

O SINDICATO DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL – SINPROFAZ -, honra-nos com consulta a respeito de questões relativas ao regime jurídico do exercício de atribuições da advocacia pública, em especial de atividades cometidas aos titulares ocupantes de cargos de Procurador da Fazenda Nacional e seus reflexos na responsabilização por infrações funcionais.

I. DA CONSULTA

Destarte, submetem à nossa apreciação os seguintes quesitos:

1. Qual a extensão do dever funcional do membro, Procurador da Fazenda Nacional, com relação às denominadas atividades - meio (diligências de pessoas e de bens,

preenchimento de formulários, extração de cópias, acesso e alimentação de sistemas, etc.), necessárias para a execução de suas atividades-fim, notadamente as previstas no artigo 15 do Decreto-Lei nº 147/67, artigo 12 da LC nº 73/93 e artigo 21 da Lei nº 9.028/95?

2. *As atribuições constantes no artigo 37, XIX da Lei nº 13.327/16, de utilização de sistemas eletrônicos (e.g. Dossiê integrado, Suíte RFB, E-processo, HOD), implicam em alteração do regime jurídico das competências funcionais, das atividades-fim, dos Procuradores da Fazenda Nacional?*

3. *é possível atribuir, no que respeita às atividades-meio, a mesma ordem de responsabilização funcional aplicável ao membro da Procuradoria da Fazenda Nacional no exercício de suas atividades-fim?*

4. *O acúmulo de atribuições, tidas como atividades-meio, a ponto de prejudicar o exercício da função de Procurador da Fazenda Nacional, pode ser considerada uma circunstância excludente da*

*responsabilidade para fins de eventual
responsabilização de ordem disciplinar?*

Às indagações do Consultante
respondemos oferecendo o seguinte

PARECER

II. CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Ao ensejo desta análise, nos termos delimitados pela própria natureza das matérias a serem abordadas, impõe-se estabelecer, introdutoriamente, algumas premissas inarredáveis concernentes ao regime jurídico administrativo, em especial quanto a atribuições e responsabilidades pelo exercício de atividades de assessoria e consultoria jurídica, assim como de representação perante órgãos ou entidades administrativas e judiciais, pela advocacia pública, mais especificamente, pelos Procuradores da Fazenda Nacional.

Para tanto, vamos lançar mão também de proposições já formuladas em estudo anteriormente elaborado para o próprio Consulente, em face da correlação de matérias.

A advocacia pública, cumpre ressaltar desde logo, implica exercício de atividade profissional privativa de inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Com efeito, advogados públicos são, antes de tudo, advogados. E advogados vinculados a pessoas jurídicas governamentais. No caso, advogados titulares de cargos públicos de provimento em caráter efetivo, estando assim submetidos a regime jurídico de natureza estatutária, fazendo *jus* à garantia constitucional da estabilidade uma vez atendidos os requisitos para tanto necessários.

Nessa ordem de raciocínio, a inteligência das prescrições jurídicas aplicáveis à espécie são de variados níveis hierárquicos. Todas as disposições legais e infralegais devem ser interpretadas à luz de preceitos constitucionais, e dentre esses avultam as normas principiológicas.

Princípios constitucionais são normas fundamentais que, para além de seu caráter prescritivo em si mesmas consideradas, estabelecendo o que deve ser, orientam o intérprete, condicionam o exercício de competências discricionárias, prestam-se à colmatação de lacunas e, epistemologicamente, ensejam a construção do sistema, assim considerado, na síntese admirável de Geraldo Ataliba, a composição de elementos sob perspectiva unitária.

Sem embargo da existência de outros institutos jurídicos que compõem um subsistema, cuja razão de ser é a segurança jurídica, esta se apresenta, em rigor, indissociável da própria noção de Estado de Direito Democrático.

O Direito é ordem normativa do comportamento, dotada de coercibilidade institucionalizada. Essa ordem só se apresenta democrática uma vez atendidas exigências variadas, em especial a sua predeterminação formal, como encarecida por Miguel Reale em sua Filosofia

do Direito, da qual nos permitimos transcrever as seguintes passagens:¹

O direito, portanto, exige predeterminação formal.

No mundo jurídico, “a tipicidade não deve ser vista apenas nos domínios do Direito Penal”.

O Direito (...) disciplinando e discriminando “classes de ações possíveis”, deve fazê-lo com rigor, numa ordenação a mais possível lúcida de categorias e modelos normativos (...).

Mas essas balizas não são as únicas. Várias outras permeiam o sistema, a exemplo dos princípios da isonomia, da razoabilidade e da motivação suficiente.

Além do mais, e como também já anotamos, todos esses referenciais principiológicos também condicionam o intérprete e o aplicador das leis. A estes incumbe extrair das leis em geral os sentidos e alcances que mais prestigiarem os princípios constitucionais maiores, e não aqueles que os amesquinham. A letra da lei, o seu texto, é ponto de partida para o intérprete e aplicador, e também o

¹ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. Editora Saraiva: São Paulo, 1965, p. 614.

seu limite, mas considerada no seu contexto, e não como discurso isolado.

Assim, se a norma que a lei consubstancia, revelada pelo labor exegético, for irremediavelmente ofensiva a normas constitucionais e suas projeções deônticas, estará eivada de inconstitucionalidade, devendo ser descartada.

Para essas ordens de considerações devemos estar advertidos de que princípios jurídicos, por definição, constituem espécie de normas jurídicas. Tem caráter prescritivo, mandamental, ainda que de elevadíssimo grau de generalidade e abstração, características essas que condicionam sua eficácia e aplicação.

A respeito dos princípios jurídicos já anotamos, em estudo anterior, que:

“Com efeito, generalidade, abstração - e, acrescentamos nós, grau de abertura denotativa - são notas características intrínsecas de certas normas jurídicas, características nelas mesmas residentes, e que se projetam para fins de definição do seu sentido, alcance e aplicação.

Exatamente porque certas normas ostentam aquelas características, em maior ou menor grau, é que se pode, conseqüentemente, falar em mandamentos de otimização, ponderação, dimensão de peso, ideais ou 'diretrizes valorativas a serem atingidas'".²

Ora, em virtude mesmo da conformação dos princípios jurídicos, das diferenças que se acostuma apontar com relação às normas jurídicas do tipo regra, é que se há de reconhecer que a densidade normativa rarefeita dos princípios não permite que sejam prestantes à composição nuclear de hipóteses de incidência de prescrições sancionatórias as mais grave do nosso ordenamento jurídico.

A advocacia, pública e privada, tem *status* constitucional, nos termos dos artigos 131 a 133, assim como a Defensoria Pública (art. 134), implicando exercício de função essencial indispensável à administração da Justiça, assegurada aos advogados em geral independência funcional e inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei (C.R., art. 133).

² CAMMAROSANO, Márcio. Ainda há sentido em se falar em regime jurídico administrativo?. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *Crise e reformas legislativas na agenda do Direito Administrativo: XXXI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 141-151.

O regime jurídico da advocacia, seja ela pública ou privada, tem seu denominador comum no Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994).

Do Estatuto da Advocacia merecem destaque, neste parecer:

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

(...)

§ 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

(...)

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

(...)

Art. 31. O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia.

§ 1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância.

Vê-se, portanto, que a submissão de advogados públicos ao regime jurídico que se lhes aplica enquanto servidores públicos civis, de natureza estatutária, como titulares de cargos públicos de provimento em caráter efetivo, com a garantia da estabilidade, atendidos os pertinentes requisitos legais, não lhes diminui em nada sua inviolabilidade e independência.

Mesmo sob relação de emprego, a advogados nessa qualidade são garantidas a isenção técnica e a independência profissional inerentes à advocacia (Estatuto da Advocacia, art. 18).

Por certo que advogados públicos também estão sujeitos a responsabilização por infrações que vierem a cometer, exercendo irregularmente atribuições inerentes, se assim o sistema jurídico a eles impuser, aos cargos que titularizam. Podem responder, evidentemente, a

processo administrativo disciplinar, observadas as normas que o presidem, respeitadas ao devido processo legal, com direito ao contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (C.R., art. 5º, inciso LV).

Sem embargo, os direitos e prerrogativas da advocacia, pública e privada, sob relação de emprego ou como profissão liberal, estão consagrados de tal forma que sua mínima ofensa implica irremediável nulidade dos processos e atos a eles atentatórios.

Finalmente, cabe ressaltar que a advocacia implica exercício de atividade meio, aqui emprega em um sentido amplo, seja ela de postulação perante órgão do Poder Judiciário, de Administração Pública, seja de consultoria ou assessoria jurídica.

Atividade meio é aquela que se exercita com o objetivo de alcançar, a final, um resultado satisfatório, como a vitória ao cabo de uma ação, mas que pode não advir. O dever do advogado é esforçar-se na busca do resultado almejado, atuando com diligência, zelo, proficiência, mas ciente, a parte que representa, que referido resultado pode, a final, não se concretizar.

Já no que concerne à responsabilização disciplinar de advogados públicos, que pode advir do exercício irregular de suas atribuições, cumpre enfatizar que se trata de responsabilidade subjetiva, e não objetiva.

Responsabilidade subjetiva, como se sabe, distingue-se fundamentalmente da objetiva na medida em que demanda aferição da reprovabilidade do comportamento, seja comissivo ou omissivo, imputável àquele que tenha ofendido a ordem jurídica revelando dolo ou culpa. Segue-se que não basta, para a responsabilização disciplinar de um servidor público, a objetiva constatação de uma ofensa à ordem jurídica e a prova de sua autoria por quem por ela, *prima facie*, há de responder.

Sem embargo das tertúlias acadêmicas quanto a bastar ou não a mera voluntariedade de um comportamento ofensivo à ordem jurídica para fins de responsabilidade disciplinar, sempre sustentamos, e com apoio em respeitáveis doutrinas e jurisprudência, a insuficiência da mera voluntariedade sem a qual nem caberia cogitar de responsabilizações, por se tratar de

requisito necessário mas, salvo expressa previsão legal, insuficiente para a aplicação de sanções.

Mas o fato é que a indispensabilidade do elemento subjetivo, dolo ou culpa, para fins de responsabilização de agentes públicos, acabou confirmada expressamente nas novas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n.º 4.657/42, com a redação dada pela Lei n.º 12.376/10).

Com efeito, o artigo 28 do referido diploma legal (LINDB) reza: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

À toda evidência, a imprescindibilidade do elemento subjetivo para fins de responsabilização pessoal de agentes públicos não se restringe às suas decisões ou opiniões técnicas no sentido estrito desses termos, mas ao exercício em geral de suas funções, sejam elas atividades fins ou atividades meio. Militam em favor dessa exegese lições de hermenêutica que aqui não cabe explicitar, bastando a

invocação de outros dispositivos da LINDB que encarecem o norte teleológico a ser observado: artigos 4º e 5º³.

Digno de nota, a propósito, que a responsabilização de agentes públicos, a título de culpa em sentido estrito, demanda demonstração de culpa grave, de que a expressão legal “erro grosseiro” é equivalente.

Por fim, cumpre destacar também que a LINDB, ao dispor a respeito de interpretação de normas sobre gestão pública, prescreve que devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. E que “em decisão sobre regularidade de condutas (...) serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (art. 22, *caput* e §1º).

Portanto, obstáculos e dificuldades reais encontradas pelo agente público no exercício de suas funções, circunstâncias práticas que limitam e ou condicionam a sua atuação funcional, podem e devem,

³ Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º. Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

consoante o caso, não apenas ensejar aplicação de sanções mais brandas do que as em tese cominadas em lei, mas até consubstanciar, no seu conjunto, causa excludente de responsabilidade pela concreta ausência de culpabilidade.

Fixadas, portanto, algumas premissas gerais inarredáveis quanto à matéria objeto deste estudo, passemos às respostas aos quesitos formulados pelo Consultente.

III. ENFRENTAMENTO DOS QUESITOS

1 – Ao primeiro quesito⁴, assim consideramos.

Titulares de cargos públicos, como os de Procurador da Fazenda Nacional, têm o dever elementar de cumprir escorreitamente suas atribuições. E a entidade governamental cujos quadros integram – a União – por seus órgãos e autoridades competentes tem também o dever de

⁴ **1.** Qual a extensão do dever funcional do membro, Procurador da Fazenda Nacional, com relação às denominadas atividades -meio (diligências de pessoas e de bens, preenchimento de formulários, extração de cópias, acesso e alimentação de sistemas, etc.), necessárias para a execução de suas atividades-fim, notadamente as previstas no artigo 15 do Decreto-Lei nº 147/67, artigo 12 da LC nº 73/93 e artigo 21 da Lei nº 9.028/95?

fiscalizar o exercício, pelos Procuradores, de suas respectivas atribuições, vinculados que estão à Administração Pública por relação jurídico-funcional, de natureza estatutária e, portanto, atuando em caráter profissional e sob relação de hierarquia.

Nessa qualidade, a de servidores públicos, titulares de cargos públicos em caráter efetivo, tem os Procuradores da Fazenda Nacional deveres, direitos e responsabilidades sem embargo da independência técnico-profissional indissociável do exercício da advocacia, ainda que pública.

Dentre seus direitos está o de velar pela dignidade no exercício da advocacia pública e fazer respeitar suas prerrogativas profissionais. Deve exigir respeito e contribuir para o prestígio da advocacia pública. Esses são alguns de seus direitos e, antes de tudo seus deveres.

No que concerne a atividades funcionais, titulares de cargos públicos tem o direito e o dever elementar de exercer as suas atribuições legais. Nada além nem aquém de suas atribuições, nos termos das normas

jurídicas que as estabeleçam, de forma obsequiosa à Constituição da República.

Nessa ordem de raciocínio cabe lembrar que cargos públicos são plexos unitários de competências definidas em lei, isto é, em normas de nível imediatamente infraconstitucional. É a lei, e não esta ou aquela autoridade governamental, esta ou aquela norma infralegal que pode dispor, como melhor aprover a quem venha a editá-la, que elenca o rol de competências a serem exercitadas pelos titulares deste ou daquele cargo. Referidas competências/atribuições é que plasmam a natureza do cargo, a sua complexidade maior ou menor, em função das quais – natureza e complexidade – hão de ser realizados concursos públicos específicos para seu provimento. As provas a que candidatos a concurso público devem se submeter devem ser adequadas à aferição de suas condições para fielmente exercer as atribuições que consubstanciam o cargo a ser provido, e não outras.

Evidentemente, normas infra-legais podem minudenciar, com parcimônia, as atribuições e responsabilidades de exercentes de cargos públicos, inclusive quanto a forma, procedimentos, rotinas a serem observadas.

São as normas regulamentares quanto ao exercício, pelo titular do cargo, de suas atribuições legais, normas essas que podem implicar exercício de algumas atividades outras absolutamente instrumentais, indissociáveis do exercício mesmo das funções substancialmente inerentes ao cargo titularizado.

Todavia, também é certo que, a pretexto do exercício de alguma competência normativa infralegal, não se pode desnaturar o cargo de titularidade deste ou daquele servidor, desta ou daquela carreira: Cargos operacionais, administrativos, técnicos profissionais, ou cargos que demandam principalmente execução de atividades materiais, ou burocráticas, ou ainda cargos que demandam nível de instrução variado, requisito de escolaridade, ou formação profissional específica, são inconfundíveis, insusceptíveis de serem mesclados sob pena de comprometimento do dever de eficiência e darem causa a outras distorções.

Cargos há como os de Procurador da Fazenda Nacional, que são privativos de advogado, com atribuições que não podem deixar de ser compatíveis com a natureza de uma específica formação profissional de nível

superior. E as atividades típicas e privativas da advocacia pública são aquelas que a lei estabelece, e não ato normativo infralegal. E mesmo a lei não pode desbordar de limites extraíveis do sistema legal que, especificamente, disciplina o exercício de dada profissão, como a de advogado, seja do setor privado ou público.

A titulares de cargo público privativo de advogado devem ser atribuídas funções privativas de advogado, e não atividades e ou responsabilidades de outra natureza, seja de que nível for. Admite-se apenas, como já assinalado, que lhes sejam atribuídas algumas atividades absoluta, direta e imediatamente instrumentais ao exercício da advocacia pública, em rigor dela indissociáveis, sob pena de inconstitucional desnaturaçãõ do cargo.

Ora, normas imediatamente infraconstitucionais há que elencam o rol de atividades que implicam exercício de advocacia, advocacia pública e, mais especificamente, que são de competência de titulares de cargos de Procurador da Fazenda Nacional. Atividades/competências que, reunidas, dão substância, essência ao cargo de Procurador da Fazenda Nacional são

as elencadas, e até minudenciadas, nos diplomas legais referidos pelo Consulente já no seu primeiro quesito.

Em rigor, atribuições que não se subsumem às normas legais referidas, que não são privativas de advogado, que podem e até devem ser cometidas a servidores com perfis técnico-profissionais mais adequados, detentores de nível de escolaridade de nível elementar, médio, técnico, ou de nível superior diferenciado de bacharéis em direito, devem ser de responsabilidade de titulares de outros cargos que não os de Procurador da Fazenda Nacional. É de se ressaltar apenas o exercício, por Procurador da Fazenda Nacional, de uma ou outra atividade que, conquanto não privativa, em rigor, de advogado, seja recomendável, justificadamente, atribuir também a procuradores porque dizem respeito à instrumentalização direta e imediata de suas competências e, assim, são delas indissociáveis.

2 - Ultrapassadas as considerações indispensáveis à adequada compreensão da realidade normativa a que se deve observância quando da verificação da extensão do dever funcional de Procurador da Fazenda

Pública, passemos à análise das proposições do segundo quesito⁵.

Em face das premissas já fixadas ao longo deste parecer, em especial as desenvolvidas a propósito do primeiro quesito, parece-nos indubitável que a lei n.º 13.327/16 atribuiu a titulares de cargos de carreiras jurídicas competências adicionais consistentes, por exemplo, na utilização dos sistemas eletrônicos existentes e atualização das informações sobre sua produção jurídica e demais atividades (art. 37, XIX).

Referidas competências se traduzem em atividades acessórias instrumentais ao exercício daquelas que, privativas de advogado, dão densidade a cargos que compõem carreiras jurídicas, como os de Procurador da Fazenda Nacional.

Ora, por regime jurídico se entende o plexo de normas que presidem relações jurídicas como as que vinculam um servidor público à entidade cujos quadros

⁵ **2.** *As atribuições constantes no artigo 37, XIX da Lei nº 13.327/16, de utilização de sistemas eletrônicos (e.g. Dossiê integrado, Suíte RFB, E-processo, HOD), implicam em alteração do regime jurídico das competências funcionais, das atividades-fim, dos Procuradores da Fazenda Nacional?*

funcionais integra – consubstanciando direitos e obrigações entre as partes, compondo um sistema.

Nesse sentido amplo, inovações legislativas em matéria de competências, de atribuições de titulares de cargos públicos, implicam, conforme o caso, acréscimos, supressões ou nova configuração de deveres, direitos, responsabilidades funcionais.

Todavia, inovações há que dizem respeito a competências substanciais que conferem identidade a um determinado tipo de cargo, assim como inovações há que dizem respeito a atividades instrumentais, complementares e ou acessórias, de variada natureza. Aquelas são atividades fins; estas, atividades meio.

Em se tratando de cargo privativo de advogado, atribuições que não sejam de advocacia, nos termos da lei disciplinadora da profissão, devem, em princípio ser de suporte, *conditio sine qua non* para a maior eficiência no exercício da advocacia pública no sentido estrito do termo, pelos servidores por ela responsáveis.

Como corolário do princípio da eficiência, verifica-se no atual contexto tecnológico o processo digital, com sua difusão recente tanto no âmbito das funções judiciais quanto administrativas.

A evolução tecnológica foi, e continua sendo, determinante para o exercício das funções do cargo de Procurador da Fazenda Nacional, viabilizando o ágil acesso a sistemas eletrônicos que hospedam processos judiciais que compõem as atividades fins do advogado público.

Por outro lado, a obrigatoriedade de acesso a sistemas que constituem meras atividades de suporte, atividades meio, deve ser considerada com cautela, sob pena de se prejudicar o padrão de eficiência que se espera dos membros no exercício de suas funções precípua, considerando que tal exigência levada ao limite esvaziaria o conteúdo jurídico do princípio de índole constitucional.

Se de um lado não se pode chegar a ponto de negar totalmente a possibilidade de, por força de lei, a advogados públicos serem cometidas atribuições de suporte, instrumentais, complementares e acessórias, por

outro não se pode deixar de reconhecer que o excesso de atribuições adicionais de atividades administrativas e ou técnicas, para além do razoável, pode acabar desnaturando parcialmente o que desnaturado não pode ser. Atividades meio, instrumentais, de suporte à advocacia pública, que não implicam atividade privativa de advogado, devem ser cometidas a outros servidores ou carreiras de apoio. Dessa forma, advogados públicos melhor exercerão atividades que lhes são privativas, desonerados de algumas atividades meio, isto, de suporte àquelas. Assim é que se estará prestigiando o interesse público.

Sem embargo, conforme a natureza da atividade compreendida na dicção do artigo 37, IXI, da Lei n.º 13.327/16, dever-se-á cogitar de atividades mais de cunho administrativo-operacional, como preenchimento de formulários, a serem confiadas a pessoal de apoio à advocacia, sem prejuízo da supervisão e lançamento de assinatura final por Procurador, tomando decisões ou expedindo atos administrativos.

Princípios como o da eficiência, controle e responsabilidade, dentre outros, também postulam segregação de funções, divisão de trabalho, distribuição de

encargos, sem o que não se promove especialização que só uma racional distribuição de competências pode ensejar.

Por essas mesmas razões é que há estudos quanto a organização e métodos, técnicas de desconcentração, distinções de funções quanto à sua natureza e grau de responsabilidade e complexidade, consoante ensinamentos da ciência da administração.

No serviço público especialmente cabe organizar, criar carreiras operacionais, administrativas, técnicas e de nível superior. Competências há de natureza predominantemente intelectual, como as de advogado, que devem ser apartadas de outras de natureza diferente, impondo-se mesmo a existência de serviços de apoio àquelas funções cujos exercentes nelas é que se devem concentrar.

Em algumas áreas de atividade profissional regulamentada, como a de médico, a segregação de funções é notória. Num centro cirúrgico são inconfundíveis as responsabilidades de cirurgião, com a do anestesista, do responsável pelo instrumental cirúrgico, pela enfermagem, pela assepsia do ambiente e outras atividades de apoio e suporte.

Assim também deve ser com relação a outras atividades profissionais, como as exercidas por magistrados, integrantes do Ministério Público e da polícia judiciária, só para ficarmos no mundo dos operadores do direito. Todos contam com equipes de apoio, não havendo razão para que exercentes de advocacia pública de serviços de apoio não possam contar, e sem os quais não tenham como se concentrar, como devem, nas atividades tipicamente inerentes aos cargos que titularizam.

Como é cediço, quem quer os fins há de proporcionar os meios, sem os quais atividades típicas de advocacia pública são prejudicadas, sem que se possa, destarte, promover a responsabilização de seus exercentes ignorando as reais dificuldades com que se deparam por omissão da entidade governamental a que servem.

3 – No que concerne ao terceiro quesito⁶ do Consulente temos a considerar o que segue.

⁶ **3.** *é possível atribuir, no que respeita às atividades-meio, a mesma ordem de responsabilização funcional aplicável ao membro da Procuradoria da Fazenda Nacional no exercício de suas atividades-fim?*

O que dissemos acima já nos permite encaminhar diretamente a resposta cabível, qual seja: Procuradores da Fazenda Nacional são, em tese, responsáveis por eventuais falhas que cometam no exercício de suas funções típicas. Já no que concerne à responsabilidade por outras atribuições adicionais, de natureza diversa da que constitui o núcleo substancial de suas funções, privativas de advogado, o grau de exigência não pode ser o mesmo, impondo-se contemperamentos consoante as peculiaridades de cada caso ou situação.

4 – Por fim, quanto ao quarto quesito⁷ formulado pelo Consulente, segue-se:

Também quanto a este quesito, ao longo deste parecer já desenvolvemos considerações que nos permitem, agora, dar a resposta com objetividade e concisão.

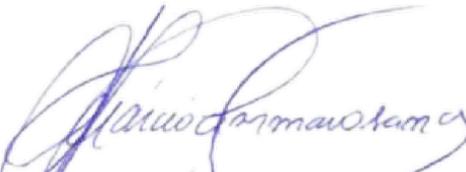
Em face mesmo do que dispõem os artigo 22, *caput* e §2º da Lei de Introdução às Normas do

⁷ **4.** O acúmulo de atribuições, tidas como atividades-meio, a ponto de prejudicar o exercício da função de Procurador da Fazenda Nacional, pode ser considerada uma circunstância excludente da responsabilidade para fins de eventual responsabilização de ordem disciplinar?

Direito Brasileiro, obstáculos e dificuldades reais de Procuradores da Fazenda Nacional, em especial as decorrentes do acúmulo de funções outras de natureza administrativa e técnica que não dizem respeito ao exercício direto e imediato de atribuições privativas de advogado, que até deveriam ser confiadas a integrantes de carreira de apoio a Procuradores, na medida em que prejudicam o exercício de competências tipicamente jurídicas nas quais devem se concentrar, não podem deixar de ser levadas em consideração em matéria sancionatória disciplinar. Consoante as circunstâncias do caso militam em favor da aplicação de sanções mais brandas do que as em tese cabíveis, podendo até ensejar o reconhecimento de causa excludente de responsabilidade disciplinar.

É este o nosso parecer.

São Paulo, 27 de abril de 2022



Márcio Cammarosano

Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP
Professor de Direito Administrativo nos cursos de
Graduação e Pós-Graduação da PUC/SP
Presidente do Instituto CEDDE – Centro de Estudo de
Direito e Desenvolvimento do Estado