



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

N.º 772 – PGR – RG

PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE Nº 18/DF

RELATORA: PRESIDENTE DA COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA

PROPONENTE: UNIÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL – UNAFE

I

1. Trata-se de proposta de súmula vinculante, formulada pela **União dos Advogados Públicos Federais do Brasil – ANAFE**, encaminhada à Procuradoria-Geral da República em cumprimento ao disposto no art. 2º da Resolução/STF nº 388/2008, com a sugestão do seguinte enunciado:

“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.”

2. A proposta tem como fundamento os seguintes precedentes: ADI nº 159, ADI nº 881, ADI nº 1.679, ADI nº 2.581 e ADI nº 2.682.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized cursive name.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

2

Nº 772 - PGR - RG

3. O edital para ciência e manifestação de eventuais interessados foi publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 17/4/2009, sendo que, conforme consta de certidão acostada às fls. 89, o prazo respectivo encerrou-se em 11/5/2009.

4. A **Associação Brasileira de Advogados Públicos - ABRAP**, às fls. 338/357, argumentando que *"deixou de constar, quiçá por lapso, o Distrito Federal, que é uma das unidades federativas do país, com autonomia política, administrativa e financeira, embora atípica"*, sugere que a súmula seja aprovada com o seguinte texto:

"O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nestes onde houver, inclusive nas suas respectivas entidades autárquicas e fundacionais públicas, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos integrantes de carreiras jurídicas próprias da Administração Pública a teor dos artigos 131 e 132, da Constituição Federal de 1988, do art. 3º, parágrafo 1º da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), do art. 9º, caput, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e do Provimento nº 114, de 10 de outubro de 2006 do Conselho Federal da Ordem dos advogados do Brasil."

5. A **Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS** pronunciou-se, às fls. 361/379, pugnando pela rejeição da proposta de edição de súmula vinculante ou, caso entenda de modo diverso a Suprema Corte, pela edição do enunciado sem a inclusão dos municípios em seu texto.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

3

Nº 772 – PGR – RG

6. Encaminhada a proposta aos membros da Comissão de Jurisprudência, o Ministro **Ricardo Lewandowski** observou que a proponente não juntou aos autos o instrumento de procuração com poderes específicos para propor a edição de súmula vinculante, manifestando-se no sentido de que a proposta não preenche o requisito de adequação formal. Caso regularizada a representação processual, contudo, manifesta-se pela adequação formal da proposta, asseverando que a proposta está suficientemente fundamentada e instruída (fls. 454/455).

7. O Ministro **Joaquim Barbosa** também manifestou-se pela não adequação formal da proposta de súmula vinculante, afirmando que, caso haja regularização da representação processual, entende preenchido o requisito de adequação formal (fls. 458/459).

8. Pelo despacho de fls. 468, a Presidente da Comissão de Jurisprudência, Ministra **Ellen Gracie**, intimou a associação proponente para que providenciasse a procuração com poderes específicos, regularizando a representação processual.

9. Acostada aos autos a procuração, manifestou-se a Presidência da Comissão de Jurisprudência pela adequação formal da presente proposta, em despacho cujo teor, em seu trecho essencial, é o seguinte:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

4

Nº 772 - PGR - RG

(...)

3. *A proponente é, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, associação de âmbito nacional que representa uma classe bem definida de profissionais membros da Advocacia Pública Federal. Presente, também, a pertinência entre as suas finalidades e o conteúdo temático da súmula vinculante proposta.*

Verifico, por outro lado, que a presente proposta está suficientemente fundamentada e devidamente instruída, com a indicação de precedentes nos quais, segundo a proponente, este Supremo Tribunal Federal teria apreciado a questão constitucional em tela.

4. *Ante o exposto, também eu manifesto-me pela formal adequação da presente proposta externa de edição de súmula vinculante."*

(fls. 468/469)

II

10. Estão presentes os pressupostos formais de adequação da proposta: **(a)** legitimidade ativa do proponente; **(b)** suficiente fundamentação da proposta; **(c)** devida instrução do pedido; **(d)** norma cuja validade, interpretação e eficácia possa ser o objeto da súmula pretendida e **(e)** reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria constitucional debatida. Assim, o parecer é pelo regular processamento da presente proposta de súmula vinculante

11. No mérito, a questão trazida nesta proposta, exclusividade do exercício das funções de advocacia pública por



Nº 772 - PGR - RG

advogados públicos efetivos, em conformidade com os arts. 131 e 132 da Constituição Federal, foi objeto de análise desse Supremo Tribunal Federal em algumas oportunidades.

12. No julgamento da **ADI** nº **881/ES** firmou-se o entendimento de que a norma do art. 132 do texto constitucional seria revestida de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas, de forma que não seria permitido conferir a terceiros – senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal, selecionados em concurso público de provas e títulos – o exercício intransferível e indisponível das funções de representação estatal e de consultoria jurídica do Poder Executivo.

13. Naquela oportunidade, esclarecedoras foram as considerações feitas pelo ilustre Relator, Ministro **Celso de Mello**, sintetizadas no trecho seguinte:

“Os Procuradores do Estado são, na realidade, os Advogados do Estado. Essa expressiva condição funcional decorre de um título jurídico fundado na própria Constituição Federal: o ato de sua investidura, mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, no relevantíssimo cargo de membro integrante da Advocacia do Estado, órgão ao qual incumbe, dentre outras atribuições, a consultoria jurídica do Poder Executivo.

O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada pela Carta



Nº 772 - PGR - RG

Federal aos Procuradores do Estado (art. 132). Operou-se, nesse referido preceito da Constituição, uma inderrogável imputação de específica atividade funcional cujos destinatários são, exclusivamente, os Procuradores do Estado, agentes públicos cujo processo de investidura originária no cargo que exercem depende, sempre, de aprovação em concurso público.

No contexto normativo que emerge do art. 132 da Constituição, e numa análise preliminar do tema, parece não haver lugar para nomeações em comissão de servidores públicos que venham a ser designados, no âmbito do Poder Executivo, para o exercício de funções de assistência, de assessoramento ou de consultoria na área jurídica.

A exclusividade dessa função de consultoria remanesce, agora, na esfera institucional da Advocacia Pública, exercida, no plano dos Estados-membros, por suas respectivas Procuradorias-Gerais e pelos membros que as compõem.

Essa prerrogativa institucional, que é de ordem pública, encontra assento na própria Constituição Federal. Não pode, por isso mesmo, comportar exceções e nem sofrer derrogações que o texto constitucional sequer autorizou ou previu."

(grifos acrescidos)

14. Proferindo seu voto na **ADI nº 2.581**, o eminente Ministro **Sepúlveda Pertence** entendeu que violava a Constituição Federal norma constitucional local que limitava a escolha do Procurador-Geral do Estado aos membros da procuradoria estadual. Entretanto, deu interpretação conforme a Constituição para declarar que a representação judicial do Estado somente poderia ser feita por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

7

Nº 772 – PGR – RG

procuradores de carreira, nos termos do art. 132 da Carta Magna. No referido julgamento, assinalou:

“Assim, a criação da carreira de procurador de estado é constitucionalmente positivada e por isso não pode a Constituição local divergir dos critérios que a Constituição Federal estabelece (organização em carreira, ingresso por concurso público de provas e títulos com a participação da OAB e estabilidade após três anos); contudo, a Constituição Federal é silenciosa quanto ao critério de nomeação – e mesmo estrutura – do Procurador-Geral.

Essa abordagem permite a redução do cargo de Procurador-Geral a de um administrador, de auxílio direto do Governador, tal qual os Secretários de Estado: para ser Secretário de Segurança é preciso ser policial, para ser Secretário da Fazenda é preciso ser fiscal, da Saúde médico da rede pública, da Educação professor etc.

Por outro lado, é inegável que a representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados tem de ter, obrigatoriamente, a participação de um procurador de estado de carreira, por força do art. 132, caput, da Constituição.

Se o Procurador-Geral for um de carreira, pode ele assinar e representar judicialmente o Estado; se não, será necessário a participação de um procurador de carreira.

Esse o quadro, entendo que:

a) viola a Constituição Federal a norma constitucional local que limita a jurisdição do Procurador-Geral aos membros da procuradoria do Estado, mas

b) dou interpretação, conforme a Constituição, para declarar que a representação judicial do Estado só pode ser feita por procurador de carreira.”

(grifos acrescidos)



Nº 772 – PGR – RG

15. Também neste sentido é a lição da doutrina, conforme pode-se extrair do seguinte comentário de **José Afonso da Silva**:

“A carreira de Procurador de Estado e do Distrito Federal foi institucionalizada em nível de Constituição Federal. Isso significa a institucionalização dos órgãos estaduais de representação e de consultoria dos Estados, uma vez que os Procuradores a que se incumbem essa função, no art. 132 daquela Carta Magna, não de ser organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária em que sejam todos congregados, ressalvado o disposto no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que autoriza os Estados a manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções (é o caso de Pernambuco).

Essa disposição transitória teve a vantagem de enunciar os órgãos a que, nos Estados e Distrito Federal, incumbem a respectiva representação judicial e serviços de consultoria, quais sejam: Procuradorias-Gerais (caso de São Paulo e da maioria dos Estados) ou Advocacias-Gerais (caso de Minas Gerais). Então, temos, combinado o disposto no art. 132 com o art. 69 do ADCT, a institucionalização das Procuradorias-Gerais dos Estados e das Advocacias-Gerais, onde houver, sem prejuízo de que cada Estado, assim, fica com a liberdade de alterar a denominação, mas não de mudar suas funções de representação e consultoria, nem a denominação de seus membros: Procurador do Estado ou do Distrito Federal, inclusive para o órgão com o nome de Advocacia-Geral do Estado.

Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal não de ser organizados em carreira em que ingressarão por concurso público de provas e títulos (art. 132), estando,



Nº 772 – PGR – RG

pois, vedada a admissão ou contratação de advogados para o exercício das funções de representação judicial (salvo, evidentemente, impedimento de todos os Procuradores) e de consultoria daquelas unidades federadas, porque não se deram essas funções aos órgãos, mas foram diretamente imputadas aos Procuradores.”

(grifos acrescidos)

16. Se em relação aos Estados-membros e ao Distrito Federal a interpretação do texto constitucional evidencia claramente a simetria com o modelo federal, de modo a exigir que os respectivos procuradores sejam organizados em carreira na qual ingressarão por concurso público, estando vedada a admissão ou a contratação de advogados para o exercício da representação judicial de tais entes, quanto aos municípios a conclusão requer ponderações.

17. Como bem anotado pela **Associação Brasileira de Advogados Públicos – ABRAP**, às fls. 341/342, por abranger as mais variadas e desiguais situações, compreendendo desde metrópoles como São Paulo até pequenas municipalidades no interior do país, no âmbito dos municípios poderão existir desde procuradorias estruturadas – com advogados efetivos, concursados e integrados em carreira jurídica – até hipóteses de advogado único, nomeado para o cargo em comissão ou contratado para representar o ente judicialmente.



Nº 772 – PGR – RG

18. Tal variedade de situações não afasta, contudo, a conclusão de que a imprescindível observância aos princípios que regem a administração pública – em especial os da isonomia, moralidade e eficiência – requer que, nos municípios onde haja Procuradoria, a advocacia pública seja exercida por procuradores efetivos, ingressos por concurso público de provas e títulos e que integrem a carreira jurídica de advogados do município, em perfeita simetria com o modelo previsto para a União, os Estados e o Distrito Federal.

19. Invocando doutrina especializada, apropriadas foram as considerações feitas no mencionado pronunciamento da **Associação Brasileira de Advogados Públicos – ABRAP:**

“De qualquer forma, conforme analisa Valério César Milani e Silva, Advogado, formado pela Universidade Federal de Rondônia (in ‘Advocacia Pública Municipal e o Princípio da Simetria’ 11/2008):

‘O princípio constitucional da simetria, associado aos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, impessoalidade e eficiência, impede que o legislador municipal atue de forma totalmente livre, restando evidente a necessidade da estruturação da advocacia pública municipal obedecer aos referidos princípios e ao arquétipo constitucional da advocacia pública, delineado pelos artigos 131 e 132 da Carta da República.

O padrão institucional da advocacia pública, no âmbito dos Municípios, atendidas as proporções e feições da realidade municipal, portanto, deve guardar a simetria federal, e por consequência, identidade de prerrogativas e garantias profissionais a estes advogados públicos.”



Nº 772 – PGR – RG

III

20. Ante o exposto, nos termos dos arts. 2º, § 2º, da Lei nº 11.417/2006, e 2º da Resolução/STF nº 388/2008, o parecer é pela edição da proposta de súmula vinculante com a seguinte redação:

“O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nestes onde houver, inclusive nas respectivas entidades autárquicas e fundacionais públicas, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos integrantes de carreiras jurídicas próprias da Administração Pública a teor dos artigos 131 e 132, da Constituição Federal .”

Brasília, 23 de outubro de 2009


ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA