibilizada ao tempo do fechamento desta edição).

⁴ Parágrafo extraído de: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-72-a-institucionalizacao-da-advocacia-do-senado-federal-como-salvaguarda-das-competencias-constitucionais-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 12/11/2018.

⁵ Atribuições dos Advogados do TJSP (Resolução nº 614/2013): Artigo 2º - São atribuições do Advogado do Tribunal de Justiça: I- Prestar assessoramento técnico-jurídico aos órgãos do Tribunal de Justiça, em todas as áreas do Direito, elaborando minutas de contratos, emitindo pareceres em expedientes administrativos em geral, inclusive licitatórios e disciplinares, podendo ainda, com permissivo regimental, compor

comissões a critério da Presidência do Tribunal; II- Examinar os contratos, convênios e instrumentos de igual natureza de interesse do Tribunal de Justiça; III- Proceder a estudos jurídicos, quando solicitados pelos órgãos do Tribunal de Justiça; IV- Exercer a representação judicial do Tribunal de Justiça, na defesa de suas prerrogativas institucionais, em casos de conflitos de interesses com o Poder Executivo do Estado ou quando a Procuradoria Geral do Estado, por opção, não o faça.

⁶ É máxima cartesiana: a parte não define o todo (v.g. não existe a carreira de cirurgião, mas sim a de médico; não existe a carreira de projetista, mas sim a de arquiteto).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO ROCHA, Marco Tulio. **A unicidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado de Minas Gerais**, Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo n. 223, jan./mar., 2001.

CHRISTOFOLI, Daniel Pires; BARBI DE SOUZA, André Leandro. **A Procuradoria e a assessoria jurídica no Município**. Porto Alegre: IGAM, 2018.

FERNANDES, Edvaldo. **A institucionalização da advocacia do Senado Federal como salvaguarda das competências constitucionais do Congresso Nacional**. Extraído de: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-72-a-institucionalizacao-da-advocacia-do-senado-federal-como-salvaguarda-das-competencias-constitucionais-do-congresso-nacional>>.