Leif Sinclair de Souza Fonseca

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ADVOCACIAS DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO: como o Supremo Tribunal Federal interpreta o art. 132 da Constituição Federal, em face da criação de órgãos de representação judicial e consultoria no âmbito de Casas Legislativas e Tribunais?

Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, sob a orientação de Isabela de Oliveira Parisio.

SÃO PAULO
2019

Dedicatória:

Aos meus pais, *Deuzeni Guedes* e *Eugênio Fonseca*, fontes inesgotáveis de amor e dedicação responsáveis.

Agradecimentos:

Meus sinceros agradecimentos,

À minha orientadora, *Isabela Parisio*, cujos interesse e atenção na leitura e revisão críticas do meu projeto de pesquisa foram determinantes para que eu pudesse concluir satisfatoriamente este trabalho;

À professora e líder acadêmica *Mariana Villela*, pela inestimável contribuição, particularmente na fase de construção do pré-projeto de pesquisa;

Ao professor e coordenador *Yasser Gabriel*; a todos os professores da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP; e à *Ana Luiza Arruda*, monitora, com os quais aprendi que o compromisso com o conhecimento honesto dá sentido e transforma vidas;

À minha professora de Direito Civil na PUC São Paulo, *Deborah Regina Lambach*, que me apresentou à pesquisa no campo do Direito e mostrou sua importância;

Às amigas da PUC São Paulo, e alunas da turma de 2018 da Escola de Formação Pública, *Raquel Rosner* e *Amanda Capo Viana*, pelo incentivo para que eu fizesse o curso;

A todos os meus amigos da turma de 2019 da Escola de Formação Pública que, cada qual a seu modo, fizeram realizar em mim o objetivo que está no próprio nome do programa da Escola: a "*Formação*".

"É interessante caminhar em cima da ponte, fazer a ponte. Neste momento, eu não sei onde estou na ponte. Acho que é ainda naquele pedaço horizontal, que liga dois polos. Uma ponte é uma projeção. Aonde acaba a ponte? Acaba onde toca um outro ponto. Creio que isso é a maravilha da compreensão." (Antonio Dias, em carta para seu amigo, o artista plástico Leonilson).

Resumo:

O tema central desta monografia está relacionado com a *advocacia pública*, focando em aspecto que tem sido objeto de pouco interesse, tanto no campo doutrinário quanto acadêmico: a *institucionalização* de órgãos jurídicos no âmbito das Casas Legislativas e de órgãos do Judiciário (Tribunais), pela via normativa infraconstitucional.

Nesse contexto, foram analisadas decisões do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento de casos onde se buscava a declaração de inconstitucionalidade da criação das *advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário*, operaram a *relativização* do *princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados e do Distrito Federal*, mediante *interpretação construtiva* do art. 132 da Constituição Federal de 1988.

Os resultados da pesquisa mostram que o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação excepcional ao art. 132 da Constituição, com força relativizadora do princípio nele gravado, mediante afirmação que tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário podem se fazer presentes em juízo, representados por órgãos jurídicos próprios, para defesa de suas autonomias e prerrogativas, hipóteses nas quais os mesmos são dotados de *capacidade judiciária*. Ademais, o Tribunal também assentou que, em relação à atividade consultiva e de assessoramento, esses mesmos órgãos jurídicos atuam de forma plena.

Esse entendimento, confere legitimidade à presença dos Poderes Legislativo e Judiciário em juízo, em nome próprio, e à institucionalização de órgãos jurídicos incumbidos de sua representação judicial e consultoria, que devem ser reconhecidos como parte integrante e indissociável da advocacia pública, necessários e indispensáveis ao equilíbrio democrático.

Palavras-Chave: Poderes Legislativo e Judiciário; representação judicial e consultoria; institucionalização; princípio do art. 132 da Constituição Federal; relativização; capacidade judiciária.

Sumário

1. INTRODUÇÃO 7

1.1. A pergunta da pesquisa 7

1.1.1. Definição de termos 8

1.1.2. Hipótese 8

1.2. Contextualização do problema da pesquisa 10

1.3. Justificativa 21

2. METODOLOGIA 25

2.1. Seleção dos acórdãos 25

2.1.1. Critérios de seleção 25

2.1.2. Termos de busca 26

2.2. Método de Análise e dados coletados 30

3. RESULTADOS 33

3.1. Relativos aos fundamentos dos acórdãos analisados 33

3.2. Relativos à técnica de controle adotada 39

3.3. Relativos aos limites de atuação das advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário em face da relativização do princípio contido no art. 132 da Constituição Federal 41

3.4. ADI 175-PR 42

3.5. ADI 1.557-DF 44

3.6. ADI 94-RO 46

3.7. ADI 5.024-SP 47

3.8. ADI 825-AP 48

4. CONCLUSÃO 51

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 55

6. ANEXO 63

1. INTRODUÇÃO

1.1. A pergunta da pesquisa

Por meio de decisões proferidas no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade[1] o Supremo Tribunal Federal operou a relativização do princípio contido no art. 132 da Constituição, identificado como *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados e do Distrito Federal*, conforme explicado adiante.

Essa relativização foi resultado de um processo de interpretação construtiva do Texto Constitucional promulgado em 1988 em vista da institucionalização, mediante instrumentos normativos, de órgãos jurídicos com competência para exercerem a representação judicial e a consultoria jurídica dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Nesse contexto, o objeto da pesquisa que realizei consistiu em procurar identificar "*como*" nossa Corte Constitucional chegou a esse entendimento, criando exceção à prescrição do art. 132 da Constituição, o que, em outras palavras, corresponde a averiguar os fundamentos que foram adotados por seus ministros como razão de decidir.

Daí decorre a pergunta que orientou a pesquisa:

> "Nos casos em que houve relativização do *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito federal*, contido no art. 132 da Constituição da República de 1988, como o Supremo Tribunal Federal interpretou esse artigo em face da criação, por via normativa, de advocacias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário?"

[1] **ADI 94** (proposta contra dispositivos da CE/Rondônia); **ADI 825** (proposta contra dispositivos da CE/Amapá); **ADI 1557** (proposta contra dispositivos da LO/DF); **ADI 5024** (proposta contra a Lei nº 14.783/2012, de São Paulo).

1.1.1. Definição de termos

O *princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal* expressa entendimento segundo o qual o art. 132 da Constituição Federal de 1988, ao contrário do que estabelece o seu art. 131 em relação à Advocacia Pública da União[2], confere aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a exclusividade tanto da representação judicial quanto da consultoria jurídica dessas unidades federadas.

Esse princípio comporta uma única exceção, conforme previsão do art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[3], que permitiu a manutenção nos Estados de consultorias jurídicas separadas das Procuradorias, desde que já estivessem atuando na data da promulgação da Constituição.

No tópico 1.2. desta monografia os termos "*relativização*" e "*advocacias*" dos Poderes Legislativo e Judiciário são melhor explicados.

1.1.2. Hipótese

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 85-DF o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento[4]:

> "*A tese que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de uma em face de outras é incompossível com o sistema de Constituição rígida*[5]."

---

[2] O art. 131 da Constituição Federal prescreve que a Advocacia-Geral da União exerce as atividades de consultoria e assessoramento somente em relação ao Poder Executivo, o que equivale dizer que, no âmbito Federal, não compete ao referido órgão jurídico prestar consultoria e assessoramento para o Legislativo e o Judiciário.

[3] Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 69: *"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."*

[4] STF, Pleno, ADI 85-DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 28/03/1996, p. DJ 10/05/1996.

[5] *"Rígida é a constituição somente alterável mediante processos, solenidades e exigências formais especiais, diferentes e mais difíceis que os de formação das leis ordinárias ou complementares."* (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 42)

Assim, a ideia de que não existe hierarquia entre normas constitucionais implica na necessária escolha por uma delas quando, diante de uma situação objetiva, duas ou mais colidam[6], problema que é superado por meio de uma técnica de ponderação[7], pela qual se atribui peso maior a um princípio em relação a outro.

Com esse entendimento elaborei a seguinte hipótese de pesquisa:

> "O Supremo Tribunal Federal interpreta o *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*, expresso no art. 132 da Constituição Federal, por meio da aplicação da técnica de ponderação de princípios."

A hipótese está baseada na suposição inicial de que o princípio constitucional antes referido somente pôde ser relativizado porque a criação de órgãos jurídicos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, competentes para exercer não apenas a consultoria, mas também a representação judicial, está respaldada por um princípio com força maior – o princípio da separação dos Poderes:

---

[6] *"A colisão entre princípios constitucionais decorre, (...), do pluralismo, da diversidade de valores e de interesses que se abrigam no documento dialético e compromissório que é a Constituição. (...), não existe hierarquia em abstrato entre tais princípios, devendo a precedência relativa de um sobre o outro ser determinada à luz do caso concreto."* (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 373).

[7] A ponderação é "uma técnica de decisão jurídica, aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente. A insuficiência se deve ao fato de existirem normas de mesma hierarquia indicando soluções diferenciadas. Nos últimos tempos, a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, incorporou essa técnica à rotina de seus pronunciamentos. De forma simplificada, é possível descrever a ponderação como um processo em três etapas, descritas a seguir:
Na primeira etapa, cabe ao intérprete detectar no sistema as normas relevantes para a solução do caso, identificando eventuais conflitos entre elas. (...).
Na segunda etapa, cabe examinar os fatos, as circunstâncias concretas do caso e sua interação com os elementos normativos. (...).
É na terceira etapa que a ponderação irá singularizar-se, em oposição à subsunção. (...). Pois, bem: nessa fase dedicada à decisão, os diferentes grupos de normas e a repercussão dos fatos do caso concreto estarão sendo examinados de forma conjunta, de modo a apurar os pesos que devem ser atribuídos aos diversos elementos em disputa e, portanto, o grupo de normas que deve preponderar no caso. Em seguida, será preciso ainda decidir quão intensamente esse grupo de normas – e a solução por elas indicada – deve prevalecer em detrimento dos demais, isto é: sendo possível graduar a intensidade da solução escolhida, cabe ainda decidir qual deve ser o grau apropriado em que a solução deve ser aplicada. Todo esse processo intelectual tem como fio condutor o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade." (Ibid., p. 378-380).

> que assegura uma justa e adequada ordenação das funções do estado e, consequentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania[8].

1.2. Contextualização do problema da pesquisa

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal foi chamado, em diversas oportunidades[9], a decidir sobre controvérsias relacionadas a uma alegada usurpação da competência dos procuradores dos Estados e do Distrito Federal, conforme defendido pelas partes que propuseram as ações.

A argumentação das partes, nesses casos, pautou-se na violação do entendimento segundo o qual, como decorrência do que prescreve o art. 132 da Constituição, compete aos procuradores dos Estados e do Distrito Federal, com exclusividade, o exercício da atividade jurídica (representação judicial e consultoria) das referidas pessoas políticas (i.e., dos Estados e do Distrito Federal).

Essa discussão no Supremo se prolongou no tempo, tendo se iniciado em 1993[10]. Durante o primeiro semestre de 2019, o Supremo Tribunal Federal julgou simultaneamente três dessas ações diretas de inconstitucionalidade[11], onde o tema foi novamente discutido, oportunidade na qual foi reiterado o entendimento que confere aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, com exclusividade, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes que compõem a Federação, inclusive no âmbito da administração indireta.

---

[8] Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, p. 250.

[9] Por exemplo: **ADI 145** (proposta contra dispositivos da CE/Ceará); **ADI 175** (proposta contra dispositivos da CE/Paraná); **ADI 881 MC** (proposta contra dispositivos de LC/Espírito Santo); **ADI 1679** (proposta contra dispositivos da CE/Goiás); **ADI 4261** (proposta contra dispositivos da LC nº 500, de 2009/Rondônia); **ADI 4843** (proposta contra dispositivo de Lei Ordinária/Paraíba); **ADI 5393** (proposta contra dispositivos da CE/Rio Grande do Norte); **ADI 4449** (proposta contra dispositivos da CE/Alagoas); **ADI 5215** (proposta contra dispositivos da CE/Goiás) e **ADI 5262** (proposta contra dispositivos da CE/Roraima).

[10] Com o julgamento da ADI 175-PR, em 3.6.1993.

[11] Refiro-me às ADIs 4449-AL, 5215-GO e 5262-RR que foram julgadas em 28.3.2019.

A controvérsia se insere no contexto da institucionalização da *advocacia pública*, pela Constituição Federal vigente, conforme consta da Seção II (Da Advocacia Pública), do Capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça), do seu Título IV (Da Organização dos Poderes), que trata da Advocacia Pública da União e da Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal, nos seus artigos 131 e 132, respectivamente.

Dispõe o art. 131 que a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo competem à Advocacia-Geral da União.

> Art. 131. **A Advocacia-Geral da União é a instituição que**, diretamente ou através de órgão vinculado, **representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe**, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**. (grifos próprios)

Por sua vez, o art. 132 estabelece que a representação judicial e a consultoria dos Estados-membros e o Distrito Federal serão exercidas por seus respectivos procuradores.

> 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**. (grifos próprios)

É importante lembrar que a União, os Estados e o Distrito Federal, são, juntamente com Municípios e Territórios, pessoas jurídicas de direito público interno, conforme estabelece o vigente Código Civil[12].

Ademais, prescreve o Código de Processo Civil que não só os referidos entes políticos, enquanto pessoas (jurídicas), possuem capacidade para estar em juízo[13], como também são representados judicialmente por seus advogados e procuradores[14].

---

[12] Código Civil, art. 41: *"Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios;"*

[13] Código de Processo Civil, art. 70: *"Art. 70. Toda **pessoa** que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo."* (grifo próprio)

[14] Código de Processo Civil, art. 75: *"Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado; II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores; III - o Município, por seu prefeito ou procurador;"*

Não há, no plano normativo, previsão que atribua legitimidade para que órgãos, não dotados de personalidade jurídica própria, possam praticar atos processuais. Apenas aqueles que são juridicamente qualificados como *pessoas* jurídicas estão legitimados para tanto[15].

Por essa razão, os órgãos despersonalizados do Poder Legislativo – como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e a Câmara Distrital –, quando necessitam estar em juízo, ativa ou passivamente, devem ser representados, respectivamente, conforme expresso nos citados dispositivos legais, pelos advogados (art. 75, I, do CPC) ou procuradores (art. 75, II, do CPC)[16], da pessoas política a que pertençam, não podendo, a princípio, atuar em nome próprio.

Essa regra se aplica aos Tribunais de Contas e aos Tribunais do Poder Judiciário, e também às Câmaras Municipais (art. 75, III, do CPC)[17], exceto quando o Município não tenha constituído sua Procuradoria.

Como já destacado, ao contrário do que estabeleceu em relação à Advocacia Pública da União (art. 131), a Constituição Federal de 1988 atribuiu tanto a representação judicial quanto a consultoria dos Estados e do Distrito Federal, com exclusividade, aos seus respectivos procuradores (art. 132).

Estabeleceu-se aí, especificamente em relação ao art. 132, o *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria* dos Estados e do Distrito Federal, significando que a Advocacia Pública exercida no âmbito dessas pessoas políticas é *una* e *exclusiva*, ou, em outras palavras, deve ser desempenhada por um único órgão, cujos integrantes, organizados em carreira, respondem, com exclusividade, por sua representação em juízo e consultoria, conforme explicado pela doutrina brasileira:

---

[15] É nesse sentido a seguinte lição doutrinária: *"Como círculo interno de poder, o órgão em si é despersonalizado; apenas integra a pessoa jurídica. A capacidade processual é atribuída à pessoa física ou jurídica, como averba o art. 70 do CPC: 'Toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade de estar em juízo'. Sendo assim, o órgão não pode, como regra geral, ter capacidade processual, ou seja, idoneidade para figurar em qualquer dos polos de uma relação processual. Faltaria a presença do pressuposto processual atinente à capacidade de estar em juízo. Nesse sentido já decidiu o STF e tem decidido os demais Tribunais."* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32. ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 16)

[16] Vide nota de rodapé 14.

[17] Idem.

> No que concerne à Advocacia Pública, em que pese o constituinte ter sido econômico no regramento, a então nova ordem constitucional deu tratamento diverso à União e aos estados e DF. Para União instituiu um novo órgão, a Advocacia-Geral de União, que viria para substituir as atribuições de representação da União em juízo, até então exercidas pelo Ministério Público Federal. [...]. Já nos estados e no Distrito Federal a opção constitucional foi outra, qual seja, a de concentrar a representação judicial e consultoria jurídica dos entes federados em um único agente: os Procuradores dos estados e do Distrito Federal.
>
> **Decorrência lógica desta opção constitucional é que se afirma que à Advocacia Pública Estadual foram atribuídas as características de unicidade e exclusividade. Unicidade, porque somente aquele órgão pode representar judicialmente e prestar consultoria jurídica ao ente federado e exclusividade, porque esta competência constitucional é exclusiva dos Procuradores dos estados e do DF**.[18] (grifos próprios).

Esse entendimento acerca da *unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal* foi também afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, conforme consta nas ementas dos acórdãos proferidos no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade, já anteriormente referidas[19], em que esse tema foi tratado[20].

---

[18] LEMOS FILHO, Telmo. *Sistema Judicial*: unicidade e exclusividade da advocacia pública é fundamental a boa administração. Revista Consultor Jurídico, 2015.

[19] Vide nota de rodapé 9.

[20] Vide p. ex.: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) – ASSESSOR JURÍDICO – CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – FUNÇÕES INERENTES AO CARGO 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 nos cargos que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. (STF, Pleno, **ADI 881-MC/ES**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 02/08/1993, p. DJ 06/08/1993). No mesmo sentido: STF, Pleno, **ADI 175-PR**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 03/06/1993, p. DJ 08/06/1993; STF, Pleno, **ADI 1.679-GO**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 08/10/2003, p. DJ 21/11/2003; STF, Pleno, **ADI 4.261-RO**, Rel. Min. Ayres Britto, j. 02/08/2010, p. DJE 20/08/2010; STF, Pleno, ADI **4.843-PB**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11/12/2014, p. DJE 19/02/2015; STF, Pleno, **ADI 145-CE**, Rel. Ministro Dias Toffoli, j. 20/06/2018, p. DJE 10/8/2018; STF, Pleno**, ADI 5.393-RN**, Rel. Ministro Roberto Barroso, j. 19/12/2018, p. DJE 19/02/2015; STF, Pleno, **ADI 4.449-AL**, Rel. Ministro Marco Aurélio, j. 28/03/2019, p. DJE 01/08/2019; STF, Pleno, **ADI 5.215-GO**, Rel. Ministro Roberto Barroso, j. 28/03/2019, p. DJE 01/08/2019 e STF, Pleno, **ADI 5.262-RR**, Rel. Ministra Cármen Lúcia, j. 28/03/2019, p. DJE 20/08/2019.

As passagens abaixo, transcritas de votos dos ministros nos casos referidos, ilustram o sentido conferido pelo Tribunal ao princípio.

Na ADI 145-CE:

> **À Advocacia-Geral da União, prevista no art. 131 da Constituição Federal, conferiu-se a representação judicial e extrajudicial da União**, diretamente ou através de órgão vinculado, **cabendo-lhe**, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**.
> Diversamente, **o art. 132 da Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital** – o que inclui as autarquias e as fundações -, **seja ela consultiva ou contenciosa**. Observe-se: (...)
>
> **A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado**." (do voto do Min. DIAS TOFFOLI, relator, na ADI 145-CE, grifos próprios).

Na ADI 4.261-RO:

> (...) Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado (Anape) contra o 'art. 3º, II, *b*, 1ª parte, e Anexo Único da Lei Complementar 500, de 10 de março de 2009, do Estado de Rondônia, (...).
>
> 3. Pois bem, **alega a autora que as normas impugnadas afrontam o disposto no art. 132 da Constituição da República, na medida em que instituem, no âmbito da Administração Direta** rondoniense, **cargos cujas funções de assessoramento jurídico são exclusivas dos procuradores de Estado**; ou seja, procuradores efetivos, nomeados por concurso público de provas e títulos, além de estruturados em carreira, nos exatos termos desse emblemático art. 132 da Magna Carta de 1988.
>
> (...)
>
> 12. No mérito, assim como fiz no julgamento da ADI 1.557, parto da leitura do art. 131 da Constituição para, à sua luz, interpretar o art. 132. (...).
>
> 13. Já o art. 132, invocado como parâmetro normativo, tem sua atual redação conferida pela Emenda Constitucional 19, de 1988:
>
> (...)
>
> 14. **A simples comparação entre os mencionados dispositivos revela que, no âmbito do Poder Executivo, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico são exclusivamente confiadas pela Constituição Federal aos procuradores de Estado**, com organização em carreira e ingresso por concurso de provas e títulos, exigida ainda a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases. Independência e qualificação **que hão de presidir a atuação de quem desenvolve as atividades de orientação e representação jurídica**, tão necessárias ao regular funcionamento do Poder Executivo. (...).

> 15. **Essa exclusividade dos procuradores de Estado para a atividade de consultoria e representação jurídica, entendidas aqui como assessoramento e procuratório judicial**, é incompatível com a natureza dos cargos em comissão, que se definem como da estreita confiança da autoridade nomeante, **matéria já devidamente examinada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 1.557, da relatoria da ministra Ellen Gracie, 881-MC, da relatoria do ministro Celso de Mello, e 1.679, da relatoria do ministro Gilmar Mendes**. (do voto do Ministro Ayres Britto, relator, no julgamento da ADI 4.261-RO, grifos próprios).

Na ADI 5393-RN:

> EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 68 E 69 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO DO GOVERNADOR POR CONSULTORIA-GERAL DO ESTADO FORA DA EXCEÇÃO PREVISTA NO ART. 69 DO ADCT. MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.
>
> (...)
>
> 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores do Estado – ANAPE, contra os arts. 68 e 69, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, que tratam da Consultoria Geral do Estado.
>
> (...)
>
> 2. Alega violação ao art. 132 da Constituição Federal, por entender que as funções de representação, assessoria e consultoria jurídica são de competência exclusiva da Procuradoria do Estado, e que, em atenção ao princípio da unicidade orgânica, não se admite criação e estruturação de órgãos paralelos à Procuradoria do Estado incumbidos de assessoria jurídica da administração pública estadual. (...).
>
> 5. **A exclusividade da representação judicial e da consultoria jurídica das respectivas unidades federativas pelos membros das Procuradorias dos Estados tem sido ratificada pelo Supremo Tribunal Federal**. (...).
>
> 6. Além dessa exclusividade, **do art. 132 da Constituição se extrai o princípio da unicidade da organização das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal**. Segundo esse princípio, os Procuradores devem ser organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária, ressalvado apenas o disposto no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias , que permitiu aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tivessem órgãos distintos para as respectivas funções. (do voto do Ministro Roberto Barroso, relator, no julgamento da ADI 5393-RN, grifos próprios).

No entanto, também a partir da Constituição de 1988, ganhou força, na esteira do reconhecimento de que órgãos públicos detém *capacidade de ser parte*[21] e sustentada, em alguma medida, pelo *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º)[22], a ideia de criação de órgãos com competência para exercerem a advocacia do Poder Legislativo, entenda-se Casas Legislativas e Tribunais de Contas, e, também, do Poder Judiciário.

É possível identificar a presença dessa ideia no movimento de produção legislativa infraconstitucional, posterior à Constituição Federal de 1988 – com a promulgação de Constituições de diversos Estados-membros, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e até mesmo de leis ordinárias –, que fez aprovar dispositivos que instituíram órgãos de representação judicial e extrajudicial e de consultoria do Poder Legislativo[23] e, inclusive, do Poder Judiciário[24].

Essa produção legislativa infraconstitucional produziu reações contrárias pontuais[25] (as quais não se constituem em objeto deste trabalho), verificadas na interposição, perante o Supremo Tribunal Federal, das seguintes ações diretas de inconstitucionalidade: **ADI 94** (proposta contra dispositivos da CE/Rondônia); **ADI 825** (proposta contra dispositivos da CE/Amapá); **ADI 1557** (proposta contra dispositivos da LO/DF); **ADI 5024** (proposta contra a Lei nº 14.783/2012, de São Paulo) e, em menor extensão[26], **ADI 175** (proposta contra dispositivos da CE/Paraná).

---

[21] *"Se um determinado órgão público tem direitos conferidos pelo ordenamento jurídico, não se pode admitir que esse mesmo ordenamento não possua instrumento jurídico para a proteção de tais direitos. Afinal, ser titular do direito e não poder defendê-lo é o mesmo que não ter o direito.*
***O instrumento de defesa, então, há de ser a ação judicial em que o órgão figure como parte autônoma, independentemente da pessoa a que pertence. É o órgão com personalidade judiciária**."* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Personalidade judiciária de órgãos públicos*. Revista da EMERJ, 2002, pp. 166-167, grifos próprios).

[22] Constituição Federal, art. 2º: *"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

[23] Cito, exemplificativamente: Amapá (CE, art. 115); Amazonas (CE, art. 46); Bahia (Lei nº 9.425, de 27.1.2005, art. 2º); Ceará (CE, § 3º do art. 48); Minas Gerais (CE, § 2º do art. 62); Pará (CE, art. 90); Pernambuco (Lei nº 10.707, de 8.1.1992, art. 2º); Rio de Janeiro (CE, art. 121); Rio Grande do Sul (CE, § 1º do art. 54); Mato Grosso (CE, art. 45-A); São Paulo (CE, art. 30); Tocantins (CE, art. 55); Distrito Federal (LO, art. 57).

[24] É o caso do Poder Judiciário Paulista (Lei nº 14.783, de 21.5.2012, arts. 1 e 2º).

[25] Digo que o movimento contrário à criação de órgãos jurídicos é pontual porque, considerado o conjunto de normas infraconstitucionais referidas na nota de rodapé 23, apenas em quatro casos houve impugnação, conforme indicado no próprio texto, acima.

[26] Na sequência desta monografia esse aspecto será devidamente esclarecido.

De um modo geral, as partes autoras dessas ações apontavam para a quebra do *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal* por seus respectivos procuradores, ao argumento de violação ao art. 132 da Constituição Federal.

Veja-se, exemplificativamente, os seguintes trechos de duas dessas ações:

ADI 1.557 (proposta contra dispositivos da LO/DF):

> *(...) o certo é que sob o prisma material outrossim se afigura passível de crítica o produto legislativo. É que* ***a criação da Procuradoria Geral do Poder Legislativo do DF fere o artigo 132, CF.*** *(...).*
>
> ***Diante do comando do artigo 132, CF, pois, impende concluir que a representação exercida pelos Procuradores é da entidade federada, ou seja, da pessoa jurídica de direito público, compreendidos aí os Poderes estatais, os quais consubstanciam meros órgãos administrativos, desprovidos de personalidade própria****.* (grifos próprios)

ADI 5.024 (proposta contra a Lei nº 14.783/2012, de São Paulo):

> ***Salta aos olhos o propósito*** *resultante da dicção dos dispositivos questionados, qual seja,* ***de retirar dos Procuradores do Estado de São Paulo a prerrogativa constitucional de exclusividade na consultoria, assessoria jurídicas e na representação judicial.***
>
> *Como dito,* ***a exclusividade dessas atividades de representação judicial e consultoria jurídica da unidade federada não pode ser afrontada por dispositivo infraconstitucional estadual que delegue as mesmas funções e prerrogativas a outros agentes públicos****. Por isso, a criação de cargos de advogados para o Tribunal de Justiça é totalmente inconstitucional.* (grifos próprios)

Sobre o tema a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se constitui no foco da pesquisa desta monografia, firmou-se no sentido de admitir a existência de órgãos jurídicos criados no âmbito do Poder Legislativo (Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas) e, inclusive, do Poder Judiciário (Tribunais de Justiça), com competência para, além das atividades de consultoria, agir (ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente), em nome próprio, nas causas relacionadas com a defesa de suas prerrogativas institucionais e de sua independência perante os demais Poderes[27].

[27] Cf. acórdãos proferidos no julgamento das seguintes ações: **ADI 94** (proposta contra dispositivos da CE/Rondônia); **ADI 825** (proposta contra dispositivos da CE/Amapá); **ADI 1557** (proposta contra dispositivos da LO/DF); **ADI 5024** (proposta contra a Lei nº 14.783/2012, de São Paulo).

Operou-se aí o que a doutrina classifica de "*mutação constitucional*", mediante "*interpretação construtiva*" da Constituição, a significar o "*processo fecundo de adaptação dos textos constitucionais permanentes à realidade em transformação constante*." (CAMPOS, Milton. *Constituição e Realidade*. RF 187. Rio de Janeiro, Forense, 1960, p. 21 apud SILVA, 2014, p. 305).

Em outras palavras, essa forma de mudança da Constituição significa a possibilidade de o juiz, interpretando a norma constitucional, e diante de situações novas supervenientes, construir um sentido que foi omitido no momento da redação ou mesmo desprezado pelo legislador constituinte – fenômeno que se constata em relação à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 132 da Carta da República de 1988.

Esses órgãos jurídicos, criados no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, também se organizam em carreira, sujeitando-se seus integrantes, inteiramente, à regra matriz de acesso aos cargos públicos, sendo escolhidos por concurso, segundo tratamento que consta de legislação específica. Nesse sentido, e a título exemplificativo, está expresso nos dispositivos abaixo transcritos:

Constituição do Estado do Estado do Amapá:

> Art. 115. A Procuradoria da Assembleia compete exercer a representação judicial do Poder Legislativo nas ações em que este for parte, ativa ou passiva, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado.
>
> Parágrafo único. Lei, de iniciativa da Assembleia Legislativa, disciplinará sua competência e o **ingresso na classe inicial da carreira, que para todos os fins integra a Advocacia Pública do Estado do Amapá, mediante concurso de provas ou de provas e títulos**. (grifos próprios).

Constituição do Estado do Estado do Pará:

> Art. 90. A Procuradoria da Assembleia Legislativa representará judicialmente o Poder Legislativo nas ações em que este for parte, ativa ou passivamente, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria Geral do Estado.
>
> Parágrafo único. O assessoramento da Assembleia Legislativa será prestado pela Procuradoria, Consultoria Técnica, Assessoria Técnica e Técnicos Legislativos, na forma do regimento, e o **ingresso nas carreiras acima referidas far-se-á mediante concurso público de provas e títulos**, aplicando-se-lhes o princípio do art. 30, § 1º. (grifos próprios)

Constituição do Estado do Estado de São Paulo:

> **Artigo 30 -** À Procuradoria da Assembleia Legislativa compete exercer a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Poder Legislativo.
>
> **Parágrafo único** - Lei de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa organizará a Procuradoria da Assembleia Legislativa, observados os princípios e regras pertinentes da Constituição Federal e desta Constituição, disciplinará sua competência e disporá sobre o **ingresso na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos**. (grifos próprios)

Lei Orgânica do Distrito Federal:

> **Art. 57.** O Poder Legislativo é representado por seu Presidente e, judicialmente, nos casos em que a Câmara Legislativa compareça a juízo em nome próprio, por sua Procuradoria-Geral. *(Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014).
>
> (...)
>
> § 2º O **ingresso na carreira** de Procurador da Câmara Legislativa far-se-á **mediante concurso público de provas e títulos**. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 9, de 1996, grifos próprios).

Lei nº 14.783, de 21.5.2012, do Estado de São Paulo:

> **Artigo 1º - Ficam criados, no Subquadro de Cargos Públicos do Quadro do Tribunal de Justiça, 2 (dois) cargos de Advogado**, na Tabela I, SQC-III, enquadrados no Padrão 8-A da Escala de Vencimentos - **Cargos Efetivos**, 40 horas semanais, de que trata a Lei Complementar nº 1.111, de 25 de maio de 2010.
>
> **Parágrafo único -** Para o provimento do cargo de Advogado exigir-se-á habilitação profissional em Ciências Jurídicas e inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, há pelo menos cinco anos consecutivos.
>
> (...)
>
> **Artigo 5º - As despesas resultantes da aplicação desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento-Programa vigente**, suplementadas, se necessário. (grifos próprios)

O desenvolvimento desse tema, tendo como centro de atenção a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade em que o art. 132 da Constituição foi adotado como parâmetro de controle, convida à discussão sobre o posicionamento da advocacia dos Poderes Legislativo e Judiciário no campo de atuação da *advocacia pública* e, consequentemente, de sua integração à denominada *Advocacia de Estado*, na medida em que se assenta na "relativização" do *princípio constitucional da unicidade da representação e da consultoria dos Estado e do Distrito Federal*.

O vocábulo "*relativização*" é aqui utilizado para indicar que o objeto em relação ao qual é empregado – o *princípio da unicidade orgânica da advocacia pública dos Estados e do Distrito Federal* –, não possui aplicação absoluta, sendo, portanto, limitado, conforme interpretação (relativizadora) que o Supremo Tribunal Federal conferiu ao artigo 132 da Constituição Federal, ao decidir sobre a constitucionalidade da criação, pela via normativa, de órgãos incumbidos da representação judicial e da consultoria no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Considero, para fins dessa discussão, que a "*advocacia pública*" deve ser entendida como uma *instituição pública*, porque desempenha papel de relevante interesse e utilidade para o conjunto do corpo social politicamente organizado, atuando além da mera defesa dos interesses da pessoa política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que a tenha criado, aí incluídas, as advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário, quando regularmente instituídas.

Essa ideia de que a atuação da advocacia pública ultrapassa as questões que envolvem apenas a defesa dos interesses das pessoas políticas acha-se bem sintetizada na seguinte lição doutrinária:

> *"**A Advocacia Pública dos nossos dias não tem a função estrita de defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo**. Nem é defensora dos interesses do governante do dia, nem dos interesses corporativos da Instituição. **Seu compromisso institucional e funcional é com a defesa do princípio da legalidade e, especialmente, do princípio da constitucionalidade, que significa que no Estado Democrático de Direito é a Constituição que dirige a marcha da sociedade e vincula, positiva ou negativamente, os atos do poder público. Por isso, para além de sua função de representação judicial e extrajudicial da entidade pública em que se insere (união, Estado, Distrito Federal), deve contribuir também para (a) o aperfeiçoamento das instituições democráticas** e, especificamente, para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário; **(b) a intocabilidade dos direitos fundamentais, especialmente, dos direitos sociais; (c)** a defesa da estabilidade dos funcionários contra o nepotismo que tem estado por trás da campanha contra essa garantia da função pública, pois ela é imprescindível não só como garantia de funções relevantes, mas também contra as nomeações políticas."* [28] (grifos próprios)

[28] (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 606).

Também a "*Advocacia de Estado*" é uma instituição na medida em que em seu âmbito são desenvolvidas atividades que interessam diretamente às entidades de direito público e cuja execução é entregue a um corpo qualificado de agentes, cuja atuação se volta ao fortalecimento e legitimação do Estado Democrático de Direito e, portanto, comprometida com os avanços e conquistas sociais contemplados em nossa vigente Constituição Federal[29].

1.3. Justificativa

Afinal, qual a importância de se conhecer "*como*" o Supremo Tribunal Federal interpreta o art. 132 da Constituição de 1988 de forma a excepcionar o *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria* dos Estados e do Distrito Federal, nele gravado?

---

[29] *"Ultrapassada a prevalência do conceito **orgânico** de poder, que aceitava a **divisão** do Poder Estatal entre entidades e órgãos diversos, fixa-se, hoje, a doutrina, no conceito **funcional**, que entende **uno**, o Poder, em sua **essência**, com resultado de uma concentração sócio-política, mas divisível em seu **exercício**, como produto de uma descentralização juspolítica.*
*Observe-se, nessa linha, que a Constituição brasileira de 1988, ao **organizar** o Poder Estatal, não se limitou, como o fizeram as anteriores, às descentralizações tradicionais entre os **complexos orgânicos** denominados de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, instituindo um **quarto complexo orgânico** que, embora não conformando um quarto Poder, recebeu a seu cargo a **função essencial de provedoria da justiça** perante todos os demais Poderes do Estado.*
Repise-se que o legislador constitucional não as instituiu como funções 'auxiliares', dispensáveis ou substituíveis, mas como funções 'essenciais', no sentido de serem tão imprescindíveis à existência do Estado Democrático de Direito quanto qualquer das demais do mesmo Título IV, o que as submete ao mesmo princípio da harmonia e independência entre as manifestações de Poder do Estado, consubstanciado no art. 2.º, da Constituição, e alçado a cláusula pétrea, no art. 60, § 4.º, III.
*A **essencialidade à Justiça**, insista-se pois, não se deve entender que se refira apenas à ação que desempenham perante o Poder Judiciário, ou seja, perante a 'Justiça' no sentido orgânico, mas, verdadeiramente, referida a todos os Poderes do Estado, enquanto diga respeito à realização do valor **justiça** por qualquer deles.*
*J**ustiça** está entendida, assim, no seu sentido mais amplo, condizente com todos os valores que deve **realizar** o Estado Democrático de Direito, como finalidade última do poder na vida social, sem nenhum qualificativo parcializante que possa permitir que se restrinja, de alguma forma, tanto o âmbito de atuação quanto a destinação das advocacias dos interesses constitucionalmente garantidos.*
[...]
*Em suma, no cerne dessas funções essenciais à justiça está a provedoria desse valor síntese, na promoção e defesa dos múltiplos interesses que o homem desenvolve em sua convivência, dentro ou fora do Estado, praticados nos variados tipos de **ministérios** de uma unímoda **advocacia de interesses**, aqui tomada em seu sentido lato, desdobrada no Capítulo IV, Título IV, na geral, na da sociedade, na do Estado e na dos necessitados."* (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As Provedorias de Justiça no Estado Contemporâneo*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, nº 49, 1993, p. 28-29, grifos do autor).

Essa indagação surgiu ainda na fase exploratória[30] da pesquisa, quando constatei que quase não existe produção acadêmica ou doutrinária, sobre a ampliação do espaço de atuação da advocacia pública como decorrência da interpretação dada pelo Supremo ao art. 132 da Constituição, nos casos em que validou a criação de órgãos jurídicos no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário. Em raro exemplo, Leonardo Carneiro da Cunha (2016, p. 21), assim expõe seu entendimento sobre o tema:

> "Os advogados públicos presentam as pessoas jurídicas de direito público, estando, entretanto, ligados aos Poder Executivo. Tem sido crescente a criação de cargos de Procuradores das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais. Em outras palavras, há também advogados públicos ligados ao Poder Legislativo.
>
> **Os Procuradores das Assembleias Legislativas e os Procuradores das Câmaras Municipais prestam consultoria e assessoria jurídica a tais órgãos parlamentares. Ademais, presentam-nos em juízo**.
>
> **A título exemplificativo, pode-se observar que cabe às Procuradorias dos órgãos legislativos o exame de todos os atos de concessão ou reconhecimento de direitos e vantagens dos servidores do Poder Legislativo (aposentadoria, adicionais, licenças etc.), bem como a análise de minutas de contratos e editais de licitação dos referidos órgãos legislativos (Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único) no seu relacionamento com fornecedores e prestadores de serviços**." (grifos próprios)

Em outras palavras, muito tem sido escrito sobre a advocacia pública, seu papel institucional, sua importância para o desenvolvimento normativo do Estado, dentre tantos outros aspectos, mas quase nada de significativo se produziu até agora sobre as implicações práticas, para o aprimoramento dessa mesma advocacia, da relativização do *princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados e do Distrito Federal*, em face da criação de órgãos jurídicos incumbidos da representação judicial e da consultoria das Casas Legislativa e dos Tribunais.

[30] Foi nessa fase que, após me decidir pela área de conhecimento pela qual eu tenho mais interesse, precisei fazer a escolha do campo da pesquisa e do método que viria a utilizar. Para tanto, foi necessário coletar os dados que me permitiriam construir o trabalho. Entre esses dados, busquei na literatura nacional produção acadêmica ou mesmo doutrinária que tratasse sobre a questão da criação de advocacias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, baseada ou não nos acórdãos do Supremo que relativizaram o princípio contido no art. 132 da Constituição Federal. O resultado dessa busca foi insignificante. A exceção de algumas breves referências doutrinárias e de um e outro artigos, publicados em revistas ou em sítios na internet voltados para área jurídica, mas sem conteúdo acadêmico, é insipiente o tratamento desse tema fora do âmbito do Poder Judiciário.

Com isso, deixo claro que o presente trabalho se situa em um campo que ainda possui muitos espaços a serem explorados.

O estudo de acórdãos do Supremo em relação ao tema proposto, a partir de um recorte temporal e espacial objetivamente fixados, é importante para demonstrar o estado atual em que o problema de pesquisa se encontra, por meio da identificação de aspectos como, dentre outros, a posição adotada pelos ministros quanto ao objeto de análise e também suas eventuais inclinações em relação às demais possibilidades de solução que porventura não tenham sido adotadas.

Ainda, a pesquisa permitiu extrair da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 132 da Constituição Federal, nos casos em que relativizou o princípio nele expresso, o seu alcance prático sobre o campo de atuação da advocacia pública[31].

Todo o trabalho foi desenvolvido com o objetivo de estimular e sedimentar a ideia de que também as carreiras jurídicas criadas no âmbito de Casas Legislativas e Tribunais desempenham *funções essenciais à Justiça*, sendo que o seu exercício, por advogados próprios, tanto no que respeita à representação judicial quanto à consultoria, possui as responsabilidades agravadas, porque necessárias à manutenção do próprio equilíbrio democrático, na medida em que a presença e atuação do referido corpo jurídico serve à proteção da autonomia e das prerrogativas daqueles Poderes.

Este trabalho também pretende ser uma contribuição para os esforços que, no contexto da discussão sobre a institucionalização de advocacias públicas especiais, fora da hipótese fixadas pelos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, estão sendo empregados no sentido da uniformização legislativa e jurisprudencial sobre o tema.

---

[31] Ganha especial importância essa questão nas hipóteses em que se reconhece *capacidade judicial* para que as Casas Legislativas e os Tribunais possam estar em juízo, porquanto sua representação é exercida por advogados integrantes de seus próprios órgãos jurídicos (Procuradorias ou Advocacias).

Exemplo disso, no campo legislativo, é a *Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 214, de 2003*[32].

Por outro lado, no campo jurisprudencial, tem-se a *proposta de edição de Súmula Vinculante nº 18*, da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil – UNAFE, com a seguinte redação:

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

---

[32] A PEC nº 214/2003 iniciou no Senado e, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados, onde foi constituída Comissão Especial para sua análise e, sob a relatoria do Deputado Paulo Abi-Ackel, recebeu parecer favorável à criação das advocacias e das consultorias do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tendo sido apresentado o texto substitutivo, do qual destaco os seguintes trechos:
"***SUBSTITUTIVO*** *ADOTADO PELA COMISSÃO ESPECIAL À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 214-A, DE 2003*
Acrescenta os arts. 47-A e 49-A e altera os arts. 51, 52, 71 e 131 da Constituição Federal, ***para instituir as advocacias e as consultorias do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.***
(...)
Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 47-A e 49-A:
(...)
"Art. 49-A. ***A representação judicial e extrajudicial do Congresso Nacional****, na defesa de sua autonomia e independência,* ***assim como sua consultoria e seu assessoramento jurídico, serão exercidos pelos advogados do Senado Federal.****"*
Art. 2º Os arts. 51, 52, 71 e 131 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 51. .....
Parágrafo único. ***A representação judicial e extrajudicial da Câmara dos Deputados****, na defesa de sua autonomia e independência,* ***assim como sua consultoria e seu assessoramento jurídico, serão exercidos por seus advogados, organizados em carreira nos termos do art. 132.****" (NR)*
"Art. 52. .....
(...)
§ 2º ***A representação judicial e extrajudicial do Senado Federal****, na defesa de sua autonomia e independência,* ***assim como sua consultoria e assessoramento jurídico, serão exercidos por seus advogados, organizados em carreira nos termos do art. 132.****" (NR)*
"Art. 71. .....
§ 5º ***A representação judicial e extrajudicial do Tribunal de Contas da União****, na defesa de suas competências, assim como sua consultoria e assessoramento jurídico****, serão exercidos por seus advogados, organizados em carreira nos termos do art. 132.****" (NR)*
"***Art. 131.*** *.....*
§ 4º A representação judicial e extrajudicial prevista no caput será exercida pela Advocacia-Geral da União, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 49-A, 51, 52 e 71.*" (NR)*
Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação." (grifos próprios)

No interesse dessa proposta, a Associação Nacional de Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – ANPAL, dentre outras entidades interessadas, requereu seu ingresso no feito e propôs, com fundamento na interpretação relativizadora do art. 132 da Constituição Federal adotada pelo Supremo, a seguinte redação alternativa:

> *"O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados, no Distrito Federal, e nos Municípios, nestes onde houver, nos Poderes Legislativo e Judiciário e nos órgãos dotados de autonomia constitucional, assim como nas entidades autárquicas e fundacionais públicas, constitui atividade exclusiva de advogados públicos efetivos, organizados em carreira."*

Essas iniciativas bem demonstram a atualidade do tema tratado neste trabalho.

2. METODOLOGIA

A metodologia empregada nesta pesquisa teve por objetivo alcançar uma melhor compreensão sobre os fundamentos que levaram o Supremo Tribunal Federal a relativizar o princípio que consta do art. 132 da Constituição da República.

Para tanto, conforme delineado abaixo, foi selecionado universo de acórdãos de um mesmo "decisor" (o Supremo Tribunal Federal), sobre um problema jurídico determinado (interpretação dada ao art. 132 da CF, em face da criação de órgãos jurídicos nos Poderes Legislativo e Judiciário).

2.1. Seleção dos acórdãos

2.1.1. Critérios de seleção

Para responder à pergunta da pesquisa analisei apenas acórdãos nos quais o Supremo decidiu sobre a constitucionalidade da criação, por via normativa, de órgãos jurídicos, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, incumbidos de sua representação judicial e consultoria.

Para selecionar o material necessário estabeleci três *restrições*: uma relativa à *fonte da pesquisa*, outra *de ordem temporal*, e a última quanto ao *local onde a pesquisa foi realizada*.

Quanto à *fonte*, restringi minha pesquisa à *jurisprudência* do Supremo Tribunal Federal, já que a pergunta proposta está voltada para compreensão do entendimento desse Tribunal, de forma a abarcar:

(a) acórdãos (somente decisões do Plenário[33])

(b) proferidos no julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs – e de Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADCs.

(c) tendo como parâmetro de controle o art. 132, da CF,

(d) em face da criação normativa de órgãos de representação judicial e consultoria no âmbito do Poder Legislativo (Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal) e do Poder Judiciário (Tribunais).

Quanto ao aspecto *de ordem temporal* restringi a pesquisa, exclusivamente, à *jurisprudência* que, atendidos os critérios anteriores, **(e)** foi produzida após o advento da Constituição Federal de 1988.

Quanto à terceira restrição, **(f)** a pesquisa foi realizada única e diretamente na página do Supremo na internet (http://portal.stf.jus.br), através da aba "*Jurisprudência*" e depois "*Pesquisa*".

A pesquisa possui como fonte de dados documentos escritos e oficiais, do Supremo, o que a caracteriza como uma *pesquisa documental*.

2.1.2. Termos de busca

Em um primeiro momento de seleção do material realizei a busca sem utilizar "*operadores*" (adj, prox, ou, etc.).

[33] A opção por analisar exclusivamente decisões do Plenário do Supremo Tribunal Federal se justifica por duas razões: (i) porque esse órgão detém competência originária para decidir sobre Ações Diretas de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em desacordo com a Constituição Federal (sendo esse também um dos critérios de seleção do material da pesquisa), conforme estabelece o art. 102, I, a, da Constituição e o art. 5º, VII, do Regimento Interno do Supremo, e (ii) porque a pesquisa objetiva compreender a forma como o Supremo decide sobre o tema proposto e os acórdãos do Plenário são os documentos que, em tese, exprimem a posição da Corte como um todo.

Primeiramente, utilizei os termos de busca PROCURADORIA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Retornaram vinte e dois acórdãos. Destes, um foi excluído por não ter sido proferido em julgamento de ADI ou ADC e outros dezoito por não atenderem, conjuntamente, aos demais critérios de seleção previamente fixados (cf. letras *a* à *e*, acima). Restaram os acórdãos proferidos nas **ADIs 94-RO**, **825-AP** e **1.557-DF**.

Em outro momento, utilizei os termos de busca ASSESSORIA JURÍDICA PODER JUDICIÁRIO REPRESENTAÇÃO JUDICIAL sem que a consulta oferecesse qualquer resultado.

Busquei pelos termos ADVOCACIA PODER JUDICIÁRIO, sendo oferecidos cento e cinco resultados, os quais, por não atenderem aos critérios de seleção, foram descartados.

Alterei os termos para PROCURADOR ADVOGADO ASSESSORAMENTO JURÍDICO PODER JUDICIÁRIO. Retornaram quatro acórdãos. Destes, um foi excluído por não ter sido proferido em julgamento de ADI ou ADC e outros dois por não atenderem, conjuntamente, aos demais critérios de seleção (cf. letras *a* à *e*, acima). Restou o acórdão proferido na **ADI 5.024-SP**.

Ainda, procedi nova pesquisa com os termos de busca CONSTITUIÇÃO REPRESENTAÇÃO ASSESSORAMENTO JURÍDICO PODER LEGISLATIVO PODER JUDICIÁRIO. Retornaram cinco acórdãos. Destes, um foi excluído por não ter sido proferido em julgamento de ADI ou ADC e outros dois por não atenderem, conjuntamente, aos demais critérios de seleção que foram previamente estabelecidos. Restaram os acórdãos proferidos nas **ADIs 1.557-DF** (já selecionado com base em parâmetro anteriormente indicado) e **175-PR**[34].

[34] Esse acórdão responde apenas parcialmente aos critérios de seleção dos julgados, porque não foi proferido no julgamento de ADI ajuizada, especificamente, contra a criação de órgão jurídico no Legislativo ou Judiciário.

Em momento posterior à seleção desses acórdãos realizei outra pesquisa, utilizando "*operadores*" e ampliando os "*termos de busca*", com a finalidade de confirmar os resultados obtidos e, se possível, obter outros acórdãos que atendessem aos critérios de seleção, conforme adiante demonstrado:

a) PROCURADORIA *e* REPRESENTAÇÃO JUDICIAL *mesmo* (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA *ou* CÂMARA LEGISLATIVA). Retornaram oito acórdãos. Destes, um foi excluído por não ter sido proferido em julgamento de ADI ou ADC e outros três por não atenderem, conjuntamente, aos demais critérios de seleção previamente definidos. Restaram os acórdãos proferidos nas **ADIs 94-RO**, **825-AP**, **1.557-DF** e **1.557 MC-DF.**

b) ASSESSORIA JURÍDICA *e* PODER JUDICIÁRIO *mesmo* REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. Retornaram três acórdãos. Destes, um foi excluído por não ter sido proferido em julgamento de ADI ou ADC e outro por não atender, conjuntamente, aos demais critérios de seleção previamente definidos. Restou o acórdão proferido na **ADIs 5.024-SP.**

c) ASSESSORIA JURÍDICA *mesmo* PODER JUDICIÁRIO *e* REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. Retornaram dois acórdãos. Destes, um foi excluído por não ter sido proferido em julgamento de ADI ou ADC e outro por não atender, conjuntamente, aos demais critérios de seleção.

d) ADVOCACIA *mesmo* PODER JUDICIÁRIO. Retornaram trinta e um acórdãos. Destes, dezessete foram excluídos por não terem sido proferidos em julgamento de ADI ou ADC e outros doze por não atenderem, conjuntamente, aos demais critérios de seleção previamente definidos. Restaram os acórdãos proferidos nas **ADIs 5.024-SP** e **1.557-DF** (já selecionados com base em termos de busca anteriores).

e) (PROCURADOR *ou* ADVOGADO) *e* ASSESSORAMENTO *mesmo* PODER JUDICIÁRIO. Retornaram nove acórdãos. Destes, um foi excluído por não ter sido proferido em julgamento de ADI ou ADC e outros cinco por não atenderem, conjuntamente, aos demais critérios de seleção previamente definidos. Restaram os acórdãos proferidos nas **ADIs 5.024-SP** e **1.557-DF** e **175-PR** (já selecionado com base em termos de busca anteriores).

f) CONSTITUIÇÃO *e* REPRESENTAÇÃO *e* ASSESSORAMENTO JURÍDICO *e* (PODER LEGISLATIVO *ou* PODER JUDICIÁRIO). Retornaram oito acórdãos. Destes, seis foram excluídos por não atenderem, conjuntamente, aos critérios de seleção. Restaram os acórdãos proferidos nas **ADIs 5.024-SP** e **1.557-DF** (já selecionados com base em termos de busca anteriores).

g) (ART. 132 *ou* ARTIGO 132) *prox4* CONSTITUIÇÃO *e* UNICIDADE DE REPRESENTAÇÃO. Nenhum resultado foi encontrado

h) (ART. 132 *ou* ARTIGO 132) *prox4* CONSTITUIÇÃO *e* REPRESENTAÇÃO *e* (JUDICIÁRIO *ou* LEGISLATIVO). Nenhum resultado foi encontrado

i) (ART. 132 *ou* ARTIGO 132) *prox4* CONSTITUIÇÃO *e* CONSULTORIA. Nenhum resultado foi encontrado.

Como se vê, a seleção de jurisprudência com "*operadores*" apresentou resultados exatamente iguais àqueles que foram obtidos sem o uso dessa opção, o que confere significativo grau de confiabilidade à pesquisa porque reduz o risco de seu resultado ficar comprometido em face da ausência de análise de outros acórdãos que, eventualmente, pudessem atender aos critérios de seleção originariamente fixados.

Em suma, foram selecionados os seguintes acórdãos com conteúdo relevante para subsidiar a pesquisa:

<table>
<tr><th colspan="2">ACÓRDÃOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE</th></tr>
<tr><th>QUE RESPONDERAM A TODOS OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO</th><th>QUE RESPONDEU PARCIALMENTE AOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO</th></tr>
<tr><td>ADI 1557 (interposta contra dispositivos da <u>Lei Orgânica do DF</u>)</td><td rowspan="4">ADI 175 (interposta contra dispositivos da <u>CE do Paraná</u>)</td></tr>
<tr><td>ADI 94 (interposta contra dispositivos da <u>CE de Rondônia</u>)</td></tr>
<tr><td>ADI 5024 (interposta contra a <u>Lei nº 14.783/2012, do Estado de São Paulo</u>)</td></tr>
<tr><td>ADI 825 (interposta contra dispositivos da <u>CE do Amapá</u></td></tr>
</table>

Conforme pode ser observado, considerei que um único acórdão, o que foi proferido no julgamento da **ADI 175-PR**, embora não tenha atendido integralmente aos critérios de seleção[35], continha elementos que contribuíam para responder à pergunta da pesquisa.

É importante registrar que na fase da pesquisa de jurisprudência não identifiquei, além de ações diretas de inconstitucionalidade, outra espécie de ação que tivesse sido proposta com o objetivo de discutir a questão da criação de órgãos de representação judicial e consultoria no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Por essa razão, ainda que as ações diretas de constitucionalidade tenham sido incluídas nos filtros aplicados, a análise do material selecionado ficou restrita àquela única espécie de ação.

2.2. Método de análise e dados coletados

Para o desenvolvimento da pesquisa apliquei o método qualitativo, pelo qual foi possível, mediante procedimento de análise descritiva[36] dos acórdãos selecionados, organizados em ordem cronológica de acordo com a data do julgamento, realizar um mapeamento dos fundamentos adotados pelo Supremo na interpretação do princípio da *unicidade de representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*.

Para tanto, os acórdãos foram analisados de forma individualizada, de modo a identificar como o Supremo Tribunal Federal interpretou o art. 132 da Constituição Federal em face da criação de órgãos jurídicos no âmbito do Poder Legislativo (Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal) e do Poder Judiciário (Tribunais).

---

[35] A referida ADI, ao contrário das demais, não foi proposta com o objetivo de questionar a criação de órgãos de representação judicial e consultoria no âmbito do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, motivo pelo qual atende apenas em parte aos critérios de seleção do material da pesquisa (acórdãos).

[36] Por análise descritiva entenda-se que a jurisprudência selecionada foi analisada e registrada do modo mais amplo possível, mas sem qualquer interferência ou mesmo emissão de juízo de valor quanto ao seu conteúdo.

Em outras palavras: a análise do material selecionado permitiu a identificação dos elementos narrativos com os quais os ministros do Supremo construíram seus argumentos.

Com esse objetivo, realizei uma leitura analítica[37] dos acórdãos selecionados, orientado pelas seguintes subperguntas:

a) Qual(is) o(s) fundamento(s) apontado(s) pelos ministros do STF, ao interpretar o art. 132 da Constituição Federal, levaram à relativização do princípio da unicidade de representação judicial e consultoria dos Estados e do Distrito Federal?

a.1) Os ministros fizeram referências normativas? Quais?

a.2) Foram feitas referências doutrinárias/teóricas/acadêmicas? Quais?

a.3) Foram feitas referências à jurisprudência? Quais?

a.4) Foram feitas referências históricas? Quais?

a.5) Os ministros justificam a mudança de entendimento em relação aos casos em que o Supremo afirma a incidência do princípio que consta do art. 132 da Constituição? Como?

b) Qual a técnica de controle de constitucionalidade adotada pelo Supremo em cada julgamento, conforme indicado no dispositivo de cada acórdão?

c) Dos acórdãos em que se operou a relativização do princípio contido no art. 132 da Constituição Federal pode-se extrair limites à atuação das advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário?

---

[37] Por meio de uma leitura analítica realiza-se o exame sistemático dos elementos que compõem os acórdãos, com a finalidade de desvendar a motivação de cada julgador, compreender como o todo foi organizado e ordenar os resultados obtidos. Nesse sentido: *"A realização da leitura estrutural ou analítica permite ter uma compreensão global do texto, organizando as ideias referentes ao texto em quatro eixos: gênero, assunto, divisão e problema. A partir dessa leitura é possível determinar em linhas gerais os argumentos centrais do capítulo, livro, artigo, etc. Por isso, a leitura estrutural pode ser um bom instrumento para a primeira abordagem sobre um tema desconhecido, revelando seu conteúdo de forma sistematizada. Vale frisar que a leitura estrutural pode ser feita em diversos tipos de textos lidos pelos alunos de uma faculdade de direito: livros, artigos, teses e até uma decisão judicial simples ou complexa."* (CORRÊA, Ana Maria e outros. Oficina de Leitura. FGV Direito Rio, 2015, p. 24-25).

Ainda, no nível de sistematização, agrupei as perguntas para serem respondidas em relação a cada acórdão isoladamente considerado, conforme quadro abaixo[38]:

<table>
<tr><td>ADI</td><td colspan="3">REQUERENTE:
REQUERIDO:
RELATOR(A):</td></tr>
<tr><td>DISPOSITIVO(S) QUESTIONADO(S) (apenas no que diz respeito ao objeto da pesquisa)</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>PARÂMETRO DE CONTROLE</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>FUNDAMENTO(S) DO ACÓRDÃO</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">REFERÊNCIAS NORMATIVAS</td><td colspan="2">CONSTITUCIONAIS</td><td>INFRACONSTITUCIONAIS</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">OUTRAS REFERÊNCIAS</td><td>JURISPRUDENCIAIS</td><td>DOUTRINÁRIAS</td><td>HISTÓRICAS</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>JUSTIFICATIVA PARA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO DO ART. 132 DA CF</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>TÉCNICA DE CONTROLE</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>LIMITES À ATUAÇÃO DAS ADVOCACIAS DOS PODERES LEGISLATIVO (OU JUDICIÁRIO) EM FACE DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTIDO NO ART. 132 DA CF</td><td colspan="3"></td></tr>
</table>

[38] As respostas constam do anexo desta monografia, ao final, apresentadas em cinco quadros, que correspondem, cada um, aos acórdãos individualmente analisados.

3. RESULTADOS

Com base na metodologia exposta foi possível compreender "*como*" o Supremo Tribunal Federal passou a interpretar o art. 132 da Constituição Federal em face da criação, pela via normativa, de órgãos jurídicos voltados para representação e consultoria dos Poderes Legislativo e Judiciário, portanto, fora da prescrição literal do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido, os resultados obtidos a partir da leitura analítica dos acórdãos selecionados são apresentados na sequência, conforme os parâmetros de análise previamente fixados.

3.1. Relativos aos fundamentos dos acórdãos analisados

A primeira ideia que se extrai dos acórdãos analisados é que a advocacia pública dos Estados-membros e do Distrito Federal é dotada de unicidade orgânica.

Nos votos dos ministros está presente, em primeiro lugar, e de forma enfática, o entendimento de que tanto a representação judicial quanto a consultoria, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, competem com exclusividade aos seus respectivos procuradores, conforme prescreve o art. 132 de nossa Carta Política[39], comportando essa prescrição uma única exceção, que respeita especificamente à atividade de consultoria, e que também possui estatura constitucional, uma vez que foi inserida no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT[40].

[39] Entendimento do qual emerge o *princípio da unicidade da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados e do Distrito Federal*.
[40] Cf. nota de rodapé 3.

Essa interpretação, que nada mais é do que a reafirmação do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de diversas ações direta de inconstitucionalidade[41], nas quais o art. 132 da Constituição também foi adotado como parâmetro de controle, está bem exposta no seguinte trecho do voto da Ministra Ellen Gracie, relatora, na ADI 1.557-DF:

> As balizas fixadas por esta Corte neste tema indicam o reconhecimento de que, **sem dúvida, as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal são exclusivamente responsáveis pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses de suas respectivas unidades federadas.** Neste sentido, consignou o eminente Min. Gilmar Mendes que ***'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 Constituição'*** (ADI 1.679-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 8.10.2003, DJ 21.11.2003, p. 40, grifos próprios)

No julgamento da ADI 825-AP, que teve como relator o Ministro Alexandre de Moraes, esse mesmo entendimento está presente na ementa do acórdão:

> 2. **A jurisprudência desta Corte reconhece o princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal**, independentemente da natureza da causa. **A existência de consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais somente é admitida se sua existência for anterior à Constituição Federal (art. 69 do ADCT)**. (ADI 825-AP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25.10.2018, DJe 27.6.2019, pp. 216-217, grifos próprios)

Feita essa ressalva, os acórdãos estudados revelam que, além da exceção expressamente fixada no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a qual diz respeito especificamente à atividade de consultoria, outra foi implementada pela Suprema Corte brasileira, mediante interpretação construtiva[42] do art. 132 da Constituição Federal.

---

[41] Nessas ações diretas (cf. nota de rodapé 9) se discutia a constitucionalidade da criação de órgãos jurídicos, mas não no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário.

[42] Sobre interpretação construtiva veja-se a "*Contextualização do problema da pesquisa*", na seção 1.2, do Capítulo 1, desta monografia.

Conforme demonstrei adiante, concluí que a jurisprudência do Supremo, nos casos em que a Corte discutiu sobre a criação de órgãos jurídicos no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, está assentada na prevalência de um princípio constitucional[43] – o *princípio da separação dos Poderes*.

De fato, por constituir-se em um princípio constitucional fundamental[44] a separação dos poderes se impõe com peso maior sobre o *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*, o qual, para fins de diferenciação, não se inclui entre aqueles princípios fundamentais, podendo ser inserido entre os princípios institucionais, na classificação proposta por José Afonso da Silva[45].

Verifiquei, no entanto, que, nos acórdãos analisados, os ministros não chegaram a afirmar esse entendimento de forma expressa, por meio de uma ponderação clássica[46] entre princípios constitucionais, conforme suposição que fiz ao propor a hipótese da pesquisa.

---

[43] Veja a seguinte lição doutrinária quanto ao sentido da expressão '*princípio constitucional*': "*Após longo processo evolutivo, consolidou-se na teoria do Direito a ideia de* ***que as normas jurídicas são um gênero que comporta****, em meio a outras classificações,* ***duas grandes espécies: as regras e os princípios. Tal distinção tem especial relevância no tocante às normas constitucionais.*** *O reconhecimento da distinção qualitativa entre essas duas categorias e a atribuição de normatividade aos princípios, são elementos essenciais do pensamento jurídico contemporâneo.* ***Os princípios – notadamente os princípios constitucionais – são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico.*** *Em sua trajetória ascendente, os princípios deixaram de ser fonte secundária e subsidiária do Direito para serem alçados ao centro do sistema jurídico. De lá irradiam-se por todo o ordenamento, influenciando a interpretação e aplicação das normas jurídicas em geral e permitindo a leitura moral do Direito*." (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2018, pp. 241-242, grifos próprios).

[44] **"Os *princípios constitucionais fundamentais* são os *princípios políticos constitucionais***, positivados em normas-princípios que 'traduzem as opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição', segundo Canotilho, ou decisões políticas fundamentais sobre a particular forma de existência política da Nação, na concepção de Carl Schmitt, que constam dos arts. 1º 1 5º, integrantes do Título I da CF." (SILVA, José Afonso da. *Teoria do Conhecimento Constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 653-654, grifos próprios).

[45] **Princípios institucionais ou regionais "São os que regem e modelam o sistema normativo das instituições constitucionais,** como os princípios regedores da Administração Pública (art. 37), os princípios do processo legislativo (arts. 61 e ss.), os princípios institucionais do Ministério Público (art. 127, § 1º: unidade, indivisibilidade e independência funcional), (...)", entre os quais pode ser incluído o princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal (art. 132, grifos próprios).

[46] Mediante ponderação clássica ou explícita o julgador, analisando o caso concreto, identifica expressamente as normas relevantes em conflito e decide qual a de maior peso dentre elas e que, portanto, deverá preponderar na solução do litígio.

Em um único acórdão pesquisado encontrei expressa referência ao princípio da separação dos Poderes, feita de maneira bastante superficial, como fundamento hábil a dar suporte ao entendimento favorável à criação de órgão jurídico como exceção à prescrição do art. 132 da Constituição.

É o que está contido na seguinte passagem do voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 1.557-DF, ao acompanhar o entendimento da relatora, Ministra Ellen Gracie, quanto à possibilidade da Câmara Legislativa do Distrito Federal instituir órgão jurídico próprio com competência para exercer sua representação judicial, consultoria e assessoramento:

> Nesta medida exata em que pôs a eminente Relatora, creio legítima a criação questionada, de Procuradoria da Câmara Legislativa. No tema, dou prevalência ao princípio fundamental da separação dos poderes, ao que, para minha leitura, minha pobre leitura, pareceria como interpretação, **a contrario sensu**, da literalidade do art. 132 da Constituição. (pp. 53-54, negrito original, traçado próprio).

No entanto, é possível extrair dos acórdãos pesquisados a relativização do *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*, que consta do art. 132 da Constituição Federal, porque os ministros do Supremo, ainda que não o tenham dito expressamente, fizeram constar de seus votos outras ideias atreladas à noção de separação de Poderes, que deveriam ser resguardadas, como *independência entre Poderes*, *autonomia entre Poderes*, *prerrogativas institucionais dos Poderes*, *atividade funcional dos Poderes* e *defesa da independência do Poder*[47].

Essas ideias servem de apoio ao fundamento para relativização do princípio que consta do art. 132 da Constituição, presente em todos os acórdãos analisados, que pode ser assim sintetizado: entes despersonalizados, como as Casas Legislativas e os Tribunais, são dotados de *capacidade judiciária*, atributo que lhes permite promover, segundo sua própria vontade, a tutela jurisdicional de seus interesses, inclusive mediante atuação de órgãos jurídicos criados para essa específica finalidade[48].

---

[47] Veja-se essas posições na análise individualizada dos acórdãos, ao final deste Capítulo.
[48] Veja-se essas posições na análise individualizada dos acórdãos, ao final deste Capítulo.

Na decisão definitiva da ADI 175-PR o relator, Ministro Octavio Gallotti, assim sintetizou esse entendimento:

> É 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 dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembléia e Tribunais). (sic) (p. 27, grifos próprios).

Considero o acórdão proferido no julgamento da ADI 175-PR paradigmático (razão pela qual ele compõe o universo de análise da pesquisa), no que respeita à relativização do *princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados e do Distrito Federal*, uma vez que o entendimento antes transcrito viria a ser expressamente adotado em todos os acórdãos que resolveram questão relacionada com a criação de órgãos jurídicos no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário[49].

No entanto, esse entendimento sobre a capacidade processual de órgãos despersonalizados não é uma novidade para o Supremo.

A tese da *capacidade judiciária* de órgãos despersonalizados já tinha sido aplicada pela jurisprudência brasileira, com os mesmos fundamentos presentes na lição do ex-Ministro do Supremo, Victor Nunes Leal[50] (STF, 1960-1969), conforme assim lembrado pelo Ministro Sepúlveda Pertence para fundamentar seu voto no julgamento da ADI 1.557-DF:

---

[49] Apenas no julgamento da ADI 5.024-SP não há expressa referência ao acórdão proferido no julgamento da ADI 175-PR.

[50] Em comentários à acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no julgamento do MS nº 55, de 1948, em que se discutiu se as Câmaras Municipais poderiam ser parte ou, em outras palavras, se têm personalidade judiciária, Vitor Nunes Leal sustentou: "*Parece-nos, **data venia**, que é impossível negar certos direitos das câmaras municipais, reconhecidos em texto expresso das constituições estaduais e das chamadas leis orgânicas dos municípios. Não resta dúvida de que a câmara de vereadores é apenas um órgão do município, incumbido da função deliberativa na esfera local. Sendo, entretanto, um órgão **independente** do prefeito no nosso regime de divisão de poderes (que projeta suas conseqüências na própria esfera municipal), sua competência privativa envolve, necessariamente, **direitos**, que não pertencem individualmente aos vereadores, mas a toda a corporação de que fazem parte. Se o prefeito, por exemplo, viola esses direitos, não se pode conceber que não haja no ordenamento jurídico positivo do país um processo pelo qual a câmara dos vereadores possa reivindicar suas prerrogativas*". (LEAL, Victor Nunes. *Câmara de Vereadores* - capacidade processual - mandado de segurança. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 15, p. 46-65, jan. 1949, grifos do autor).

> *Uma vez analisei, detidamente, no MS 21.239 (RTJ 147/104) – o que a jurisprudência brasileira legitimou, mediante o que Victor Nunes chamava de 'capacidade judiciária' de órgãos despersonalizados, especificamente, das câmaras municipais -, à utilização do mandado de segurança como forma de solução de conflitos entre diferentes órgãos e poderes do Estado.*
>
> *O que demanda a possibilidade de que os órgãos ou poderes em conflito disponham de representação judicial própria."* (p. 53)

Esse mesmo entendimento está presente no voto do ministro Edson Fachin, no julgamento da ADI 825-AP, com o objetivo de expor sua posição favorável ao reconhecimento da "*capacidade postulatória ativa e passiva*" da Assembleia Legislativa, oportunidade em que transcreveu a seguinte lição doutrinária de Leonardo Carneiro da Cunha.

> *Enfim, a Assembleia Legislativa e a câmara Municipal detêm capacidade jurídica, não se pode dizer que é limitada àqueles atos acima mencionados. Se se tem capacidade jurídica, não se pode limitá-la. Tendo capacidade jurídica, tais órgãos legislativos são sujeitos de direito, valendo dizer que ostentam a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações, de sorte que podem ser parte em juízo, figurando como autores ou réus em processos judiciais.*
>
> *Muitas vezes, as demandas são propostas pelo ou em face do Estado ou do Município, e não por ou em face de órgãos legislativos ou entes despersonalizados que os integram, não porque a esses órgãos falte capacidade jurídica. Não é isso. Tais órgãos têm, impõe-se reafirmar, capacidade jurídica. O que eles não têm – na grande maioria das demandas – é legitimidade para figurar no polo ativo ou no polo passivo da causa.* (CUNHA, Leonardo Carneiro. *Fazenda Pública em Juízo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 19).

Por tudo isso, concluí que ao construir essa interpretação em torno do art. 132 da Constituição Federal, legitimando a criação e atuação de advocacias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Supremo Tribunal Federal não produziu argumento ou fundamento inédito, mas apenas abraçou tese já de longa data reconhecida e acolhida por sua própria jurisprudência.

Excetuadas as citações feitas pelos Ministro Sepúlveda Pertence e Edson Fachin a Victor Nunes Leal e Leonardo Carneiro da Cunha não identifiquei nos acórdãos pesquisados qualquer outra referência à entendimento doutrinário, acadêmico, ou mesmo referência histórica, como contribuição para construção constitucional em torno do art. 132 da Carta da República.

As referências normativas restringem-se ao art. 131 da Constituição Federal, porque também ali é identificada a presença do princípio da unicidade da representação judicial, em face da União, por sua advocacia e, ainda, ao art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em face da exceção nele prevista em relação à regra do art. 132[51].

3.2. Relativos à técnica de controle adotada

Extraí do material analisado que não houve uniformidade quanto à técnica de controle de constitucionalidade adotada pelo Supremo.

Apesar de os dispositivos que tiveram a constitucionalidade questionada em cada uma dessas ações não estarem redigidos da mesma forma eles tratam da mesma matéria: a criação de órgãos jurídicos para exercerem a representação judicial e a consultoria no âmbito dos Poderes Legislativo ou Judiciário[52].

Prevaleceu como técnica decisória voltada ao controle de constitucionalidade de normas infraconstitucionais, em três dos cinco acórdãos estudados[53], a interpretação conforme[54]-[55], com declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto[56].

---

[51] Nos quadros que constam do anexo, ao final, esse dado está objetivamente demonstrado.
[52] Veja-se essas posições na análise individualizada dos acórdãos, ao final deste Capítulo.
[53] São eles os acórdãos proferidos nas ADIs 175-PR, 1.557-DF, 94-RO, 5.024-SP e 825-AP.
[54] Veja-se essas posições na análise individualizada dos acórdãos, ao final deste Capítulo.
[55] Na lição de Luís Roberto Barroso são as seguintes as características da interpretação conforme à Constituição:
"1) Trata-se da escolha de uma interpretação da norma legal que a mantenha em harmonia com a Constituição, em meio a outra ou outras possibilidades interpretativas que o preceito admita.
2) Tal interpretação busca encontrar um sentido possível para a norma, que não é o que mais evidentemente resulta da leitura de seu texto.
3) Além da eleição de uma linha de interpretação, procede-se à exclusão expressa de outra ou outras interpretações possíveis, que conduziriam a resultado contrastante com a Constituição.
4) Por via de consequência, a interpretação conforme a Constituição não é mero preceito hermenêutico, mas, também, um mecanismo de controle de constitucionalidade pelo qual se declara ilegítima uma determinada leitura da norma legal" (BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 175).
[56] Na declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto ocorre a declaração de inconstitucionalidade de uma hipótese de incidência ou aplicação de uma norma que é constitucional quando aplicada a outras situações. A vigência da norma impugnada é preservada ao fundamento de que ela abriga outras hipóteses de aplicação além daquela considerada inconstitucional.

Nos dois acórdãos remanescentes, proferidos nos julgamentos das ADIs 175-PR e 94-RO, o Supremo deu outra solução: declarou a constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Os ministros decidiram, por unanimidade, as ações diretas 175-PR, 94-RO e 5.024-SP[57].

A decisão proferida na ADI 1.557-DF não foi unânime, tendo o Ministro Marco Aurélio manifestado o seguinte entendimento, contra a posição da maioria da Corte:

> Estou apenas exteriorizando o juízo que faço da Carta da República. E em vista desses dispositivos, desses textos, da mens legis e do objetivo da norma, principalmente a do artigo 132 – procurei fazer o cotejo entre o artigo 131 e o 132 do corpo permanente, e, ainda, o artigo 69 do ADCT -, **concluo que não pode haver outra procuradoria atuando na consultoria e na representação da Unidade, senão a Procuradoria do Estado**. Ou seja, não concebo uma procuradoria do Poder Judiciário, uma procuradoria do Poder Legislativo e outra do Executivo. É esse o enfoque. (p. 50-51, grifos próprios).

Em julgamentos posteriores sobre esse mesmo tema o Ministro Marco Aurélio viria a mudar sua posição, passando a votar de acordo com a tese vencedora, conforme se verifica nas ADIs 94-RO, 5.024-SP e 825-AP.

Nesse sentido o seguinte trecho do voto por ele proferido no julgamento da ADI 825-AP:

> No tocante à atuação da Procuradoria da Assembleia, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, como também o Judiciário, integram o ente federado. E nos vem do artigo 132 da Constituição Federal, mencionado pelo ministro Ricardo Lewandowski, que a representação do ente federado "gênero", apanhado os Três Poderes, é dos Procuradores do Estado. Claro que se pode caminhar para a interpretação conforme, admitindo-se a representação pela Procuradoria da Assembleia quando surja conflito entre os Poderes do Estado: o Legislativo e o Executivo. Geralmente esses conflitos surgem no campo das prerrogativas da Assembleia. Acompanho, nessa parte, o Relator. (pp. 301-302).

Dá mesma forma, não houve unanimidade no julgamento da ADI 825-AP. O Ministro Edson Fachin divergiu do entendimento do relator quanto a dar *interpretação conforme* ao dispositivo da Constituição do Estado do Amapá impugnado e votou pela declaração de sua constitucionalidade.

---

[57] Em nota de rodapé das tabelas que constam do Anexo está indicado os Ministro que participaram do julgamento.

A divergência, acompanhada pela Ministra Rosa Weber, foi assim manifestada:

> Em relação à proposta do i. Relator de concessão de "*interpretação conforme à Constituição ao art. 115 do mesmo diploma normativo, de modo a excluir do plexo de competências e de representação judicial pela Procuradoria da Assembleia Legislativa as causas não relacionadas à defesa das prerrogativas institucionais da respectiva casa,*" entende-se o dispositivo hígido, sendo desnecessário qualquer exclusão de significado.
>
> (...)
>
> O dispositivo que preconiza competir à Procuradoria da Assembleia exercer a representação judicial do Poder Legislativo nas ações em que este for parte, ativa ou passiva, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado, não destoa da ordem constitucional ou da legislação processual regente. (p. 244 e 246-247).

Essa posição dos Ministros Edson Fachin e Rosa Weber é diferente daquela por eles manifestada no julgamento da ADI 5.024-SP, quando acompanharam o voto do Ministro Roberto Barroso, relator, para dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 14.783/2012 do Estado de São Paulo.

Nos casos analisados, não constatei diferença entre a declaração de constitucionalidade, adotada no julgamento das ADIs 175-PR e 94-RO, e a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto (interpretação conforme), verificada no julgamento das ADIs 1.557-DF, 5.024-SP e 825-AP, quanto aos limites que foram estabelecidos, como decorrência da relativização do *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados e do Distrito Federal*, em relação à representação judicial e a consultoria exercidas pelas advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário, conforme será especificamente demonstrado no tópico a seguir.

3.3. Relativos aos limites de atuação das advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário em face da relativização do princípio contido no art. 132 da Constituição Federal.

A expressão "*limites de atuação das advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciários em face da relativização do princípio contido no art. 132 da Constituição Federal*" possui um sentido objetivo.

Deve, assim, ser compreendida como o espaço possível que se abre e consolida, conforme mostram os resultados da pesquisa, para atuação das advocacias instituídas no âmbito das Casas Legislativas e dos Tribunais, a partir da interpretação que o Supremo Tribunal Federal faz do princípio constitucional inserido no citado dispositivo.

Quanto à consultoria os acórdãos assinalam a legitimidade das advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário para atuarem de modo pleno, sem restrições.

Diversamente, se dá quanto à representação judicial, porque, esta somente é admitida nas hipóteses em que se reconheça a *capacidade judiciária* das Casas Legislativas e dos Tribunais para estar em juízo, ou, em outras palavras, quando se legitimem como parte, particularmente quando agirem, conforme extraído da ementa dos acórdãos:

> ADI 1.557-DF – na "*defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes*".
>
> ADI 94-RO – na "*defesa de sua autonomia e independência em face dos demais Poderes*".
>
> 5024-SP – "*na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes*."
>
> 825-AP – "*para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes*."

Fora desse espaço a representação judicial compete, com exclusividade, às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, por seus respectivos Procuradores.

3.4. ADI 175-PR[58]

A ADI-175 foi proposta pelo Governador do Estado do Paraná, em face de diversos dispositivos da Constituição do mesmo Estado.

[58] Vide detalhamento no quadro 1, do anexo desta monografia.

Interessava para este estudo apenas a análise da impugnação ao art. 56, §§ 1º, 2º e 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da referida Carta Estadual, que previa a criação de carreiras especiais no âmbito dos três Poderes para serem integradas por advogados, assessores e assistentes jurídicos estáveis que, à época da promulgação da Constituição paranaense, ocupavam cargos ou empregos públicos naqueles Poderes.

Incluí esse acórdão no universo de decisões a serem analisadas porque, muito embora ele não tenha respondido a um dos critérios de seleção previamente estabelecidos – não se tratava da criação de órgãos jurídicos incumbidos da representação judicial do Poder[59] – foi nele que o Supremo fixou que, em algumas hipóteses, as Casas Legislativas e os Tribunais possuem excepcional *capacidade processual*, tese que se tornaria paradigma da relativização do princípio que se extraí do art. 132 da Constituição.

No julgamento dessa ação não houve qualquer referência à existência de um princípio constitucional no art. 132 da Constituição.

Esses aspectos estão claros na seguinte passagem do voto do relator da ação, ministro Octavio Gallotti:

> É 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 dirigentes), as quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunais).
>
> .....
>
> Devo resignar-me ao centralismo da Constituição de 1988 que, em alguns pontos – um deles, certamente, o art. 132, ora cogitado – conseguiu superar nesse designío, os regimes anteriores.
>
> Nem assim, entendo, porém, que, do citado dispositivo (o art. 132), se possa extrair malha tão estrita, a subjugar as Constituições estaduais, a ponto de impedir a existência (a par da dos Procuradores) de carreiras especiais, voltadas ao assessoramento jurídico, mas sob a coordenação da Procuradoria Geral, de modo a assegurar a uniformidade de jurisprudência administrativa, onde julgo residir o escopo de norma da Carta Federal. Não em alguma reivindicação de caráter corporativo.

[59] Vide nota de rodapé 34.

O Tribunal decidiu, à unanimidade, pela constitucionalidade do art. 56 e seus parágrafos do ADCT da Constituição do Paraná, exceto quanto ao 3º, que o ministro Marco Aurélio declarava inconstitucional e nesse ponto ficou vencido.

3.5. ADI 1.557-DF[60]

Esta ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pela Associação Nacional de Procuradores de Estado - ANAPE, contra o art. 57 e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Foi a primeira, dentre as ações que questionaram a constitucionalidade da criação de órgãos jurídicos incumbidos da representação judicial e da consultoria no âmbito do Poder Legislativo, no caso, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a ser julgada pelo Supremo.

Do voto da relatora, ministra Ellen Gracie, destaco, em primeiro lugar, a seguinte passagem, em que ela já sinalizava que a solução envolvia discussão quanto ao princípio presente no art. 132 da Constituição:

> 4 – A questão trazida nesta ação direta já foi objeto de exame por parte deste Supremo Tribunal. Trata-se de averiguar se a existência de um órgão de assessoramento jurídico pertencente à estrutura administrativa da Assembléia Legislativa que, inclusive, por ela responda judicialmente, compatibiliza-se com o **princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do DF**, previsto no art. 132 da Carta Magna. (p. 40, grifo próprio).

Na sequência, a ministra afirmou a prevalência do princípio:

> As balizas fixadas por esta Corte neste tema indicam o reconhecimento de que, **sem dúvida, as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal são exclusivamente responsáveis pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses de suas respectivas unidades federadas.** Neste sentido, consignou o eminente Min. Gilmar Mendes que *'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 Procuradora-Geral existentes na data da promulgação da Constituição'* (ADI 1.679-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 21.11.2003). (p. 40, grifos próprios)

[60] Vide detalhamento no quadro 2, do anexo desta monografia.

Em seguida, a ministra apresentou os argumentos que, segundo seu entendimento, justificavam a relativização do princípio em questão:

> (...) Todavia, definiu este Supremo Tribunal Federal a ocorrência de certas situações em que um determinado Poder necessite estar em juízo praticando, por si mesmo e validamente, uma série de atos processuais na defesa de interesses peculiares que assegurem sua autonomia ou independência frente aos demais Poderes. No julgamento definitivo da ADI 175, DJ 08.10.03, na qual se examinava a constitucionalidade de carreiras de assessoramento jurídico dos Poderes Legislativo e Judiciário do Estado do Paraná, esta peculiar capacidade processual foi reconhecida com precisão no voto do ilustre Relator, Min. Octavio Gallotti: (...)
>
> 6 – Quanto à autonomia do Poder Legislativo distrital em manter, na sua estrutura organizacional, setor especializado na consultoria e no assessoramento jurídico de seus órgãos, não há, como visto, inconstitucionalidade alguma. Já no tocante à representação judicial da Casa requerida, os limites traçados pela jurisprudência desta Corte apontam para a legitimidade desta função, a ser exercida por uma Procuradoria Legislativa, apenas naqueles casos em que a Câmara apresente-se em juízo em nome próprio, na proteção da autonomia e da independência do Poder Legislativo distrital e, nunca, na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público do Distrito Federal. Tal restrição, fruto de uma interpretação conforme sem redução de texto, foi aplicada ao *caput* do art. 57 da Lei Orgânica do DF já no julgamento liminar da presente ação. (pp. 41-43)

O seguinte trecho, extraído de manifestação do ministro Ayres, também segue a linha interpretativa da relatora:

> Esse artigo 132, eu o interpreto à luz do 131, porque nele, no 132, também a consultoria jurídica se dá apenas para a pessoa jurídica do Estado, a unidade federada. É claro que a Constituição não teria essa intenção de recusar ao Poder Judiciário dos Estados e ao Poder Legislativo dos Estados uma consultoria jurídica própria. Então, a redação que me parece mais consentânea com a sistematicidade constitucional é que faz a separação entre representação judicial da pessoa jurídica, aí sim, e consultoria e assessoria jurídica de cada órgão dessa pessoa. Porém, **quando órgão estrutural de uma pessoa jurídica, no caso o Poder Legislativo, comparece a juízo não dotado de personalidade jurídica, mas de personalidade processual** –essa distinção todos fazemos-, **o próprio órgão, o Poder Legislativo, tem que se fazer representar em juízo** por assessoria, consultoria, procuradoria jurídica própria. (pp. 48-49, grifos próprios).

Em debates, o ministro Sepúlveda Pertence sustentou que "o princípio fundamental da independência dos Poderes se sobrepõe à interpretação literal, **a contrario sensu**, do art. 132." (p. 47, grifos do ministro). Posteriormente, ao proferir seu voto, reafirmou esse entendimento[61].

[61] Confira essa posição na seção 3.1, do Capítulo 3.

A ação foi decidida por maioria, para *declarar a inconstitucionalidade, sem redução de texto*, do *caput* do art. 57 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o que equivale a conferir *interpretação conforme* ao dispositivo, de modo a 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*."[62].

Ficou vencido o ministro Marco Aurélio, que julgava a ação procedente, com os seguintes argumentos:

> (...) a Constituição Federal é explícita, não contemplando qualquer exceção relativamente à representação da Unidade Federada pela Procuradoria do Estado, apanhando, assim, os três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. (...)
>
> Creio que não há distinção em relação ao objeto, à atividade a ser desenvolvida, quer se trate de interesse da própria Casa ou não – e não vislumbro, por exemplo, a assembleia a atuar com uma estrutura processual. A representação é exercida somente por procuradores do Estado. (pp. 45-46)

3.6. ADI 94-RO[63]

A ADI 94 foi proposta pelo Governador do Estado de Rondônia, arguindo a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Constituição da referida Unidade da Federação.

Os dispositivos impugnados tratavam, de um modo geral, sobre a criação, competências e composição de órgãos jurídicos voltados para representação judicial e consultoria da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, interessando, para os fins deste trabalho de pesquisa, especificamente, as arguições de inconstitucionalidade dos arts. 252 e 253.

O entendimento exposto pelo relator da ação, ministro Gilmar Mendes, se apoiou na jurisprudência do Supremo – ADIs 175-PR e 1.557-DF – que

---

[62] Confira-se o item 4, da ementa do acórdão.
[63] Vide detalhamento no quadro 3, do anexo desta monografia.

> reconhece a possibilidade da existência de carreiras especiais para a representação judicial de assembleias e tribunais nos casos em que os poderes em questão necessitem de praticar em Juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos. (p. 9)

Essa posição, por outro lado, está bem resumida na seguinte passagem do voto do relator:

> Os dispositivos atacados, portanto, encontram respaldo na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, não havendo óbice quanto à existência de procuradoria especial na Assembleia Legislativa.
>
> Apesar de os tribunais de contas serem órgãos autônomos ligados ao Poder Legislativo, não se enquadrando, portanto, no Poder Judiciário, não encontro qualquer obstáculo à existência de procuradoria especial no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. (p. 11)

Com exceção do relator não houve voto ou mesmo qualquer manifestação dos demais ministros, que decidiram, à unanimidade, pela constitucionalidade dos arts. 252 e 253 da Constituição do Estado de Rondônia, com a ressalva de que a representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas restringe-se à "defesa de sua autonomia e independência em face dos demais Poderes"[64].

3.7. ADI 5.024-SP[65]

A Associação Nacional dos Procuradores do Estado – ANAPE propôs a ADI 5.024 para questionar a constitucionalidade da Lei nº 14.783, de 21 de maio de 2012, do Estado de São Paulo, que criou cargos de advogados públicos no quadro de carreiras do Tribunal de Justiça do referido estado.

A prevalência do princípio que consta do art. 132 da Constituição Federal foi realçada pelo ministro Roberto Barroso, relator, seguida da argumentação que a defesa da independência do Poder autoriza que se crie uma exceção a norma impugnada, para possibilitar o reconhecimento de capacidade processual de órgãos sem personalidade jurídica.

---

[64] Confira-se o item 5, da ementa do acórdão.
[65] Vide detalhamento no quadro 4, do anexo desta monografia.

É o que se extrai dos seguintes trechos do seu voto:

> 5. As Advocacias Públicas de que tratam os arts. 131 e 132 da Constituição são órgãos autônomos vinculados ao Poder Executivo da União ou Estado. Todavia, não há dúvidas de que tal fato não obsta a defesa de interesses administrativos, financeiros, econômicos e trabalhistas dos demais Poderes, uma vez que, em face do preceito da unicidade de representação, constitui competência daquelas o patrocínio da Pessoa Jurídica a que pertencem. **A existência de interesses tipicamente institucionais, como a defesa da independência do Poder, excepciona a norma e torna possível a capacidade processual de órgãos despersonalizados**. Nesta hipótese, a atuação da Advocacia-Geral pode tornar-se indesejada, levando à necessidade de atuação de procurador próprio. (p. 8) (grifos próprios) (...)
>
> 11. Não vislumbro vedação constitucional à existência, *per si,* de procuradoria própria do Poder Judiciário, com o objetivo de garantir prerrogativas constitucionais, como já exposto. É de se salvar aquela norma estadual, a fim de que se permita a existência da procuradoria especial, restringindo-a, no entanto, à atuação naquelas hipóteses em que o Poder Judiciário legitime-se como parte. (p. 8, grifos próprios).

O ministro também fundamentou seu voto na jurisprudência do Supremo quanto ao tema – ADIs 1.557-DF e 94-RO – para reforçar que "*os posicionamentos tendem a reconhecer a possibilidade de instituição de representação própria, desde que atendidas certas balizas*." (p. 9).

Os demais ministros acompanharam o relator, sem acrescentar qualquer entendimento adicional, e, à unanimidade, votaram pela declaração parcial de inconstitucionalidade, para conferir interpretação conforme ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 14.783/2012 do Estado de São Paulo,

> com o propósito de permitir a representação judicial somente nos casos em que o Poder Judiciário estadual atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes. (item 2 da ementa do acórdão, p. 1)

3.8. ADI 825-AP[66]

Por meio da ação direta de inconstitucionalidade 825 o Governador do Estado do Amapá questionou diversos dispositivos da Constituição estadual amapaense.

[66] Vide detalhamento no quadro 5, do anexo desta monografia.

A análise se concentrou em como o Supremo decidiu a arguição de inconstitucionalidade do art. 115, do Texto Constitucional amapaense, que disciplinava a criação da Procuradoria do Poder Legislativo daquele estado. O relator da ação, ministro Alexandre de Moraes, destaca a força do princípio que consta do art. 132 da Constituição, esclarecendo que

> na ADI 1.679, em decisão unânime, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a adoção, pela Constituição Federal, do **princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal**, cuja única exceção é a hipótese estipulada pelo art. 69 do ADCT. (p. 12, grifos próprios).

Em seguida, invoca a jurisprudência da Corte, transcrevendo a ementa do acórdão da ADI 1.557-DF, para dar suporte a seguinte afirmação:

> No que se refere ao art. 115 da Constituição estadual, que prevê a criação da Procuradoria da Assembleia, merece atenção o entendimento firmado nesta Corte a respeito da **possibilidade de que o Poder Legislativo, no exercício de sua autonomia administrativa, organize seu próprio serviço de consultoria e assessoramento jurídico e seja por ele representado em juízo nos casos em que os órgãos de direção das casas legislativas têm capacidade judiciária para defesa de suas prerrogativas institucionais**. (...)
>
> **Nas demais causas**, não relacionadas à defesa de prerrogativas institucionais, **quem possui capacidade para estar em juízo é a respectiva pessoa jurídica de direito público**, que deverá ser necessariamente representada pelo quadro de Procuradores do Estado. **Esse mesmo entendimento deve ser aplicado ao caso em exame, para excluir do âmbito hermenêutico do art. 115 da Constituição estadual qualquer interpretação que autorize a realização de atividades de representação judicial pela Procuradoria da Assembleia Legislativa em causas não relacionadas à defesa das prerrogativas institucionais da respectiva casa**. (pp. 14-15, grifos próprios).

Esse entendimento foi lançado da seguinte forma na ementa do acordão:

> 2. **A jurisprudência desta Corte reconhece o princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal**, independentemente da natureza da causa. **A existência de consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais somente é admitida se sua existência for anterior à Constituição Federal** (art. 69 do ADCT). **Excetua-se a atividade de consultoria jurídica das Assembleias Legislativas**, que pode ser realizada por corpo próprio de procuradores. **Já a atividade de representação judicial fica restrita às causas em que Assembleia Legislativa ostentar personalidade judiciária, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes** (ADI 1.557, Rel. Min. ELLEN GRACIE). (pp. 1-2, grifos próprios).

O ministro Alexandre de Moraes votou por dar interpretação conforme ao art. 115 da Constituição do Amapá, na linha do entendimento adotado pelo Tribunal em outros julgamentos, que tratavam de questão idêntica, sendo acompanhado pela maioria dos ministros.

O ministro Edson Fachin abriu divergência nesse ponto, no que foi acompanhado pela ministra Rosa Weber, por entender que o art. 115 da Constituição amapaense "*não destoa da ordem constitucional ou da legislação processual regente*." (p. 32), explicando assim seu entendimento:

> Isto porque a Assembleia Legislativa, por deter **personalidade judiciária** própria, sempre terá capacidade postulatória ativa e passiva em juízo, o que impende explicitar que a controvérsia encontra-se na legitimidade processual, a qual, por sua vez, compete ao Poder Judiciário aferir, sob as luzes da regra do "*kompetenz kompetenz*". (p. 32, grifos do ministro).

Acentuado o debate quanto à essa posição, que, se vencedora, implicaria na declaração de improcedência da ação direta relativamente ao art. 115, o ministro voltou a esclarecer:

> (...) nós estamos na mesma linha das premissas. Apenas o Ministro Alexandre de Moraes entende necessário fazer uma interpretação conforme para declarar essa ordem de ideias, ou seja, separando o debate da capacidade e da legitimidade, mas admitindo que seja possível estar em juízo nessas hipóteses.
>
> Eu apenas entendo desnecessária a interpretação conforme, porque parece-me que isso decorre da própria Constituição. A única dissensão é quanto à técnica de compreensão do dispositivo, mas, em relação às premissas, nesse ponto, eu não tenho dissensão. (pp. 264-265).

Ao final, os ministros decidiram, por maioria de votos, julgar a ação procedente para dar interpretação conforme ao art. 115 da Constituição do Estado do Amapá,

> de modo a excluir do plexo de competências e de representação judicial pela Procuradoria da Assembleia Legislativa as causas não relacionadas à defesa das prerrogativas institucionais da respectiva casa.

Com o objetivo de deixar mais clara a evolução no tempo do entendimento que o Supremo fixou ao interpretar o art. 132 da Constituição Federal elaborei o quadro comparativo que consta do quadro 6, no Anexo desta monografia.

4. CONCLUSÃO

Esta pesquisa investigou questão relacionada à institucionalização, por via normativa infraconstitucional, das advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário, a partir de acórdãos do Supremo Tribunal Federal que, mediante interpretação construtiva do art. 132 da Carta da República de 1988, operaram a relativização do princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal.

A análise das decisões judiciais selecionadas (acórdãos em ações diretas de inconstitucionalidade), conforme parâmetros previamente estabelecidos, apresentou os seguintes resultados:

a) Em seu art. 132, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a advocacia pública dos Estados-membros e do Distrito Federal é dotada de unicidade orgânica, o que significa que sua representação judicial e consultoria jurídica competem, com exclusividade, aos seus respectivos procuradores (desta interpretação se extrai o *princípio da unicidade da representação e da consultoria*), pelo que esse modelo se mostra incompatível com a criação de órgãos jurídicos com a mesma finalidade, no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta.

b) A própria Constituição Federal de 1988 criou uma única exceção a esse princípio, quando permitiu, no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que os Estados mantivessem consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais, desde que existentes à época da sua promulgação.

c) O Legislativo (Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, e, inclusive, os Tribunais de Contas) e o Judiciário (Tribunais) podem contar com órgãos jurídicos próprios para defesa de suas autonomias e prerrogativas, um em face do outro e cada qual em face do Executivo, e também para os serviços de consultoria e assessoramento de suas atividades internas. Nesse entendimento, alcançado mediante aplicação de um mecanismo de controle de constitucionalidade denominado *interpretação conforme*, os ministros:

c.1. desenvolveram uma interpretação construtiva em torno do art. 132 da Constituição Federal para afirmar a possibilidade da existência de órgãos jurídicos no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, fundamentando esse entendimento em ideias atreladas à noção de separação de Poderes, como "*independência entre Poderes*", "*autonomia entre Poderes*", "*prerrogativas institucionais dos Poderes*", "*atividade funcional dos Poderes*" e "*defesa da independência do Poder*";

c.2. reiteraram conhecida tese, para afirmar que as Casas Legislativas e os Tribunais, em que pese serem órgãos despersonalizados, são dotados de *capacidade judiciária*;

c.3. afirmaram que os órgãos jurídicos criados no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário possuem atuação plena em relação às atividades de consultoria, mas limitada quanto à representação judicial, porque esta somente é admitida nas hipóteses em que se reconheça àqueles *capacidade judiciária* para estar em juízo, em nome próprio, atuando na defesa de sua autonomia e prerrogativas institucionais.

De tudo quanto observado concluí que a hipótese da pesquisa – o Supremo Tribunal Federal interpreta o *princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*, expresso no art. 132 da Constituição Federal, por meio da aplicação da técnica de ponderação de princípios – revelou-se verdadeira, muito embora os ministros não tenham afirmado esse entendimento de forma expressa, por meio de uma ponderação clássica entre princípios constitucionais, mas pela aplicação de argumentos que permitem extrair, nos casos analisados, a prevalência do princípio da separação dos Poderes.

Com esse fundamento foi possível reconhecer *capacidade judiciária* das Casas Legislativas e Tribunais (órgãos despersonalizados) para estarem em juízo na defesa de sua independência funcional e de suas prerrogativas.

Como decorrência da análise dos acórdãos importa, neste ponto, expor o significado que extraí da interpretação dada pelo Supremo ao art. 132 da Constituição Federal, nos casos envolvendo a criação das advocacias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Em primeiro lugar, entendo que se mostra inteiramente compatível com a ordem constitucional vigente a institucionalização de advocacias autônomas e dotadas de atribuições específicas, ligadas organicamente a estrutura de órgãos despersonalizados (Casas Legislativas e Tribunais), portanto, não subordinadas ou mesmo submetidas ao controle hierárquico dos órgãos que originariamente exercem a representação judicial e a consultoria das pessoas políticas (a Advocacia da União e as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal).

Por outro lado, a institucionalização de advocacias nas Casas Legislativas e nos Tribunais ultrapassa a atribuição de competências para defesa da independência e da prerrogativa desses órgãos, não sendo correto afirmar, portanto, que se trata de mero privilégio de ordem institucional que os Poderes Legislativo e Judiciário se auto-atribuíram.

Ao contrário, a relativização do princípio que se extrai do art. 132 da Constituição Federal se apresenta como uma solução para a manutenção da integridade e valor dos princípios e regras constitucionais – no caso específico destaca-se o princípio da separação dos Poderes, em que pese essa importância não ter sido expressamente realçada nos acórdãos que foram analisados para a pesquisa –, e, consequentemente, do equilíbrio e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Esse aspecto é de especial importância na medida em que a interpretação dada pelo Supremo nos casos analisados equivale a negação e rejeição da ideia que um dos Poderes (o Executivo) detenha sob seu controle, com absoluta exclusividade, a representação judicial e a consultoria dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário), o que se daria pela atuação de um órgão a ele diretamente submetido (no caso, as Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal), conforme preceitua o art. 132 da Constituição Federal.

Essa escolha interpretativa do Supremo Tribunal Federal em torno do princípio que consta do art. 132 da Constituição faz com que a advocacia instituída no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário se constitua em parte indissociável do corpo jurídico que se resume na expressão "advocacia pública".

Esse reconhecimento equivale a afirmar que também a advocacia dos Poderes Legislativo e Judiciário, quando regularmente instituídas, é dotada do distinto atributo de essencialidade à Justiça, porque, mesmo não tendo sido expressamente reconhecido nos acórdãos analisados, a sua existência pressupõe e exige comprometimento institucional e funcional com a defesa permanente da ordem constitucional e das instituições democráticas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 94. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Intimado: Assembleia Constituinte do Estado de Rondônia. Relator: Ministro GILMAR MENDES, j. 7/12/2011, p. DJe 16/12/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1638025>. Acesso em: 7/6/2019.

_____**.** ADI 825. Requerente: Governador do Estado do Amapá. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, j. 25/10/2018, p. DJe 27/6/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750191556> Acesso em: 28/6/2019.

_____**.** ADI 1.557. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimado: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, j. 31/3/2004, p. DJ 18/6/2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385543> Acesso em: 7/6/2019.

_____**.** ADI 5.024. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimado: Governador do Estado de São Paulo. Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, j. 20/9/2018, p. DJe 5/10/2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748375833> Acesso em: 7/6/2019.

_____. ADI 175. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Ministro OCTAVIO GALLOTTI, j. 3/6/1993, p. DJ 8/10/1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266234> Acesso em: 9/7/2019.

_____. ADI 145. Requerente: Governador do Estado do Ceará. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, j. 20/6/2018, p. DJ 10/8/1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747903044> Acesso em: 7/6/2019.

_____. ADI 881-MC. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro CELSO DE MELLO, j. 2/8/1993, p. DJ 25/40/1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346663> Acesso em: 9/7/2019.

_____. ADI 1.679. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Ministro GILMAR MENDES, j. 8/10/2003, p. DJ 21/11/2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266724> Acesso em: 9/7/2019.

_____. ADI 4.261. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimado: Governador do Estado de Rondônia. Relator: Ministro AYRES BRITTO, j. 2/8/2010, p. DJe 20/8/2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613544> Acesso em: 9/7/2019.

_____. ADI 4.843. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimado: Governador do Estado da Paraíba. Relator: Ministro CELSO DE MELLO, j. 11/12/2014, p. DJe 19/2/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7798177> Acesso em: 9/7/2019.

_____. ADI 5.393. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, j. 19/12/2018, p. DJe 19/2/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749176239> Acesso em: 9/7/2019.

_____. ADI 4.449. Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, j. 28/03/2019, p. DJe 01/8/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750296838> Acesso em: 28/9/2019.

_____. ADI 5.215. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, j. 28/03/2019, p. DJe 01/8/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750294436> Acesso em: 28/9/2019.

_____. ADI 5.262. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator: Ministra CÁRMEN LÚCIA, j. 28/03/2019, p. DJe 20/8/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750565615> Acesso em: 28/9/2019.

BRASIL. *Código Civil e legislação civil em vigor*. NEGRÃO, Theotonio; BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar; GOUVÊA, José Roberto Ferreira; FONSECA, João Francisco da. – 37. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. NEGRÃO, Theotonio; BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar; GOUVÊA, José Roberto Ferreira; FONSECA, João Francisco da. – 50. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*: de 5 de outubro de 1988. Coleção Saraiva de Legislação – 55. ed. comemorativa – São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. *Constituição do Estado do Amapá*: de 20 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. *Constituição do Estado do Ceará*: de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. *Constituição do Estado do Pará*: de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/especificas/c_estadual.pdf>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*: de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*: de 3 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. *Constituição do Estado do Mato Grosso*: de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/con-1-1989.pdf>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. *Constituição do Estado de São Paulo*: de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https:www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. *Constituição do Estado de Tocantins*: de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_48506.PDF#dados>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. Lei nº 9.425, de 27 de janeiro de 2005. Reestrutura e regulamenta o funcionamento da Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa (do Estado da Bahia) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-9425-2005-bahia-reestrutura-e-regulamenta-o-funcionamento-da-procuradoria-geral-da-assembleia-legislativa-e-da-outras-providencias?q=9425>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. Lei nº 10.707, de 8 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a organização da Procuradoria Geral do Poder Legislativo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4901&tipo=>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. Lei nº 14.783, de 21 de maio de 2012. Dispõe sobre a criação de cargos de Advogado para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2012/alteracao-lei-14783-21.05.2012.html>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. Lei Orgânica do Distrito Federal: de 8 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: 11/7/2019.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição Federal 243. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 10.10.2019

_____. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante 18. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2667247>. Acesso em: 10.10.2019.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 7. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 1. ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed., Coimbra: Almedina.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

_____. *Personalidade judiciária de órgãos públicos*. Biblioteca Digital Jurídica. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/69443>. Acesso em: 19/5/2019.

CORRÊA, Ana Maria et al. *Oficina de Leitura*. 3. ed., Rio de Janeiro: FGV Direito Rio. 2015. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/oficina_de_leitura_2015-1.pdf>. Acesso em: 12.10.2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016.

LEAL, Victor Nunes. *Câmara de Vereadores - capacidade processual - mandado de segurança*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 15, p. 46-65, jan. 1949. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10860/9847>. Acesso em: 19/5/2019. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v15.1949.10860.

LEMOS FILHO, Telmo. *Sistema Judicial*: unicidade e exclusividade da Advocacia Pública é fundamental à boa administração, Revista Consultor Jurídico, 23.7.2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jul-23/telmo-lemos-filho-unicidade-advocacia-publica-fundamental>. Acesso em: 15.7.2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *As Provedorias de Justiça no Estado Contemporâneo*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, nº 49, 1993. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/22175349-rpge49.pdf>. Acesso em: 12.7.2019.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

6. ANEXO

QUADRO 1

<table>
<tr><td>ADI 175-PR</td><td colspan="2">REQUERENTE: Governador do Estado do Paraná
REQUERIDO: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
RELATOR(A): Min. Octavio Gallotti</td></tr>
<tr><td>DISPOSITIVO(S) QUESTIONADO(S) (apenas no que diz respeito ao objeto da pesquisa)</td><td colspan="2">Constituição do Estado do Paraná – ADCT[67]
"Art. 56. O assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a representação judicial das autarquias e fundações públicas serão prestados pelos atuais ocupantes de cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos estáveis que, nos respectivos poderes, integrarão carreiras especiais.
§ 1º. O assessoramento jurídico, nos órgãos do Poder Executivo, será coordenado pela Procuradoria-Geral do Estado, objetivando atuação uniforme.
§ 2º. As carreiras de que trata este artigo serão criadas e organizadas em classes por lei de iniciativa dos chefes dos respectivos Poderes, no prazo de noventa dias da promulgação desta Constituição.
§ 3º. Aos integrantes dessas carreiras aplica-se, no que couber, o disposto no art. 125, §§ 2° e 3°, desta Constituição."</td></tr>
<tr><td>PARÂMETRO DE CONTROLE</td><td colspan="2">Art. 132 da CF</td></tr>
<tr><td>FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO</td><td colspan="2">Reconhecimento de que se apresente compatível com o art. 132 da CF e com o art. 69 do ADCT a manutenção "de carreiras especiais, voltadas ao assessoramento jurídico", conforme fixado pelo art. 56 do ADCT da Carta Política do Estado do Paraná.[68]</td></tr>
<tr><td rowspan="2">REFERÊNCIAS NORMATIVAS</td><td>CONSTITUCIONAIS</td><td>INFRACONSTITUCIONAIS</td></tr>
<tr><td>CF - art. 69 do ADCT</td><td>Não</td></tr>
</table>

[67] Nessa ADI, ao contrário das demais selecionadas para análise, a questão sobre a existência de órgãos jurídicos criados no âmbito dos Poderes Legislativo ou Judiciário foi debatida em face do art. 56 do ADCT, da Constituição Paranaense, que tratava do aproveitamento de servidores estáveis que prestavam assessoramento jurídico para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Paraná quando o referido Texto Constitucional foi editado.

[68] Esse fundamento foi defendido pelo ministro relator, sendo acompanhado a unanimidade pelos ministros Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

OUTRAS REFERÊNCIAS	JURISPRUDENCIAIS	DOUTRINÁRIAS	HISTÓRICAS
	Não	Não	Não
JUSTIFICATIVA PARA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO DO ART. 132 DA CF	Não		
TÉCNICA DE CONTROLE	O Tribunal declarou, à unanimidade, a constitucionalidade do art. 56 e seus parágrafos, vencido, em parte, o Ministro Marco Aurélio, que declarava a inconstitucionalidade, apenas, do § 3º.		
LIMITES À ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DOS PODERES LEGISLATIVO (OU JUDICIÁRIO) EM FACE DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTIDO NO ART. 132 DA CF	Não indicado		

QUADRO 2

<table>
<tr><td>ADI 1557-DF</td><td colspan="2">REQUERENTE: Associação Nacional de Procuradores de Estado
REQUERIDA: Câmara Legislativa do Distrito Federal
RELATORA: Ministra Ellen Gracie</td></tr>
<tr><td>DISPOSITIVO QUESTIONADO (apenas no que diz respeito ao objeto da pesquisa)</td><td colspan="2">Lei Orgânica do Distrito Federal:
“Art. 57. O Poder Legislativo será representado por seu Presidente e, judicialmente, pela Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa.
§ 1º São funções institucionais da Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa, em seu âmbito:
I – representar a Câmara Legislativa judicialmente;
II – promover a defesa da Câmara, requerendo a qualquer órgão, entidade ou tribunal as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário;
III – promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação da Câmara Legislativa e do Distrito Federal;
IV – prestar consultoria e assessoria jurídica à Mesa Diretora e aos demais órgãos da estrutura administrativa;
V – efetuar a cobrança judicial das dívidas para com a Câmara Legislativa.
§ 2º O ingresso na carreira de Procurador da Câmara Legislativa far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.
§ 3º A Câmara elaborará resolução específica que disporá sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da respectiva carreira de Procurador.”</td></tr>
<tr><td>PARÂMETRO DE CONTROLE</td><td colspan="2">Art. 132 da CF</td></tr>
<tr><td>FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO</td><td colspan="2">“Capacidade processual” do Poder Legislativo para estar em juízo excepcionalmente, apenas na defesa de sua autonomia e independência em relação aos demais Poderes, o que pode ser feito por setor de sua estrutura administrativa, também incumbido da consultoria e assessoramento dos seus demais órgãos[69].</td></tr>
<tr><td rowspan="2">REFERÊNCIAS NORMATIVAS</td><td>CONSTITUCIONAIS</td><td>INFRACONSTITUCIONAIS</td></tr>
<tr><td>• Implícita[70] (princípio da separação dos Poderes)
• Art. 131 da CF e 69 do ADCT</td><td>Não</td></tr>
</table>

[69] Esse fundamento foi defendido pela ministra relatora, sendo acompanhada pelos ministros Maurício Corrêa (Presidente), Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Gilmar Mendes, Cezar Peluzo, Ayres Britto e Joaquim Barbosa.
Votou contra o ministro Marco Aurélio, por entender que a Constituição Federal não comtempla “*qualquer exceção relativamente à representação da Unidade Federada pela Procuradoria do Estado, apanhando, assim, os três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.”*

[70] Em seu voto o ministro Sepúlveda Pertence invoca o princípio da separação dos Poderes, mas sem citar expressamente o art. 2º da Constituição Federal.

OUTRAS REFERÊNCIAS	JURISPRUDENCIAIS	DOUTRINÁRIAS	HISTÓRICAS
	ADI 175-PR[71] e ADI 825-AP[72]	Vitor Nunes Leal[73]	Não
JUSTIFICATIVA PARA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO DO ART. 132 DA CF	Não		
TÉCNICA DE CONTROLE	Declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto (interpretação conforme), do *caput* do art. 57 da Lei Orgânica do Distrito Federal, *"para que se esclareça 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*."		
LIMITES À ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DO PODER LEGISLATIVO EM FACE DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTIDO NO ART. 132 DA CF	A representação judicial do Poder Legislativo do Distrito Federal restringe-se à "defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes."[74]		

[71] Citada pela ministra relatora que reproduziu trecho do voto do relator da ADI 175-DF, ministro Octavio Gallotti.

[72] Citada pela ministra relatora a partir de voto do ministro Octavio Gallotti na ADI 175-DF, que reproduziu despacho (referendado pelo Plenário) do ministro Sepúlveda Pertence na apreciação cautelar da ADI 825-AP.

[73] Em seu voto o min. Sepúlveda Pertence faz referência à doutrina do ex-ministro do Supremo, Vitor Nunes Leal, sobre "*capacidade judiciária*" de órgãos despersonalizados.

[74] Conforme expresso na ementa do acórdão.

QUADRO 3

<table>
<tr><td>ADI 94-RO</td><td colspan="4">REQUERENTE: Governador do Estado de Rondônia
REQUERIDA: Assembleia Constituinte do Estado de Rondônia
RELATOR: Ministro Gilmar Mendes</td></tr>
<tr><td>DISPOSITIVOS QUESTIONADOS (apenas no que diz respeito ao objeto da pesquisa)</td><td colspan="4">Constituição do Estado de Rondônia:
"Art. 252. A representação judicial, extrajudicial e a consultoria jurídica do Poder Legislativo, bem como a supervisão dos serviços de assessoramento jurídico, serão exercidas pela Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa.
(...)
Art. 253. A Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado, integrada por sete Procuradores, é o órgão que representa o Tribunal, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre a sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Tribunal de Contas do Estado.
(...)".</td></tr>
<tr><td>PARÂMETRO DE CONTROLE</td><td colspan="4">Art. 132 da CF.</td></tr>
<tr><td>FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO</td><td colspan="4">"Capacidade processual" do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas para estar em juízo excepcionalmente, apenas na defesa de sua autonomia e independência em relação aos demais Poderes, o que pode ser feito por procuradorias especiais, também responsáveis pela consultoria e assessoramento dos seus demais órgãos[75].</td></tr>
<tr><td rowspan="2">REFERÊNCIAS NORMATIVAS</td><td colspan="2">CONSTITUCIONAIS</td><td colspan="2">INFRACONSTITUCIONAIS</td></tr>
<tr><td colspan="2">Não</td><td colspan="2">Não</td></tr>
<tr><td rowspan="2">OUTRAS REFERÊNCIAS</td><td>JURISPRUDENCIAIS</td><td>DOUTRINÁRIAS</td><td colspan="2">HISTÓRICAS</td></tr>
<tr><td>ADI 175-PR e ADI 1557-DF[76]</td><td>Não</td><td colspan="2">Não</td></tr>
<tr><td>JUSTIFICATIVA PARA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO DO ART. 132 DA CF</td><td colspan="4">Não</td></tr>
</table>

[75] Esse fundamento foi defendido pelo ministro relator, sendo acompanhado, à unanimidade, pelos ministros Cezar Peluzo (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowsky, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux, sendo que estes não manifestaram entendimento próprio.

[76] Citadas pelo ministro relator que reproduziu trecho do voto do relator da ADI 175-PR, ministro Octavio Gallotti, e a ementa do acórdão na ADI 1557-DF.

TÉCNICA DE CONTROLE	O Tribunal declarou constitucionais os arts. 252 e 253 da Constituição do Estado de Rondônia.
LIMITES À ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DO PODER LEGISLATIVO (inclusive Tribunal de Contas) EM FACE DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTIDO NO ART. 132 DA CF	A representação judicial do Poder Legislativo do Estado de Rondônia (incluído aí o Tribunal de Contas) restringe-se à "defesa de sua autonomia e independência em face dos demais Poderes."[77]

[77] Conforme expresso na ementa do acórdão.

QUADRO 4

<table>
<tr><td>ADI 5024-SP</td><td colspan="4">REQUERENTE: Associação Nacional de Procuradores de Estado
REQUERIDOS: Governador do Estado de São Paulo e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
RELATOR: Ministro Roberto Barroso</td></tr>
<tr><td>DISPOSITIVOS QUESTIONADOS (apenas o que diz respeito ao objeto da pesquisa)</td><td colspan="4">Lei nº 14.783, de 21.05.2012, do Estado de São Paulo:
"Artigo 1º - Ficam criados, no Subquadro de Cargos Públicos do Quadro do Tribunal de Justiça, 2 (dois) cargos de Advogado, na Tabela I, SQC-III, enquadrados no Padrão 8-A da Escala de Vencimentos - Cargos Efetivos, 40 horas semanais, de que trata a Lei Complementar nº 1.111, de 25 de maio de 2010.
Parágrafo único - ....
Artigo 2º - Os cargos criados deverão ser desempenhados em regime de dedicação exclusiva e integral, vedado o exercício de outra atividade, remunerada ou não, que tenha relação, direta ou indireta, com a atividade jurisdicional do Poder Judiciário Estadual ou Federal, exceto as previstas na Constituição Federal.
Parágrafo único - A área de atuação para os referidos cargos será diversificada, podendo abranger todas as áreas do Direito.
(...)"</td></tr>
<tr><td>PARÂMETRO DE CONTROLE</td><td colspan="4">Art. 132 da CF</td></tr>
<tr><td>FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO</td><td colspan="4">A existência de interesses tipicamente institucionais, como a defesa da independência funcional e das prerrogativas do Poder, excepciona a norma do art. 132 da CF e torna possível a capacidade processual de órgãos despersonalizados[78].</td></tr>
<tr><td rowspan="2">REFERÊNCIAS NORMATIVAS</td><td colspan="2">CONSTITUCIONAIS</td><td colspan="2">INFRACONSTITUCIONAIS</td></tr>
<tr><td colspan="2">Não</td><td colspan="2">Não</td></tr>
<tr><td rowspan="2">OUTRAS REFERÊNCIAS</td><td>JURISPRUDENCIAIS</td><td colspan="2">DOUTRINÁRIAS</td><td>HISTÓRICAS</td></tr>
<tr><td>ADI 1557-DF, ADI 94-RO e RE 595-176-AgR[79]</td><td colspan="2">Não</td><td>Não</td></tr>
<tr><td>JUSTIFICATIVA PARA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO DO ART. 132 DA CF</td><td colspan="4">Não</td></tr>
</table>

[78] Esse fundamento foi defendido pelo ministro relator, sendo acompanhado, à unanimidade, pelos ministros Dias Toffoli (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowsky, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, sendo que estes não manifestaram entendimento próprio.

[79] O ministro relator fez referências aos julgamentos da Corte na ADI 94-RO e no RE 595-176-Agr e, ainda, reproduziu a ementa do acórdão na ADI 1557-DF.

TÉCNICA DE CONTROLE	Declaração parcial de inconstitucionalidade *"para dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 14.783/2012 do Estado de São Paulo, de modo a permitir a representação judicial somente nos casos em que o Poder Judiciário estadual atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes."*
LIMITES À ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DO PODER JUDICIÁRIO EM FACE DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTIDO NO ART. 132 DA CF	A existência de uma advocacia no âmbito do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça de São Paulo) limita-se aos casos em que este vá a juízo para "*zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes ao Poder*".[80]

[80] Conforme expresso na ementa do acórdão.

QUADRO 5

<table>
<tr><td>ADI 825-AP</td><td colspan="4">REQUERENTE: Governador do Estado do Amapá
REQUERIDA: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá
RELATOR: Ministro Alexandre de Moraes</td></tr>
<tr><td>DISPOSITIVO QUESTIONADO</td><td colspan="4">Constituição do Estado do Amapá:
"Art. 115. À Procuradoria da Assembleia Legislativa compete exercer a representação judicial do Poder Legislativo nas ações em que este for parte, ativa ou passiva, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria Geral do Estado.”</td></tr>
<tr><td>PARÂMETRO DE CONTROLE</td><td colspan="4">Art. 132 da CF</td></tr>
<tr><td>FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO</td><td colspan="4">As Casas Legislativas ostentam, em algumas hipóteses, “personalidade judiciária” ou “capacidade judiciária” o que legitima sua presença em juízo, representada “por corpo próprio de procuradores”, para defesa de suas prerrogativas institucionais em relação aos demais Poderes[81].</td></tr>
<tr><td rowspan="2">REFERÊNCIAS NORMATIVAS</td><td colspan="2">CONSTITUCIONAIS</td><td colspan="2">INFRACONSTITUCIONAIS</td></tr>
<tr><td colspan="2">Art. 69 do ADCT</td><td colspan="2">Não</td></tr>
<tr><td rowspan="2">OUTRAS REFERÊNCIAS</td><td>JURISPRUDENCIAIS</td><td colspan="2">DOUTRINÁRIAS</td><td>HISTÓRICAS</td></tr>
<tr><td>ADI 1557-DF e ADI 175-PR[82]</td><td colspan="2">Leonardo Carneiro da Cunha[83]</td><td>Não</td></tr>
<tr><td>JUSTIFICATIVA PARA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO DO ART. 132 DA CF</td><td colspan="4">Não</td></tr>
<tr><td>TÉCNICA DE CONTROLE</td><td colspan="4">Ação julgada procedente em parte, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 115 da Constituição do Estado do Amapá, de modo a “excluir do plexo de competências e de representação judicial pela Procuradoria da Assembleia Legislativa as causas não relacionadas à defesa das prerrogativas institucionais da respectiva casa.”</td></tr>
</table>

[81] Esse fundamento foi defendido pelo ministro relator, sendo acompanhado pelos ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowsky, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Votaram contrariamente a esse entendimento os ministros Edson Fachin e Rosa Weber, por entenderem que o dispositivo questionado não contém inconstitucionalidade.

[82] O ministro relator referiu-se em seu voto ao julgamento do acórdão na ADI 1557-DF, transcrevendo sua ementa, e o ministro Edson Fachin fez alusão à essa mesma decisão e aquela proferida na ADI 175-PR, transcrevendo os correspondentes acórdãos.

[83] O Ministro Edson Fachin divergiu do Ministro-relator por reconhecer que a Assembleia Legislativa possui “personalidade judiciária” e citou a doutrina de Leonardo Carneiro da Cunha para justificar seu entendimento.

LIMITES À ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DO PODER LEGISLATIVO EM FACE DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTIDO NO ART. 132 DA CF	No âmbito das Assembleias Legislativas a atividade de consultoria "*pode ser realizada por corpo próprio de procuradores. Já a atividade de representação judicial fica restrita às causas em que a Assembleia Legislativa ostentar personalidade judiciária, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes*."[84]

[84] Conforme pode ser lido na ementa do acórdão.

QUADRO 6

ADI	Ajuizamento	Julgamento Definitivo	Publicação
175 - PR	15.01.1990 (03)	**03.06.1993**	08.10.1993
881 – ES (1)	26.05.1993 (05)	02.08.1993	25.04.1997
1.679 – GO (2)	25.09.1997 (07)	08.10.2003	21.11.2003
1.557 - DF	21.01.1997 (06)	**31.03.2004**	18.06.2004
4.261 – RO (3)	29.06.2009 (08)	02.08.2010	20.08.2010
94 - RO	05.10.1989 (01)	**07.12.2011**	16.12.2011
4.843 – PB (4)	24.08.2012 (10)	21.12.2014	19.02.2015
145 – CE (5)	21.11.1989 (02)	20.06.2018	10.08.2018
5.024 - SP	02.08.2013 (11)	**29.08.2018**	05.10.2018
825 - AP	07.01.1993 (04)	**25.10.2018**	27.06.2019
5.393 – RN (6)	01.10.2015 (14)	19.12.2018	19.02.2019
4.449 – AL (7)	18.08.2010 (09)	28.03.2019	01.08.2019
5.215 – GO (8)	05.01.2015 (12)	28.03.2019	01.08.2019
5.262 – RO (9)	12.03.2015 (13)	28.03.2019	20.08.2019

ANOTAÇÕES:

1. Na tabela acima estão relacionadas:

1.1. as ações diretas de inconstitucionalidade que foram selecionadas e analisadas para fins da elaboração da monografia e nas quais o Supremo Tribunal Federal produziu interpretação que *relativizou* o *princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*, inserido no art. 132 da Constituição da República (em destaque: **negrito** e quadros na cor cinza).

1.2. as ações diretas de inconstitucionalidade citadas na monografia como exemplo de casos em que o Supremo *aplicou* o *princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*, inserido no art. 132 da Constituição Federal (nos quadros não destacados).

2. As ações são apresentadas em ordem cronológica, considerado para esse fim a data do julgamento definitivo pelo Supremo, conforme consta da coluna "*Julgamento Definitivo*".

3. As datas na coluna "*Ajuizamento*" correspondem as datas em que as ações diretas foram protocoladas. O número entre parênteses, ao lado da data, indica a ordem cronológica de entrada da ação.

4. O número entre parênteses, ao lado do número da ação direta de inconstitucionalidade, indica a ordem da transcrição, abaixo, de parte da ementa do correspondente acórdão, que *aplicou* o *princípio da unicidade da representação e da consultoria dos Estados-membros e do Distrito Federal*, inserido no art. 132 da Constituição Federal, para afastar a criação de órgãos jurídicos fora da hipótese fixada pelo referido dispositivo constitucional.

(1) - **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 títulos. (Relator Min. Celso de Mello, p. 238, grifos próprios).

(2) EMENTA: 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 de Fazenda do Estado e desvinculada e Procuradoria-Geral. 4. Alegação de ofensa aos artigos 132 da Constituição** e 32 (sic), do ADCT. 5. Descentralização. **Usurpação de 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 art. 69 do ADCT. Inexistência de órgãos distintos da Procuradoria estadual à época da promulgação da Constituição.** 8. Ação julgada procedente. (Relator Min. Gilmar Mendes, p. 209, grifos próprios).

(3) 2. **A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira**, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, **nos termos do art. 132 da Constituição Federal**. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação e independência funcional desses especiais agentes públicos. (Relator Min. Ayres Britto, p. 321, grifos próprios).

(4) – É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado , o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de **atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos**, pois **tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada , em caráter de exclusividade , aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República.** Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina.

– A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que **tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo , na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República**, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado "ad libitum" pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais. (Relator Min. Celso de Mello, p. 2, grifos próprios).

(5) 5. **O art. 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará**, ao estabelecer que o Governador do Estado deve encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei dispondo sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e das procuradorias autárquicas, **admite, de forma geral e para o futuro, a existência de órgãos jurídicos, no âmbito das autarquias e fundações, distintos da Procuradoria-Geral do Estado, em clara afronta ao modelo constitucional do art. 132 da Carta Federal. A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital – o que inclui as autarquias e as fundações -, seja ela consultiva ou contenciosa. A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado.** A exceção prevista no art. 69 do ADCT deixou evidente que, após a Constituição de 1988, não é mais possível a criação de órgãos jurídicos distintos da procuradoria-geral do estado, sendo admitida apenas a manutenção daquelas consultorias jurídicas já existentes quando da promulgação da Carta. Trata-se de exceção direcionada a situações concretas e do passado, que, por essa razão, deve ser interpretada restritivamente, inclusive com atenção à diferenciação entre os termos "consultoria jurídica" e "procuradoria jurídica", uma vez que essa última pode englobar as atividades de consultoria e representação judicial. (Relator Min. Dias Toffoli, pp. 2-3, grifos próprios).

(6) 2. **O art. 132 da Constituição Federal confere às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal a atribuição exclusiva das funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das unidades federativas aos seus respectivos procuradores**, organizados em carreira única.

3. A norma do art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que permitiu aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tivessem órgãos distintos para as respectivas funções, não autoriza a perpetuação de órgãos consultivos paralelos às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal. (Relator Min. Roberto Barroso, pp. 1-2, grifos próprios)

(7) ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL – UNICIDADE – PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS – INSTITUIÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE. **Ante o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias estaduais – artigo 132 da Constituição Federal –, surge inconstitucional restrição**, considerada manifestação do poder constituinte derivado local, **do âmbito de atuação dos Procuradores do Estado à defesa e assessoramento jurídico dos órgãos da Administração direta mediante a "constitucionalização" de carreiras de Procurador Autárquico e de Advogado de Fundação à margem da estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, ressalvada regra excepcional contida no artigo 69 do Ato da Disposições Constitucionais Transitórias**. (Relator Min. Marco Aurélio, p. 3, grifos próprios).

(8) 2. **O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88)**, sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais.

3. **O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta**, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). (Relator Min. Roberto Barroso, p. 2, grifos próprios).

(9) **EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL DE RORAIMA N. 42/2014. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. **EXCLUSIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DA CONSULTORIA JURÍDICA PELOS PROCURADORES DE ESTADO. PRINCÍPIO DA UNICIDADE. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** (...) (Relatora Min. Cármen Lúcia, p. 1, grifos próprios).