

P A R E C E R

Nº 3277/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei complementar que cria empregos públicos para atuação junto ao CRAS e CREAS. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Inteligência do Parecer/IBAM nº 3139/2023. Considerações.

CONSULTA:

No que tange ao PLC que cria empregos públicos para atuação junto ao CRAS e CREAS, indaga o consultante especificamente acerca do cargo efetivo de Orientar Jurídico Social, nos seguintes termos:

"Dentre os cargos a serem criados pelo projeto, consta o de "Orientador Jurídico Social", sendo que na NOB-RH/SUAS, página 32, o cargo que deveria existir seria de "Advogado". Além disso, a Prefeitura possui o cargo de "Procurador do Município", cujos requisitos para ingresso (Curso Superior em Direito e registro na OAB) e carga horária são iguais do cargo a ser criado, porém com remuneração e atribuições diferentes.

Assim, pede-se para verificar se pode ser utilizada uma nomenclatura diferente e também se é possível criar outro cargo tendo em vista a existência do cargo de Procurador."

A consulta vem acompanhada da documentação pertinente.

RESPOSTA:

Inicialmente, vale registrar que o legislador constituinte, ao tratar

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

das funções essenciais à Justiça (Capítulo IV), dispõe sobre a Advocacia Pública em seus artigos 131 (Advocacia Geral da União) e 132 (Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal):

"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." (Grifos nossos).

Note-se, por oportuno, que o tratamento conferido à advocacia pública em âmbito federal é distinto daquele conferido à advocacia pública em âmbitos distrital e estadual, exigindo-se nestes últimos - e somente para estes últimos - a unicidade orgânica da advocacia pública. Aliás, no que tange à advocacia pública em âmbitos estadual e distrital, mister trazermos à colação a norma de transição do art. 69 do ADCT:

"Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções. "

Desta sorte, no que tange à advocacia pública em âmbito estadual e distrital, é suficientemente claro que a defesa judicial e extrajudicial de toda a administração direta e autarquias e fundações autárquicas se concentra na Procuradoria Geral do Estado, salvo na hipótese de órgãos jurídicos criados antes do advento da Constituição de 1988.

Neste sentido, temos diversos precedentes no STF:

"(...) A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital - o que inclui as autarquias e as fundações -, seja ela consultiva ou contenciosa. ***A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado. A exceção prevista no art. 69 do ADCT deixou evidente que, após a Constituição de 1988, não é mais possível a criação de órgãos jurídicos distintos da procuradoria-geral do estado, sendo admitida apenas a manutenção daquelas consultorias jurídicas já existentes quando da promulgação da Carta.*** Trata-se de exceção direcionada a situações concretas e do passado, que, por essa razão, deve ser interpretada restritivamente, inclusive com atenção

à diferenciação entre os termos "consultoria jurídica" e "procuradoria jurídica", uma vez que essa última pode englobar as atividades de consultoria e representação judicial." (ADI 145, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-162 DIVULG 09-08-2018 PUBLIC 10-08-2018). (Grifos nossos).

"ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL - UNICIDADE - PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS - INSTITUIÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE. Ante o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias estaduais - artigo 132 da Constituição Federal -, surge inconstitucional restrição, considerada manifestação do poder constituinte derivado local, do âmbito de atuação dos Procuradores do Estado à defesa e assessoramento jurídico dos órgãos da Administração direta mediante a "constitucionalização" de carreiras de Procurador Autárquico e de Advogado de Fundação à margem da estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, ressalvada regra excepcional contida no artigo 69 do Ato da Disposições Constitucionais Transitórias." (STF. Plenário. ADI 4449/AL, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 27 e 28/3/2019). (Grifos nossos).

"É inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que preveja que "a representação judicial e extrajudicial dos órgãos da administração indireta é de competência dos profissionais do corpo jurídico que compõem seus respectivos quadros e integram advocacia pública cujas atividades são disciplinadas em leis específicas." Essa previsão viola o princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do Distrito Federal. O art. 132 da CF/88 atribuiu aos Procuradores dos Estados e do DF exclusividade no exercício da atividade jurídica contenciosa e consultiva não apenas dos órgãos, mas também das entidades que compõem a administração pública indireta."(STF. Plenário. ADI 5262 MC/RR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 27 e 28/3/2019). (Grifos nossos).

"É inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que cria o cargo de procurador autárquico em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Também é inconstitucional dispositivo de constituição Estadual que transforma os cargos de gestores jurídicos, advogados e procuradores jurídicos em cargos de procuradores autárquicos." (STF. Plenário. ADI 5215/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 27 e 28/3/2019).

Feitas estas considerações, temos que, em que pese a advocacia pública municipal seja indubitavelmente de igual forma função essencial à justiça, devendo gozar de autonomia funcional, fato é que o legislador constituinte não se preocupou em fazer menção à ela. Nessa esteira, o STF já se manifestou no sentido de que as normas constitucionais pertinentes à advocacia pública não são de reprodução obrigatória para municípios. Vejamos:

"Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO." (STF. RE nº 1.156.016/AgR.Primeira Turma. Relator(a): Min.Luiz Fux. Julgamento: 06/05/2019. Publicação: 16/05/2019). (Grifos nossos).

Por conseguinte, a existência do cargo efetivo de procurador do município não inviabiliza a criação de cargo efetivo reservado aos advogados no âmbito do CRAS e do CREAS ou mesmo a criação de um quadro próprio de advogados nas autarquias e fundações autárquicas municipais.

Mais especificamente com relação à nomenclatura do cargo efetivo, temos que a atuação do advogado no âmbito do CRAS e CREAS não é propriamente a defesa judicial dos interesses dos assistidos, mas

acolher, orientar famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, fortalecendo e reconstruindo seus vínculos familiares e comunitários. A função, aqui, é de orientação acerca dos direitos dos assistidos.

Dessa forma, não vislumbramos óbices na adoção da nomenclatura "Orientador Jurídico Social" no caso em tela.

No mais, reiteramos todas as considerações exaradas no Parecer/IBAM nº 3139/2023.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de novembro de 2023.