

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Conforme relatado, a questão constitucional discutida nestes autos diz respeito ao exame de constitucionalidade da Emenda 44/2019 à Constituição do Estado do Paraná, que ampliou as atribuições do Procurador-Geral da Assembleia Legislativa e alterou o quadro de atribuições e a denominação funcional dos Assessores Jurídicos do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

I – Preliminar de conhecimento parcial. Inconstitucionalidade reflexa

Nas informações que prestou, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) suscitou preliminar de não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade pois, a seu ver, a pretensão autoral se basearia em alegação de violação de norma infraconstitucional (Lei n. 8.906/1994, art. 28, IV – Estatuto da OAB), impondo-se, na falta de parâmetro de constitucionalidade, a extinção do processo sem resolução de mérito (eDOC 16).

Posteriormente, referida preliminar foi também suscitada nas informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (eDOC 40), na manifestação da *amicus curiae* ASSEJUR (eDOC 47) e no parecer da AGU, ocasião em que se sustentou que a presente demanda deveria ser apenas parcialmente conhecida (eDOC 55).

Em que pese as manifestações acima aludidas, entendo não ser o caso de acolhimento da preliminar de não conhecimento, ainda que parcial, da pretensão autoral.

O exame da petição de ingresso revela que a referência ao dispositivo de norma infraconstitucional se dá em contexto de reforço argumentativo, não de fundamentação do pedido. A violação que, segundo a autora, fundamenta o pedido no particular é a do art. 132 da Constituição, que *“prevê como requisito essencial do certame para o cargo de Procurador do Estado e do DF (advocacia pública estadual) a participação da OAB em todas as fases [...] que não se observa no caso concreto”* (eDOC 1, p. 18), não a eventual violação de dispositivo do Estatuto da OAB (Lei 8.906/1994). Não por acaso, a própria expressão utilizada no momento em que a autora se refere ao dispositivo legal infraconstitucional (*“tanto assim o é que...”*)

indica justamente reforço argumentativo – e não tese que porventura constitua a sua causa de pedir próxima ou remota.

Alguns parágrafos a frente, ao sumarizar sua tese quanto ao ponto, a própria autora faz constar de forma expressa que o que fundamenta a sua pretensão é a alegada violação de normas da Constituição, nos seguintes termos:

Logo, padece de vício material de inconstitucionalidade o art. 243B da Constituição Estadual do Paraná, na parte em que transforma o cargo de assessor jurídico para consultor jurídico, com alteração de atribuições, sem prévia realização de certame (art. 37, II, da CF/88); e que permite o exercício da advocacia pública aos servidores ingressos **em certame que não obedeceu aos específicos critérios do art. 132 da CF/88 e que viola o art. 133 da CF/88** por conceder a pessoa não habilitada o exercício da advocacia (eDOC 1, p. 19) (grifei).

Dessa forma, sendo certo que a pretensão autoral não se baseia em suposta inconstitucionalidade reflexa e que a menção ao dispositivo infraconstitucional inequivocamente se dá a título argumentativo, o que é obviamente franqueado às partes, rejeito a preliminar arguida.

Estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

II – Constitucionalidade do art. 124-A da Constituição do Estado do Paraná

O art. 124-A da Constituição do Estado do Paraná, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional impugnada, institui, no âmbito do Estado do Paraná, o cargo de Procurador-Geral da Assembleia Legislativa.

De início, anoto que os Estados-membros da Federação, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidaram sua representação judicial por meio da atuação dos procuradores dos Estados, que, organizados em carreira (na qual o ingresso depende de seleção pública de provas e títulos, com participação da OAB), passaram a desempenhar a defesa da Administração Pública Direta Estadual, na forma do art. 132 da Constituição.

A representação dos Estados é feita pelos procuradores de Estado, cabendo a divisão, por matérias ou atuações, ao âmbito interno de

organização administrativa das Procuradorias. Assim, firmou-se, como regramento constitucional, a opção pela unicidade institucional, centralizada na atuação da Procuradoria-Geral do Estado, excluindo-se eventual possibilidade de atuação concorrente nas atribuições jurídicas.

A jurisprudência desta Corte Suprema reconhece, entretanto, a possibilidade de instituição de carreiras especiais para a representação judicial de assembleias e tribunais nos casos em que os poderes em questão necessitem praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia, prerrogativas institucionais e independência em face dos demais poderes.

Fruto de uma reflexão amadurecida a partir de atenta consideração às necessidades concretas dos entes públicos, este Supremo Tribunal Federal desenvolveu autêntica doutrina jurisprudencial no sentido de aquiescer com a postulação de demandas propostas por entes despersonalizados. Percebeu que as questões apresentadas por entes despersonalizados articulavam problemas de tamanha sensibilidade que exigiam o conhecimento, para além de se saber se quem trazia a questão possuía, ou não, personalidade jurídica (LEAL, Victor Nunes Leal. "Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais". In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 15. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, janeiro-março de 1949, p. 56).

Hoje, Leonardo Carneiro da Cunha bem sintetiza o consenso existente ao redor do assunto: "*na verdade, a falta de personalidade jurídica não conduz, necessariamente, à ausência de capacidade. Embora se afirme que a capacidade seja um elemento da personalidade, nem sempre que haja capacidade deve existir, necessariamente, personalidade*" (**A Fazenda Pública em Juízo** . 13^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 22).

Da compreensão que reputa possível o ajuizamento de ações por entes despersonalizados, a jurisprudência deste Tribunal, durante a atual ordem constitucional de 1988, evoluiu para o reconhecimento da validade da estruturação de órgãos e carreiras especiais voltados à **consultoria e assessoramento jurídicos de assembleias legislativas, tribunais de Justiça e tribunais de contas** .

A tais procuradorias também se franquearia a **representação judicial, mas tão apenas nas situações em que Poder Legislativo, Judiciário ou a Corte de Contas necessitassem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia e independência, face aos demais**

poderes . O que importa, portanto, é saber se o órgão postula defesa de atribuições ou a manutenção de sua autonomia institucional frente a incursões promovidas pelos demais poderes.

Com efeito, no julgamento definitivo da **ADI 175/PR** , na qual se examinava a constitucionalidade de carreiras próprias de representação judicial extraordinária dos Poderes Legislativo e Judiciário **justamente do Estado do Paraná** , essa opção foi abordada no seguinte trecho do voto do eminente Relator, o Ministro Octavio Gallotti *in verbis* :

É certo que não possuindo – as Assembleias e os 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 dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunal).

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. (**ADI 175/PR** , Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 8.10.1993)

O tema voltou a ser debatido neste Tribunal por oportunidade do julgamento de ação direta de inconstitucionalidade que impugnou a criação de Procuradoria Jurídica para exercer as atividades de assessoramento jurídico e representação judicial do Poder Legislativo do **Distrito Federal** . A *ratio* da **ADI 175** foi, então, reafirmada e desenvolvida pela eminente Ministra Ellen Gracie. A pertinência do precedente para o caso em exame licencia-me a transcrever a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. 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.

(...)

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 a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. (ADI 1557 , Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 18.6.2004) (grifei)

Foi com esteio nesse entendimento que, na **ADI 94/RO** , de minha Relatoria, este Supremo Tribunal Federal debruçou-se acerca de regra da Constituição do Estado de Roraima que afetara a representação judicial e extrajudicial do Tribunal de Contas daquele Estado a uma Procuradoria Jurídica própria. O pedido pela inconstitucionalidade da disposição foi julgado improcedente, à unanimidade, pelo Plenário:

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. (...)

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 . (...)**

(**ADI 94/RO** , Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 15.12.2011) (grifei)

O art. 124-A da Constituição do Estado do Paraná, acrescido pela Emenda Constitucional Estadual 44/2019, portanto, encontra respaldo na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, não havendo óbice à existência de procuradoria especial na Assembleia Legislativa. **Nada obstante, nos termos da cadeia de precedentes acima citada, há de se limitar**

a atuação da referida procuradoria aos casos em que o Poder Legislativo atua em na defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência.

Nesse sentido, destaco o julgamento recente da **ADI 5024/SP**, no qual o Plenário desta Suprema Corte procedeu à interpretação conforme a Constituição de lei estadual que criava cargos efetivos de advogado no âmbito de Tribunal de Justiça estadual, **assentando que a referida representação judicial estaria circunscrita aos casos em que o Poder Judiciário estadual precisasse defender em juízo a sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes, o fazendo por meio de acórdão assim ementado:**

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 pertencerem. 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 a 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 5.024/SP**, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 5.10.2018) (grifei)

Dessa forma, julgo parcialmente procedente o pedido, no particular, para conferir ao art. 124-A da Constituição do Estado do Paraná interpretação conforme à Constituição a fim de limitar a atuação dos

procuradores da Assembleia Legislativa aos casos em que atuem em nome do Poder Legislativo estadual para a defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência em face dos demais Poderes.

III – Constitucionalidade do art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná

Quanto ao art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná, também acrescido pela Emenda Constitucional estadual 44/2019, trata-se de dispositivo por meio do qual o legislador estadual dá nova denominação aos Assessores Jurídicos do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que passam a ser qualificados como Consultores Jurídicos. Além disso, a norma igualmente atribui a esses servidores a função de representação judicial e defesa do Poder Judiciário estadual nas causas envolvendo os seus interesses institucionais e a sua autonomia.

A respeito do tema, a exposição acima empreendida acerca do estado da arte da matéria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta para a possibilidade de que o ente federativo estadual institua cargos públicos efetivos destinados ao exercício da representação judicial do Poder Judiciário estadual em conflitos relativos aos seus interesses institucionais, entretanto, certas peculiaridades do caso concreto exigem maior atenção por parte desta Suprema Corte.

Inicialmente, cumpre examinar se a nova qualificação dos Assessores Jurídicos do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná como Consultores Jurídicos constitui mesmo mera alteração do *nomen juris* do posto ou se ocorreu efetiva transformação ou transposição de um cargo no outro.

Em se tratando dessa segunda hipótese, imprescindível, por força do princípio do concurso público (Constituição, art. 37, II), que seja observado o entendimento que se cristalizou no enunciado da Súmula 685 deste STF e na Súmula Vinculante 43, segundo o qual “*é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido*”.

Para que a reestruturação de cargos seja considerada adequada frente ao princípio do concurso público (Constituição, art. 37, II), é necessária, na linha da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a presença simultânea de três requisitos fundamentais: (i) a similitude entre as atribuições dos cargos envolvidos; (ii) a identidade dos requisitos de

escolaridade entre os cargos e; (iii) a equivalência salarial entre eles (**ADI 2335** , Rel. Min. Maurício Corrêa Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 19.12.2003; **ADI 5406** , Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 25.6.2020) .

Sob essa perspectiva, o exame das atribuições do antigo cargo de Assessor Jurídico de provimento efetivo do TJPR constantes do Anexo X (“Descrição Geral das Atribuições dos Cargos”) da Lei Estadual n. 16.748/2010 – diploma legislativo que consolidou o Quadro Especial Superior (ESP) do TJPR, no qual se inseria a carreira dos Assessores Jurídicos – parece indicar que, a princípio, não há similitude de funções entre o cargo de Assessor Jurídico e o cargo de Consultor Jurídico introduzido pela Emenda 44/2019 à Constituição do Paraná, pois não constava, dentre as atribuições do então Assessor Jurídico, a representação extraordinária do Poder Judiciário Estadual nas demandas judiciais que versarem sobre os seus interesses institucionais. Confira-se:

Anexo X – DESCRIÇÃO GERAL DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS – Lei Estadual n. 16.748/2010 – PR

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.

Ocorre, todavia, que no julgamento da já referida **ADI 175/PR** , em que o Plenário do STF apreciava, dentre outros temas, **justamente a constitucionalidade da carreira dos Assessores Jurídicos do TJPR** , esta Corte, considerando constitucional o art. 56 e seus respectivos parágrafos do ADCT da Constituição do Paraná, reconheceu a constitucionalidade da representação judicial extraordinária do Poder Judiciário estadual.

Sobre o assunto, bastante elucidativas são as considerações tecidas pelo Ministro Sepúlveda Pertence por ocasião da apreciação da medida cautelar postulada pelo autor da demanda, posteriormente recuperadas no voto do Ministro Relator durante o julgamento do mérito da causa:

Trata-se de assistentes, advogados ou assessores jurídicos dos Três Poderes. **Recebemos memoriais em que 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, pelo menos, no âmbito de consultoria.**

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 de prestação de assessoria jurídica ao Tribunal.** Por isso, não há nenhum escândalo que tenham o mesmo tratamento dos Procuradores do Estado, digo – leia-se dos Consultores do Poder Executivo.

No plano federal, declaradamente, durante a elaboração da Constituinte, fiz críticas a esse universo que se criou, misturando o serviço contencioso da União com a consultoria do Poder Executivo, que, a meu ver, envolve a assessoria jurídica da administração federal: o certo é que se criou um monstro no plano nacional, que vai ser reproduzido nos Estados. (...)

Na verdade, todo esse pessoal passará a exercer a função que a Constituição Federal definiu como “Advocacia de Estado” . (ADI 175 /PR , Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 8.10.1993) (grifei)

Em igual sentido – e em tom conclusivo –, confira-se o seguinte trecho, em parte já reproduzido acima, do voto do Relator da **ADI 175/PR** , Ministro Octavio Gallotti (voto que, aliás, conduziu a maioria quanto à constitucionalidade do art. 56 e §§ da ADCT da Constituição paranaense, em parte vencido apenas o Ministro Marco Aurélio):

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 da competência natural de Procuradoria Geral do Estado.

É certo que não possuindo – as Assembleias e os 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), as quais também podem

ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembléia 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. (**ADI 175/PR** , Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 8.10.1993) (grifei)

Nos termos do que foi decidido pelo Plenário do STF no julgamento da **ADI 175/PR** , portanto, a representação judicial extraordinária do TJPR (exclusivamente nas causas que versassem sobre a sua autonomia e prerrogativas institucionais) não era atividade de todo estranha do conjunto de atividades então desempenhadas pelos integrantes da carreira específica dos Assessores Jurídicos de provimento efetivo do TJPR.

Nesse contexto, com a devida vênia à posição esposada seja pela autora (eDOC 1), seja pela Procuradoria Geral da República, que se manifestou no sentido da inconstitucionalidade do art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná por considerar que se trataria de transformação do cargo em violação do princípio do concurso público (eDOC 58), **entendo que a alteração de denominação do cargo de Assessor Jurídico do TJPR (cargo de provimento efetivo do Quadro Especial Superior) para Consultor Jurídico do TJPR, operada pelo art. 243-B da Constituição do Paraná, constitui-se como mera alteração de nomenclatura do cargo em questão e, como tal, não viola a Constituição.**

Afastada a questão atinente à alegada transposição indevida de cargos, resta apreciar se as normas previstas pelo art. 243-B da Constituição do Paraná se afiguram como regulação constitucionalmente adequada da carreira especial de Consultor Jurídico do Poder Judiciário estadual, sobretudo em face do princípio da moralidade administrativa (Constituição, art. 37) e das normas constitucionais que regem o exercício da advocacia de Estado (Constituição, arts. 131 a 133).

Quanto ao ponto, o exame do art. 243-B revela que o constituinte estadual optou por regulação abreviada da atividade dos Consultores Jurídicos do Poder Judiciário, dispondo tão somente que a representação judicial extraordinária que lhes é atribuída teria por objeto apenas as causas que versassem sobre a autonomia e os interesses institucionais do Judiciário estadual e que seriam aplicáveis aos Consultores Jurídicos do Poder

Judiciário estadual, “no que couber”, o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 125 da Constituição do Paraná, que instituem, respectivamente, prerrogativas e vedações aos procuradores do Estado do Paraná.

Além disso, cumpre registrar que, após o advento da Emenda 44/2019, sobreveio a edição da Lei Estadual n. 20.239/2020, a qual, a fim de promover a unificação dos quadros de pessoal do Poder Judiciário do Paraná, alterou, dentre outras, a Lei n. 16.748/2010, que disciplinava a atividade dos então denominados Assessores Jurídicos de provimento efetivo do TJPR. Tal diploma legislativo, entretanto, tão somente promoveu a adequação da legislação estadual infraconstitucional à terminologia e aos ditames do art. 243-B da Constituição do Paraná, furtando-se de estabelecer qualquer inovação em relação ao dispositivo constitucional estadual acerca do regramento da atividade dos Consultores Jurídicos do Poder Judiciário estadual.

Conquanto a jurisprudência do STF tenha se firmado no sentido de admitir a instituição, pelos Estados-membros, de Procuradorias Jurídicas responsáveis pela representação extraordinária dos Poderes estaduais na defesa de seus interesses institucionais, a constitucionalidade da prática pressupõe a observância de uma série de normas de procedimento destinadas a garantir a efetiva observância do regramento constitucional da advocacia pública (Constituição, arts. 37 e 131 a 133).

Em verdade, penso que, no caso dos Poderes Judiciários estaduais, essa observância é ainda mais premente, haja vista a necessidade inarredável de se apartar o exercício da atividade jurisdicional de outros ofícios que lhe são estranhos, de modo a afastar potenciais conflitos de interesse incompatíveis com a administração da Justiça.

No caso da já citada **ADI 5024/SP**, na qual se apreciou a constitucionalidade de lei que criava cargos efetivos de advogado no âmbito de Tribunal de Justiça de São Paulo, o Plenário do STF conferiu interpretação conforme à Constituição à legislação estadual para assentar que a representação judicial extraordinária a ser desempenhada pelos advogados do TJSP somente seria cabível nos casos em que estivesse em causa a defesa da autonomia, prerrogativas e independência do Poder Judiciário estadual em face dos demais Poderes (**ADI 5.024/SP** , Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 5.10.2018). Concomitantemente, registro que a lei estadual em questão já trazia previsão de que os cargos de advogado do TJSP seriam “desempenhados em regime de dedicação exclusiva e integral, vedado o exercício de outra atividade, remunerada ou não, **que tenha**

relação, direta ou indireta, com a atividade jurisdicional do Poder Judiciário Estadual ou Federal, exceto as previstas na Constituição Federal” e que “os ocupantes dos cargos de Advogado não farão jus aos honorários de sucumbência” (Lei n. 14.783/2012 do Estado de São Paulo, arts. 2º e 3º, parágrafo único – grifei).

Em que pese a existência de tais salvaguardas na própria legislação paulista, **e mesmo diante dos estritos limites estabelecidos no julgamento da ADI 5024/SP**, é com certa preocupação que observo serem noticiados casos de utilização desta prerrogativa excepcional para a defesa de interesses de questionável natureza institucional, como no caso recente de um pedido de ingresso como *amicus curiae*, noticiado pelo Tribunal em seu próprio sítio eletrônico (<https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=51972>), em demanda que discutia eventual responsabilização civil de magistrado singular por erro judiciário.

Esse tipo de circunstância com grande veemência aponta para a necessidade de que esta Corte se debruce com cautela sobre casos como o presente, pois a instituição de procuradorias especiais admitida pela jurisprudência consolidada do STF contempla a possibilidade de representação extraordinária única e exclusivamente nos casos que envolvam a defesa de interesses institucionais, não se admitindo a sua utilização para a defesa de interesses particulares ou corporativos – especialmente quando exercida em nome de Tribunais, responsáveis pela própria adjudicação das causas em que virão a figurar como parte.

No caso concreto, muito embora o *caput* do art. 243-B já contenha a diretriz preconizada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a representação extraordinária dos Poderes estaduais deve remanescer circunscrita às causas que envolvam os seus interesses institucionais e a sua independência face aos demais Poderes, nenhuma das demais salvaguardas procedimentais observadas no precedente da **ADI 5024/SP** se encontram presentes.

Adicionalmente, por meio de consulta ao portal da transparência do TJPR (https://portal.tjpr.jus.br/transparencia/AnexoV_2628_1.zip), verifico que o Tribunal conta atualmente com 143 (cento e quarenta e três) Consultores Jurídicos do Poder Judiciário em sua relação de servidores (“ITEM V - Membros e Agentes Públicos” – data de publicação: 11.10.2022), dentre os quais apenas 2 (dois) encontram-se lotados na “Coordenação de Defesa Institucional do Poder Judiciário”, órgão responsável pela representação extraordinária do Poder Judiciário a que alude o art. 243-B da

Constituição paranaense (vide, a propósito, a portaria de designação de consultores para coordenação de defesa institucional acostada a estes autos – eDOC 65). Os demais 141 (cento e quarenta e um) consultores encontram-se lotados nos mais diversos setores judiciais e administrativos do Tribunal, parte deles exercendo funções diretamente vinculadas às funções jurisdicionais, como cargos de assessoria dos desembargadores da Corte.

Trata-se, no particular, de constatação relevante para a apreciação da presente arguição de inconstitucionalidade, na medida em que esta Corte já há muito reconheceu a necessidade de se apartar a função jurisdicional do exercício da advocacia.

Rememoro, a esse respeito, o entendimento a que chegou a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento do **RE 199.088/CE** (Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 16.4.1999), ocasião em que se reputou constitucional o reconhecimento da incompatibilidade para o exercício da advocacia em caso em que o recorrente encontrava-se investido nas funções de assessor de desembargador.

Naquela assentada, o então relator, Min. Carlos Velloso, destacou, em voto que veio a ser acompanhado à unanimidade, que seria *“perfeitamente razoável ficar incompatível com a advocacia quem exerce cargo de assessor de juiz ou de desembargador”*, uma vez que, *“a incompatibilidade, em tal caso, assenta-se, sobretudo, na ética, na moralidade administrativa, que é princípio constitucional imposto à Administração Pública, direta e indireta (C.F. art. 37)”*. Na mesma linha, igualmente o Min. Néri da Silveira pontuou já ser *“antiga a vedação, que se estabelece, sob a forma de incompatibilidade, para exercício profissional, e se acentua, notadamente, quando se cuida de assessores, exercendo cargos de confiança de Magistrados”* (**RE 199.088/CE**, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 16.4.1999).

Em semelhante sentido é a diretriz do inciso IV do art. 28 da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da OAB), segundo a qual a advocacia é incompatível com as atividades desenvolvidas pelos ocupantes de cargos ou funções vinculadas à atividade jurisdicional do Poder Judiciário. Cuida-se de disposição que visa densificar o princípio da moralidade administrativa (Constituição, art. 37) de modo a afastar, tanto a atividade advocatícia, quanto, sobretudo, a atividade jurisdicional, da mera aparência de eventuais conflitos de interesse indesejáveis. No particular, cuida-se de razão ainda mais relevante quando se discute a incompatibilidade da advocacia com o exercício de cargos como o de assessor de desembargador, desempenhado por diversos

dos Consultores Jurídicos do Poder Judiciário do Paraná, pois se trata de auxiliar imediato de confiança do magistrado no exercício da função jurisdicional.

E não se trata, aqui, de analisar a constitucionalidade do art. 243-B da Constituição paranaense a partir dos ditames de norma infraconstitucional, como querem fazer crer algumas das entidades que se manifestaram nestes autos. Trata-se, ao invés, de reconhecer as razões de índole constitucional que motivam a instituição da referida norma – norma esta que, aliás, editada pela União no exercício de sua competência privativa para legislar sobre as condições para o exercício de profissões (Constituição, art. 22, XVI), deve ser necessariamente observada pelos Estados-membros.

Por esses motivos, entendo ser o caso de conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 243-B da Constituição do Paraná para estabelecer que: (a) apenas os Consultores Jurídicos do Poder Judiciário do Paraná encarregados das funções de defesa institucional devem desempenhar a representação extraordinária prevista pelo constituinte estadual, atividade a ser desempenhada mediante a manutenção de inscrição profissional junto ao Conselho Seccional da OAB/PR e em regime de dedicação exclusiva e integral, vedado o exercício de outra atividade que tenha relação, direta ou indireta, com o assessoramento da atividade jurisdicional do Poder Judiciário e; (b) os demais Consultores Jurídicos do Poder Judiciário do Paraná que exerçam outras funções, em especial funções relacionadas ao assessoramento da atividade jurisdicional da Corte, devem permanecer apartados das atividades de representação judicial extraordinária do Poder Judiciário estadual, com inscrição profissional junto ao Conselho Seccional da OAB/PR inativa, lhes sendo vedado o exercício da referida atividade.

IV – Dispositivo

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e a julgo parcialmente procedente, para:

(i) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 124-A da Constituição do Estado do Paraná, apenas para conferir-lhe interpretação conforme à Constituição a fim de limitar a atuação dos procuradores da Assembleia Legislativa aos casos em que atuem em nome do Poder Legislativo para a defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência frente aos demais Poderes e;

(ii) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 243-B da Constituição do Estado do Paraná, para conferir-lhe interpretação conforme à Constituição a fim de estabelecer que:

(a) apenas os Consultores Jurídicos do Poder Judiciário do Paraná encarregados das funções de defesa institucional devem desempenhar a representação extraordinária prevista pelo constituinte estadual, atividade a ser desempenhada mediante a manutenção de inscrição profissional junto ao Conselho Seccional da OAB/PR e em regime de dedicação exclusiva e integral, vedado o exercício de outra atividade que tenha relação, direta ou indireta, com o assessoramento da atividade jurisdicional do Poder Judiciário;

(b) os demais Consultores Jurídicos do Poder Judiciário do Paraná que exerçam outras funções, em especial funções relacionadas ao assessoramento da atividade jurisdicional da Corte, devem permanecer apartados das atividades de representação judicial extraordinária do Poder Judiciário estadual, com inscrição profissional junto ao Conselho Seccional da OAB/PR inativa, lhes sendo vedado o exercício da referida atividade;

Por fim, tendo em vista a possibilidade de a questão também se colocar para outros entes federativos, proponho, a fim de conferir maior clareza ao que restará decidido caso meu voto venha a prevalecer, a fixação da seguinte tese de julgamento:

É constitucional a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais, admitindo-se a representação judicial extraordinária exclusivamente nos casos em que os referidos entes despersonalizados necessitem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes, desde que a atividade desempenhada pelos referidos órgãos, funções e carreiras especiais remanesça devidamente apartada da atividade-fim do Poder Estadual a que se encontram vinculados.

É como voto.