



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE Nº 18

*Advocacia Pública. Atuação exclusiva por membros efetivos das carreiras. A AGU como representante dos três Poderes da República. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Possibilidade excepcional de o Poder Legislativo exercer a prática de atos processuais em defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes mediante órgão próprio. Capacidade judiciária. Interpretação estrita. Impossibilidade de extensão a outros Poderes ou órgãos dotados de autonomia. Enunciado de súmula vinculante que deve se limitar a condensar a reiterada jurisprudência. Manifestação pelo ingresso da União, em caráter excepcional, e, no mérito, pela aprovação da proposta de súmula vinculante, nos exatos termos dos precedentes até aqui firmados.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A UNIÃO, representada por seu Advogado-Geral (art. 4º, inciso III, da Lei Complementar n.º 73/93), nos autos da proposta de súmula vinculante em epígrafe, vem requerer seu ingresso na qualidade de *amicus curiae*, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Federal n.º 11.417/2006, fazendo-o conforme os seguintes fundamentos.

## I. BREVE SÍNTESE DO CASO

Cuida-se de proposta de edição de súmula vinculante, deduzida pela União dos Advogados Públicos Federais do Brasil – UNAFE, com a seguinte sugestão originária de verbete:

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.

Em 17/08/2011, foi publicado edital para que interessados apresentassem manifestação sobre a proposta, na forma da Resolução nº 388/STF, de 05 de dezembro de 2008. A Comissão de Jurisprudência pronunciou-se pela adequação formal da proposta.

Solicitaram o ingresso, como interessadas, a Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM, a Procuradoria-Geral Federal – PGF e a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, entre outras.

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer 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.

Diante da relevância maior da controvérsia, a União apresenta manifestação, trazendo os elementos de informação e de persuasão que fundamentam a sua compreensão institucional sobre a matéria e habilitam a sua participação no debate na condição de *amicus curiae*.

## II. JUSTIFICATIVA PARA INTERVENÇÃO NO FEITO

Segundo a experiência jurisprudencial dessa Suprema Corte, a habilitação para atuar na condição de *amicus curiae* ou terceiro interessado depende da

demonstração simultânea de dois requisitos: (i) a relevância da matéria; (ii) e a representatividade adequada do requerente.

O conceito de **relevância**, embora de definição bastante fluida, está de certo modo relacionado com a *complexidade do tema* em apreço e com as *múltiplas repercussões* que a sua definição poderá projetar sobre as diferentes realidades dos jurisdicionados. Sempre que a solução a ser ministrada puder trazer *implicações sociais assimétricas*, será conveniente que, antes de decidir, essa Suprema Corte tenha conhecimento de como os efeitos de sua decisão poderão ser recebidos pelos destinatários que serão direta e indiretamente atingidos por ela.

A relevância da matéria resta plenamente demonstrada no caso concreto, uma vez que a eventual edição da súmula vinculante proposta trará consequências para o exercício das funções de toda a Advocacia Pública.

O requisito da **representatividade** adequada do terceiro requerente, por sua vez, deve ser entendido como a *capacidade de captação das expectativas normativas* de setores da sociedade envolvidos com a questão constitucional em debate. Essa capacidade pode advir de inúmeros fatores, como do fato de o terceiro requerente possuir *função institucional* pertinente à causa, de ele constituir uma entidade associativa de âmbito territorial significativo cujo objeto social diga respeito ao tema em debate, ou de ele deter um domínio técnico do assunto que torne sua intervenção recomendável.

No caso dos autos, a representatividade da União decorre do impacto que a disciplina da matéria trará à Administração Pública Federal, notadamente no desempenho da função de seus milhares de advogados públicos. Verificada a existência dos requisitos da relevância e da representatividade adequada, sobressai evidente a conveniência da atuação da União no feito, pelo que se requer, desde já, a sua admissão no processo.

Registre-se que a circunstância de a presente proposta ter entrado na pauta do Plenário não configura óbice absoluto ao deferimento do pedido de admissão da União como *amicus curiae*. Com efeito, nos autos do **RE-RG nº 565.089**, Rel. Min.

Marco Aurélio, prevaleceu o entendimento de que, ante a relevância do tema, inadmitir o ingresso de terceiros dotados de representatividade adequada comprometeria o próprio julgamento, ainda que já iniciado.

De igual forma, excepcionalmente, tanto no **RE-RG nº 576.155** (DJ de 05.03.2009) como na **PSV nº 118** (DJ de 26.12.2016), o Min. Ricardo Lewandowski admitiu o ingresso de ente público como interessado, mesmo após a publicação de pauta, “*para (i) receber futuros memoriais e (ii) para a realização, caso queira, da sustentação oral na sessão de julgamento*”. No mesmo sentido: **RE-ED nº 581.947** (Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 18.09.2013) e **RE nº 560.900** (Rel. Min. Roberto Barroso, DJ de 03.05.2016).

### III. O ESCOPO E OS LIMITES DOS ENUNCIADOS DE SÚMULA VINCULANTE. INDISPENSÁVEL ADSTRIÇÃO AOS PRECEDENTES. EXCLUSIVIDADE DE ATRIBUIÇÕES

Em primeiro plano, cumpre destacar que, segundo os ditames do artigo 103-A, § 1º, da Constituição da República, o enunciado de súmula vinculante predispõe-se a determinar a interpretação mais condizente com a realidade normativa analisada, **após reiteradas decisões sobre matéria constitucional**, de maneira a evitar que haja controvérsias entre decisões emanadas de diferentes órgãos judiciais e administrativos, em todas as esferas federativas. Confira-se:

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, **após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula** que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).” (Grifou-se)

No mesmo diapasão, como não poderia deixar de fazê-lo, dispôs o art. 2º, da Lei Federal nº 11.417/2006:

“Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, **após reiteradas decisões sobre matéria constitucional**, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei.

Desse modo, de início, é preciso assentar a premissa de que a função estabilizadora e uniformizadora de tais enunciados somente pode ocorrer à luz da consolidação do respectivo entendimento jurisprudencial. Isto porque, como salienta a doutrina, a fim de assumir a “*função de espelho e síntese da realidade jurisprudencial*”, “*as súmulas são calcadas em precedentes e, portanto, não podem fugir do contexto dos casos que por elas foram solucionados*”<sup>1</sup>. Dito de outra forma, **não cabe inovação por ocasião da edição de verbete, muito menos quando vinculante.**

Pois bem, os precedentes correlatos ao tema da exordial denotam que a **exclusividade do exercício das atribuições das funções da advocacia pública por membros efetivos de suas respectivas carreiras**, nos termos dos artigos 131 e 132 da Lei Maior, é **matéria pacificada** no âmbito dessa Suprema Corte. Por óbvio, no modelo vigente, resta excepcionado apenas o cargo de Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, nos termos do §1º do art. 131 da Lei Maior. Nessa linha: ADI nº 159/PA, Rel. Min. Octavio Galloti, DJ de 02.04.1993, ADI-MC nº 881/ES, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 25.04.1997; ADI nº 1.679/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 21.11.2003; ADI nº 2.581/SP, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 14.08.2008 e; ADI nº 2.682/AP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 18.06.2009; ADI nº 4.261/RO, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 02.08.2010; ADI-MC-REF nº 4.843/PB, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 18.02.2015.

No tocante a esse ponto central, portanto, não restam dúvidas da adequação da proposta de súmula. Sem embargo, as informações supervenientemente prestadas pela Mesa do Senado Federal, em 05.04.2016, suscitam aspectos e redação que extrapolam tais balizas, de modo a provocar a necessidade de esclarecimentos adicionais no tema.

---

<sup>1</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes Obrigatórios*. São Paulo: RT, 2013, p. 481 e 487.

#### IV. A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO REPRESENTANTE DOS TRÊS PODERES DA REPÚBLICA. CAPACIDADE JUDICIÁRIA. DELINEAMENTO

A Advocacia-Geral da União foi instituída pela Constituição Federal de 1988. O constituinte originário houve por bem separar as funções de *procuratura* da sociedade e *procuratura* de Estado, que até então ficavam a cargo do Ministério Público da União<sup>2</sup>.

À Advocacia-Geral da União, Função Essencial à Justiça, nos termos do art. 131 da CRFB, coube a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Perceba-se a clara distinção levada a cabo pelo constituinte originário.

No que concerne ao assessoramento jurídico, a AGU funciona apenas perante o Poder Executivo. Já no que diz respeito à representação judicial e extrajudicial, a Advocacia-Geral da União tem a **missão constitucional de representar judicialmente os três Poderes da República**<sup>3</sup>.

Tal entendimento foi, inclusive, corroborado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do *leading case*, **Rcl nº 8.025/SP** (DJ de 06.08.2010) que, resolvendo questão de ordem, reconheceu caber à Advocacia-Geral da União a representação do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Ressalte-se pronunciamento do Ministro Marco Aurélio:

Ministro Marco Aurélio: Presidente, há um ato administrativo de Tribunal da União. Indago: **quanto à representação do Tribunal, poderíamos conceber – presente a Advocacia-Geral da União, a estruturação da Advocacia-Geral da União – credenciamento de advogado estranho aos quadros respectivos? A minha resposta é negativa.** (grifou-se)

<sup>2</sup> O sistema vigorava desde 1824. Cabia ao Procurador da Cora e Soberania Nacional a acusação criminal. Muitos países ainda adotam essa sistemática, no direito norte americano, por exemplo, as funções de persecução penal e defesa do ente federal confundem-se na figura do *General Attorney*.

<sup>3</sup> Vê-se, pois, que a Constituição de 1988, ao conferir à Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial da União está, em verdade, querendo dizer que não apenas o Poder Executivo está sujeito a tal representação, como também os demais Poderes da União e instituições que exercem funções essenciais à justiça. MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTR, 2008. p. 44.

O tema foi noticiado no informativo nº 571 de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

O Tribunal, por maioria, julgou procedente pedido formulado em reclamação para anular a eleição do presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e determinar que outra se realize. Preliminarmente, o Tribunal, após salientar que o tema da legitimidade poderia ser conhecido de ofício pelo colegiado, não havendo se falar em preclusão, afirmou a ilegitimidade da representação judicial do advogado constituído pela presidente do TRF da 3ª Região. **Asseverou-se que, em se tratando de órgão da União destituído de personalidade jurídica, a representação judicial do TRF da 3ª Região caberia à Advocacia Geral da União - AGU.** Em conseqüência, desconsiderou-se a sustentação oral realizada pelo citado patrono constituído, admitindo, assim, que o advogado da reclamante proferisse sua sustentação oral, o qual chegara ao Supremo depois da sustentação oral feita por aquele advogado. (grifou-se).

Verifica-se, portanto, que o Tribunal reconheceu a missão constitucional delegada à Advocacia-Geral da União, no exercício de seu *múnus* público. No mesmo sentido pronuncia-se a doutrina especializada:

Desse modo, sua atuação interna abrange a representação em juízo ou fora dele, no âmbito federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo ainda o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), assim como a assessoria jurídica do executivo<sup>4</sup>.

A AGU, portanto, é órgão autônomo e que não se vincula a nenhum dos Poderes<sup>5</sup>, apesar de representar a todos em juízo. Buscando dar efetividade à aludida missão constitucional, foram realizados diversos concursos para membros efetivos da Instituição, bem como criadas novas vagas<sup>6</sup>.

Nos últimos anos, percebeu-se a necessidade de aprimoramento da representação judicial dos entes despersonalizados, não integrantes do Poder Executivo. Isto é, aqueles órgãos que, conquanto não possuam personalidade jurídica própria (pois

---

<sup>4</sup> GUEDES, Jefferson Carus; SOUZA, Luciana Moessa (Coord.). *Advocacia de Estado: Questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Forum, 2009.

<sup>5</sup> Na mesma linha: “**Temos que tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Três Poderes. Eles estão separados tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário**”, é o que se extrai do voto proferido pelo Min. Dias Toffoli no RE nº 558.258/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 17.03.2011.

<sup>6</sup> Entre outras: Leis Federais nº 11.457/2007 e 12.671/2012.

integram a União), podem ser parte em juízo, em virtude da incidência da personalidade judiciária<sup>7</sup>, sobretudo na defesa de suas prerrogativas.

A solução encontrada foi a assinatura de termos de cooperação, que regulam o relacionamento entre esses entes e seu representante judicial. Dessa forma, foram criados os Escritórios Avançados, qualificados como *longa manus* da AGU no âmbito dos entes desprovidos de personalidade jurídica própria.

A partir de 2009, portanto, começaram a ser instalados os Escritórios Avançados em diversos órgãos da União, com o fim de realizar a missão institucional desta Advocacia-Geral da União. Desse modo, atualmente, a AGU conta com escritórios de representação no Conselho Nacional de Justiça<sup>8</sup>, no Superior Tribunal de Justiça<sup>9</sup>, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios<sup>10</sup>, na Câmara dos Deputados<sup>11</sup>, no Conselho da Justiça Federal<sup>12</sup>, e no Tribunal Superior Eleitoral.

Mediante a aplicação, portanto, de uma concepção de eficiência na qual prevaleça a simplificação dos procedimentos, a aproximação com os destinatários do serviço, a ágil solução de controvérsias e a maximização de resultados, a AGU resolveu especializar a representação judicial, por meio dos termos de cooperação técnica e da instalação dos citados Escritórios Avançados.

Com isso, a atuação dos advogados públicos em tais escritórios busca estreitar e manter um canal de permanente contato entre os partícipes, reduzindo a distância entre o defensor e seus representados, para a realização de uma exitosa representação judicial. Assim, quando eventualmente ocorrer conflito entre os Poderes da República, serão designados advogados públicos *ad hoc*, para a representação do

---

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. —Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. N. 11, jul-set de 2007, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, p. 5-8. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-11-JULHO-2007-JOSE%20CARVALHO%20FILHO.pdf>>. Acesso em: 19.04.2011.

<sup>8</sup> Termo de Cooperação Técnica nº 108/2009.

<sup>9</sup> Termo de Cooperação Técnica nº 05/2011.

<sup>10</sup> Termo de Cooperação Técnica firmado em 15 de junho de 2011.

<sup>11</sup> Acordo de Cooperação Técnica nº 2010/071.

<sup>12</sup> Termo de Cooperação Técnica nº 003/2010.

ente despersonalizado. Nos acordos de cooperação técnica consta cláusula nos seguintes termos:

**Na hipótese de eventual conflito de interesses no exercício da representação judicial da União em relação aos partícipes deste Acordo, notadamente quando (i) envolver as prerrogativas e competências próprias de cada órgão ou (ii) na hipótese de figurar a União em determinado polo de ação e um dos partícipes em polo adverso ou (iii) quando o ato administrativo, normativo ou executivo, questionado judicialmente, de autoria dos partícipes, estiver em confronto com parecer normativo ou entendimento consolidado da AGU, o Advogado-Geral da União, a requerimento do interessado, viabilizará a defesa dos representados mediante a designação de Advogados Públicos integrantes da AGU *ad hoc* para atuar na defesa do órgão interessado, com a colaboração deste.** (Grifou-se).

É importante ressaltar que tais advogados públicos *ad hoc* são intimados pessoalmente, as publicações saem em seus nomes e não se subordinam no exercício do encargo ao Advogado-Geral da União. Esses representantes judiciais reportam-se diretamente aos órgãos representados. Em tais casos, o AGU não é comunicado a respeito da forma como a questão está sendo conduzida, não havendo nenhum tipo de ingerência no trabalho desenvolvido.

Esse modelo atende aos ditamos constitucionais, em especial aos princípios da eficiência e economicidade. Não há mais, portanto, justificativa plausível para a contratação de escritórios privados de advocacia ou estruturas paralelas, diante da existência de uma Advocacia-Geral da União estruturada para o desempenho de suas funções constitucionais. Em precedente que se aplica, *mutatis mutandis*, à Advocacia-Geral da União, assim já se pronunciava o STF, em 1997:

**E M E N T A:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva

atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos.<sup>13</sup>

Naquela ocasião, assim se manifestou o relator, Ministro Celso de Mello:

O conteúdo normativo do artigo 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. **Nele contém-se norma que, revestida de eficácia vinculante, cogente para as unidades federadas locais, não permite 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 da representação estatal** (Grifou-se).

Ademais, vale recordar que o erário já possuiu um ônus financeiro para manter essa estrutura que, de forma eficaz, representa os três Poderes da República.

A designação de advogado público *ad hoc*, em hipóteses de conflito, tem sido usada em outras ações na qual contendem órgãos da União. Em alguns casos, a lide ocorre entre órgãos integrantes do mesmo Poder da República. Citem-se os seguintes casos: Mandados de Segurança nº 30.659, proposto pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em face do Conselho Nacional de Justiça; Mandados de Segurança nº 31.021, proposta pelo Procurador-Geral da República, em face do Conselho Nacional do Ministério Público.

Além dos dois casos acima, tramitam ou tramitaram perante esse Supremo Tribunal Federal diversas lides em que atuam advogados públicos *ad hoc*. Citem-se, a título exemplificativo, as seguintes: Mandados de Segurança nºs<sup>14</sup> 28.744, 28.897, 29.123, 29.326, 29.468, 25.888; 25.986, 26.783, 26.808, 26.410, 27.232, 27.337, 27.344, 27.743, 27.837, 27.796, 28.252, 28.626, 28.745 e 30.358; Reclamação nº 10.681<sup>15</sup>, Mandado de Segurança nº 31.235<sup>16</sup>; Mandado de Segurança nº 31.021<sup>17</sup>; AO

---

<sup>13</sup> ADI-MC nº 881 DJ 25-04-1997.

<sup>14</sup> Portaria AGU de 12 de setembro de 2011. DOU nº 175, 12/09/2011. Seção 2. p. 2.

<sup>15</sup> Portaria AGU nº 1.410 de 21 de setembro de 2010. DOU nº 183, 23/09/2010. Seção 2. P. 3.

<sup>16</sup> Portaria AGU nº 125, de 02 de maio de 2012;

<sup>17</sup> Portaria AGU nº 62, de 09 de fevereiro de 2012. DOU nº 30, 10/02/2012. Seção 2. P. 1.

nº 1.497<sup>18</sup>; Mandado de Segurança nº 30.659<sup>19</sup>; Mandado de Segurança nº 29.468<sup>20</sup>; Mandado de Segurança nº 28.744<sup>21</sup>, Mandado de Segurança nº 29.326<sup>22</sup>; Mandado de Segurança nº 29.123<sup>23</sup>; Mandado de segurança nº 29.897<sup>24</sup>; Mandado de Segurança nº 25.763<sup>25</sup> Ação Originária nº 1.594<sup>26</sup>; Ação Originária nº 1.497<sup>27</sup>; Mandado de Segurança nº 32.462<sup>28</sup>; Mandado de Segurança nº 34.031<sup>29</sup>, entre outros.

É verdade, por outro lado, que a jurisprudência dessa Suprema Corte já reconheceu a possibilidade de o Poder Legislativo, excepcionalmente, exercer a prática de atos processuais em defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes mediante órgão de sua própria estrutura, formado por advogados admitidos mediante concurso público e integrantes de carreira específica. Nesse sentido, a ADI nº 1.557/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 18/06/2004, tendo sido o julgamento sintetizado na seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF. 1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, a

<sup>18</sup> Portaria AGU nº 1.197 de 21 de agosto de 2008.

<sup>19</sup> Portaria AGU nº 220, de 24 de maio de 2011.

<sup>19</sup> Portaria AGU nº 220, de 24 de maio de 2011.

<sup>20</sup> Portaria AGU nº 137, de 22 de fevereiro de 2011.

<sup>21</sup> Portaria AGU nº 1732, de 06 de dezembro de 2010.

<sup>22</sup> Portaria AGU nº 1615, de 29 de outubro de 2010.

<sup>23</sup> Portaria AGU nº 1411, de 21 de setembro de 2011.

<sup>24</sup> Portaria AGU nº 1082, de 21 de julho de 2010.

<sup>25</sup> Portaria AGU nº 724, de 07 de junho de 2010.

<sup>26</sup> Portaria AGU nº 1083, de 22 de julho de 2010.

<sup>27</sup> Portaria AGU nº 231, de 26 de fevereiro de 2010.

<sup>28</sup> Portaria AGU nº 413, de 13 de fevereiro de 2013.

<sup>29</sup> Portaria AGU nº 92 e 93, de 5 de fevereiro de 2016.

jurisprudência desta Corte **reconhece a ocorrência de situações** em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais **na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes**, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (grifou-se)

Não obstante, tal entendimento, **além de excepcional**, é restrito ao Poder Legislativo, com suas particularidades, e, como exceção à regra constitucional – repise-se, **apenas para hipóteses de representação judicial na defesa de autonomia e independência** –, não pode ser estendido a outros Poderes e órgãos dotados de autonomia, nem ser tornado padrão, como **equivocadamente sugere a redação de enunciado proposta pela Mesa do Senado Federal** em sua manifestação nos autos<sup>30</sup>.

Tal iniciativa, aliás, ao pretender transformar em geral o que seria pontual, não somente **desconsidera os estritos limites traçados por essa Suprema Corte e o próprio texto da Lei Maior**, como vai até mesmo mais longe do que o debate contido na Proposta de Emenda Constitucional nº 214/2003<sup>31</sup>. É dizer, não se atém ao fato de que apenas e tão somente nas situações de afronta à “autonomia e independência” é que se poderia cogitar de atuação específica.

Pensar de maneira diversa, nos presentes autos, seria generalizar indevidamente algo extraordinário, o que teria como consequência, por via transversa, uma verdadeira *capitis diminutio* no tocante à representação judicial atribuída à Advocacia-Geral da União e suas congêneres, ao arrepio das balizas supracitadas.

---

<sup>30</sup> Foi a seguinte a redação proposta pela Mesa do Senado Federal: “O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados e nos Municípios, nestes onde houver, constitui atividade exclusiva de advogados públicos efetivos, compreendidas as eventuais categorias profissionais próprias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e nos órgãos dotados de autonomia constitucional, de acordo com a norma legal ou regimental pertinente.”

<sup>31</sup> Vide a redação proposta para artigos 49-A, 51, p.ú da Constituição: “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. 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.” (grifou-se).

Desse modo, não existindo enfrentamento específico da questão sob tal ângulo por esse Supremo Tribunal Federal, não pode ela ser objeto do enunciado. **No âmbito do processo de edição da súmula vinculante, com efeito, não se faz juízo ou se decide acerca de controvérsias que não foram previamente decididas, mas apenas, em juízo eminentemente *administrativo*, se busca condensar as decisões já tomadas**<sup>32</sup>.

Dessarte, é de fundamental importância que seja reafirmada, por essa Suprema Corte, a jurisprudência iterativa no sentido de que o exercício da advocacia pública na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, incluídas suas respectivas autárquicas e fundacionais públicas, é privativo dos membros das respectivas carreiras jurídicas, a teor dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal, tal como ressaltado pela Procuradoria-Geral da República.

#### V. CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer a União sua **admissão** no feito, na condição de *amicus curiae*, para atuar no processo no estágio em que se encontra, pugnando-se pela **aprovação** do enunciado proposto, mediante redação que resguarde a extensão da representação judicial prevista no art. 131 e §§ da Constituição da República.

Brasília, 30 de maio de 2016

FÁBIO MEDINA OSÓRIO  
Advogado-Geral da União

GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Secretária-Geral de Contencioso

RICARDO LUIZ BARBOSA DE SAMPAIO ZAGALLO  
Advogado da União

<sup>32</sup> Nesse sentido, pronunciamento do Ministro Teori Zavascki na sessão plenária de 09/04/2014, durante os debates da Proposta de Súmula Vinculante nº 45, que deu origem à Súmula Vinculante nº 33.