

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

MARCELO DE SÁ MENDES

**O PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA DAS PROCURADORIAS
DOS ESTADOS E DO DF NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO E NA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS
LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO**

Brasília
2015

MARCELO DE SÁ MENDES

**O PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA DAS PROCURADORIAS DOS
ESTADOS E DO DF NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO E NA JURISPRUDÊNCIA
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS LIMITES DO PODER CONSTITUINTE
DERIVADO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Pós-Graduação
em Direito Administrativo, como requisito
parcial para obtenção do título de Pós-
Graduado em Direito Administrativo.

Brasília,

2015

MARCELO DE SÁ MENDES

**O PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA DAS PROCURADORIAS
DOS ESTADOS E DO DF NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO E NA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS
LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Pós-Graduação
em Direito Administrativo, como requisito
parcial para obtenção do título de Pós-
Graduado em Direito Administrativo.

Aprovado pela banca:

Professor, instituição

Professor, instituição

Brasília-DF, 25 de Agosto de 2015.

RESUMO

Este trabalho analisa o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal estabelecido no art. 132 da Constituição Federal e excepcionado pelo art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Busca-se interpretar a vontade originária do constituinte em especial quando estabeleceu a única exceção à concomitância de outro órgão com atribuição para consultoria jurídica no âmbito dos entes federativos; o outro ponto se refere à análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em diversas ações de controle de constitucionalidade e o exame de eventuais limites ao poder constituinte derivado, apresentando um panorama dos modelos de advocacia pública adotados nos ordenamentos estaduais. Por fim, citará projetos de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional e sua adequação à regra da unicidade. Elabora-se, então, uma análise do tema sob essa perspectiva visando o alcance de uma análise crítica e substantiva.

Palavras-chave: Princípio da unicidade. Advocacia Pública dos Estados e do DF. Limites ao poder constituinte derivado.

ABSTRACT

This paper analyzes the principle of organic unity of Prosecutors of the states of Brazil and its Federal District established in art. 132 of the Federal Constitution and excepted by art. 69 of the ADCT. It seeks to interpret the will of the original constituent especially when it established the only exception to the coexistence of other body with assignment to legal advice within the federal entities; the other point for the analysis of the jurisprudence of the Supreme Court in a number of judicial review actions and examining possible limits to the derived constituent power, presenting an overview of public advocacy models adopted in state systems. Finally, will cite constitutional amendment projects pending in Congress and their suitability to the rule of uniqueness. Is elaborated, then a subject of analysis from that perspective aiming to reach a critical and substantive analysis.

Keywords: Principle of unity. Public advocacy of states of Brazil and its Federal District. Limits on derived constituent power.

LISTA DE ABREVIATURAS

DF – Distrito Federal

CF – Constituição Federal

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

PGDF – Procuradoria Geral do Distrito Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

PGE – Procuradoria Geral do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

ART - artigo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA E DA EXCLUSIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. UMA VISITA AOS REGISTROS DO DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE NACIONAL.....	10
2 A EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DISPOSTA NO ART. 69 DO ADCT. NATUREZA JURÍDICA DE NORMA TEMPORÁRIA E RESTRIÇÃO AO PODER CONSTITUINTE DERIVADO	18
3 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O ART. 132 DA CF E O ART. 69, DO ADCT	24
3.1 OS PARADIGMAS DE ADVOCACIA PÚBLICA NOS ESTADOS E NO DF	39
3.2 A INICIATIVA DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO EM REFORMAR O ART. 132 DA CF E O ART. 69 DO ADCT.....	45
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS.....	57

INTRODUÇÃO

O trabalho pretende explorar a constitucionalização da carreira de Procurador do Estado estipulada no art. 132 da CF, em especial examinar o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF na representação judicial e consultoria jurídica dos entes federativos.

Atualmente existem no Congresso Nacional algumas tentativas do constituinte derivado ou subordinado¹ em estabelecer novo formato para a advocacia pública nos Estados e no DF, ao propor a criação e o provimento de cargos públicos com atribuição paralela às Procuradorias dos Estados e do DF, mediante aprovação de propostas de emendas constitucionais.

A ideia do trabalho é interpretar o art. 132 da CF cumulado com o art. 69 do ADCT, especialmente com a finalidade de avaliar se o constituinte poderá modificar o parâmetro estabelecido na Constituição para a advocacia pública dos Estados e do DF sem afetar o conteúdo normativo do princípio da unicidade estipulado no art. 132 da CF.

Em outras palavras, tendo o marco constitucional originário definido o princípio da unicidade – a de que, no âmbito dos Estados e do DF, somente a Procuradoria-Geral do Estado (ou do DF) poderá representá-los judicialmente e exercer a consultoria jurídica – poderia o constituinte atual propor a criação de uma Procuradoria paralela, concomitante institucionalmente e permanente no âmbito da Administração Pública estadual ou distrital?

O trabalho é dividido em três capítulos, sendo que o primeiro trata de analisar o princípio da unicidade na Constituição Federal concomitante com uma pesquisa histórica nos registros dos debates realizados no âmbito da Assembleia Constituinte Nacional no que tange ao art. 132 da Constituição Federal.

¹ Manuel Gonçalves Ferreira Filho conceitua no sentido de que “*esse Poder pertence, portanto, à categoria dos Poderes Constituintes derivados, porque eles resultam, expressa ou implicitamente, do Poder constituinte originário que organiza o Estado Federal*”.

Em seguida, avaliar-se-á a exceção disposta no art. 69 do ADCT numa interpretação sistemática como regra de natureza jurídica transitória para, diante disso, examinar a possibilidade e o alcance de uma eventual reforma do constituinte atual (derivado).

O terceiro capítulo pretende explorar toda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, em especial a interpretação vigente acerca dos arts. 132 da CF e 69 do ADCT, citando os precedentes existentes sobre o tema e o alcance das diversas decisões já proferidas, todas em controle de constitucionalidade abstrato de normas constitucionais e leis estaduais.

Este capítulo traz, ainda, dois tópicos como forma de ampliar a visão do tema: o primeiro trata dos modelos de advocacia pública adotados nos Estados e no DF - de forma a evidenciar como os ordenamentos jurídicos estaduais interpretaram o princípio da unicidade trazido no art. 132 da CF - e os projetos de iniciativa em tramitação no Congresso Nacional que pretendem alterar o formato originário da unicidade trazido pela Constituição.

Por fim, o trabalho pretende alcançar a conclusão tendo apresentado todo o panorama e o contexto do tema apresentado, na sua vertente constitucional e administrativa, na interpretação pela Suprema Corte, na realidade atual dos Estados, de forma a poder responder se as proposições legislativas atuais ofenderiam ou não o princípio da unicidade estabelecido na Constituição Federal, especialmente diante dos arts. 132 da CF e 69 do ADCT.

1 O PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA E DA EXCLUSIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. UMA VISITA AOS REGISTROS DO DIÁRIO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE NACIONAL

A missão institucional conferida pela Constituição Federal de 1988 para a advocacia pública dos Estados e do Distrito Federal é de orientar juridicamente a Administração Pública e representar judicialmente o ente federativo, tendo como premissa a defesa da ordem jurídica como um todo.

Neste sentido, a advocacia pública acaba por ser instrumento do governo eleito para dar formato jurídico e viabilizar, no marco constitucional, políticas públicas de interesse da população, legitimando as intervenções do Estado na economia e na política, tudo objetivando conferir o melhor formato para a prestação dos serviços públicos à sociedade.

A missão de exercer o controle preventivo de legalidade dos atos administrativos de forma ampla acaba por configurar, por um lado, a defesa primária da sociedade, e por outro, uma garantia para o gestor público de estar exercendo fielmente o múnus público para o qual foi escolhido.

Para atingir esse objetivo, não existe outra forma de visualizar a advocacia pública senão como sendo aquela de “Estado”, e, não, de “governo”. A diferença não é apenas na nomenclatura, mas sim na definição da própria missão institucional das Procuradorias dos Estados e do DF, uma vez que é evidente que a advocacia de Estado, mais permanente, acaba por ter uma amplitude maior que a advocacia de governo, temporária e com prazo de duração estabelecido no mandato do gestor.

Neste contexto é que o constituinte originário dotou um modelo de advocacia, nos Estados e no DF, seguindo o princípio da unicidade e exclusividade na representação judicial e na consultoria jurídica pelas Procuradorias Gerais dos Estados e do DF positivado no art. 132 da Constituição Federal.

A leitura simples e literal do quanto disposto no dispositivo somente pode levar ao entendimento de que a opção adotada no marco constitucional originário é a de que as Procuradorias Gerais dos Estados e DF detém a exclusividade quanto à orientação jurídica e a representação judicial dos referidos entes.

De acordo com o art. 132 da Constituição Federal

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.

Não à toa, o nome da instituição é Procuradoria-Geral do Estado (ou do Distrito Federal). O “geral” não está inserido ali sem razão. Afinal, não há palavras sem sentido, “inocentes”, inseridas na Constituição. Eis porque a interpretação literal somente pode levar ao entendimento de que se trata da instituição que representa o Estado (ou o Distrito Federal) de forma geral, ampla, irrestrita, que centraliza a consultoria jurídica e a representação judicial do ente federativo.

Neste sentido, como fonte de pesquisa histórica, visando até mesmo compreender a intenção do constituinte, importante fazer uma imersão no Diário da Assembleia Constituinte, em especial nos pontos em que o constituinte originário debateu o formato de advocacia pública que se pretendeu implantar.

Importante citar, de logo, a manifestação do então Presidente da Associação Nacional de Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE), Odaci Rodrigues França, quando esteve na audiência pública da Subcomissão dos Estados para defender o assento constitucional da carreira de Procurador do Estado e do DF, então presidida pelo Senador Constituinte Chagas Rodrigues:

A experiência vivida nos Estados-membros brasileiros com relação a seus serviços jurídicos tem demonstrado que em muitos Estados as funções de consultoria jurídica e de representação judicial são distribuídas entre órgãos diferentes (Consultoria Jurídica e Procuradoria-Geral). (...)

A dualidade de órgãos na área pode acarretar, como frequentemente acontece, o tratamento sem uniformidade das questões de interesse da administração. Um parecer administrativo contrastante com a orientação sustentada em juízo pelo órgão de representação judicial, por exemplo, gera condições especialmente contrárias ao interesse público.²

² Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento), Junho de 1987. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em: julho de 2015.

Observa-se, portanto, que o representante da entidade nacional que congrega os Procuradores dos Estados e do DF, já em 1987, durante os debates para o posicionamento e a redação do art. 132 da atual Constituição, apontou duas informações interessantes: i) a de que existiam entes federativos que possuíam mais de um órgão de representação (Consultorias e Procuradorias-Gerais); ii) que a dualidade de órgãos prejudicava o tratamento uniforme de questões jurídicas de interesse da Administração Pública.

O diagnóstico está registrado nos debates e não deixa dúvida quanto à observação contundente acerca dos problemas que já existiam naquele momento quando coexistiam órgãos com atribuições de representar o mesmo ente federativo.

Obviamente que a coexistência de órgãos diversos para orientar juridicamente a Administração Pública pode ocasionar instabilidade e conflitos no encaminhamento da melhor defesa do ente federativo.

Por sua vez, em outro registro histórico, na mesma audiência, o autor da proposta que constitucionalizou a carreira de Procurador do Estado e do DF, então Deputado Michel Temer, assim se manifestou:

E poderíamos aqui indagar por que, afinal, esta matéria veio para a Subcomissão dos Estados. Porque basicamente não se está tratando do problema da participação do Procurador do em juízo, mas de representação judicial do Estado. No capítulo dos Estados, portanto, haverá uma definição, em nível nacional, sobre quem deverá representar o Estado judicialmente.³

Portanto, ao buscar a origem do texto trazido no art. 132 da Constituição Federal, dúvida não há de que a questão da representação judicial do Estado foi debatida e devidamente examinada pelo constituinte originário que apontou a importância de definir não a prerrogativa processual do Procurador do Estado e do DF, mas a própria legitimidade de quem passaria a representar o ente federativo como um todo.

³ Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento), Junho de 1987. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em: julho de 2015.

Neste contexto, importante citar o texto original do art. 132 da Constituição Federal antes de ser alterado pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998,

Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135⁴.

Importante registrar que a alteração do constituinte mediante a emenda constitucional referida se deu apenas para inserir a participação da Ordem dos Advogados do Brasil no concurso, não tendo havido qualquer tipo de alteração substancial no mérito em relação ao princípio da unicidade e exclusividade aqui citados.

Já na redação original do texto, o constituinte originário afastou os problemas apontados nos debates não somente com o art. 132 da CF, mas especialmente pelo teor do art. 69 do ADCT, conforme se verá a seguir. O princípio da exclusividade e da unicidade haviam sido garantidos efetivamente.

Por sua vez, Moreira Neto⁵ (2009), tratando justamente da descentralização dos órgãos da advocacia pública, defende que “já não tem sentido pensar-se em Advocacia de Estado como um conjunto de órgãos e de atividades isoladas, mas isso sim, como imposição da lógica dos tempos, concebê-la em rede, como se deve, como um sistema nacional, harmônico e concertado”.

Sobre o tema, Castro, Araújo e Trindade⁶ (2003) ensinam que

a Constituição Federal exige que o sistema de controle interno seja mantido de forma integrada por todos os poderes, sendo que a

⁴ Diário Oficial da União de 05/10/1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf. Acesso em agosto de 2015.

⁵ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade do estado democrático de direito. In **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**, Belo Horizonte: Fórum, 2009, pg. 49.

⁶ CASTRO, Caterine Vansconcelos de; ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; TRINDADE, Luciano José; **A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça**. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Acre, Rio Branco, n. 3, p. 248, jan./dez. 2003.

Advocacia Pública é a única instituição que, no exercício de suas atribuições essenciais à justiça, detém a exclusividade do aconselhamento jurídico de todos os poderes e órgãos da Administração Pública, em cada unidade federativa.

Como se sabe, os Estados e o DF são compostos pelos Poderes Executivo, Legislativo e o Judiciário e, organicamente e do ponto de vista subjetivo, o Poder Executivo é composto pela Administração Pública Direta (Central) e a Indireta (Descentralizada).

Justen Filho⁷ (2005), sobre o tema de descentralização, afirma que

Verificou-se que a simples desconcentração é insuficiente para assegurar a eficiência na gestão administrativa. Mais do que isso, o controle do poder torna desejável a criação de sujeitos dotados de personalidade jurídica autônoma. A criação dos entes da Administração Indireta configura a descentralização do poder.

A diferença entre as duas figuras (desconcentração e descentralização) reside em que o mecanismo da descentralização produz a transferência de poderes e atribuições para um outro sujeito de direito distinto e autônomo. Portanto, a descentralização produz um maior número de sujeitos titulares dos poderes públicos. Já o processo de desconcentração mantém os poderes e atribuições na titularidade do mesmo sujeito, gerando efeitos meramente internos.

Para o trabalho, importa recordar que, apenas para fins de estudo, a Administração Pública pode ser Direta, como por exemplo, as Secretarias do Estado e do DF, e a Indireta, representada por autarquias, fundações, agências reguladoras, etc.

Carvalho⁸ (2009) ensina que “o exercício centralizado da competência administrativa em cada esfera da federação ocorre quando a União, o Estado-membro, o Distrito Federal ou o Município exerce a tarefa administrativa que lhe cabe diretamente em face do administrado, sem interferência de outra pessoa”, enquanto que na Administração Pública Indireta “o exercício descentralizado da

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: 6ª Ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.240.

⁸ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo – Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009, p.656/7.

competência administrativa ocorre quando um ente federativo transfere parte da função administrativa que lhe foi imputada para outra pessoa, pública ou privada”.

Parece evidente que, diante deste cenário fático e jurídico, se o constituinte originário tivesse, de fato, a intenção de restringir a atuação das Procuradorias-Gerais dos Estados e do DF aos processos administrativos e judiciais relativos à Administração Direta, o teria feito expressamente.

Considerando que a Constituição Federal de 1988 não destacou ou excepcionou a atuação das Procuradorias-Gerais dos Estados e do DF, a conclusão que se pode chegar é a de que a unicidade foi absolutamente acolhida no marco constitucional.

Segundo Sacconi⁹ (2010), unicidade é “a qualidade ou estado do único”. E assim deve ser entendido o princípio. Quando se diz que a Constituição adotou o princípio da unicidade a Procuradoria Geral do Estado e do DF na representação judicial defende-se a ideia de que é o único órgão com atribuição para representá-los judicialmente e exercer suas consultorias jurídicas, não se admitindo a coexistência de qualquer outro com essa atribuição.

O que se pretende anotar é que, quando a Constituição Federal no art. 132 estabeleceu a representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados e do DF, parece ter abrangido o ente federativo como um todo, uma vez que a descentralização busca atingir a eficiência administrativa na prestação do serviço público ao cidadão, mantendo a unidade de interesses em comum.

Neste sentido, é preciso refletir que os interesses das entidades da Administração Indireta, independentemente da sua personalidade jurídica, estarão sempre concorrendo com a Administração Central na persecução do interesse público, não sendo o caso de se imaginar sequer a possibilidade de orientações contrárias e colidentes entre elas.

Ademais, pode-se afirmar que seria ofensivo à racionalidade do sistema de justiça dos entes federativos a existência de mais de um órgão de representação

⁹ SACCONI, Luiz Antonio. **Grande Dicionário Sacconi: da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico**. São Paulo: Nova Geração, 2010.

judicial e consultoria jurídica, uma vez que provocaria uma instabilidade jurídica para o próprio ente federativo, com eventuais conflitos de atribuições e competências, situação que, inclusive, fora apontada em audiência pública da Subcomissão dos Estados da Assembleia Constituinte que examinou a inserção do art. 132 na Constituição Federal.

Portanto, nada mais coerente que a consultoria jurídica dos Estados e do DF seja centralizada em uma única instituição, sendo excepcional a atuação por outros órgãos. Imaginar instituições diversas prestando orientações jurídicas permanentes para o Estado não somente não parece eficiente, como seria contraproducente, tanto do ponto de vista jurídico, quanto do ponto de vista administrativo.

Caso a exclusividade na orientação jurídica não seja respeitada, pareceria trivial a existência de orientações jurídicas distintas emitidas por órgãos distintos, o que traria insegurança jurídica para a Administração Pública como um todo e para os próprios jurisdicionados.

Eis porque o constituinte originário percebeu a necessidade institucional de prever expressamente um órgão de consultoria jurídica no texto da Constituição, a fim de evitar conflitos institucionais justamente na unificação e pacificação da jurisprudência administrativa do ente federativo.

Como se não bastasse, o constituinte ainda posicionou a Advocacia Pública no marco constitucional, ao lado da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública, na qualidade de funções essenciais à justiça, tudo visando a construção de um sistema de justiça equilibrado e que abrangesse todos os atores e partícipes do sistema de justiça nos Estados e DF.

Esse posicionamento topográfico não deve ser desmerecido, uma vez que, se por um lado, o constituinte previu Ministério Público (fiscal da sociedade) e a Defensoria Pública (advocacia dos cidadãos), por outro, delegou aos Procuradores dos Estados e do DF a defesa jurídica dos entes federativos, sem qualquer tipo de hierarquia ou sistematização entre as carreiras.

Neste sentido é que todas são funções essenciais à justiça e não admitem qualquer tipo de hierarquia entre elas, o que reforça, por outro ponto de vista, a

importância da unicidade orgânica e da exclusividade das Procuradorias dos Estados e DF.

José Afonso da Silva, ao discorrer sobre a carreira de Procurador do Estado, afirma que

a carreira de Procurador do Estado e do Distrito Federal foi institucionalizada em nível de Constituição Federal, uma vez que os Procuradores, a que se incumbe essa função no art. 132 daquela Carta Magna, não de ser organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária em que sejam todos congregados, ressalvado o art. 69 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, que autoriza os Estados a 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.¹⁰

Portanto, ao examinar o contexto do marco constitucional de 1988, não existe outro tipo de conclusão senão a de acolhida do princípio da unicidade na representação judicial e consultoria jurídica dos Estados e do DF pelas Procuradorias dos respectivos entes federativos, tudo na forma do quanto disposto no art. 132 da CF.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009. p. 634-635

2 A EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DISPOSTA NO ART. 69 DO ADCT. NATUREZA JURÍDICA DE NORMA TEMPORÁRIA E RESTRIÇÃO AO PODER CONSTITUINTE DERIVADO

Importante ressaltar também que a própria Constituição Federal traz uma exceção para a regra estipulada no art. 132 (princípio da unicidade). É o que resta disposto no art. 69, da ADCT, *in verbis*: “*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*”.

O texto é claro e evidencia uma única interpretação: a de que será permitida a coexistência de órgãos de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e DF, desde que na data da promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988, já existissem órgãos com esta função.

A exceção disposta apenas confirma e legitima a regra geral: a de que os Estados e o DF serão representados judicialmente e terão como consultoria jurídica apenas a Procuradoria-Geral do Estado e do DF.

Por sua vez, o fato da regra do art. 69 ter se situado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não parece ter sido sem razão, até mesmo pelo objetivo que se extrai de que apenas houve uma tentativa de preservar órgãos então existentes no momento da promulgação da nova Constituição, pretendendo-se com isso fazer uma transição juridicamente adequada entre os sistemas.

Lenza¹¹ (2008), ao tratar do ADCT, afirma que “*o ADCT, como o nome já induz (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), tem natureza de norma constitucional e poderá, portanto, trazer exceções às regras colocadas no corpo da Constituição*”.

Ensina Ricardo Russell Brandão Cavalcanti¹²

¹¹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 13ª Edição, Ed. Saraiva, 2008. p.102/103.

¹² CAVALCANTI, Ricardo Russell Brandão. **ADCT: função e interpretações práticas**. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9457. Acesso em: julho de 2015.

quando o constituinte originário utilizou-se da expressão “transitória”, ele quis dizer que as referidas normas buscavam a transição de um ordenamento jurídico para outro, uma vez que a Constituição de 1988, decorrente do poder Constituinte originário, que como sabemos é autônomo, fez com que passássemos a ser regidos por outra ordem jurídica totalmente desvinculada da Constituição anterior.

Portanto, a exceção disposta na própria Constituição Federal de 1988, topograficamente no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, tampouco pode ser relevado no exame do tema, uma vez que fez constar, intencionalmente, uma regra de transição e, por isso, temporária, não permanente, acerca de outros órgãos então existentes na representação dos Estados e do DF.

Assim, na hipótese de já existirem outros órgãos de consultorias jurídicas, na data da promulgação da Constituição Federal, estes permanecerão concomitantemente como regra transitória até a sua extinção pelo tempo, em especial até os cargos então ocupados ficarem vagos, uma vez que não mais serão providos pela Administração Pública.

Importante destacar que o art. 69 do ADCT impede até mesmo a realização de provimento dos cargos de Consultoria Jurídica então existente, ainda que seguindo o princípio da meritocracia mediante realização de concurso público, sendo óbvio que o constituinte originário positivou a opção pela unicidade na regra estipulada no corpo da constituição.

O constituinte originário foi taxativo neste sentido: para coexistirem na nova ordem constitucional, seria necessário, em 1988, já existirem instituições paralelas às Procuradorias dos Estados e do DF.

Ao examinar o teor excepcional do art. 69 do ADCT, Marco Túlio de Carvalho Rocha ensina que

Cumprir lembrar que uma importante e significativa exceção ao princípio da unicidade encontra-se positivada no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT): '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'.

A topologia do dispositivo indica que a exceção nele configurada veio atender a situações concretas, momentâneas. Por isso, JOSÉ AFONSO DA SILVA, depois de afirmar que os Procuradores de Estado são organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária, menciona, exemplificativamente, o caso do Estado de Pernambuco. Nesse Estado, como deixa a entender, havia serviços de consultoria jurídica separados de sua Procuradoria-Geral, cuja manutenção, nessas condições, tornou-se possível mediante o art. 69 do ADCT e- apesar do disposto no art. 132 da Constituição Federal.

Por ser uma exceção, infere-se que o art. 69 do ADCT deve ser interpretado restritivamente. É o que nos ensinou o imprescindível CARLOS MAXIMILIANO: 'as disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente'.

Atentos à regra hermenêutica e ao texto do art. 69 do ADCT, verificamos que a exceção ao princípio da unicidade somente incide sobre as atividades de consultoria jurídica e, mesmo assim, quando já exercidas por órgãos separados da Procuradoria de Estado na data da promulgação da Constituição Federal (...)

O art. 69 do ADCT, ao mesmo tempo em que limita a incidência do princípio da unicidade orgânica das Procuradorias estaduais, reafirma a existência do princípio, pois, somente regra admite exceção. Fosse permitido aos Estados, livremente, dispor sobre a organicidade funcional de suas Procuradorias-Gerais, não haveria razão para existir o dispositivo transitório, que seria redundante. Assim, a permissão a que faz referência o art. 69 do ADCT somente faz sentido se existente a norma que proíbe genericamente a divisão das Procuradorias, ainda que implícita.¹³

Portanto, a regra do art. 132 já foi excepcionada pelo disposto no art. 69 do ADCT, de forma que deve ser lido restritivamente, uma vez que a própria exceção já foi manifestada, inclusive, para expressar que somente órgãos então existentes em 1988 poderiam coexistir com as Procuradorias dos Estados e do DF.

Ainda sobre as normas transitórias inseridas na Constituição, Silva¹⁴ afirma que

¹³ CARVALHO ROCHA, MARCO TULIO DE. **A Unicidade Orgânica da Representação Judicial e da Consultoria Jurídica do Estado de Minas Gerais**, (in Revista de Direito Administrativo, n. 223; jan./mar. 2001, Rio, de Janeiro, págs. 186-187).

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7ª ed. São Paulo, Malheiros. 2007. p.203/204.

As normas das disposições transitórias fazem parte integrante da constituição. Tendo sido elaboradas e promulgadas pelo constituinte, revestem-se do mesmo valor jurídico da parte permanente da constituição. Mas seu caráter transitório indica que regulam situações individuais e específicas, de sorte que uma vez aplicadas e esgotados os interesses regulados, exaurem-se, perdendo razão de ser, pelo desaparecimento do objeto cogitado, não tendo, pois, mais aplicação no futuro.

Neste mesmo sentido, se pronunciou o Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 484/PR, ao examinar exatamente o art. 69 do ADCT referido se manifestou como sendo “*uma norma de caráter transitório que buscou reger situações então existentes na data de sua promulgação*”¹⁵, não podendo se estender no tempo para abranger situações e prover cargos futuros.

Como se observa, o disposto no art. 69 do ADCT somente reforça a tese de exceção da regra geral da unicidade, não cabendo qualquer tipo de interpretação ampliativa ou extensiva, sob pena de descaracterizar o próprio sentido do quanto estipulado no art. 132 da CF.

Diante do quanto exposto, pode-se extrair a existência de uma verdadeira limitação para o constituinte derivado no que tange ao eventual interesse em alterar o teor do art. 69 do ADCT, desde que tenha o objetivo de desvirtuar o instituto de uma regra transitória para uma regra permanente, por exemplo.

Tratando-se, pois, de regra transitória que foi estabelecida especificamente para fazer coexistir Procuradorias-Gerais nos Estados e DF e Consultorias Jurídicas nos âmbito dos entes federativos, desde que existentes em 1988, qualquer tentativa de desconfigurar a coexistência dos órgãos nestas condições ofenderá diretamente a norma inscrita no art. 69 do ADCT.

A análise é importante uma vez que existem diversos casos de emendas constitucionais de normas inseridas no ADCT, algumas avalizadas pelo Supremo

¹⁵ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade n. 484/PR. Rel. Min. Eros Grau. Pleno, DJE 01/02/2012 Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015.

Tribunal Federal e, pelo menos uma, na ADI 939-DF¹⁶, julgada inconstitucional – EC n. 3/93 que instituiu o Imposto Sobre Movimentação Financeira.

Na parte em que interessa, o acórdão proclamou que “uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua e de guarda da Constituição”.

O que não pode ser aceito é a hipótese de o constituinte derivado acabar por alterar o verdadeiro sentido da norma transitória, dando, por exemplo, um caráter de permanência no tempo que o próprio constituinte originário não somente não pretendeu, como, ao inserir como regra transitória, objetivou excepcionar apenas a regra geral no corpo da Constituição Federal, no caso, o art. 132, que, por sua vez, positivou o princípio da unicidade.

Neste sentido é a conclusão exarada por Ricardo Russell Brandão Cavalcanti¹⁷

Desse modo, se a finalidade da ADCT é trazer normas com fito de fazer uma tranquila transição entre um ordenamento jurídico e outro, poderemos considerar que as emendas não poderão inserir normas com outros objetivos. É verdade que o próprio constituinte de 1988 inseriu no ADCT normas com finalidades diversas da por nós apontada, como no caso do artigo 48, que estabeleceu um prazo para a elaboração do Código de Defesa do Consumidor. Porém, ao contrário do poder constituinte derivado, o poder constituinte originário não pode ser declarado inconstitucional, estando totalmente livre para ditar o seu conteúdo, uma vez que é autônomo, ilimitado e incondicionado. De qualquer forma, as emendas devem respeitar o ato jurídico perfeito, não podendo alterar as normas das Disposições Transitórias que já surtiram efeito.

¹⁶ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Rel. Min. Sydney Sanches. Pleno. DJ 05.01.94. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+939%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+939%2EACMS%2E%29&base=baseA cordaos&url=http://tinyurl.com/a55wf9v>. Acesso em: agosto de 2015.

¹⁷ CAVALCANTI, Ricardo Russell Brandão. **ADCT: função e interpretações práticas**. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9457. Acesso em: julho de 2015.

Parece evidente, pois, que a leitura que se pode fazer do marco constitucional originário é a de que os princípios da unicidade orgânica e da exclusividade não somente foram trazidos na Constituição Federal, como impedem qualquer leitura mais ampla e aberta do quanto ali disposto, impedindo qualquer tentativa do constituinte derivado de eventualmente formatar um novo modelo de advocacia pública nos entes federativos.

A vontade do constituinte originário estabelecida no art. 132 e, excepcionada, pela regra do art. 69 do ADCT, não admite qualquer revés reformador do constituinte derivado que tenha o condão substancial de alterar o formato de unicidade da advocacia pública dos Estados e DF, sob pena de inconstitucionalidade, conforme precedente citado da ADI 939, do Supremo Tribunal Federal.

Tal posição se dá muito mais pela posição topográfica da regra de exceção e transitória no ADCT do que pelo próprio texto do art. 132 da CF, uma vez que, por haver inserido uma norma temporária que estabeleceu um liame entre as duas ordens constitucionais, a antiga e a nova, qualquer tentativa de alterar o contexto ali referido acabará por desvirtuar a vontade do constituinte originário.

Entender diferente disso é assegurar um poder que o constituinte derivado não possui, por ser limitado justamente na ordem constitucional originária.

Eis porque o princípio da unicidade orgânica da Procuradoria-Geral dos Estados e DF na consultoria jurídica e na representação judicial resta expressamente estipulado na Constituição Federal de 1988, configurando-se num modelo de advocacia pública que não admite qualquer tipo de interpretação fora do alcance material do quanto disposto no art. 69 do ADCT.

3 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O ART. 132 DA CF E O ART. 69, DO ADCT

Examinado o posicionamento constitucional da matéria, torna-se crucial compreender como o Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou o tema quando demandado em ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face de normas da constituição estadual e leis estaduais que acabaram por tentar desconfigurar o disposto nos artigos 132 da CF e 69 do ADCT.

Dito isso, importa destacar que a primeira oportunidade em que o STF se debruçou sobre o tema foi na ADI 175/PR, da relatoria do Ministro Octavio Galloti, no ano de 1993, quando analisou a constitucionalidade de norma na Constituição do Estado do Paraná que previa a concomitância de cargos de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo, existentes antes de 1988, todos sob a supervisão da Procuradoria-Geral do Estado.

A decisão que julgou compatível a norma estadual com o art. 132 da CF e o 69 do ADCT foi ementada da seguinte forma

1. FUNCIONALISMO. LICENÇA ESPECIAL E DIREITO A CRECHE. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ITENS XVIII E XXI DO ART. 34 DA CONSTITUIÇÃO DO PARANA, POR TRATAREM DE MATÉRIA SUJEITA A INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (ART. 61, PAR. 1., "C" E "D", DA CARTA FEDERAL). 2. CORREÇÃO MONETÁRIA DE VENCIMENTOS EM ATRASO (PAR. 7. DO ART. 27 DA CARTA PARANAENSE), NÃO INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 3. BANCO REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. NATUREZA AUTARQUICA NÃO CARACTERIZADA, NÃO PODENDO TAMBÉM O ESTADO DISPOR, ISOLADAMENTE, SOBRE REGIME DOS SERVIDORES DA EMPRESA (ART. 46 DO ADCT DO PARANA), SEM O CONCURSO DAS DUAS OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO, DELA PARTICIPANTES (ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). 4. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 55 DO ADCT DO PARANA, POR DILATAR A EXCEÇÃO DE DISPENSA DE CONCURSO PARA O CARGO DE DEFENSOR PÚBLICO, PREVISTA NO ART. 22 DAS DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS FEDERAIS, INFRINGINDO OS ARTIGOS 37, II, E 134, PARAGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. 5. COMPATIBILIDADE, COM O ART. 132 DA CARTA FEDERAL E O ART. 69 DO RESPECTIVO ADCT, DA MANUTENÇÃO, PELO ART. 56 DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE, DE CARREIRAS ESPECIAIS, VOLTADAS AO ASSESSORAMENTO JURÍDICO, SOB

A COORDENAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. 6. AÇÃO DIRETA JULGADA, EM PARTE, PROCEDENTE¹⁸.

Portanto, num primeiro e único momento histórico, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal, o STF, ao examinar um caso que se discutia a simetria de norma da constituição estadual com o artigo 132 da CF, que trazia um paradigma fático de servidores concursados e estáveis que já ocupavam cargo de assessoramento jurídico, entendeu por inexistir ofensa ao princípio da unicidade por interpretar a norma estadual de acordo com a exceção trazida no artigo 69 do ADCT.

A contextualização fático-jurídica é importante para balizar corretamente a leitura da decisão do STF, posto que uma análise mais acelerada do precedente pode supor uma ampliação ou elastecimento na interpretação dos artigos 132 da CF e 69 do ADCT, o que, não ocorreu, mas sim, apenas a leitura sistemática, excepcionando a norma examinada no contexto normativo da regra transitória do artigo 69 do ADCT.

Mesma opinião foi manifestada pelo decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello, quando no ano de 1997, no julgamento da ADI 881/ES afirmou a relevância constitucional do conteúdo material trazido no art. 132, da Constituição Federal, a seguir

os Procuradores do Estado são, na realidade, os Advogados do Estado. Essa expressiva condição funcional decorre de um título jurídico fundado na própria Constituição Federal: o ato de sua investidura, mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, no relevantíssimo cargo de membro integrante da Advocacia do Estado, órgão ao qual incumbe, dentre outras atribuições, a consultoria jurídica do Poder Executivo. O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada pela Carta Federal aos Procuradores do Estado (art. 132). Operou-se, nesse referido preceito da Constituição, uma inderrogável imputação de específica atividade funcional cujos destinatários são, exclusivamente, os Procuradores do Estado, agentes públicos cujo processo de investidura originária no cargo que exercem depende, sempre, de aprovação em concurso público. A exclusividade dessa

¹⁸ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 175. Pleno. Rel. Min. Octavio Galloti. DJ 23.3.93. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+175%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+175%2EACMS%2E%29&base=baseA cordaos&url=http://tinyurl.com/aqva4d9>. Acesso em: julho de 2015.

função de consultoria remanesce, agora, na esfera institucional da Advocacia Pública, exercida, no pleno dos Estados membros, por suas respectivas Procuradorias Gerais e pelos membros que as compõem. Essa prerrogativa institucional, que é de ordem pública, encontra assento na própria Constituição Federal. Não pode, por isso mesmo, comportar exceções e nem sofrer derrogações que o texto constitucional sequer autorizou ou previu¹⁹.

Nesta ADI, a Corte deferiu o pedido cautelar apresentado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (autor da ação) no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte quanto à exclusividade da representação judicial do Estado pela Procuradoria-Geral do Estado, em decisão assim ementada

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 DE PROCURADOR 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 aprovação em concurso público de provas e títulos²⁰.

Diante da lucidez dos argumentos do Relator, vale transcrever trecho do voto condutor, do Ministro Celso de Mello, no julgamento

o conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado e do DF. Nele, contém-se norma que, revestida de eficácia vinculante e

¹⁹ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 881. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 25.4.97. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346663>. Acesso em: julho de 2015.

²⁰ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 881. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 2.8.93. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+881%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+881%2EACMS%2E%29&base=baseA cordaos&url=http://tinyurl.com/art6mkp>. Acesso em: julho de 2015.

cogente para as unidades federadas locais, não permite conferir a terceiros – senão os próprios Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, selecionados em concursos públicos de provas e títulos – o exercício intransferível e indisponível das funções de representação estatal e de consultoria jurídica do Poder Executivo²¹.

Em outra oportunidade, no ano de 2003, ao julgar procedente a ADI 1679/GO, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o princípio da unicidade, oportunidade em que ementou a decisão no seguinte sentido

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional no 17, de 30 de junho de 1997, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, que acrescentou os §§ 2o e 3o e incisos, ao artigo 118 da Constituição estadual. 3. Criação de Procuradoria da Fazenda Estadual, subordinada à Secretaria da Fazenda do Estado e desvinculada à Procuradoria-Geral. 4. Alegação de ofensa aos artigos 132 da Constituição e 32, do ADCT. 5. Descentralização. Usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado. 6. Ausência de previsão constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado. 7. Inaplicabilidade da hipótese prevista no artigo 69 do ADCT. Inexistência de órgãos distintos da Procuradoria estadual à data da promulgação da Constituição. 8. Ação julgada procedente²².

Neste caso, a discussão no âmbito da Corte foi o exame de norma estadual que criava, no âmbito do Estado de Goiás, a Procuradoria da Fazenda Estadual vinculada à Secretaria de Estado da Fazenda, autônoma e desvinculada da Procuradoria Geral do Estado.

A decisão do STF foi no sentido de negar constitucionalidade à regra que cria serviço jurídico autônomo por usurpar a competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado, até mesmo diante da falta de previsão de norma expressa na constituição autorizando a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado.

²¹ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 881. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 2.8.93. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346663>. Acesso em: julho de 2015.

²² Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1679. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 21.11.2003. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1679%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1679%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a6ecvxz>. Acesso em: agosto de 2015.

O precedente é interessante no caso porque demonstra que, mesmo diante de um caso concreto que o ente federativo teve intenção de descentralizar o serviço jurídico, autorizando a criação de Procuradoria da Fazenda do Estado de Goiás, a Suprema Corte entendeu pela impossibilidade de excepcionar a regra do art. 132, mantendo a unicidade e a própria exclusividade na representação judicial dos Estados e do DF.

No mesmo precedente, importa destacar, ainda, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, quando tratou de enfatizar o caráter centralista do artigo 132, da CF ao estabelecer que

o constituinte, para fugir a imperiosidade centralista do art. 132, teve aí de abrir uma exceção e permitir – expressão essa, significativa, do próprio art. 69 do ADCT – que os Estados preservassem as Consultorias já existentes. Não poderia ser mais claro o conjunto da Constituição a mostrar que, realmente, com essa exceção solitária, se quis impor um modelo único e centralizado de representação judicial e consultoria a todos os Estados-membros.²³

Observa-se que a tentativa de descentralizar a atividade de consultoria e representação judicial, seja qual for a razão de mérito, não teve respaldo na Suprema Corte que entendeu que a Constituição Federal não autorizou os Estados e o DF à criarem uma estrutura paralela institucional, independente da razão administrativa e de suposta eficiência que o ato traria para a Administração Pública.

O Relator, Ministro Gilmar Mendes, ao proferir voto condutor na referida ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e DF, assim se manifestou sobre o tema

a leitura conjunta dos artigos 132 da Constituição e 69 da ADCT não permite que se conceba uma estrutura plural para a advocacia pública dos Estados membros. A exceção prevista no art. 69 do ADCT indica claramente que a tolerância do sistema constitucional para um modelo descentralizado há de ficar limitada às Consultorias

²³ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1679. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 21.11.2003. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266724>. Acesso em: agosto de 2015.

Jurídicas separadas da Procuradoria-Geral existentes na data de promulgação da Constituição²⁴.

A opinião foi seguida neste mesmo julgamento pelo Ministro Carlos Ayres Britto quando afirmou que

deveras, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, somente se admitiu a dualidade de órgãos jurídicos oficiais se, à época da Constituição, essa dualidade já existisse. Parece-me que está a sinalizar mesmo o princípio da unicidade de representação judicial. Sendo princípio, impõe-se à observância dos Estados e do Distrito Federal, por força do art. 25, caput.²⁵

O julgamento é importante para evidenciar a ideia de que a instituição de serviço jurídico autônomo no âmbito do Poder Executivo induz a usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado, em razão da ausência de previsão constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado ou do DF.

Mais: restou evidenciado nos debates da Corte e nas razões da decisão proferida o caráter centralista e único das Procuradorias no âmbito dos Estados e do DF, somente se admitindo exceção na hipótese de incidência do artigo 69 do ADCT.

Em nova oportunidade, desta feita no ano de 2012, julgando norma também do Estado do Paraná, na ADI 484, a Suprema Corte, argumentando com base no precedente da ADI 175/PR citado, reafirmou a jurisprudência no sentido de que somente profissionais investidos anteriormente à promulgação da Constituição de 1988 poderiam ser mantidos nos quadros dos órgãos – transitórios - de que trata o artigo 69 do ADCT.

²⁴ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1679. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 21.11.2003. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266724>. Acesso em: agosto de 2015.

²⁵ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1679. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 21.11.2003. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266724>. Acesso em: agosto de 2015.

Na oportunidade, o STF examinou a constitucionalidade de lei estadual paranaense que previa provimento de cargo público para consultores jurídicos em autarquias, entendendo por afirmar a integralidade do disposto no artigo 132 da Constituição Federal, em especial o princípio da unicidade na representação jurídica do Estado, conforme decisão assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS ESTADUAIS 9.422, DE 5/11/1990, E 9.525, DE 8/1/1991. CRIAÇÃO DA CARREIRA ESPECIAL DE ADVOGADO DO ESTADO DO PARANÁ, INTEGRADA PELOS OCUPANTES DE EMPREGOS E CARGOS PÚBLICOS DE ADVOGADOS E ASSISTENTES JURÍDICOS ESTÁVEIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTÁRQUICA DAQUELA UNIDADE FEDERADA. ATRIBUIÇÕES DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO AO PODER EXECUTIVO E DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DAS AUTARQUIAS, COORDENADAS PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. ARTS. 5º, I, 37, II E XIII, 132 E 169, DA CF, E ART. 19, § 1º, DO ADCT. ALEGAÇÕES DE OFENSA REJEITADAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONFERIDA AO ART. 5º DA LEI 9.422/1990. I – O Plenário desta Corte, no julgamento definitivo da ADI 175/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti, declarou a constitucionalidade do art. 56 e parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Paraná, de 5/10/1989, que autorizou a permanência, em carreiras especiais criadas por lei, dos que já ocupavam com estabilidade, naquele momento, cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos, para o exercício do assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e da representação judicial das autarquias e fundações públicas. II – Os diplomas legais ora impugnados, ao reunirem numa única carreira os então ocupantes de empregos e cargos públicos preexistentes que já exerciam as mesmas funções de assessoramento jurídico ao Poder Executivo e de representação judicial das autarquias, nada mais fizeram do que atender ao comando expresso no mencionado art. 56 do ADCT paranaense, tratando-se, por certo, de hipótese de subsistência excepcional e transitória autorizada pelo art. 69 do ADCT da Constituição Federal. III – A previsão de concurso público de provas e títulos para ingresso na nova carreira, contida no art. 5º da Lei Estadual 9.422/1990, destinou-se, exclusivamente, àqueles que já eram, no momento de edição da norma constitucional transitória, ocupantes estáveis de cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos e que viriam a preencher, mediante aproveitamento, os 295 cargos criados pelo art. 2º do mesmo diploma. IV – Impossibilidade, na vacância, de provimento dos cargos da Carreira Especial de Advogado do Estado do Paraná por outros servidores e, por conseguinte, de realização de novos concursos públicos para esse fim. Necessidade de obediência ao art. 132 da Constituição Federal. V – Ação direta de

inconstitucionalidade julgada improcedente, com interpretação conforme, nos termos supra.²⁶

De toda a ementa do julgado, importante destacar o trecho em que a Suprema Corte interpreta a norma estadual em conformidade com a Constituição Federal, a seguir

Impossibilidade, na vacância, de provimento dos cargos da Carreira Especial de Advogado do Estado do Paraná por outros servidores e, por conseguinte, de realização de novos concursos públicos para esse fim. Necessidade de obediência ao art. 132 da Constituição Federal.

Em outras palavras, o STF admite a constitucionalidade da norma estadual que cria cargos na estrutura jurídica do Estado do Paraná mediante o aproveitamento de 295 (duzentos e noventa e cinco) cargos, considerando que tais servidores já eram estáveis no momento da promulgação do artigo 56 do ADCT da Constituição do Paraná e, ainda, que não fossem realizados novos concursos para preenchimento dos cargos, tudo em atenção ao quanto dispõe o artigo 132 da CF.

Novamente, chama-se atenção para uma leitura mais apurada e contextualizada do precedente citado, uma vez que o STF somente validou o aproveitamento dos servidores nos cargos criados, impedindo, expressamente, a realização de novos concursos para provimentos dos cargos eventualmente vagos, preservando, pois, novamente, a norma do artigo 69 do ADCT, de natureza jurídica transitória e temporária.

Tal conclusão pode ser facilmente extraída dos debates ocorridos no Plenário da Corte, em especial aquele ocorrido entre os Ministros Ricardo Lewandowski e Eros Grau, quando o primeiro assim se manifestou

Louvo-me no memorial da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná. Segundo esta, após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na ADI 175, veio a Lei 9.422/90, do Estado do Paraná. O artigo 1º realmente cria esta carreira especial de advogado do Estado do

²⁶ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 484. Pleno. Rel. Min. Eros Grau. DJ 31/01/2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+484%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+484%2EACMS%2E%29&base=baseA cordaos&url=http://tinyurl.com/beh3kax>. Acesso em: julho de 2015.

Paraná, aliás, autorizada pelo artigo 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Paraná. O artigo 2º cria 295 cargos da carreira especial. Até esse ponto, parece-me não haver nenhuma inconstitucionalidade, porque se entende que, pelo disposto nessa Lei, existiam exatamente 295 servidores exercendo as funções de assessoramento jurídico no Poder Executivo do Estado do Paraná. Começo a encontrar problemas quando se cria, a partir do artigo 5º, uma carreira especial de advogado do Estado, cujos cargos iniciais são providos mediante concurso. Ou seja, cria-se uma carreira paralela à de Procurador do Estado, projetando-se para o futuro, essa autorização, extrapola-se, inclusive, aquilo que está disposto no artigo 56 da Constituição do Paraná. Se essa Lei se limitasse a criar uma carreira para esses 295 juristas ou servidores que exercem os cargos de assessoramento jurídico, para mim, estaria tudo bem. Mas, na medida em que cria uma carreira permanente e despersonalizada, encontro problemas.²⁷

O Ministro Eros Grau, entendendo a especificidade da ADI 484, especialmente diante do precedente da ADI 175, concorda nos seguintes termos

Se Vossa Excelência me permite. Eu li esse preceito sempre com o entendimento de que ele estava limitado a esses cargos. Agora, não me oponho a uma interpretação conforme, pois isso foi feito para efetivar.²⁸

A Ministra Carmem Lúcia inicia seu raciocínio no voto proferido justamente diferenciando a situação fático-jurídica daquela julgada anteriormente – ADI 175/PR - ao estabelecer que

sendo objeto desta ação direta de inconstitucionalidade as Leis n. 9422/90 e 9525/91, penso que a aplicação dos fundamentos do precedente referido (ADI 175) ao presente caso admite, com as devidas vênias, algumas ponderações, evitando-se assim que se possa argumentar no sentido da irradiação compulsória dos efeitos do reconhecimento da constitucionalidade da norma de eficácia contida da Constituição estadual às suas normas regulamentadoras.²⁹

²⁷ Os debates ocorridos na sessão de julgamento foram transcritos e podem ser acessados no endereço eletrônico <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015.

²⁸ Idem. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015.

²⁹ Voto disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015.

Pretendeu a Ministra, inicialmente, pontuar as diferenças existentes entre o precedente da ADI 175 e aquela julgada na oportunidade – ADI 484 -, especialmente com a finalidade da Corte não estender os efeitos da decisão proferida na primeira em relação à nova ação então julgada, fazendo questão de, expressamente, deixar evidente o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF, ao inserir o raciocínio de que não conseguia visualizar

com as devidas vênias, a possibilidade de se extrair do art. 132 autorização constitucional para a coexistência, nas unidades federadas, de Procuradorias paralelas, ainda que com nomes diversos, nem há outros legitimados para o exercício regular e ordinário da representação judicial e da consultoria jurídica, menos ainda no âmbito do Poder Executivo.³⁰

Como se observa no julgamento, o STF reafirmou que a criação de uma Procuradoria paralela àquela prevista no artigo 132 da CF ofende o princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e DF, de forma que a única exceção aceita seria o disposto no artigo 69 da ADCT, para a hipótese exclusiva de consultoria jurídica existente antes de 1988.

Por fim, diante da importância do precedente para se extrair a decisão em sua integralidade, em especial a comprovação de que o princípio da unicidade foi devidamente preservado pela Suprema Corte, pede-se vênias para transcrever o último debate ocorrido neste julgamento entre os Ministros Cezar Peluso, Carmem Lúcia e Marco Aurélio, o que demonstra inequivocamente o conteúdo normativo do artigo 132 da CF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, somente tenho uma dúvida: a Carta de 1988 prevê a existência de carreira única de procurador, como, no âmbito federal, ocorre em relação à Advocacia Geral da União. Veio à balha, como ressaltado por Vossa Excelência, preceito transitório que está a revelar: 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. Qual é a minha dúvida? Será que esse preceito sugere a dualidade permanente nos estados ou é realmente transitório, tendo apanhado situações constituídas gerando uma

³⁰ Voto igualmente disponível no endereço eletrônico <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015.

carreira em extinção? Concluo que viabilizou a estruturação de uma carreira em extinção, porque, caso contrário, o preceito deixa de ser transitório, no que visou atender às situações reinantes. Como está a lei do Estado, ter-se-á uma carreira permanente, ombreado com a Procuradoria. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - São duas carreiras no Paraná. E esvaziando, Ministro, a Procuradoria, porque a Procuradoria, hoje as advocacias estaduais, tem uma Advocacia-Geral do Estado ou uma Procuradoria-Geral com o que é ditado pela própria Constituição no artigo 132. Então, ela é assessoramento, consultoria e representação judicial. Se um Estado cria uma carreira de consultoria, tenho duas advocacias: a advocacia da consultoria e a Procuradoria. Por isso julguei procedente. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim. Foi a colocação que fiz. Tomo o artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias como a contemplar uma situação fechada, quanto à permanência daqueles que vinham prestando serviços em consultorias jurídicas e enquanto em atividade. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E transitória. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O que não concebo é que possamos ter, no cenário nacional, estados com a dualidade permanente: procuradoria e consultoria. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E que foi criado depois da Constituição. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Mas foi isso que o estado evitou, unificando as carreiras. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim, Presidente, mas como está a lei, vagando... O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Exatamente, foi situação transitória mesmo. O estado unificou as carreiras. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, continua fazendo concursos. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, mas como está a lei, vagando o cargo, o Estado poderá abrir concurso. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Abre-se o concurso. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Não, mas é por isso que estou dando interpretação conforme. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Por isso, é preciso elucidar. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Por isso é que estou dando interpretação conforme para não permitir novos concursos. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Acompanho Vossa Excelência. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Só para limitar aos que já foram... O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Contemplados são aqueles que, à época da Carta de 1988, vinham integrando consultorias. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Exatamente. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não se tem quanto a esses cargos – e se criou a carreira, para agrupar – a permanência no cenário. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É como se fosse uma... Vão se extinguindo os cargos. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Com a vacância, há a extinção. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Vai desaparecer. Está proibido fazer qualquer novo concurso público. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É, porque houve concursos posteriores, inclusive na pendência dessa ação. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Exatamente. É esse o sentido do meu voto. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Por isso julguei procedente a ação. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Exatamente esse. Ou seja, os cargos

foram criados exatamente para aproveitar àqueles que vieram da antiga carreira. E, doravante, fica proibido qualquer concurso público para os mesmos cargos que se vagarem. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Em última análise, pelo texto constitucional, ocorre a pessoalidade. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Exatamente. E é exatamente o que está preservado. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Acompanho, então, Vossa Excelência no voto proferido.³¹

Portanto, ainda que o resultado da ADI referida tenha sido pela improcedência da ação, há que se destacar que, no que tange ao art. 5º da Lei 9.422/90, foi usada a técnica da interpretação conforme *“para firmar que a forma aí prevista de ingresso na carreira se limita aos cargos criados pelo art. 2º, aproveitando apenas aos que já eram ocupantes estáveis de empregos e cargos públicos, não autorizando, pois, realização de novos concursos”*³², o que demonstra a transitoriedade e excepcionalidade no aproveitamento dos servidores nos cargos criados em lei e a eventual coexistência de carreiras com atribuições de consultoria jurídica no âmbito do Estado do Paraná.

O que não encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é a interpretação no atual marco constitucional de qualquer brecha para ofender o princípio da unicidade e exclusividade na representação judicial e consultoria jurídica dos Estados e DF no âmbito do Poder Executivo, tendo sido reafirmada, em todas as ocasiões, a legitimidade exclusiva das Procuradorias dos Estados e do DF para definir e pacificar a jurisprudência administrativa no âmbito do Poder Executivo.

Por outro lado, situação distinta é apresentada quando se pesquisa a jurisprudência do STF no que se refere à representação judicial excepcional dos Poderes Legislativo e Judiciário por Procuradorias especiais diretamente vinculadas aos referidos Poderes, especialmente para defender prerrogativas próprias dos respectivos Poderes, de forma a garantir o equilíbrio determinado pela Constituição Federal.

³¹ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015.

³² Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015

Neste sentido, Moraes³³ (2007) cita o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADI 1557/DF, ocorrido no ano de 2004, da relatoria da então Ministra Ellen Gracie, quando estipulou que

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. 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.

Na ADI 1557, a Associação Nacional de Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE) impugnou norma distrital que criava a Procuradoria Geral da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com atribuição de prestar consultoria jurídica ao Poder Legislativo Distrital. O STF julgou legítimo o ato legislativo na forma da ementa abaixo transcrita

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. 1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 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

³³ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**, 7ª Ed., Jurídica Atlas, 2007, p.1750.

assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente³⁴.

Importante esclarecer que no julgamento, a Ministra Relatora sugeriu interpretação conforme da norma impugnada para esclarecer que *“a representação judicial do Poder Legislativo do Distrito Federal pela Procuradoria Geral da Câmara Distrital se limita aos casos em que esta Casa compareça em juízo em nome próprio”*³⁵.

Neste sentido também o voto anteriormente citado da Ministra Carmen Lúcia na ADI 484/PR, ao afirmar que

estando em causa a autonomia e a independência desses Poderes, a sua representação por Procuradores do Estado, que se inserem na estrutura orgânica do Poder Executivo, poderia comprometer o frágil equilíbrio entre os Poderes diversos da mesma entidade estatal³⁶.

Portanto, se a constituição Federal previu a exceção do artigo 69 do ADCT ao princípio da unicidade e exclusividade, a jurisprudência do STF admite outra hipótese de exceção, quando o Poder Legislativo ou o Judiciário necessite praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, visando o equilíbrio almejado pela própria Constituição Federal.

Também no sentido de possibilitar a convivência constitucional de órgãos de assessoramento jurídico nos Poderes Legislativo e Judiciário, especialmente para o fim de defender a harmonia dos Poderes, foi a opinião do Ministro Octavio Galloti na ADI 175/PR

³⁴ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1557. Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie. DJ 15/04/2004. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1557%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1557%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b6ytz28>. Acesso em: julho de 2015.

³⁵ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385543>. Acesso em: julho de 2015.

³⁶ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: julho de 2015.

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.

E certo que não possuindo - as Assembléias 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 dirigente), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunais)³⁷.

Portanto, após examinar os diversos precedentes do STF, é possível afirmar que sua jurisprudência é pacífica no sentido de garantir o princípio da unicidade orgânica da representação judicial dos Estados e do DF pelas Procuradorias-Gerais.

No entanto, a jurisprudência também afirma que a exceção trazida no artigo 69 do ADCT sempre foi interpretada restritivamente no sentido de somente permitir consultorias jurídicas paralelas no âmbito dos Estados e DF na hipótese de existência, no momento da promulgação da Constituição, de órgãos distintos na estrutura do ente federativo, devendo ser considerados como cargos em vacância e não providos mediante novos concursos.

Outra leitura da jurisprudência do STF que vale a pena considerar é que se admite a estipulação de Procuradorias próprias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, para o fim de atuar em matérias que garantam a autonomia e o equilíbrio dos Poderes, ou seja, quando atuem em nome próprio na defesa de suas prerrogativas republicanas, sendo também hipótese de exceção ao princípio da unicidade e que merece uma leitura restritiva e pontual.

Importante afirmar para concluir que, nos vinte e sete anos de vigência da Constituição Federal, as normas dos artigos 132 da CF e 69 do ADCT jamais sofreram qualquer tipo de revés interpretativo no âmbito do STF e o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF segue intocável e rígido

³⁷ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266234>. Acesso em: julho de 2015.

diante de qualquer tentativa do legislador derivado em flexibilizá-lo ou até mesmo imprimir novo entendimento.

3.1 OS PARADIGMAS DE ADVOCACIA PÚBLICA NOS ESTADOS E NO DF

Feita uma análise do conteúdo normativo dos dispositivos constitucionais que impõem a unicidade e exclusividade da representação judicial e consultoria jurídica dos Estados e DF pelas respectivas Procuradorias-Gerais, importa analisar os paradigmas adotados pelos constituintes estaduais e como estes interpretaram o modelo formatado pelo constituinte originário em 1988.

No Estado de São Paulo, o art. 98 da Constituição estadual estabelece que “a *Procuradoria Geral do Estado é instituição de natureza permanente, essencial à administração da justiça e à Administração Pública Estadual, vinculada diretamente ao Governador, responsável pela advocacia do Estado, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público*”³⁸.

Por sua vez, o art. 99 é evidente em afirmar que são funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado, dentre outras, aquelas mencionadas nos incisos I e II, a seguir: “*representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais*” e “*exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e das entidades autárquicas a que se refere o inciso anterior*”³⁹.

No âmbito do Estado de São Paulo, o modelo de advocacia pública adotado fez valer a interpretação do artigo 132 da CF no sentido de afirmar o princípio da unicidade e exclusividade da Procuradoria-Geral do Estado como único órgão com atribuição para representar judicialmente e prestar consultoria jurídica ao ente

³⁸ Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-anotada%20de%2005.10.1989.htm>. Acesso em: julho de 2015.

³⁹ Ibid.

federativo com um todo, incluído aí suas autarquias e fundações. A exceção ficou por conta das universidades públicas estaduais.

No Estado de Minas Gerais, o art. 128, §2º, da Constituição estadual estabelece que *“subordinam-se técnica e juridicamente ao Advogado-Geral do Estado as consultorias, as assessorias, os departamentos jurídicos, as procuradorias das autarquias e das fundações e os demais órgãos e unidades jurídicas integrantes da administração direta e indireta do Poder Executivo”*⁴⁰.

Por sua vez, o art. 5º, da Lei Complementar n. 75, de 13 de janeiro de 2004 estabelece que *“a Advocacia-Geral do Estado, por determinação do Governador do Estado, poderá assumir a representação judicial e extrajudicial e o assessoramento jurídico de autarquia ou fundação do Estado”*⁴¹.

Mas é na Lei Complementar do Estado n. 81, de 10 de agosto de 2004, especificamente no art. 46, que a regra da unicidade orgânica da PGE/MG foi devidamente confirmada a partir da regra

os servidores que, na data de publicação desta Lei Complementar, forem ocupantes dos cargos de provimento efetivo de que tratam os arts. 42 e 43 serão enquadrados na estrutura estabelecida no Anexo I, conforme a tabela de correlação constante no Anexo II. Parágrafo único. Após o enquadramento de que trata o caput, não haverá ingresso na carreira de Advogado Autárquico, e os cargos de provimento efetivo dela integrantes serão extintos com a vacância⁴².

Como se observa, o modelo do Estado de Minas Gerais respeita o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica do ente federativo, estando evidente que não mais proverá cargos de Procurador nas autarquias e fundações do Estado, além de que os cargos serão extintos com a vacância dos mesmos.

⁴⁰ Constituição do Estado de Minas Gerais. Disponível em <https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: julho de 2015.

⁴¹ Disponível em <http://www.age.mg.gov.br/legislacao/leis/lei-complementar-no-75-de-13-de-janeiro-de-2004>. Acesso em: julho de 2015.

⁴² Disponível em <http://www.pge.mg.gov.br/images/stories/downloads/leis/leicomplementar-81a1.pdf>. Acesso em: julho de 2015.

A interpretação do modelo mineiro segue fielmente o entendimento reiterado do STF acerca do princípio da unicidade e do quanto disposto no artigo 69 do ADCT, na medida em que salvaguarda os cargos já providos na consultoria jurídica da Administração Pública Indireta e impede novo provimento de cargos quando vagos.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição estadual, especificamente o art. 115, inciso I, inclui, entre suas atribuições, a consultoria jurídica da Administração Indireta, na forma do texto a seguir

competem à Procuradoria-Geral do Estado a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, além de outras atribuições que lhe forem cometidas por lei, especialmente: I - propor orientação jurídico-normativa para a administração pública, direta e indireta⁴³.

Neste mesmo sentido é a disposição inserida no art. 72 da Constituição do Estado de Pernambuco, ao atribuir, expressamente, à Procuradoria-Geral do Estado a representação das autarquias

a Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado e suas autarquias, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e seu funcionamento, as atividades de consultoria jurídica do Poder Executivo.⁴⁴

Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro segue a mesma linha de interpretação e positivou no art. 176 da Constituição estadual de forma diferenciada para atingir o mesmo objetivo, já que estabelece que

a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria-Geral, instituirão essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de

⁴³ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=iMMiJUQdQUY%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: julho de 2015.

⁴⁴ Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em http://www.pe.gov.br/resources/files/modules/files/files_105_201111171514476bd8.pdf. Acesso em: julho de 2015.

supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo⁴⁵.

No âmbito do Estado fluminense, a Procuradoria-Geral do Estado foi esboçado como “*órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo*”, ou seja, é a instituição responsável constitucionalmente por definir, orientar e representar juridicamente e judicialmente todo o Poder Executivo, independentemente de integrar a Administração Direta ou Indireta.

No mesmo sentido foi formatado o sistema de representação do Distrito Federal, na medida em que a Lei Orgânica do DF estabelece que a Procuradoria-Geral foi alçada à “*órgão central do sistema jurídico*”⁴⁶, cuja função expressa no art. 2º, da Lei Complementar n. 395/2001 é “*exercer a advocacia pública, cabendo-lhe, ainda, prestar a orientação normativa e a supervisão técnica do sistema jurídico do Distrito Federal*”⁴⁷.

O § único do art. 2º prevê, ainda, estruturas de serviço jurídico nas entidades da Administração Pública Indireta, a seguir: “*Integram o sistema jurídico do Distrito Federal as assessorias técnico-legislativas e os serviços jurídicos dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal*”.

Porém, o art. 4º, inciso XII esclarece que a Procuradoria é responsável por “*prestar orientação jurídico-normativa para a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal*”, enquanto o inciso XXV aponta ser atribuição “*avocar a defesa de entidade da Administração Indireta, quando julgar conveniente ou quando determinado pelo Governador*”.

⁴⁵ Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>. Acesso em: julho de 2015.

⁴⁶ Art. 1º, da Lei Complementar n. 395, de 31 de julho de 2001: “*A Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRG-DF, órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, é instituição de natureza permanente, essencial à Justiça e à Administração, dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira, na forma do art. 132 da Constituição Federal, cabendo-lhe a representação judicial e a consultoria jurídica do Distrito Federal, privativas dos Procuradores do Distrito Federal*”.

⁴⁷ Disponível em <http://www.pg.df.gov.br/legislacao/pgdf/285-lei-complementar-no-395-de-31-de-julho-de-2001-.html>. Acesso em: julho de 2015.

Ao atribuir à Procuradoria-Geral do Distrito Federal como sendo o “*órgão central do sistema jurídico*”, dúvida não há sobre a função institucional de unificar a jurisprudência administrativa, conduzir as questões jurídicas do ente distrital de forma a preservar o interesse comum que existe no âmbito do Poder Executivo.

O mesmo formato de advocacia pública parece ter sido implantado no Estado do Mato Grosso do Sul, na medida em que a Lei Complementar n. 95, de 26 de dezembro de 2001, estipula no art. 2º, inciso IV, que é atribuição da Procuradoria Geral do Estado

exercer as funções de consultoria e de assessoramento jurídico, de coordenação e supervisão técnico-jurídica do Poder Executivo e da administração indireta, bem como emitir pareceres normativos ou não, para fixar a interpretação administrativa na execução de leis ou de atos do Poder Executivo e fazer a exegese da Constituição Estadual e Federal⁴⁸.

Por sua vez, o Estado de Alagoas também prevê na Constituição do Estado atribuição para a Procuradoria-Geral do Estado centralizar e supervisionar a consultoria jurídica da Administração Indireta, especialmente no seu art. 152, § único, quando estabelece que “*o Estado centralizará, na Procuradoria Geral do Estado, a orientação normativa das atividades de assessoramento jurídico e de procuradoria judicial das autarquias e das fundações públicas*”⁴⁹.

Como se observa, quando o formato não atribui, expressamente, no marco jurídico, à representação judicial da Administração Indireta à Procuradoria-Geral do Estado, estipula um modelo de advocacia pública preservando o princípio da unicidade mediante a supervisão e orientação jurídica central do Poder Executivo, seja integrante da Administração Direta ou Indireta, à respectiva Procuradoria-Geral.

Em nenhum dos regimes aleatoriamente citados foi criada uma nova procuradoria concomitante à PGE respectiva, ou seja, ainda que o marco jurídico

⁴⁸ Trecho extraído do endereço eletrônico disponível em <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/99c7b4e15e02a88504256bfd0066ccc7?OpenDocument>. Acesso em: julho de 2015.

⁴⁹ Trecho extraído da Constituição do Estado de Alagoas disponível em <http://www.cbm.al.gov.br/portal/images/stories/legislacao/Constituicao%20de%20Alagoas.pdf>. Acesso em: julho de 2015.

apenas impute à Procuradoria a centralização do sistema jurídico do Estado, não houve qualquer leitura dos entes federativos pela coexistência de órgãos distintos coma missão de representação judicial, razão pela qual se conclui o respeito ao princípio da unicidade orgânica debatido.

O que pretende ficar claro é que o fato de haver previsão para a supervisão central dos serviços jurídicos pelas Procuradorias dos Estados não deixa margem de dúvida quanto à importância da própria exclusividade trazida no texto do art. 132 da Constituição Federal como forma de evitar a insegurança jurídica e a instabilidade na condução da orientação jurídica no âmbito do ente federativo como um todo caso, eventualmente, coexistissem órgãos distintos no âmbito da Administração Pública, ainda que oriunda da indireta, com atribuições colidentes.

No Rio Grande do Norte, o art. 88 da Constituição estadual estipula a existência de assessores jurídicos selecionados mediante concurso público e vinculados diretamente à Procuradoria Geral do Estado, ao estabelecer que

para assessoramento jurídico auxiliar aos órgãos da administração direta, indireta, fundacional e autárquica, o Estado organiza nos termos da lei, em cargos de carreira, providos, na classe inicial mediante concurso público de provas e títulos, observado o disposto nos arts. 26, § 6º, e 110, a Assessoria Jurídica Estadual, vinculada diretamente à Procuradoria Geral do Estado.⁵⁰

Por último, no Estado do Espírito Santo, o art. 3º, inciso I, da Lei Complementar n. 88, de 26 de dezembro de 1996, estabelece que “a Procuradoria Geral do Estado, diretamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo, tem a seguinte competência fundamental: I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado, suas autarquias e fundações públicas, exercendo privativamente a sua consultoria e assessoramento jurídico”⁵¹.

⁵⁰ Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em <http://www.al.rn.gov.br/portal/ups/legislacao/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em: agosto de 2015.

⁵¹ Disponível em <http://pge.es.gov.br/Repositorio/ArquivosConteudosEditaveis/1/86cd2e91-5.pdf>. Acesso em: julho de 2015.

Portanto, diversos são os modelos adotados pelos entes federativos desde a Constituição de 1988, alguns mais incisivos na própria Constituição Estadual acerca da adoção da exclusividade e unicidade, outros entes adotando um modelo de supervisão e centralização dos serviços jurídicos de todo o Poder Executivo.

Todos, porém, convergem para um único ponto: o da racionalidade de um sistema jurídico de exclusividade e unicidade pelas Procuradorias dos Estados, no âmbito do respectivo ente federativo, visando evitar insegurança e instabilidade jurídica aos atos administrativos e políticos praticados no âmbito de todo Poder Executivo.

Evidencia-se, portanto, que os constituintes decorrentes dos entes federativos fizeram uma leitura no sentido da íntegra conformação do princípio da unicidade orgânica da Procuradoria do Estado na representação do respectivo ente federativo, até mesmo como forma de evitar conflitos na orientação jurídica.

Chega-se, assim, a outra conclusão do trabalho: a de que os modelos de sistemas jurídicos adotados pelos entes federativos confirmam a tese de existência e atribuição de um único órgão de consultoria jurídica e representação judicial legitimado pela Constituição Federal de 1988: a Procuradoria-Geral dos Estados e do DF.

Certo parece ser também que essa regra somente é excepcionada pelo quanto disposto no art. 69 do ADCT no que tange à coexistência viável – do ponto de vista administrativo e constitucional como regra transitória - de órgãos eventualmente existentes de consultorias jurídicas quando da promulgação da Constituição.

3.2 A INICIATIVA DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO EM REFORMAR O ART. 132 DA CF E O ART. 69 DO ADCT

Não obstante toda jurisprudência do STF sobre o tema da unicidade ao longo dos últimos anos, assim como a formatação dos modelos de advocacia pública nos Estados e DF, a matéria tem sido objeto de duas propostas de emendas

constitucionais (PEC's) no âmbito da Câmara dos Deputados e, uma, no âmbito do Senado Federal. Em comum, a tentativa do constituinte derivado em alterar não somente o princípio da unicidade previsto no art. 132 da CF, como a própria regra de transição estipulada no art. 69 do ADCT.

A PEC n. 39/2012⁵², de autoria do ex - Senador Sérgio Souza (PR), atualmente Deputado Federal, pretende inserir o §1º no art. 132 da CF, cujo texto sugerido segue transcrito abaixo

o disposto neste artigo se aplica aos procuradores e advogados públicos que exerçam a representação judicial e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cujas carreiras integrarão o sistema jurídico da Advocacia Pública das respectivas unidades federadas, observado o disposto no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desta Constituição.

Até mesmo para compreender o contexto da proposta de mudança à Constituição, interessante transcrever a justificativa da proposição, quando defende que

o silêncio quanto aos procuradores e advogados estaduais e municipais das autarquias e fundações está a requerer uma alteração no texto do dispositivo magno, com vistas a uniformizar o padrão legislativo de todas as localidades quanto ao assunto, evitando assim situações desordenadas e muito diferenciadas nos diversos Municípios e Estados, como vem ocorrendo, que em nada beneficiam a defesa das instituições públicas desses entes políticos⁵³.

De logo, nota-se que a proposta, se aprovada, desvirtuará por completo o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias no âmbito dos Estados, uma vez que se o sistema admite somente um único órgão representando todo o ente federativo, não há como ser preservada a racionalidade do sistema com a criação de outros órgãos no âmbito da Administração Indireta.

⁵² Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106510. Acesso em: julho de 2015.

⁵³ Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106510. Acesso em: julho de 2015.

Por outro lado, é totalmente contraditório que proponha uma alteração no texto do artigo 132 da CF, para incluir novas carreiras jurídicas no capítulo da Advocacia Pública e, no mesmo dispositivo, mencione a manutenção da regra do art. 69 do ADCT, justamente por ser uma regra transitória e que excepciona a regra geral que pretende ser alterada.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, a matéria recebeu parecer favorável no dia 27/11/2013 pelo então Senador Gim Argello, do Distrito Federal, o que motivou um voto em separado do Senador Ricardo Ferraço, do Espírito Santo, pela inadmissibilidade da proposta.

No parecer apresentado na sessão da CCJ do Senado do dia 18/12/2013, o Senador Ricardo Ferraço⁵⁴ bem argumentou que

O sistema unitário de Advocacia Pública para os Estados da federação e o Distrito Federal adotado pelo o mandamento constitucional vigente desde 1988, portanto, há quase 25 anos, operou e consolidou modelo em que toda a defesa judicial de cada unidade federada e o consultivo jurídico respectivo estão a cargo das Procuradorias Gerais. (...)

Desse modo, alteração do artigo 132 da Constituição Federal, nos moldes propostos na PEC nº 39/2012 pode gerar profunda perturbação em estruturas já consolidadas e em regular funcionamento com significativo prejuízo para a racionalidade dos serviços jurídicos, considerada a sua unidade e a segurança jurídica nos Estados brasileiros.

A aprovação da PEC 39/2012 representará enorme retrocesso no longo caminho percorrido pelas unidades federadas para a estruturação de seus serviços jurídicos, com ênfase no período posterior à promulgação da Carta de 1988, causando insegurança nos meios político e administrativo. (...)

Isso porque quase todas as constituições estaduais seguem o modelo imposto pela Constituição Federal de 1988, que, no seu art. 132, enuncia o conjunto de atribuições constitucionais dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, verbis: CRFB 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.

⁵⁴ A íntegra da manifestação pode ser obtida no endereço eletrônico disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106510. Acesso em: julho de 2015.

A unidade e exclusividade desses serviços jurídicos está consagrada também originariamente no art. 69 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórios, a saber: CRFB/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.

Esse dispositivo constitui exceção ao princípio da unidade orgânica da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados Membros e do Distrito Federal e por isso autoriza a manutenção, nessas unidades federadas, apenas das consultorias existentes anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, por dois motivos.

O voto apresentado foi tão contundente tecnicamente que a matéria foi retirada de pauta para realização de audiência pública com participação das entidades de classe envolvidas, assim como representantes do Colégio de Procuradores-Gerais dos Estados e do DF, ocorrida no dia 18 de março de 2014⁵⁵.

Desde julho de 2015, a matéria segue com o novo Relator, Senador Álvaro Dias, para emissão do relatório e voto no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal⁵⁶.

Por sua vez, a PEC 373/2013, de autoria do Deputado Marcio Marinho, da Bahia, também pretendeu modificar o §1º no art. 132 para inserir a redação a seguir

os cargos efetivos e as funções estáveis da administração direta, das Autarquias e Fundações Públicas, com atribuição de assistência e assessoramento jurídico, e os cargos efetivos de representação judicial e extrajudicial das Autarquias e Fundações Públicas,

⁵⁵ Na 7ª Reunião Extraordinária, nesta data, é realizada Audiência Pública destinada à instrução das PEC's nºs 17/2012 e 39/2012, conforme Requerimentos nºs 93, de 2013-CCJ, de iniciativa do Senador Ricardo Ferraço, 3, de 2014-CCJ, de iniciativa do Senador Pedro Simon, 4, de 2014-CCJ, de iniciativa do Senador Rodrigo Rollemberg, com a presença dos seguintes convidados: Antônio Guilherme Rodrigues de Oliveira, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM; Marcos Vitório Stamm, Diretor-Presidente da Associação Brasileira de Advogados Públicos - ABRAP; Marcello Terto e Silva, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF - ANAPE; Paola Aires Corrêa Lima, Procuradora-Geral do Distrito Federal; e Paulo Roberto Basso, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Institucionais do Estado do Rio Grande do Sul. Usam da palavra os Senadores Pedro Taques, Paulo Paim, Ricardo Ferraço, Inácio Arruda, Sérgio Souza e o Senador Vital do Rêgo, Presidente da CCJ. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106510. Acesso em: agosto de 2015.

⁵⁶ Andamento do processo legislativo disponível no endereço eletrônico http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106510. Acesso em: julho de 2015.

integram para todos os fins, a Advocacia Pública dos Entes Federados, sendo regidos pelas mesmas garantias, direitos e deveres prescritos às carreiras referidas no caput deste artigo.

Na justificativa apresentada, cabe destacar o argumento de que

tencionamos, com a presente emenda, fazer valer a mesma regulamentação, em todos os entes federativos, visto que como demonstrado à exaustão a existência nos Estados Federados de carreiras de advogados/ procuradores públicos que exercem de forma efetiva a advocacia pública no seio das autarquias e das fundações públicas integrantes da administração indireta da Administração Pública dos Estados e as reiteradas manifestações da Excelsa Corte quando provocada acerca dos dispositivos da Carta Federal atinentes ao tema, temos que seria salutar corrigir tal omissão, de forma a deixar claro, inequívoco e expresso no texto constitucional que as disposições referentes à advocacia pública ali contidas também compreende à advocacia pública desenvolvida pelos advogados/procuradores autárquicos e fundacionais públicos incumbidos pelas Constituições e Leis Estaduais, de exercerem a representação judicial e o assessoramento jurídico dos entes – Autarquias e Fundações Públicas – que integram a Administração Indireta dos Estados, bem como daqueles que exercem o assessoramento/assistência jurídica na Administração Direta dos Estados Federados, por uma questão de direito, justiça e equidade⁵⁷.

Nesta proposta de emenda, além da tentativa de acabar com a unicidade no âmbito dos Estados, resta evidente a tentativa de promover transposição de cargos - prática administrativa declarada inconstitucional pelo STF em reiteradas decisões-, primeiro, porque pretende estabilizar assessores jurídicos atualmente em cargos com atribuições diversas, segundo, conferindo-lhes tratamento isonômico remuneratório com os Procuradores dos Estados e do DF.

Na tramitação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, a PEC 373 foi alvo de intensos debates ao ponto de, após apresentação do parecer pela admissibilidade da matéria pelo Relator, Deputado Décio Lima, de Santa Catarina, seguiu-se a leitura de cinco votos em separado pela

⁵⁷ Andamento do processo legislativo disponível no endereço eletrônico http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C971B7EE5A290FCE91D043C2BA751FE.proposicoesWeb1?codteor=1214589&filename=PEC+373/2013. Acesso em: julho de 2015.

inadmissibilidade da PEC (Deputados Jerônimo Goergen, Valtenir Pereira, Esperidião Amin, José Carlos Aleluia e Tadeu Alencar)⁵⁸.

O Deputado Jerônimo Goergen, do Rio Grande do Sul, nas razões do voto proferido, citando a jurisprudência do STF firmada na ADI n. 1679/GO, defendeu que

ao contrário do fundamento que orienta a PEC 373/13, o Supremo Tribunal Federal já decidiu reiteradas vezes que os artigos 132 da Constituição e 69 do ADCT andam longe de se omitirem quanto aos servidores nela interessados. Esses dispositivos são bastante claros ao não permitir que se conceba uma estrutura plural para a Advocacia Pública dos Estados-membros. A exceção prevista no art. 69 do ADCT indica cabalmente que a tolerância do sistema constitucional para com um modelo descentralizado há de ficar limitada às Consultorias Jurídicas separadas da Procuradoria-Geral existentes na data da promulgação da Constituição⁵⁹.

Interessante posicionamento teve o Deputado Valtenir Pereira, do Mato Grosso, que, ao proferir seu voto pela inadmissibilidade, lembrou a regra de transitoriedade do art. 69 do ADCT, a seguir

O artigo 69 do ADCT, em verdade, até por sua natureza jurídica de transitoriedade entre sistemas constitucionais, permite a coexistência de um modelo descentralizado, ao assinalar que os Estados poderão “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”. Veja que há uma clara condição ao final do dispositivo, qual seja, que o órgão de consultoria exista antes da promulgação da Constituição da República, de 1988⁶⁰.

⁵⁸ O andamento do processo legislativo pode ser obtido no endereço eletrônico disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604776>. Acesso em julho de 2015.

⁵⁹ A íntegra do voto pode ser obtida no endereço eletrônico disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C971B7EE5A290FCE91D043C2BA751FE.proposicoesWeb1?codteor=1339433&filename=Tramitacao-PEC+373/2013. Acesso em julho de 2015.

⁶⁰ A íntegra da manifestação parlamentar pode ser obtida no endereço eletrônico disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C971B7EE5A290FCE91D043C2BA751FE.proposicoesWeb1?codteor=1342512&filename=Tramitacao-PEC+373/2013. Acesso em: julho de 2015.

Por sua vez, o Deputado Tadeu Alencar (PE), Procurador da Fazenda Nacional licenciado e ex-Procurador-Geral do Estado de Pernambuco, opinou no seguinte sentido

constitucionalizar a institucionalização de diversas carreiras como as de consultores jurídicos e advogados que transitoriamente atuam em órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, vai contra tudo o que o constituinte originário previu, sem mensurar, ademais, os reflexos da presente medida junto ao pacto federativo, o impacto orçamentário e o inevitável aumento de dispêndio para o Erário⁶¹.

Fato é que, diante das ofensas constitucionais amplamente apontadas por diversos parlamentares e com um cenário desfavorável à admissibilidade da proposta⁶², o Deputado Valtenir Pereira (MT) recolheu as assinaturas necessárias e apresentou nova Proposta de Emenda Constitucional no dia 2 de julho de 2015, que recebeu o número 80, imediatamente apensada à PEC 373 e incluída em pauta na CCJ da Câmara sem qualquer interstício.

A PEC 80/2015⁶³, por sua vez, traz uma proposta de acréscimo do art. 132-A da Constituição Federal com o texto a seguir

no âmbito das autarquias e fundações públicas, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os cargos efetivos de assistência, assessoramento, consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, serão privativos de advogados, organizados em carreira, cujo ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

⁶¹ Voto pode ser obtido no endereço eletrônico disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C971B7EE5A290FCE91D043C2BA751FE.proposicoesWeb1?codteor=1355298&filename=Tramitacao-PEC+373/2013. Acesso em: julho de 2015.

⁶² Arquivada, nos termos do inciso I do art. 54, combinado com o § 4º do art. 58 e com § 1º do art. 202, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD: Proposta de Emenda à Constituição nº 373 de 2013, com parecer pela inadmissibilidade. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604776>. Acesso em: agosto de 2015.

⁶³ O inteiro teor da proposta legislativa pode ser obtida no endereço eletrônico disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1356184&filename=PEC+80/2015. Acesso em: julho de 2015.

Como se observa, a intenção do constituinte derivado é, de fato, inovar no ordenamento jurídico constitucional no sentido de obrigar os Estados e o DF a criarem novas estruturas - não existentes atualmente- de procuradorias jurídicas no âmbito das autarquias e fundações públicas, assim como realizar novos concursos para provimento dos cargos.

A simples existência de um dispositivo como o art. 132-A trazido na PEC n. 80 é suficiente por si para violar o princípio da unicidade orgânica, na medida em que as PGE's deixariam de ter a exclusividade na representação judicial e na consultoria jurídica do ente federativo como um todo.

Outro ponto indiscutível é o fato de que a proposta de emenda constitucional referida acabará por desvirtuar a regra de transição do art. 69 do ADCT, na medida em que abrirá possibilidade de coexistência de órgãos na representação judicial e consultoria jurídica do ente federativo, em situação fática distinta daquela exceção prevista pelo constituinte originário.

Como se não bastasse, a PEC n. 80, ainda, pretende inserir três parágrafos no art. 69 do ADCT, cujas redações merecem ser destacadas

§ 1º. Os cargos efetivos da administração direta, dos Poderes Legislativo e Executivo, com atribuições de assistência, assessoramento e consultoria jurídica, providos até a promulgação desta Emenda, serão vinculados técnica e administrativamente às Procuradorias Gerais dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo extintos com a vacância, preservadas situações já consolidadas nas Constituições Estaduais. § 2º. Os detentores dos cargos previstos no § 1º deste artigo, dos respectivos entes federados, não poderão exercer a representação judicial. § 3º. Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios fixar as garantias, direitos e deveres dos cargos previstos no § 1º deste artigo.

Para justificar a nova proposição, os parlamentares proponentes apresentam três razões: i) conflito ético para o Procurador do Estado/Município representar a Administração Direta e Indireta simultaneamente; ii) manutenção da unicidade orgânica posto que unidades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica estariam submetidas às Procuradorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; iii) somente os Procuradores dos Estados, DF e Municípios poderiam representar judicialmente os entes federativos.

No entanto, como se observa no texto referido, a proposta de alterar a regra do art. 69 do ADCT acabaria por desconfigurar o próprio sentido da norma transitória, ampliando em demasia seu alcance, na medida em que pretende consolidar situações até a promulgação – futura - da emenda, quando o sentido do texto original pretende acolher situações que já vigiam no ano de 1988.

Uma simples leitura no texto da proposta de emenda constitucional n. 80 é suficiente para verificar que o alcance pretendido extrapola em demasia o poder derivado do constituinte na medida em que possui a intenção de, não somente ofender o princípio da unicidade, como inserir novas carreiras jurídicas no capítulo constitucional da advocacia pública.

Ademais, o argumento que justifica a proposição legislativa é errôneo uma vez que não se concebe a possibilidade de existência de conflito ético para o Procurador do Estado representar, simultaneamente, a Administração Direta e Indireta, vez que confunde a pessoa física do Procurador do Estado, da instituição Procuradoria-Geral do Estado.

Melhor dizendo: um Procurador do Estado pode estar lotado numa autarquia defendendo os interesses da Administração Pública Indireta e ter outro colega lotado na Administração Pública Direta, cada qual exercendo a sua função e buscando racionalizar os interesses de todo o ente federativo.

Eventual conflito – jamais o ético, mas sim de interesses - entre uma Secretaria do Estado e uma autarquia, por exemplo, deve ser resolvida como já vem sendo solucionada ao longo de vinte e sete anos de vigência da ordem constitucional: pela avocação do processo pela chefia da instituição, o(a) Procurador(a)-Geral do Estado.

O argumento não encontra suporte fático porque a missão das Procuradorias dos Estados sempre foi conferir legalidade aos atos da Administração Pública como um todo, apontar caminhos jurídicos viáveis para a formulação de políticas públicas e representá-los judicialmente na defesa do erário sem qualquer distinção subjetiva, uma vez que o Estado é quem responderá financeiramente acerca de decisões tomadas por seus gestores.

Portanto, ao tentar modificar a norma do art. 69 do ADCT, a PEC n. 80 acaba por alterar o sentido da própria natureza de transitoriedade da norma, ofendendo a vontade do constituinte originário e extrapolando o poder constituinte derivado e limitado que é.

Após intensos debates, a PEC 80 teve a admissibilidade aprovada na CCJ da Câmara dos Deputados no dia 15 de julho de 2015 e aguarda instalação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados para apreciação⁶⁴.

Os prejuízos que seriam causados à advocacia pública como um todo são inquestionáveis com a inserção de novos órgãos de consultoria jurídica no âmbito do Estado – mediante ofensa ao princípio da unicidade – como os problemas que seriam criados pela coexistência de diferentes órgãos de orientação jurídica, quebrando toda a racionalidade do sistema jurídico dos entes federativos.

Roga-se ao bom senso do Congresso Nacional para que não estimule – mediante propostas de emenda constitucional – o total desvirtuamento da regra do art. 69 do ADCT, cuja expressão e alcance já foram examinados pela Suprema Corte em diversas oportunidades, todas no único sentido de estipular regra de transitoriedade e de natureza jurídica transitória.

Fato é que o presente trabalho objetivou pesquisar todo o conteúdo do princípio da unicidade e de sua regra de exceção, a interpretação conferida pelo STF nas ações de controle de constitucionalidade abstrato, os próprios modelos de advocacia pública dos entes federativos para concluir pela impossibilidade do constituinte derivado exercer qualquer tipo de alteração no sentido da norma estipulada no art. 69 do ADCT, sob pena de ofensa à própria vontade do constituinte originário.

⁶⁴ Andamento legislativo pode ser obtido no site da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1549125>. Acesso em: Agosto de 2015.

CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi examinar o conteúdo e o alcance do princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF na representação judicial e consultoria jurídica dos entes federativos, trazido no art. 132 da Constituição Federal.

Examinou-se, ainda, a norma constitucional de exceção trazida no art. 69 do ADCT, de natureza transitória e temporária, que admite leitura apenas restritiva no sentido de permitir a coexistência de órgãos de consultoria jurídica dos Estados e DF na hipótese de já existirem no ano de promulgação da Constituição, cujos cargos não seriam mais providos mediante concurso público, mas sim declarada a vacância e extintos com o transcurso do tempo.

Analisado o conteúdo do princípio no âmbito da Constituição, passou-se a discorrer sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, restando inequívoca a interpretação pela proteção do princípio da unicidade em diversas ações de controle de constitucionalidade, nas quais prevaleceu a impossibilidade de coexistir outro órgão de representação judicial do Estado, ainda que para a Administração Pública Indireta, cuja exceção é somente aquela situada no art. 69 do ADCT: a coexistência de órgãos de consultoria jurídica é possível desde que já existente no ano de 1988 quando da promulgação da Constituição Federal.

Outra exceção encontrada na análise dos precedentes do STF se dá na hipótese de que sejam criadas Procuradorias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, com autorização de atuarem somente na hipótese restritiva de defesa das prerrogativas dos Poderes, como forma de manter o equilíbrio dos Poderes almejado pela própria Constituição Federal.

O trabalho pretendeu, também, apontar os modelos de advocacia pública nos Estados e no DF, sinalizando a forma que o constituinte estadual interpretou os arts. 132 da CF e 69 do ADCT, concluindo-se pela adoção, na prática, do princípio da unicidade, seja mediante dispositivo expresso na constituição estadual atribuindo às Procuradorias a representação judicial da Administração Pública Indireta, seja atribuindo a função de órgão central e definidor dos serviços jurídicos do Estado como um todo.

Por fim, foram apontadas três propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional que visam acabar com o princípio da unicidade, mediante a obrigatoriedade de criação e implementação de novos órgãos de representação judicial e consultoria jurídica no âmbito da Administração Pública Indireta dos Estados e do DF, atingindo diretamente o disposto no art. 69 do ADCT como regra de transição e exceção que é.

Conclui-se, portanto, que qualquer alteração da Constituição que imponha a criação de novos órgãos na estrutura do Estado para a consultoria jurídica e a representação judicial dos entes federativos – que afete a idéia central de aceitar somente consultorias jurídicas então existentes no ano de 1988- terá o condão de ofender a natureza jurídica de transitoriedade do disposto no art. 69 do ADCT, posto que ofensivo no mérito, já que pretende transformá-la em regra permanente na própria Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade n. 484/PR. Rel. Min. Eros Grau. Pleno, DJE 01/02/2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629933>. Acesso em: agosto de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Rel. Min. Sydney Sanches. Pleno. DJ 05.01.94. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+939%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+939%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a55wf9v>. Acesso em: agosto de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 175. Pleno. Rel. Min. Octavio Galloti. DJ 23.3.93. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+175%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+175%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aqva4d9>. Acesso em: julho de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 881. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 25.4.97. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346663>. Acesso em: julho de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 881. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 2.8.93. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+881%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+881%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/art6mkp>. Acesso em: julho de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1679. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 21.11.2003. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1679%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1679%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a6ecvxz>. Acesso em: agosto de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 484. Pleno. Rel. Min. Eros Grau. DJ 31/01/2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+484%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+484%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/beh3kax>. Acesso em: julho de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1557. Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie. DJ 15/04/2004. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1557%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1557%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b6ytz28>. Acesso em: julho de 2015.

CARVALHO ROCHA, MARCO TULIO DE. **A Unicidade Orgânica da Representação Judicial e da Consultoria Jurídica do Estado de Minas Gerais**, (in Revista de Direito Administrativo, n. 223; jan./mar. 2001, Rio, de Janeiro, págs. 186-187).

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo – Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração**. 2. ed. Juspodium, 2009, p.656/7.

CASTRO, Caterine Vansconcelos de; ARAÚJO, Francisca Rosileide de Oliveira; TRINDADE, Luciano José; **A advocacia pública no estado democrático de direito: reflexões jurídicas acerca dessa instituição estatal essencial à justiça**. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Acre*, Rio Branco, n. 3, p. 248, jan./dez. 2003.

CAVALCANTI, Ricardo Russell Brandão. **ADCT: função e interpretações práticas**. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9457. Acesso em: julho de 2015.

Constituição do Estado de Alagoas. Disponível em <http://www.cbm.al.gov.br/portal/images/stories/legislacao/Constituicao%20de%20Alagoas.pdf>. Acesso em: julho de 2015.

Constituição do Estado de Minas Gerais. Disponível em <https://www.almq.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: julho de 2015.

Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em http://www.pe.gov.br/resources/files/modules/files/files_105_201111171514476bd8.pdf. Acesso em: julho de 2015.

Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em <http://www.al.rn.gov.br/portal/ups/legislacao/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em: agosto de 2015.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=iMMiJUQdQUY%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: julho de 2015.

Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>. Acesso em: julho de 2015.

Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-annotada%20de%2005.10.1989.htm>. Acesso em: julho de 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 4. ed. Ver., atual e ampl - São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.240.

Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em <http://www.pg.df.gov.br/legislacao/pgdf/285-lei-complementar-no-395-de-31-de-julho-de-2001-.html>. Acesso em: julho de 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 13ª Edição, Ed. Saraiva, 2008. p.102/103.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**, 7ª Ed., Jurídica Atlas, 2007, p.1750.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade do estado democrático de direito**. In *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça*. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli, 2009, Belo Horizonte, pg. 49.

SACCONI, Luiz Antonio. **Grande Dicionário Sacconi: da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico**. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. Malheiros, 2009. p. 634-635.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Ed. Malheiros. 2007. p.203/204.