



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

2019.1



ESTUDO DE CASO. ADIs 4449-AL, 5215-GO e 5262-RR. ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA NO ÂMBITO DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL (ART. 132 CRFB/1988¹).

Leon Vitor de Brito Francelino²

Natália Araújo Carim de Farias³

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁴

RESUMO: O presente estudo busca, sem a pretensão de esgotar a temática, analisar o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal dentro do contexto da CRFB/88, frente às diversas tentativas de alteração da estrutura única atual das procuradorias estaduais ao longo dos anos, com ênfase no recente julgamento das ADIs 4449-AL, 5215-GO e 5262-RR. Por fim, pretende-se avaliar o impacto dessas decisões no contexto brasileiro, tanto no âmbito jurídico quanto na administração pública em si.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988. Advocacia Pública. Procuradorias Gerais dos Estados. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. STF. Unicidade de Representação Judicial e Consultoria Jurídica.

ABSTRACT: The present study seeks, without the pretension of exhausting the theme, to analyze the principle of unicity of judicial representation and legal advice of the states and the

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima - UFRR. leon.97.lf@gmail.com

³ Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima - UFRR. natalia.carim2@gmail.com

⁴ Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade Federal de Roraima- UFRR

Federal District within the context of CRFB/88, in face of the various attempts to change the present unique structure of the state attorneys through years, with emphasis on the recent judgment of the ADIs 4449-AL, 5215-GO and 5262-RR. Finally, we intend to evaluate the impact of these decisions in the Brazilian context both in the legal scope and in the public administration itself.

Keywords: Federal Constitution of 1988. Public Advocacy. **Attorneys General of the States.** Direct Actions of Unconstitutionality. STF. Unicity of Judicial Representation and Legal Consultancy.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1. A Advocacia Pública 2. Princípio da Unicidade de Representação Judicial e Consultoria Jurídica no Âmbito das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal; 3. Análise das ADIs 4449-AL, 5215-GO e 5262-RR; 4. Da vedação de alteração do artigo 132 da CRFB/88 por Emenda Constitucional; 5 Estudo Comparado: Caso EUA - *US Attorney General, State Attorney General*; CONCLUSÃO; Referências Bibliográficas

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 buscou delinear institutos fundamentais à consecução de um plano estratégico, de modo que suas diretrizes estabelecidas fossem as mais harmônicas possíveis com os pilares de um Estado Democrático de Direito.

Dentre as vertentes essenciais à consecução da justiça, em sede da Advocacia Pública nacional, tem-se a Procuradoria do Estado e Distrital, assentada no artigo 132 da CRFB/88. Trata-se de uma instituição de caráter autônomo, cuja atuação objetiva a fiscalização da legalidade estatal, bem como o exercício do controle interno do ente federativo, propiciando sua consultoria e representação jurídica.

O princípio da unicidade de representação judicial e consultoria, que se extrai do referido artigo, objeto do presente estudo, concede especial singularidade, evidenciada pelo caráter fechado de sua estrutura e sistematização outorgada pelo constituinte originário. Uma de suas fundamentações está pautada em elementos constitucionalmente axiais, como o pacto federativo, por conseguinte fundamentada pela necessidade de se proporcionar segurança jurídica, para o fim de que o sistema jurídico pátrio funcione de modo uniforme e coordenado, visando à redução de lacunas em entendimentos, cuja primazia é o atendimento ao interesse público, protótipo que deve reverberar por todo ordenamento, em suas variadas esferas.

1. A Advocacia Pública

Preliminarmente, dentre as garantias fundamentais constitucionalmente insculpidas, tem-se o direito de defesa, um elemento inexorável ao regime democrático de direito, que dimanava dos princípios do contraditório e ampla defesa, exarado no texto constitucional, em seu artigo 5º:

ART. 5º, LV Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Em tal ordenamento, de viés plurissistêmico, a Carta Magna trouxe à baila as funções essenciais à justiça, pólo em que figuram instituições denominadas procuraturas constitucionais, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Pública, esta última, objeto do presente artigo.

Assim sendo, tem-se a normatização Advocacia Pública, um *munus publicum* gênero da advocacia, de caráter fundamental. Preceitua o artigo 133 da CRFB/88 a respeito da advocacia em sentido lato:

ART 133 O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Destarte, assim como está constitucionalmente assegurado o direito de defesa dos cidadãos, dada a indispensabilidade da mesma para a promoção de um ordenamento pautado em razoabilidade, a Advocacia Pública, em linhas gerais, está respaldada pela competência para realização da defesa de interesses do Estado, inafastáveis do interesse público, ao promover sua representação e patrocínio das esferas que o constituem e fundamentam sua existência. Trata-se de um conjunto de funções **permanentes**, no que tange à **representação judicial, extrajudicial** da União e entes federados, bem como de **consultoria**, ao exercer o assessoramento e orientação aos dirigentes do Poder Executivo das respectivas unidades federativas (art. 131 CRFB/88). Com o escopo de patrocinar o interesse público de pessoas jurídicas de direito público, desempenham, também, a fiscalização e controle do Estado, bem como da proteção ao patrimônio público, em se tratando de terceiros ou contra os ocupantes dos próprios cargos públicos.

Em verdade, qualquer norma que disponha de maneira diversa a respeito da representação judicial e consultoria jurídica dos Estados-membros e Distrito Federal, em seus três liames, legislativo executivo e judiciário, estarão revestidas de inconstitucionalidade.

Infere-se que a defesa de tais interesses, àqueles que a pessoa pública detém o dever institucional de proteger, está insculpida no rol de interesses públicos indisponíveis. Princípios como da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e legalidade norteiam a atuação da advocacia pública, vedada a atuação assentada em interesses próprios do administrador. Colaciona o CPC/2015:

Art. 182 Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

Em verdade, tem-se que os advogados públicos submetem-se às leis orgânicas de suas respectivas carreiras, tais como Advogado-Geral da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procuradores do Banco Central (art. 131 CRFB/88), Procuradores dos Estados e Procuradores do Distrito Federal (art. 132 CRFB/88), bem como pelo que dispõe o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94) - EOAB, que reforça a essencialidade da atuação, consolidada pela CRFB/88.

A atividade de **representação judicial** pode ser definida pela legitimidade da qual o advogado público está investido para exercer a defesa dos interesses dos entes públicos nas ações judiciais em que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal figurem no pólo ativo, passivo, ou ainda, como terceiros interessados.

Já a **representação extrajudicial** refere-se à defesa dos interesses públicos da Administração na via administrativa, perante órgãos e entidades públicas ou privadas.

Em se tratando da **atuação consultiva** conferida à advocacia pública, verifica-se a incumbência de assessoramento, bem como orientação dos agentes do poder público, autarquias e fundações públicas, e desse modo, propicia-se segurança jurídica aos atos administrativos efetuados pela entidade. Tal atuação também possibilita a materialização das políticas públicas, a viabilização jurídica das licitações e dos contratos, bem como sem se tratando da proposição e análise de medidas legislativas essenciais ao desenvolvimento e

aprimoramento do ordenamento, fundamental ao controle de eventual suscitação de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Tais funções estão conexas à verificação de adequação prévia dos atos que o Poder Executivo pretende praticar aos princípios e regras constantes na legislação pátria.

A Procuradoria Geral do Estado, assentada no artigo 132 da CRFB/88, consiste em uma instituição de caráter autônomo, cuja atuação objetiva a fiscalização da legalidade estatal, bem como o exercício do controle interno do ente federativo, propiciando sua consultoria e representação jurídica, cuja particularidade principiológica será adiante delineada.

2. Princípio da Unicidade de Representação Judicial e Consultoria Jurídica no Âmbito das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal

Dentro do contexto da advocacia pública a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada no ano de 1988 dispõe em seu artigo 132:

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.

O artigo estabelece como deverá ser realizada a representação judicial e a consultoria jurídica no âmbito estadual e do Distrito Federal, sendo determinado sua organização e funcionamento. Após uma análise mais profunda de tal dispositivo pode ser extraído deste um princípio. Tal princípio ficou conhecido como princípio da Unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal.

Para esta conclusão é necessário fazer uma análise do contexto no qual se encontra inserido tal artigo. O artigo faz parte do Título IV da Organização dos Poderes, mais especificamente na Seção II Da Advocacia Pública, seção que comporta apenas o artigo 131, 132 e seus respectivos parágrafos.

Enquanto o artigo 132 define a representação no judicial no âmbito estadual o artigo 131, estabelece o mesmo na esfera da União como pode ser observado no artigo:

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. (Grifo nosso)

Colocados lado a lado, constata-se que o artigo 131 traz uma estrutura de natureza plural, estando prevista a possibilidade de órgãos vinculados, lei complementar que melhor defina sua organização e funcionamento e ainda espécies distintas de procuradores, como exemplifica o parágrafo 3º do mesmo artigo:

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, observado o disposto em lei. (Grifo nosso)

Após a análise da estruturação que traz a CRFB/88 destaca-se a importância da análise do artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que dispõe:

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.

O artigo supracitado traz uma exceção à regra estabelecida no artigo 132 da CRFB/88, a exceção aborda os órgãos, e conseqüentemente os cargos que o compõem, que já existiam à época da promulgação da CRFB/88. Foi concedido a estes a possibilidade de sua manutenção e continuação.

Esta exceção corrobora mais uma vez para o entendimento de que a representação judicial e a consultoria jurídica se tratam de fato de uma estrutura fechada e exclusiva, sendo aceito apenas a existência de órgãos distintos que precederam a promulgação da CRFB/88, reforçando o entendimento que novos órgãos não podem ser criados no futuro por meio de legislação complementar ou qualquer outro tipo de mudança legislativa.

3. Análise das ADIs 4449-AL, 5215-GO e 5262-RR

O princípio explanado anteriormente tem sido questionado ao passar do tempo por meio de criação de legislação complementar que cria novos cargos e órgãos distintos dentro da esfera estadual, estas propostas de inovações comumente estão ligadas a representação judicial e consultoria jurídica específica para algumas autarquias estaduais.

Um dos primeiros exemplos da tentativa de criação de uma legislação com esse conteúdo data do ano de 1993, com a lei complementar nº 11/91 do estado do Espírito Santo. Tal lei tinha como objetivo a criação de cargos de “Assessores Jurídicos”, portanto, esta foi objeto de uma ação declaratória de inconstitucionalidade, mais especificamente a ADI 881.

A ADI 881 foi proposta no ano 1993 pelo Conselho Federal da Ordem Dos Advogados do Brasil e alegava que a lei 11/91 era inconstitucional pois a assessoria jurídica do estado seria atribuição exclusiva da procuradoria estadual ferindo desta forma esta prerrogativa, além de inevitavelmente ferir o princípio da unicidade da representação judicial e consultoria jurídica no âmbito estadual. Os artigos questionados eram o artigo 12 e parágrafos e o artigo 13 e incisos; em resumo, o artigo 12 criava cargos relativos à assessoria.

O julgamento da medida cautelar da ação ocorreu no dia 02 de agosto de 1993 e o entendimento que prevaleceu foi a confirmação dos argumentos levantados pela parte autora, sendo declarada inconstitucional de acordo com os termos levantados pela parte.

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 previa aprovação em concurso público de provas e títulos. (STF, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 881, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/1993)

Mesmo com matéria semelhante tendo sido tratada anteriormente pelo STF, isso não impediu que surgissem novas tentativas de criação de cargos e órgãos em separado das procuradorias estaduais. Recentemente foram julgadas em conjunto, justamente por tratarem sobre o mesmo tema, as ADI's 5262, 5215 e 4449. Antes fazermos uma análise do julgamento propriamente dito precisamos entender o contexto de cada uma das ações em questão.

A ADI 5262, ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape), tinha como objetivo da ação era levar à apreciação do judiciário

dispositivos da Constituição de Roraima que tratam da ocupação de cargos jurídicos das autarquias e fundações públicas do estado. Dentro do escopo do presente artigo destaca-se o dispositivo 101-A para os fins de nossa análise, este previa a existência de profissionais dentro dos quadros dos órgãos da administração pública indireta para compor corpos jurídicos próprios dentro destes órgãos como observa-se abaixo:

Art. 101-A. A representação judicial e extrajudicial dos órgãos da Administração Indireta é de competência dos **profissionais do corpo jurídico que compõem seus respectivos quadros e integram advocacia pública cujas atividades são disciplinadas em leis específicas.** (NR)

Todo o escopo da ADI em questão está pode ser constatado pela decisão exarada pelo STF como se vê:

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento da cautelar em julgamento definitivo de mérito. Em seguida, por unanimidade, julgou prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade quanto aos preceitos da Lei n. 764/2010, por ter sido revogada pela Lei n. 1.257/2018, e, na outra parte, parcialmente procedente para: **a) declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 42/2014 de Roraima; b) declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Poder Executivo” contida no caput do art. 101 da Constituição de Roraima, alterado pela Emenda n. 14/2003, e, por arrastamento, da idêntica expressão prevista na redação originária do dispositivo; c) declarar a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados das Leis estaduais ns. 944/2013, 828/2011, 832/2011 e 815/2011; e d) declarar a constitucionalidade do inc. IV do art. 8º e da Tabela II do Anexo IV da Lei n. 581/2007, em razão do acatamento ao princípio da autonomia universitária, nos termos do voto da Relatora.** Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário. 28.03.2019. (Grifo nosso)

A ANAPE também é responsável pela ADI 5215, desta vez, movida contra a Emenda Constitucional (EC) estadual 50/2014 do estado de Goiás, que tinha como objetivo a criação do cargo de procurador autárquico, em estrutura paralela apartada da Procuradoria do Estado. Como consta na decisão proferida:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para **declarar a inconstitucionalidade formal e material do artigo 92-A da Constituição do Estado de Goiás e dos arts. 1º e 3º da EC nº 50/2014, tendo em vista que tais dispositivos ofendem diretamente os arts. 37, II e XIII; 39, § 1º; 61, § 1º, II, e 132, da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator.** Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 28.03.2019.

Vejamos então o que dispõe o artigo 92-A cuja inconstitucionalidade foi declarada:

92-A. A representação judicial, a consultoria e o assessoramento jurídicos das autarquias e fundações estaduais serão exercidos por procuradores autárquicos organizados em carreira, na forma da lei.”

Por sua vez na ADI 4449, o governador do estado de Alagoas questionou a EC estadual 37/2010, que alterava a Constituição alagoana com a intenção de reduzir e limitar as atividades da Procuradoria-Geral do Estado à administração direta, através da institucionalização de procuradorias autárquicas. Por unanimidade, foi julgado procedente o pedido formulado na ação direta para assentar a inconstitucionalidade dos parágrafos 2º e 3º do artigo 152 da Constituição do Estado de Alagoas, na redação conferida pela Emenda de nº 37. O artigo em questão trazia a seguinte disposição:

Art. 152. São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

[...]

§ 2º Os Procuradores Autárquicos e os Advogados de Fundação do Estado de Alagoas tem competência privativa na representação judicial e assessoramento jurídico das Entidades a quem pertençam, sendo vedado o desvio de função destes servidores, salvo para assunção de cargos em comissão ou lotação em órgãos da Administração Direta para exercício de atividades assemelhadas a outras carreiras jurídicas, desde que lhes seja garantindo mesma remuneração dos cargos que substituírem.

§ 3º Os Procuradores Autárquicos e os Advogados de Fundação de Estado de Alagoas, para efeito de incidência de teto remuneratório, são considerados Procuradores nos termos do art. 37. XI da Constituição Federal.

4. Da vedação de alteração do artigo 132 da CRFB/88 por Emenda Constitucional

Em verdade, faz-se mister ponderar acerca da possibilidade de **alteração** do referido dispositivo, do qual se extrai o princípio da unicidade de representação judicial em âmbito da advocacia pública e distrital. Saliente-se que ao longo do tempo, variadas emendas foram propostas com este desígnio. Para se discutir sobre seu cabimento ou vedação, deve-se analisar a questão sob o prisma da natureza da modificação proposta quanto aos seus objetivos em se tratando da estrutura axiológica da Advocacia Pública. A título de exemplo, em sede das emendas modificativas recepcionadas, tem-se a EC 19/98, cuja previsão dispunha sobre a

inserção e participação da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - nos concursos públicos de provas e títulos, em todas as suas fases. Também aferiu, em seu bojo, o parágrafo primeiro ao artigo 132 da CRFB/88, que ratificou a estabilidade ao cargo de procurador estadual e distrital, após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. Em que pese a recepção da EC, saliente-se que tal modificação não teve o condão de alterar o sistema singular e fechado fixado pelo constituinte originário em seu texto precípuo.

Em contrapartida, no ano de 2015, foi proposto o Projeto de Emenda à Constituição nº 80, pelos Deputados Federais Valtenir Pereira - PROS/MT, Márcio Marinho - PRB/BA, Sergio Souza - PMDB/PR e João Campos - PSDB/GO, que atualmente encontra-se pronta para pauta no plenário. Dentre seus principais objetivos, a proposta tinha como escopo acrescentar o artigo 132-A à CRFB/88, e os parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Respectivamente, propunha-se estabelecer as procuradorias autárquicas e fundacionais, bem como regular a transição das atividades de assistência, assessoramento e consultoria jurídica para o sistema orgânico das Procuradorias Gerais dos Estados, Distrito Federal e a inclusão dos Municípios, que atualmente não possuem previsão constitucional expressa. Nesse sentido, tal modificação afetava o cerne da própria natureza da advocacia pública; tal PEC, de modo diverso ao conteúdo e objetivo da EC nº 19/98, previa reestruturar da Advocacia Pública em âmbito estadual, na qual os procuradores estaduais não teriam mais exclusividade na representação judicial e consultoria jurídica dos Estados, dotando tal carreira de caráter plural, diverso do atual contexto reservado à este espectro da advocacia pública.

Entre as principais teses que postulam a inconstitucionalidade de tal proposição, tem-se que a proposta incidiria e violaria diretamente o pacto federativo estipulado pelo constituinte originário, conforme aduz o art. 60, §4º, I da CRFB/88, uma cláusula pétrea, sendo a Advocacia Pública Estadual essencial peça do federalismo brasileiro; o poder conferido ao constituinte derivado detém caráter especificamente limitado.

Com efeito, está constitucionalmente estipulada a vedação à recepção de emenda que preveja a abolição da forma federativa do estado. Assim, as cláusulas pétreas atuam, também, como limites ao poder reformador do constituinte derivado, para que as principais estruturas do Estado Brasileiro, pilares inerentes ao pacto federativo, não sejam relativizados. A uniformidade de representação judicial reservada às PGEs e do DF prevista na CRFB/88 também busca atender aos princípios da eficiência e racionalidade.

Em verdade, atualmente, tem-se que a única exceção ao princípio da unicidade de representação judicial é aquela estabelecida pelo próprio texto constitucional, no artigo 69 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB/88, que visou a manutenção de consultorias (e não representações) jurídicas separadas das Procuradorias estaduais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tais consultorias preexistissem.

Nesse contexto, a PEC tinha o intuito de conceder um caráter permanente a um elemento originalmente transitório, para a efetivação de tutela durante um período específico. A manutenção de carreiras paralelas de procuradores autárquicos e fundacionais, no cerne do art. 69 da ADCT foi estabelecida como exceção provisória porquanto se estava diante de um período de transição, com prazo estipulado até a completa extinção de tais cargos.

Também, em linhas gerais, enseja o aproveitamento de funcionários advindos de outros concursos nas carreiras atinentes à advocacia pública estadual sem atentar para a especificidades e propriedades dos cargos. Tal proposição afetava, entre outros princípios fundamentais, o da igualdade material, uma vez que se cuidaria de situações diversas de modo igualitário. Ao endossar a inconstitucionalidade de tal asserção, tem-se os artigos Art. 37, II e art. 39, § 1º, I, que deliberam sobre a investidura via aprovação por concurso público, que deve atender à complexidade do cargo ou emprego; os padrões de vencimento devem ser baseados na natureza, grau de responsabilidade e complexidade dos cargos. Pode-se elencar, também, a súmula 685 STF, que dispõe sobre a inconstitucionalidade de toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Por derradeiro, a PEC 80/2015 classifica-se inconstitucional, porquanto prevê violação à estrutura e funcionamento de uma função essencial à justiça, fruto do pacto federativo. Ao se falar em modificação da advocacia pública estadual e distrital enquanto sua configuração substancial, desnatura-se o protótipo constitucionalmente originário, erigido sob o manto de cláusula pétrea.

5. Estudo Comparado: Caso EUA

Em sede de estudo comparado, trouxemos o modelo norte-americano, que detém contrapontos pontuais em face da sistematização da Advocacia Pública vigente no Brasil, os quais destacamos adiante.

Primeiramente, faz-se fundamental enfatizar que o sistema norte-americano assemelha-se à estrutura vigente no Brasil anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Naquela época, o Ministério Público exercia funções de *custus legis* e a defesa e representação judicial dos Estados. Nos Estados Unidos, vislumbram-se carreiras caracterizadas híbridas entre funções do MP e Advocacia Pública (AGU, PGEs), cuja competência se dá de modo similar ao que prevê o princípio da unicidade inscrito no artigo 132 da CRFB/88, uma vez que a representação judicial do País e Estados ocorre de modo caracteristicamente privativo às funções abaixo delineadas, apesar de que cada Estado americano dispõe, em sua respectiva Constituição Estadual, sobre modo que a Justiça é organizada e sistematizada. Dentre os principais cargos no rol da defesa extrajudicial ou em juízo, tem-se:

- **US Attorney General:** Instituído pelo *Judicial Act of 1789*, trata-se do chefe do *Department of Justice-DOJ*, instituição similar ao Ministério da Justiça brasileiro. Contudo, também é conhecido como "o maior escritório de advocacia" do país. Detém tal reconhecimento pois o *US Attorney General* representa os EUA em assuntos jurídicos em geral. Sua investidura decorre por nomeação direta do presidente da república. Com efeito, o cargo se assemelha ao de Ministro de Justiça no Brasil, mas também exerce funções similares ao Advogado Geral da União, representando a nação em juízo (função postulatória), como também fornecendo aos entes governamentais consultoria jurídica (função preventiva).
- **State Attorney General:** Trata-se do exercício da advocacia pública em âmbito estadual. O cargo é revestido de funções similares ao de Procurador Geral do Estado, e sua investidura decorre de eleição ou nomeação pelo respectivo governador do Estado, a depender da constituição de cada ente estatal, sendo os estados americanos dotados de maior autonomia no que se refere à sua própria regência, em comparação ao modelo brasileiro. O *State Attorney General* geralmente atua em causas cíveis, mas também exerce função semelhante à promotoria em causas penais, ao lado dos *district attorneys*.

CONCLUSÃO

No decorrer do presente trabalho, foi dada ênfase ao debate sobre a legalidade e a constitucionalidade das mudanças na organização e funcionamento das procuradorias estaduais; passamos agora à análise dos aspectos positivos e negativos do tema, destacando os argumentos, no âmbito prático, para a utilização de um sistema unificado e fechado, como o que se encontra atualmente, contra um sistema plural e aberto, como o que está previsto para a advocacia pública no âmbito da União e que vem tentando ser implementado no âmbito estadual e do Distrito Federal, apesar da clara incoerência com o disposto na CRFB/88 e dos reiterados posicionamentos do Judiciário, com ênfase no STF, no sentido de que a aplicação de um sistema plural e aberto no âmbito estadual e do Distrito Federal é inconstitucional.

Um dos principais argumentos contrários ao princípio da unicidade é o da conveniência político-administrativa. Para os defensores de um sistema plural, existe uma noção de que os interesses fazendários dos Estados estariam melhor representados com a existência de múltiplos corpos jurídicos separados das Procuradorias-Gerais, com divisões de competência, alegando que a divisão aumentaria principalmente a eficácia na cobrança dos créditos de natureza tributária.

Além disso, afirmam que existiria maior proximidade entre o corpo jurídico e os setores da administração especializados na matéria específica do órgão, o que resultaria na melhoria da comunicação interna entre, por exemplo uma secretaria do estado ou uma autarquia com o seu setor jurídico.

O que os defensores de argumento não levam em consideração é que em decorrência deste mesmo ponto um outro problema surge. A dificuldade entre a comunicação entre diferentes agentes jurídicos, trazem graves repercussões no desempenho do serviço. Destaca-se principalmente a falta de coesão no posicionamento jurídico destes atores o que acarretaria em estado constante de insegurança jurídica tendo em vista que o posicionamento aceito pela administração pública iria variar de acordo com qual órgão o particular estaria lidando.

Ainda no âmbito da segurança jurídica vislumbra-se um cenário que a pluralidade entre estes setores chega à tal ponto que leve a casos sem precedentes como órgãos de um determinado estado movendo ações contra o próprio estado, por isso abordamos o ponto sobre o desrespeito ao pacto federativo no presente trabalho, em decorrência dos riscos de cenários como estes que claramente não coadunam com o que dispõe a CRFB/88 quanto a organização das esferas de poder.

Outro ponto importante para discussão é o custo de manutenção de diversas estruturas jurídicas distintas que, de forma geral, poderia ser tido como certo que este modelo seria mais custoso do que uma administração central regulando todos os gastos. Tal asserção levanta outro ponto, que é a administração dos recursos, principalmente os humanos, tendo em vista que cada órgão do estado tem necessidades diferentes quanto à sua representação jurídica, o que poderia desencadear órgãos com setor judiciário sobrecarregado enquanto outros têm pouca demanda.

Por fim, fica evidente com o último julgamento do STF a reafirmação da prevalência do princípio da unicidade, o que cria uma tendência de pacificação do tema nesse sentido. Destaca-se ainda que, como principal efeito do julgamento das ADIs, tem-se a eventual extinção dos cargos criados com base nas legislações que foram consideradas inconstitucionais e absorção de suas funções pelo órgão central e uno que é a Procuradoria Geral dos seus respectivos estados.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 6 jun. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 80/2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1549125>. Acesso em: 13 jun. 2019.

COELHO, Gabriela. STF proíbe criação de cargos jurídicos em autarquias e fundações públicas: subtítulo do artigo. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba**: Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-28/stf-proibe-criacao-cargos-juridicos-autarquias-fundacoes>. Acesso em: 12 jun. 2019.

DIZER DIREITO. **Em que consiste o princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do Distrito Federal?**. Disponível em: <https://www.dizerdireito.com.br/2018/09/em-que-consiste-o-principio-da.html>. Acesso em: 12 jun. 2019.

FREITAS, Vladimir Passos. **A Justiça Estadual nos Estados Unidos**. Revista Online Administração da Justiça. Instituto Brasileiro de Administração do Sistema judiciário – IBRAJUS. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=159>>. Acesso em: 11 de jun. 2019.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: RCS editora, 2006.

JUSBASIL. **Da Funções Essenciais à Justiça: A Advocacia pública**. Disponível em: <https://portalied.jusbrasil.com.br/artigos/375207035/das-funcoes-essenciais-a-justica-a-advocacia-publica>. Acesso em: 12 jun. 2019.

JUS.COM.BR. **Direito Comparado na Prática. EUA e Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48524/direito-comparado-na-pratica-eua-x-brasil>. Acesso em: 4 jun. 2019.

MARCO TÚLIO DE CARVALHO ROCHA. **A Unicidade Orgânica da Representação Judicial e da Consultoria Jurídica do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Congresso/vtese24.htm>. Acesso em: 14 jun. 2019.

PORTAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF reafirma unicidade da representação judicial nos Estados e no DF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=407144>. Acesso em: 4 jun. 2019.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **About the DOJ**. Disponível em: <https://www.justice.gov/ag>. Acesso em: 10 jun. 2019.

VASCONCELLOS, Mércia Miranda. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba**, p. 101-124, dez./2005. Disponível em: http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2011/A_procuradoria_do_estado.pdf. Acesso em: 12 jun. 2019.

VORNE. MONTEIRO, Martha Jackson Franco de Sá. **O que é o Princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal?**. Disponível em: <https://www.vorne.com.br/blog/o-principio-unicidade-representacao-judicial-consultoria-juridica-estados-distrito-federal-80.html>. Acesso em: 13 jun. 2019.