PARECER JURÍDICO

Protocolo n.º *60.683/2018 - OAB/PR.*
Assunto: *Solicita Posicionamento sobre a Viabilização e Estruturação Adequada e Permanente das Procuradorias Municipais.*
Requerente: *Ministério Público do Estado do Paraná – Comarca de Almirante Tamandaré.*

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 14842/2018 da OAB/PR.
Colaborador(a): Raffaela Ortis Karman - 25/02/2019 15:04:21 - Página 51/80

SÍNTESE

Trata-se de requerimento proveniente do Ministério Público da Comarca de Almirante Tamandaré/PR no qual solicita manifestação desta Comissão com relação a estruturação regular das Procuradorias Municipais em substituição as Secretarias Municipais de Assuntos Jurídicos – conhecidas como "advocacias de governo".

Recebida tal solicitação pela OAB/PR insta informar que a mesma veio acompanhada de diversos documentos relativos aos autos judiciais n. 0008508-46.2017.8.16.0024 em trâmite perante a 2.ª Vara da Fazenda Pública de Almirante Tamandaré/PR, bem como com cópia do inquérito cível n. MPPR 0001.17.829011-8. Observa-se que em ambos os documentos o cerne central de discussão é justamente a necessidade de estruturação da Procuradoria Geral do Município de Almirante Tamandaré.

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao Presidente da Comissão de Advocacia Pública que realizou de imediato a sua distribuição.

Diante deste contexto inaugural exara-se o presente parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, é indubitável que o presente tema é motivo de grande debate nos meandros jurídicos brasileiros.

Para iniciar o posicionamento desta Comissão deve-se observar a matriz constitucional que versa sobre o tema, qual seja: artigo 132 da Constituição Federal de 1988:

> Seção II
>
> DA ADVOCACIA PÚBLICA
>
> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.
>
> § 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.
>
> § 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.
>
> § 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.
>
> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.
>
> Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Não obstante a relevante importância do tema tem-se que a Constituição Federal foi extremamente profícua ao abordar a temática da Advocacia Pública. Segundo o texto constitucional, acima transcrito, observa-se de maneira cristalina a abordagem no tocante a carreira da Advocacia Pública da União (artigo 131) e no artigo seguinte (132) a organização das carreiras das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal.

É justamente quanto ao último artigo que se tecerá um raciocínio mais aprofundado. Em tal excerto constitucional nota-se a necessidade de promoção das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal, todavia apresenta lacuna com relação à constituição das Procuradorias Municipais.

Diante deste silêncio constitucional ainda aflora em pequena parte da Doutrina Brasileira o entendimento raso de que não é necessária a organização das

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 14842/2018 da OAB/PR.
Colaborador(a): Raffaela Ortis Karman - 25/02/2019 15:04:21 - Página 52/80

Procuradorias Municipais sendo possível a existência das chamadas advocacias de governo, ou seja, aquelas loteadas por servidores meramente comissionados que não mantém vínculo e responsabilidade com o Ente Municipal.

Para enfrentar este problema de omissão legislativa tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda a Constituição n. 17/2012 a qual visa inserir no texto oriundo da Emenda Constitucional n. 19/1998 (atual artigo 132) a criação da carreira das Procuradorias Municipais nos mesmos moldes que as Estaduais e do Distrito Federal.

Converge para o mesmo tratamento interpretativo a tese judicial que vem sendo firmada pelos Tribunais Brasileiros e encampada pelo Supremo Tribunal Federal. Tanto é assim que o Órgão de Cúpula do Judiciário Nacional possui proposta de súmula vinculante que abrange a necessidade de criação e manutenção da carreira de Procurador Municipal, conforme segue:

> O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados e nos Municípios, nestes onde houver, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos a teor dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, em outro caso paradigmático na jurisprudência é o julgamento da suspensão da tutela antecipada – STA 320/PR – Proveniente do Município de Maringá/PR. – na qual o Ministro Relator Gilmar Mendes posiciona-se conforme decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 881-1/ES:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DEPROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 14842/2018 da OAB/PR.
Colaborador(a): Raffaela Ortis Karman - 25/02/2019 15:04:21 - Página 53/80

> aprovação em concurso público de provas e títulos." (ADI 881 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 25-04-1997).

Além dos embasamentos já retratados entende-se que tanto a PEC como a proposta de súmula vinculante em trâmite são benéficas a pacificação do tema. Contudo, a própria interpretação sistêmica da Constituição Federal já permite, sem muito esforço, a compreensão da imposição da criação das carreiras da advocacia pública municipal.

Ora, se analisarmos o *caput* do artigo 1.º da nossa Carta Magna tem-se em síntese que a República Brasileira é composta pela indissolubilidade de seus Entes: União, Estados, Município e o Distrito Federal. Logo, em tal artigo inicial, tem-se na verdade a consagração da igualdade conferida aos chamados Entes Públicos. Seguindo tal preceito quando a constituição determinou a criação das carreiras para a Advocacia Pública Federal, Estadual e do Distrito Federal por regra de isometria também o fez para a Carreira da Advocacia Pública Municipal.

Tal conjugação de raciocínios jurídicos é aplicação pura do conhecido *ubi idem ratio ibi eadem legis dispositi*, ou seja, onde existir a mesma razão, aplicar-se-á a mesma regra legal.

Vencida a questão de interpretação constitucional é importante trazer a baila orientações emanadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil:

I . Provimento n. 114, de 09 de novembro de 2006 – CFOAB:

> Art. 1º A advocacia pública é exercida por advogado inscrito na OAB, que ocupe cargo ou emprego público ou de direção de órgão jurídico público, em atividade de representação judicial, de consultoria ou de orientação judicial e defesa dos necessitados.
> Art. 2º Exercem atividades de advocacia pública, sujeitos ao presente provimento e ao regime legal a que estejam submetidos:
> I - os membros da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Consultoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil;
> II - os membros das Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal;
> III - os membros das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das respectivas entidades autárquicas e fundacionais;
> IV - os membros das Procuradorias e Consultorias Jurídicas junto aos órgãos legislativos federais, estaduais, distrital e municipais;

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 148422/2018 da OAB/PR.
Colaborador(a): Raffaela Ortis Karman - 25/02/2019 15:04:21 - Página 54/80

> V - aqueles que sejam estáveis em cargo de advogado, por força do art. 19 do ADCT.
> (...)
> Art. 5º É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública.

II. Súmulas correlatas a Advocacia Pública provenientes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB:

> **Súmula 1** - O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos a teor dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.
>
> **Súmula 2** - A independência técnica é prerrogativa inata à advocacia, seja ela pública ou privada. A tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício da função do advogado público constitui violação aos preceitos Constitucionais e garantias insertas no Estatuto da OAB.
>
> **Súmula 3** - A Advocacia Pública somente se vincula, direta e exclusivamente, ao órgão jurídico que ela integra, sendo inconstitucional qualquer outro tipo de subordinação.
>
> **Súmula 4** - As matérias afetas às atividades funcionais, estruturais e orgânicas da Advocacia Pública devem ser submetidas ao Conselho Superior do respectivo órgão, o qual deve resguardar a representatividade das carreiras e o poder normativo e deliberativo.
>
> **Súmula 5** - Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função. As remoções de ofício devem ser amparadas em requisitos objetivos e prévios, bem como garantir o devido processo legal, a ampla defesa e a motivação do ato.
>
> **Súmula 6** - Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude.

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 148422/2018 da OAB/PR.
Colaborador(a): Raffaela Ortis Karman - 25/02/2019 15:04:21 - Página 55/80

Ademais, importante tecer alguns comentários envolvendo o exercício das atribuições inerentes aos cargos de Procuradores Públicos Municipais por servidores comissionados.

Atualmente, no Estado do Paraná, por orientação do Prejulgado n. 06, de 07 de agosto de 2008, oriundo do Egrégio Tribunal de Contas entende-se pela impossibilidade de prover cargos inerentes a carreira de Procurador Público através

da livre nomeação de servidor comissionado, ou seja, necessário concurso público para efetivar servidores no tocante a Advocacia Pública Municipal e Estadual.

Não obstante seja possível a nomeação direta, pelo Chefe do Executivo, quanto ao cargo de Procurador-Geral o qual encontra respaldo no próprio prejulgado n. 06 do TCE/PR, desde que ligado diretamente a consultoria e/ou assessoria da autoridade nomeante.

Apesar de salutar a hipótese de previsão legislativa que contenha a condição para nomeação do Procurador-Geral, entre àqueles que compõem a própria carreira da Advocacia Pública, a realidade é muito diferente.

Contudo, já existem legislações no Estado do Paraná que apesar de não vedar a nomeação do Procurador-Geral por advogado estranho ao quadro efetivo da Procuradoria permite a indicação de Subprocurador Geral que necessariamente deverá ser escolhido entre os constantes do quadro efetivo da carreira de Procurador.

Tal tema é controverso na Doutrina, eis que há um forte entendimento que o cargo de Procurador-Geral é essencialmente um cargo de agente político e, assim o sendo, poderá ser livremente nomeado ou exonerado pelo Chefe do Executivo.

Por fim, resta indubitável que carreira da Advocacia Pública Municipal é de extrema relevância no âmbito do serviço público, no controle dos atos administrativos e das políticas públicas e, portanto, não pode ser exercida por quem não tem compromisso, vocação e aptidão técnica para com os rumos a serem tomados pela Administração Pública, pois do contrário apenas teria como objetivo os próprios anseios que movem o universo político em que se insere.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nos moldes jurídicos acima delineados, concluímos pela essencialidade da estruturação das Procuradorias Municipais com funcionamento autônomo, com responsabilidade técnica de seus membros, nas quais o cargo de Procurador seja nomeado através de aprovação em concurso público, bem como em observância ao Provimento 114/2006 e as súmulas 1 a 6, emanadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que investido em tal cargo o

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 148422/2018 da OAB/PR.
Colaborador(a): Raffaela Ortis Karman - 25/02/2019 15:04:21 - Página 56/80

agente público - Procurador - não auxilia e nem gerência a Administração Pública, mas, sim, representa a própria Administração Pública, seja em Juízo e fora dele.

É o Parecer.

Fazenda Rio Grande, 13 de agosto de 2018.

João Paulo Portella
Membro da Comissão de Advocacia Pública
OAB/PR n.º 44.417

Certifico que este documento é reprodução fiel daquele constante do protocolo nº 14842/2018 da OAB/PR.
Colaborador(a): Raffaela Ortis Karman - 25/02/2019 15:04:21 - Página 57/80