

A CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 243-B, §§ 1º e 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ

Marcelo Oliveira dos Santos
Vitório Garcia Marini

Consultores jurídicos do Poder Judiciário do Paraná.

1. RESUMO DOS FATOS¹

A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) ingressou com ação direta de inconstitucionalidade em face das disposições dos artigos 2º e 4º da Emenda Constitucional nº 44, de 28 de outubro de 2019, que acrescentaram os artigos 124-A e 243-B, §§ 1º e 2º, na Constituição do Estado do Paraná. Adotado o rito abreviado do artigo 12, *caput*, da Lei nº 9.868/99, requisitaram-se informações definitivas de mérito.

O Poder Judiciário do Estado do Paraná prestou informações de mérito, subscritas pelo seu então Presidente, desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, nas quais defendeu a constitucionalidade formal e material das disposições impugnadas. A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná apresentou também informações em defesa da constitucionalidade dos artigos 124-A e 243-B da Constituição do Estado do Paraná.

¹ Este estudo foi elaborado no âmbito da Consultoria Jurídica do Tribunal de Justiça do Paraná, e serviu de base para a defesa da legitimidade do artigo 243-B, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Paraná, em memoriais apresentados na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.433, com tramitação no Supremo Tribunal Federal, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

A Associação dos Consultores Jurídicos do Poder Judiciário do Paraná (Aconjur-PR) foi admitida no feito na qualidade de *amicus curiae* e apresentou fundamentos jurídicos pela validade formal e material das disposições do art. 243-B da Carta Estadual.

A Advocacia-Geral da União lançou parecer no qual concluiu serem constitucionais as aludidas disposições, tanto sob o viés formal quanto material. Aludiu inexistir transposição na carreira de consultor jurídico (art. 243-B da CEPR), pois, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 175 (re-lator: ministro Octavio Gallotti - data de julgamento: 3/6/1993 - Tribunal Pleno - data de publicação: DJ 8/10/1993), a Suprema Corte reconheceu a validade das funções de assessoramento jurídico e de consultoria jurídica e também a capacidade postulatória extraordinária dos assessores jurídicos (agora consultores jurídicos). Concluiu ter ocorrido, portanto, mera alteração de nomenclatura da referida carreira.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência parcial do pedido, tendo deixado de se manifestar, contudo, acerca da totalidade da matéria jurídica submetida, pois não se pronunciou sobre o julgamento proferido na ação direta de inconstitucionalidade nº 175 (STF).

A Aconjur-PR peticionou nos autos e apresentou Nota Técnica subscrita pelo professor Clèmerson Merlin Clève, na qual o ilustre advogado e parecerista conclui ser plenamente constitucional a carreira, nela compreendidas as funções de consultoria jurídica e de representação extraordinária do Poder Judiciário (nos termos do julgamento proferido na ADI nº 175).

2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 243-B. INEXISTÊNCIA DE TRANSPosição DE CARGO

2.1. Não há transposição de cargo na previsão do art. 243-B da Constituição do Paraná porque o Supremo Tribunal Federal decidiu, com eficácia vinculante, ser inerente ao complexo de

funções da carreira dos assessores jurídicos (atuais consultores jurídicos) a capacidade postulatória extraordinária para agirem em representação do Poder Judiciário do Paraná em casos específicos de conflito de interesses com os demais Poderes e em defesa da sua autonomia e dos seus interesses institucionais.

Sobre a suposta transposição ou usurpação em função típica da Procuradoria-Geral do Estado, em virtude da capacidade postulatória extraordinária dos consultores jurídicos (antes assessores jurídicos), a tese foi alegada e expressamente repelida no julgamento da ADI nº 175. O relator, ministro Octavio Gallotti, enfrentou em seu voto condutor a suposta transposição, tendo-a afastado em relação aos consultores jurídicos (antes assessores jurídicos): “Não vejo igualmente no art. 56 ainda em exame afronta à exigência do concurso público, eis que os servidores neles contemplados são mantidos em cargos da mesma natureza e atribuições dos já exercidos. Não há, pois, investidura em outro cargo, suscetível de contrariar a prescrição constitucional”.

E concluiu, após reconhecer aos assessores jurídicos (atuais consultores jurídicos) a possibilidade de exercerem o assessoramento, a consultoria e a representação judicial do Poder Judiciário do Estado do Paraná em situações extraordinárias, nas quais referido órgão precise defender os seus interesses e a sua autonomia perante outros poderes constituídos.

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 pelos 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). Poder-se-á, até, discutir a utilidade dessa prática, jamais porém – penso eu – vir-se a considerá-la adequada às funções da Procuradoria do Estado, integrada no Poder Executivo.

O ministro Néri da Silveira, em voto também proferido na

ADI nº 175, declarou constitucionalmente válido o exercício da representação judicial do Tribunal de Justiça do Paraná pelos assessores jurídicos (atuais consultores jurídicos):

De observar é [...] 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 esses 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, conferindo-lhe a coordenação do assessoramento jurídico, objetivando atuação uniforme. Consoante bem anotou o eminente relator, a Constituição Federal, no art. 69 do ADCT, estipulou ser 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, tal como se verifica, quanto a essas atividades de assessoramento jurídico, no Paraná, anteriormente a 5 de outubro de 1988, para atender, também, aos serviços jurídicos das autarquias e fundações. Do mesmo modo, no plano federal, vêm de se compreender na Advocacia-Geral da União carreiras jurídicas com denominações diversas: advogado da União, assistente jurídico, procurador da Fazenda Nacional. Destinam-se às diversas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e, ainda, à representação da União, judicial ou extrajudicialmente, a teor do art. 131 da Lei Maior de 1988. Cuida-se, ademais, de situações jurídicas peculiares aos serviços de consultoria, assessoramento jurídico e representação, judicial ou extrajudicial, de autarquias e fundações, do âmbito estadual, sobre as quais, cumpre entender, há de estar reservado ao Estado-membro dispor, na sua auto-organização, ao ensejo em que se implanta uma nova ordem constitucional. 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 o 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 Paraná, art. 125, § 3º, I).

O ministro Sepúlveda Pertence afirmou no julgamento da

medida cautelar (tendo mantido o referido entendimento em seu voto de mérito):

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 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'.

Percebe-se, portanto, que a consultoria e a capacidade postulatória exclusivamente na defesa de prerrogativas institucionais do Tribunal são reconhecidas nos votos exarados no julgamento da ADI nº 175 para a carreira em questão, cujos cargos são ocupados por profissionais recrutados pelo sistema de mérito com bacharelado em Direito, não podendo inferir uma transformação ou transposição de cargos. O nível de escolaridade exigido para o ingresso no cargo de provimento efetivo, mediante o instituto democrático do concurso público de provas e títulos, e as atribuições pronunciadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 175 não sofreram alteração.

Não por menos, na ocasião, também foi declarada constitucional a previsão do § 3º do art. 56 do ADCT (“aos integrantes dessas carreiras aplica-se, no que couber, o disposto no art. 125, §§ 2º e 3º, desta Constituição”), que vincula as prerrogativas e

2 Art. 125. O exercício das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado é privativo dos procuradores integrantes da carreira, que será organizada e regida por estatuto próprio, definido em lei complementar, com observância dos arts. 39 e 132 da Constituição Federal [...].

§ 2º. É assegurado aos procuradores do Estado: I - irredutibilidade de subsídios e proventos; II - inamovibilidade, na forma da lei; III - estabilidade após 3 (três) anos de efetivo

impedimentos da carreira de assessor jurídico à Procuradoria-Geral do Estado (art. 125), inclusive a vedação de exercício da advocacia privada, submetendo, assim, ao estatuto constitucional da advocacia pública, com extensão dos mesmos deveres.

2.2. O julgado proferido na ADI nº 175 inaugurou a linha jurisprudencial que permanece até hoje no Supremo Tribunal Federal (ADI nº 1557; RE nº 595.176-AgR; ADI nº 94; ADI nº 4.070; ADI nº 5.024; ADI nº 825), e é sempre citado como precedente fundante às decisões da Suprema Corte para validar órgãos de representação judicial extraordinária nos Poderes Legislativo e Judiciário, em casos de conflito de interesses institucionais perante os demais Poderes, especialmente o Executivo. Em especial na ADI nº 94, ao concluir pela validade constitucional da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o relator, ministro Gilmar Mendes, afirmou em seu voto, com fundamento no julgamento da ADI nº 175:

Por outro lado, a jurisprudência desta Corte reconhece a possibilidade da existência de carreiras especiais para a representação judicial de assembleias e tribunais nos casos em que os Poderes em questão necessitem de praticar em juízo, em nome próprio, uma 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. No julgamento definitivo da ADI 175 [...], na qual se examinava a constitucionalidade de carreiras de assessoramento jurídico dos Poderes Legislativo e Judiciário do Estado do Paraná, essa capacidade processual foi reconhecida.

Nesses termos, a capacidade postulatória extraordinária dos consultores jurídicos do Poder Judiciário do Paraná, além de ter sido reconhecida em decisão vinculante do Supremo Tri-

exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado da Corregedoria; IV - promoção voluntária por antiguidade e merecimento, alternadamente, observados os requisitos previstos em lei; V - subsídios fixados com a diferença de 5% de uma para outra classe, observado o disposto no art. 27, XI, desta Constituição.

§ 3.º É vedado aos procuradores do Estado: I - exercer advocacia fora das funções institucionais; II - o exercício de qualquer outra função pública, salvo o magistério.

bunal Federal (ADI nº 175), não configura atuação paralela às funções constitucionais da Procuradoria-Geral do Estado, porquanto trata-se de hipótese absolutamente extraordinária de atuação, diante de situações de risco à autonomia do Poder Judiciário, verdadeira garantia de paridade de tratamento e de equilíbrio entre os Poderes constituídos. Além disso, é uma prerrogativa de interesse perene do Poder Judiciário do Paraná, organicamente inerente ao desempenho das funções da carreira de consultor jurídico (art. 243-B da CEPR), nos termos do que decidiu o Supremo Tribunal Federal (ADI nº 175). Não há, portanto, nenhuma violação ao princípio da unicidade orgânica da advocacia pública (art. 132 da CR88) na atuação dos consultores jurídicos do Poder Judiciário do Paraná na forma do art. 243-B da CEPR.

2.3. Perceba-se, aliás, que a Procuradoria-Geral da República, em seu Parecer nº 12545, não se manifestou sobre a decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal proferida na ação direta de inconstitucionalidade nº 175, julgado devidamente exposto nas manifestações do Tribunal de Justiça do Paraná e do *amicus curiae* admitido no feito em representação à carreira dos consultores jurídicos.

A Procuradoria-Geral da República afirmou, ainda, que o Edital nº 1/2013, que dispôs sobre as regras do último concurso realizado para o cargo de assessor jurídico, não previa a função de representação judicial entre as atribuições do referido cargo. Da afirmação, contudo, não pode redundar nenhuma eiva de inconstitucionalidade na previsão do art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná.

Primeiro, porque o edital é ato infralegal, destinado a reger o certame, e, portanto, não tem densidade normativa para estabelecer ou delimitar as funções do cargo público. Ademais, o próprio Edital nº 1/2013 estabeleceu, em seu item 2, competir ao assessor jurídico (atual consultor jurídico) “a emissão de pareceres jurídicos e informações em procedimentos administrativos licitacionais ou pertinentes às empresas fornecedoras do Tribunal de Justiça; compilação de dados, elaboração de minutas de relatórios e acórdãos, classificação, cálculo, indexação, bem como outras tarefas de mesma natureza e grau de comple-

xidade”, deixando claro que o elenco de atribuições previstas no ato convocatório não é taxativo.

Segundo, porque a base normativa inerente à carreira de consultor jurídico é mais ampla do que apenas o edital do concurso compreende, abrangendo a previsão constitucional existente no texto da Carta do Paraná (art. 56 do ADCT) e também a interpretação vinculante realizada pela Suprema Corte na ADI nº 175 acerca desse dispositivo. Na realidade, por força da decisão havida na ADI nº 175, os atuais consultores jurídicos já ingressaram no âmbito do Poder Judiciário, mediante concurso público de provas e títulos, com a atribuição constitucional de representar judicialmente o referido Poder em casos de conflito de interesses com os demais, com capacidade postulatória extraordinária.

Nesse ponto, convém lembrar as lições do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, quando afirmava que “os deveres constitucionais específicos do advogado ou do procurador de Estado precedem a quaisquer outros deveres específicos impostos por leis ordinárias ou atos normativos menores, pois os cometimentos de radical constitucional têm precedência sobre qualquer outra sorte de cometimentos” (Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 118-119). O desempenho dessas funções, portanto, decorre da nomeação e da posse no cargo de consultor jurídico, que é regulamentado e fiscalizado pelo Poder Judiciário, nos termos do estatuto constitucional e das leis próprias.

2.4. A Procuradoria-Geral da República alegou, também, que os consultores jurídicos do Poder Judiciário não podem desempenhar a representação extraordinária do Poder Judiciário porque não possuem como requisito para a investidura no cargo a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil. A conclusão não pode ser acolhida. Embora o tema da exigência de inscrição na OAB para o desempenho da carreira de consultor jurídico não seja de alçada constitucional – inexistente, portanto, o parâmetro de controle nessa alegação do autor –, é oportuno referir que os consultores jurídicos especialmente

designados pela Presidência do Tribunal para atuar em feitos judiciais têm a referida inscrição exclusivamente para a defesa do Poder Judiciário, nas situações específicas do art. 243-B da Carta Estadual.

A Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Paraná, tem validado pedidos de inscrição dos consultores jurídicos para atuação restrita em defesa do Poder Judiciário por designação expressa do desembargador Presidente, com vedação ao exercício da advocacia privada. Mas, ainda que assim não fosse, a situação dos consultores jurídicos (antes assessores jurídicos) guarda plena similaridade com a dos defensores públicos da União, carreira para a qual não há, igualmente, exigência constitucional ou legal de habilitação na Ordem dos Advogados do Brasil para o desempenho das atividades.

No julgamento da ADI nº 4.636, direcionada contra o § 6º do art. 4º da Lei Complementar nº 80/1994 (“a capacidade postulatória do defensor público decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público”), a Suprema Corte está a concluir por maioria de votos pela validade dessa norma e, consequentemente, pela desnecessidade de habilitação dos Defensores Públicos na Ordem dos Advogados do Brasil. O ministro Gilmar Mendes afirmou em seu voto:

Forte nos fundamentos apresentados acima, concluo, portanto, que a Lei Complementar nº 80, lei de regência da carreira de defensor público, em nada viola a Constituição Federal ao dispor, no atual § 6º do artigo 4º, que a capacidade postulatória do defensor decorre de nomeação e posse no cargo, sendo descabida a pretensão formulada na inicial da presente ação. Ademais, considerando que a aplicação literal do Estatuto da OAB pode vir a contrariar o fundamento da presente decisão, confiro ainda interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, § 1º, da Lei 8.906 /1994, a fim de afastar qualquer interpretação que resulte no condicionamento da capacidade postulatória dos membros da Defensoria Pública à inscrição dos defensores públicos na Ordem dos Advogados do Brasil. [...] Concluo, assim, que constitui função constitucional da Defensoria Pública, instituição autônoma e com regime próprio, atender aos necessitados, assim consideradas as pessoas, físicas e jurídicas, que comprovem insuficiência de recursos, na forma da lei, cabendo à lei complementar de regência dispor sobre os requisitos para o exercício do cargo de defensor público, o que torna constitucional a previsão de que sua capacidade postulatória decorre da nomeação e posse no cargo.

Igualmente, no julgamento do recurso extraordinário nº 1.240.999, afetado em repercussão geral, por maioria de votos, a Suprema Corte está por decidir que os defensores públicos não precisam de habilitação na Ordem dos Advogados do Brasil, colhendo-se do voto proferido pelo relator, ministro Alexandre de Moraes, o que segue:

Como sobredito, o artigo 4º, § 6º, da Lei Complementar nº 80/1994, na redação dada pela Lei Complementar nº 132/2009, prevê que a capacidade postulatória do defensor decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público, no que torna irrelevante, sob o prisma jurídico-processual, a sua inscrição nos quadros da OAB. De mais a mais, infere-se haver etapas complementares entre si, porém com finalidades distintas (seleção e exercício), a separar o status do candidato e do defensor; a esse, devidamente investido no cargo público, fica terminantemente proibido exercer a advocacia privada à margem de suas atribuições (art. 134, § 1º, da CF/1988), encerrando-se indiscutivelmente, por imposição constitucional, seu vínculo com a OAB, que ‘em linhas gerais, [...] é responsável [...] pela fiscalização da qualidade dos serviços prestados pelos advogados e tem competência para apuração das infrações e aplicação das sanções disciplinares pertinentes ao exercício indevido da advocacia (Lei nº 8.906/1994, arts. 34 a 43, e 70 a 77)’, sintetizou o eminente ministro Gilmar Mendes em seu voto-vista na ADI 3026. Por sua vez, o defensor público submete-se, única e exclusivamente, ao Estatuto da Defensoria Pública, ficando ‘sujeito a correções dos órgãos superiores competentes no que tange à sua conduta administrativa’, embora ocorra inteira liberdade de atuação no exercício da atividade-fim (José Afonso da Silva. op. cit, p. 615).

No julgamento do recurso rpecial nº 1.710.155, o Superior Tribunal de Justiça decidiu pela não obrigatoriedade de habilitação dos defensores públicos da União na Ordem dos Advogados do Brasil, colhendo-se do voto do relator, ministro Herman Benjamin:

Há inúmeras peculiaridades que fazem com que a Defensoria Pública seja distinta da advocacia privada e, portanto, mereça tratamento diverso. Cabe observar que a carreira está sujeita a regime próprio e a estatutos específicos; submete-se a fiscalização disciplinar por órgãos próprios, e não pela OAB; necessita aprovação prévia em concurso público, sem a qual, ainda que possua inscrição na Ordem, não é possível exercer as funções do cargo, além de não haver necessidade da apresentação de instrumento do mandato em sua atuação. Ademais, a Constituição não previu a inscrição na OAB como exigência para exercício do defensor público. Ao revés, impôs outras restrições, como a vedação à advocacia privada.

Releva mencionar, ainda, que a Procuradoria-Geral da República, na ADI nº 5.334/DF, que impugna o art. 3º, *caput*, e §1º, da Lei nº 8.906/1994, concluiu, no Parecer nº 190534:

O art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil), determina que o exercício da advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos de inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Consoante demonstra a petição inicial, tal norma deve ser tida como referente, tão somente, a advogados privados. Advogados públicos (integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das procuradorias e consultorias jurídicas dos Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades da administração indireta e fundacional), referidos pelo art. 3º, § 1º, da lei, a despeito de exercerem atividade de advocacia, sujeitam-se a regime próprio e a estatuto específico. Não necessitam de inscrição na OAB nem a ela se submetem. A inclusão desses agentes no Estatuto da Advocacia foi inovação da Lei 8.906/1994. Até então, os estatutos precedentes (Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931, e Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963) voltavam-se exclusivamente para a advocacia como profissão liberal, autônoma. Não se cogitava de que a advocacia pública – exercida por órgãos com competências e estatutos específicos – fosse submetida ao estatuto de entidade *sui generis*, desvinculada da administração pública. Advogados privados (profissionais liberais) defendem interesses de pessoas de direito privado e postulam fazendo prova do mandato (Lei nº 8.906/1994, art. 5º, *caput*), ao passo que advogados públicos são ‘responsáveis pela defesa de interesses necessários à existência, à preservação e ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e pela fiscalização dos poderes políticos’, e não necessitam de mandato, porquanto postulam no exercício do cargo público ao qual foram investidos. A advocacia pública, ademais, é desenvolvida por órgãos com competências específicas, estabelecidas em razão dos interesses envolvidos, e abrange funções de controle indispensáveis ao Estado Democrático de Direito. Engloba funções essenciais à Justiça, como a denominada advocacia de Estado (advocacia pública stricto sensu), de responsabilidade da Advocacia-Geral da União (Constituição da República, art. 131) e das procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (CR, art. 132), e a advocacia dos economicamente necessitados, de responsabilidade da Defensoria Pública (CR, art. 134).

Perceba-se, aliás, que a própria disposição constitucional contida no § 2º do art. 243-B da Carta Estadual é reprodução fiel do art. 56, § 3º, do ADCT da referida Constituição, dispositivo julgado constitucional pela Supremo Tribunal Federal na ADI nº 175, e que prevê:

Art. 56. O assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislativo 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.

§ 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.

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

Art. 243-B. A consultoria jurídica, o assessoramento jurídico e a representação judicial, no que couber, do Poder Judiciário, bem como a supervisão dos seus órgãos de consultoria e de assessoramento jurídicos, serão exercidas, privativamente, pelos assessores jurídicos do Tribunal de Justiça, que passam a ser denominados consultores jurídicos do Poder Judiciário, integrantes da carreira especial.

§ 1º. Os consultores jurídicos do Poder Judiciário poderão exercer, em caráter extraordinário, por determinação do presidente do Tribunal de Justiça, a representação judicial e a defesa do Poder Judiciário estadual nas causas envolvendo os interesses institucionais e a sua autonomia.

§ 2º. Aos consultores jurídicos do Poder Judiciário aplica-se, no que couber, o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 125 desta Constituição.

Por sua vez, o § 3º do referido art. 125 estabelece como norma aplicável à carreira dos consultores jurídicos: “É vedado aos procuradores do Estado: I - exercer advocacia fora das funções institucionais [...]”. Referida norma é idêntica à previsão aplicável à carreira dos defensores públicos da União, para a qual o ministro Alexandre de Moraes, relator do RE nº 1.240.999, ao diferenciar o regramento dos advogados privados e o dos defensores públicos da União, afirmou que, “de mais a mais, infere-se haver etapas complementares entre si, porém com finalidades distintas (seleção e exercício), a separar o status do candidato e do defensor; a esse, devidamente investido no cargo público, fica terminantemente proibido exercer a advocacia privada à margem de suas atribuições (art. 134, § 1º, da CF/1988), encerrando-se, indiscutivelmente por imposição constitucional, seu vínculo com a OAB”.

A *ratio* esposada nos precedentes da Suprema Corte amolda-se perfeitamente à carreira de consultor jurídico e às previsões do art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná, na parte em que prevê a referida carreira a capacidade postulatória extraordinária. Nesses termos, a conjugação das normas constitucionais do Estado do Paraná desvincula da carreira de consultor jurídico a obrigatoriedade de habilitação na Ordem dos Advogados do Brasil para o exercício da advocacia pública em nome do Poder Judiciário, bastando, assim, a nomeação e a posse no cargo para o desempenho das referidas funções constitucionais. Por todos esses motivos, não há no art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná situação de transposição ou transformação na previsão de que os consultores jurídicos do Poder Judiciário desempenhem a função de representação judicial extraordinária do referido poder.

3. INEXISTÊNCIA DE TRANSPOSIÇÃO OU TRANSFORMAÇÃO DE CARGO NA PREVISÃO DO ART. 243-B DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO

3.1. Da mesma forma, inexistente transposição ou transformação de cargo na redação do art. 243-B no que tange à função de consultoria jurídica, pois sempre foi da essência da carreira de assessor jurídico (agora consultor jurídico) o controle administrativo por meio da elaboração de pareceres jurídicos e de minutas de contratos e ajustes administrativos, com desempenho típico da função de controle interno da legalidade dos atos da administração do Poder Judiciário do Paraná. A carreira de assessor jurídico (agora consultor jurídico) foi criada pela Lei Estadual nº 7.547, de 10 de dezembro de 1981, e sempre foi composta por servidores concursados integrantes do quadro permanente do Tribunal de Justiça, exigido o nível superior em Direito. A Lei Estadual nº 16.748/2010 (plano de cargos e salários do Poder Judiciário) estabelecia (até a Lei Estadual nº 20.329/2020) as funções da carreira, típicas de consultoria jurídica (Anexo I), da seguinte forma:

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;

IV - assessorar os desembargadores e juízes substitutos de 2º Grau, dando-lhes apoio de ordem jurídica em pesquisas e nos processos.

O Decreto Judiciário nº 753/2011-TJPR fez constar:

Art. 2º. 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;

IV - assessorar os desembargadores e juízes substitutos de 2º Grau, dando-lhes apoio de ordem jurídica em pesquisas e nos processos;

V - realizar pesquisas, relatórios e documentos que subsidiem as decisões, o planejamento, a formulação de estratégias, a execução e o monitoramento de projetos, programas e planos de ação do Tribunal de Justiça;

VI - integrar comissões a critério da cúpula diretiva do Tribunal;

VII - secretariar as sessões dos órgãos julgadores do Tribunal;

VIII - elaborar minutas de contratos a serem firmados pelo Tribunal de Justiça;

IX - redigir minutas de atos a serem baixados pelos dirigentes do Tribunal;

X - representar o Tribunal de Justiça como preposto, em reclamações trabalhistas, quando designado;

XI - acompanhar junto aos órgãos competentes as ocorrências que en-

volvam veículos do Tribunal de Justiça, preparando recursos cabíveis;

XII - atuar em procedimentos administrativos disciplinares, quando designado pela autoridade competente;

XIII - dar início, acompanhar e atuar no processo administrativo fiscal, relativo à cobrança administrativa das taxas devidas ao Funrejus e às custas processuais e demais receitas devidas ao Funjus;

XIV - desenvolver outras atividades que estejam inseridas no âmbito de suas atribuições e sejam correlatas à sua área de formação.

Recentemente, foi editada a Lei Estadual nº 20.329/2020, que, ao unificar carreiras do Poder Judiciário do Paraná, em cumprimento à Resolução nº 219/2016 do Conselho Nacional de Justiça, manteve a carreira jurídica especial de consultor jurídico (antes assessor jurídico), nos seguintes termos:

Art. 1º. Ao consultor jurídico do Poder Judiciário incumbe:

I - prestar, em caráter exclusivo, a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Judiciário no controle da legalidade de seus atos, mediante o exame de propostas, anteprojetos, projetos e minutas de atos, contratos, acordos, convênios ou ajustes, dentre outros instrumentos;

II - emitir, em caráter exclusivo, pareceres jurídicos em procedimentos administrativos de qualquer natureza e sobre questões decorrentes da aplicação de leis e atos normativos ou, ainda, em matéria de interesse da administração do Poder Judiciário;

III - exercer, em caráter extraordinário e exclusivo, por determinação do presidente do Tribunal de Justiça, a representação a que alude o artigo 243-B da Constituição do Estado do Paraná;

IV - exercer, em caráter exclusivo, funções de direção e supervisão das unidades de consultoria jurídica do Tribunal de Justiça, cujas atribuições se caracterizem como de natureza técnico-jurídica;

V - fornecer, mediante parecer jurídico, elementos instrutórios necessários à defesa do Poder Judiciário em processos judiciais, por solicitação da Procuradoria-Geral do Estado, bem como aquelas a serem prestadas ao Tribunal de Contas do Estado e ao Conselho Nacional de Justiça;

VI - examinar ordens e decisões judiciais e orientar quanto ao seu exato cumprimento;

VII - cooperar para a unificação da jurisprudência administrativa do Estado do Paraná, a fim de prevenir e dirimir divergências entre órgãos públicos;

VIII - realizar pesquisas e elaborar relatórios e documentos que subsi-

diem as decisões, o planejamento, a formulação de estratégias, a execução e o monitoramento de projetos, programas e planos de ação do Poder Judiciário;

IX - realizar a defesa dativa em procedimentos de caráter disciplinar do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

De todas as previsões normativas, defluem atribuições típicas de consultoria jurídica e, aliás, privativas de advogado, nos termos do art. 1º, II, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB)³. Consequentemente, a nomenclatura “assessor jurídico” nunca esteve tecnicamente adequada para representar com fidelidade o complexo de atribuições da carreira dos atuais consultores jurídicos. Sobre isso, ao examinar o art. 1º da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB), o professor Paulo Luiz Netto Lôbo explicita:

A assessoria jurídica é espécie do gênero advocacia extrajudicial, pública ou privada, que se perfaz auxiliando quem deva tomar decisões, realizar atos ou participar de situações com efeitos jurídicos, reunindo dados e informações de natureza jurídica, sem exercício formal de consultoria. Se o assessor proferir pareceres, conjuga a atividade de assessoria jurídica em sentido estrito com a atividade de consultoria jurídica” (**Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 10. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p. 32).

Esse é justamente o serviço desempenhado pelos assessores jurídicos (atuais consultores jurídicos) desde sempre: a consultoria jurídico-administrativa nas mais diversas áreas do Tribunal de Justiça, e de forma contínua, técnica e impessoal. Ademais, no aspecto prático, a designação assessor jurídico, cargo de provimento efetivo mediante concurso público, sempre causou confusão em relação ao cargo comissionado de assessor do Tribunal de Justiça, este de livre provimento e nomeação, na forma do artigo 37, V, da Constituição da República. Essas afirmações constaram da Justificativa à Emenda Constitucional nº 44/2019, estabelecidora do artigo 243-B.

3 Art. 1º. São atividades privativas de advocacia: I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos Juizados Especiais; II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

3.2. Em Nota Técnica subscrita pelo professor Clèmerson Merlin Clève, a respeito da carreira de assessor jurídico (agora consultor jurídico), afirma-se:

Como o cargo de assessor jurídico é constitucionalmente equiparável ao de procurador do Estado e de procurador legislativo, seus detentores podem emitir pareceres jurídicos, que são manifestações opinativas próprias do órgão jurídico-consultivo do respectivo poder onde o parecerista expende ‘apreciação técnica sobre o que lhe é submetido’. Como se viu, o ordenamento jurídico do Estado do Paraná manteve a atribuição de elaboração de pareceres jurídicos, no âmbito de todo o Judiciário, especificamente para o cargo de assessor jurídico. O cargo é decorrente da paridade constitucional da Constituição de 1989 com o cargo de procurador de Estado e procurador legislativo. Rememore-se, nesse sentido, que o art. 4º do Decreto Judiciário nº 222/2017 reconheceu que a emissão de parecer jurídico no âmbito do Poder Judiciário paranaense é competência privativa dos assessores jurídicos, uma vez que ‘detêm atribuição exclusiva de prestar consultoria jurídica ao Poder Judiciário do Estado do Paraná’. Vale notar, também, que o Decreto Judiciário nº 753/2011 dispõe que o assessor jurídico deverá emitir parecer jurídico em ‘processos administrativos e sobre questões decorrentes da aplicação de leis e atos normativos’ (inciso II). Isto é, o assessor jurídico emite pareceres jurídicos, que são opiniões técnicas, sobre o aspecto formal e substancial de contratos e convênios, porque exigidos por lei, e, ainda, em processos administrativos e questões decorrentes da aplicação de leis e atos normativos no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

O objeto dos pareceres emitidos pelos assessores jurídicos é amplo e abarca a totalidade dos órgãos do Poder Judiciário. Seus pontos de vista podem integrar procedimentos administrativos e mesmo tornarem-se normativos quando esgotarem toda a matéria tratada. Desse modo, sua atuação é equiparável àquela do procurador de Estado que, emitindo pareceres jurídicos que abrangem todos os órgãos do Poder Executivo, não se confunde com a atuação de eventual assessor jurídico de Secretaria de Estado.

E conclui o ilustre parecerista:

Por fim, é recomendável a alteração do nome do cargo de assessor jurídico, a fim de evitar eventual confusão futura entre suas atividades e aquelas exercidas por outros cargos. Dessa forma, tendo em vista as atribuições institucionais e o fundamento constitucional da carreira, a alteração do nome para ‘procurador judiciário’ ou ‘consultor judiciário’ harmonizaria seu regime com aqueles dos integrantes do Poder Legislativo e Executivo.

Por todos esses motivos, não há no art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná situação de transposição ou transformação na previsão de que os consultores jurídicos do Poder Judiciário desempenhem a função de consultoria jurídica.

4. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 243-B

Inexiste inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa na previsão do art. 243-B da Carta Estadual, pois o Órgão Especial do Tribunal de Justiça aprovou e autorizou o encaminhamento da sugestão de artigo 243-B à Assembleia Legislativa, para ser versada por emenda constitucional e não por lei, justamente por reconhecer o assento constitucional da carreira de assessor jurídico (atual consultor jurídico), típica de advocacia de Estado. A Emenda Constitucional nº 44/2019 não criou a carreira de consultor jurídico, mas apenas lhe alterou a nomenclatura, pois, consoante expõe a aludida norma, as funções “serão exercidas, privativamente, pelos assessores jurídicos do Tribunal de Justiça, que passam a ser denominados consultores jurídicos do Poder Judiciário, integrantes da carreira especial” (artigo 243-B).

Nessas condições, por dizer respeito a órgão de defesa do Estado do Paraná, que pertine à estruturação política do ente, a previsão do artigo 243-B da Constituição do Estado do Paraná é tema essencialmente constitucional. Além disso, o vício de inconstitucionalidade formal nas emendas surge quando presente um elemento normativo especial, muito bem identificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: a burla ou a fraude a competência legislativa privativa. Equivale a dizer: deve-se examinar se a emenda ocasiona fraude ou burla a regras constitucionais de competência privativa para a proposição de leis e, *pari passu*, se a emenda versa sobre matéria típica de alçada constitucional ou sobre matéria típica de lei ordinária (regime jurídico). Essa é a linha de entendimento externada pelo Supremo Tribunal em diversos julgados, como se percebe na ADI nº 2.581-33:

Na tese primeira, em que me referi à posição do ministro Sepúlveda Pertence – não sabendo se o acompanho ou se ele me acompanha –, valho-me, considerado o memorial, da óptica da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro. Sua Excelência proclama, e, para mim, com inegável acerto, que a regra da iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis, indicadas no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição, não restringe o poder constituinte estadual. O seu desrespeito só acarreta inconstitucionalidade, por vício formal quando a usurpação de iniciativa seja feita com o objetivo de burlar a Carta, nela inserindo matérias que não mereceriam ser elevadas ao nível constitucional [...].

Igual trilha seguiu o julgamento da ADI nº 104, tendo por relator o ministro Sepúlveda Pertence. Nesse julgado, distinguiram-se as matérias tipicamente constitucionais daquelas que, por não o serem, estariam adstritas à previsão por lei de iniciativa do chefe do respectivo Poder, merecendo destaque:

Não consigo divisar como a anistia de penalidades disciplinares, concedida pelo maior poder estadual – a Constituinte local – aos servidores estaduais que específica, resultaria em fraude a poder ordinário atribuído ao chefe do Poder Executivo – como seria o caso de fixação de vencimentos ou vantagens, ou ainda da concessão de subvenção ou auxílio aos servidores, hipóteses que resultam em aumento direto das despesas públicas.

Entendimento que já tinha sido explicitado na ADI nº 276, em que a Corte Excelsa afirmou ocorrer fraude ou burla à iniciativa privativa de lei quando a emenda constitucional imiscui-se sobre o regime jurídico "miúdo" dos servidores públicos, assunto diretamente relacionado à política de vencimentos e benefícios funcionais. Ao examinar alterações versadas na Defensoria Pública da União por meio da Emenda Constitucional nº 74/2013, o Supremo Tribunal Federal, em medida cautelar (ADI nº 5.296), teceu valioso pronunciamento sobre a questão da regularidade formal dessa proposição:

Não deixa de se mostrar oportuna, todavia, a observação de que o preceito introduzido pela emenda constitucional atacada diz, a meu juízo, com a Defensoria Pública da União enquanto instituição, com a sua posição institucional, e não com o regime jurídico dos respectivos integrantes. Ainda que, indiretamente, em momento posterior, alteração de tal natureza possa refletir no regime jurídico de seus integrantes, não me parece que a Emenda Constitucional nº 74/2013 tenha como objeto o reconhecimento de vantagens funcionais ou equivalha a norma dessa natureza. Nesse contexto, e à luz da jurisprudência da Casa,

nos termos em que desenvolvida, concludo, neste juízo de delibação, pela ausência do *fumus boni juris* autorizador da concessão da liminar requerida com base em afronta ao art. 61, § 1º, II, da Lei Maior. [...] A Constituição pátria, salvaguardada a imutabilidade das cláusulas pétreas, consagra, mormente pelo mecanismo das emendas constitucionais, abertura dinâmica ao redesenho das instituições, deferência à riqueza da vida e à compreensão de que os modelos institucionais estabelecidos são sempre passíveis de reconfiguração, com vista a seu aperfeiçoamento e adequação à sociedade complexa e multifacetada contemporânea, desde que observadas, nesse processo, as garantias constitucionais procedimentais e materiais que visam a impedir a deturpação do próprio mecanismo e a preservação da essência da Constituição.

Vão no mesmo sentido as considerações do ministro Celso de Mello na ADI nº 5.638, no exame da regularidade formal de iniciativa de emenda constitucional que extinguiu no Estado do Ceará o Tribunal de Contas dos Municípios:

Note-se, contudo, que esse poder de iniciativa limita-se, tão somente, ao plano da elaboração meramente legislativa, de caráter infraconstitucional, pois, assim como falece legitimidade ao Poder Judiciário, inclusive ao Supremo Tribunal Federal, para formular proposta de emenda à Constituição, também não compete aos Tribunais de Contas o poder de fazer instaurar, perante o respectivo Poder Legislativo, procedimento destinado a reformar o texto da Carta Política, a significar, portanto, que, por inexistir semelhante prerrogativa institucional, em sede de reforma constitucional, não há que se falar em usurpação de referido poder.

Nesses termos, a matéria versada no artigo 234-B, longe de dispor sobre regime jurídico de servidor ou sobre criação de cargo, diz respeito à defesa do Judiciário do Paraná perante os demais Poderes constituídos, quando diante de situações e conflitos de interesses que possam impor prejuízos à sua autonomia e à sua independência. Não há, portanto, nenhuma eiva de inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional nº 44/2019, estabelecida pelo art. 243-B, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Paraná.

5. CONCLUSÃO

São, portanto, reiterados os fundamentos pela constitucionalidade formal e material do art. 243-B, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Paraná, expostos pela Presidência do Tribunal de Justiça no Ofício nº 1.905/2020-GP, o que impõe a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade nº 6.433.