



## **NOTA TÉCNICA**

**02/2024**

**11/10/2024**

**Procuradoria Geral do Município:  
Princípio da Unicidade Orgânica da  
Advocacia Pública e suas exceções.**



## Procuradoria Geral do Município: Princípio da Unicidade Orgânica da Advocacia Pública e suas exceções.

**Trabalho elaborado pela equipe da Consultoria Jurídica do IBAM**

**Coordenação:**

Marcus Alonso Ribeiro Neves

**Consultores Jurídicos:**

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Priscila Oquioni Souto

**Equipe de apoio:**

Mariana da Silva Pereira

Selma Rodrigues de Lacerda Teixeira



## Sumário

1. Da Introdução.....	4
2. Da advocacia pública.....	4
3. Do Princípio da Unicidade Orgânica da Advocacia Pública na Constituição Federal.....	4
4. Do Princípio da Unicidade Orgânica da Advocacia Pública em Âmbito Municipal .....	7
5. Da ADPF nº 1037 e o STF .....	8
6. Da aplicabilidade das exceções ao princípio da unicidade da advocacia pública em âmbito municipal. ....	9
7. Da conclusão .....	10

## 1. Da Introdução

O Capítulo IV da Constituição Federal versa sobre as funções essenciais à Justiça e a Seção II desse capítulo traça considerações sobre a advocacia pública, sem, contudo, mencionar os municípios.

O legislador constituinte utilizando-se da técnica do silêncio eloquente, decerto, não impôs aos Municípios a obrigatoriedade da criação de uma Procuradoria Geral. Entretanto, uma vez que este órgão seja criado (e comumente encontramos nos Municípios as Procuradorias Gerais) atrai, para o Município, o mesmo contorno atribuído pela Constituição Federal aos Estados membros.

## 2. Da advocacia pública

A expressão “Fazenda Pública” representa a personificação do Estado (lato senso), conglobando as pessoas jurídicas de direito público, quais sejam: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações autárquicas.

As pessoas jurídicas de direito público são assessoradas juridicamente por seus advogados/procuradores, aos quais, igualmente, se confere sua representação judicial.

Assim, os advogados públicos apresentam, judicialmente e extrajudicialmente, a Fazenda Pública, sendo órgão integrante da sua estrutura administrativa. Os advogados públicos também exercem o assessoramento jurídico da pessoa jurídica de direito público e todos os demais atos próprios de advogado.

Vale destacar ainda que, uma vez que o advogado público tenha sido investido no cargo efetivo adquire, sem a necessidade de instrumento de mandato, poderes gerais para a representação da pessoa jurídica de direito público.

## 3. Do Princípio da Unicidade Orgânica da Advocacia Pública na Constituição Federal.

O legislador constituinte, ao tratar das funções essenciais à Justiça (Capítulo IV), dispõe sobre a Advocacia Pública em seus artigos 131 (Advocacia Geral da União) e 132 (Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal). Aliás, vale registrar que no texto original da Constituição de 1988 a Seção II do Capítulo IV do Título IV se referia tão somente à Advocacia Geral da União, tendo sido essa distorção corrigida pela EC nº 19/98, que adotou a expressão Advocacia Pública.

Vejamos o teor dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal:

**"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.**

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

**§ 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.**

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.**

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias." (Grifos nossos).

Note-se, por oportuno, que o tratamento conferido à advocacia pública em âmbito federal é distinto daquele conferido à advocacia pública em âmbitos distrital e estadual, exigindo-se nestes últimos - ***e expressamente somente para estes últimos - a unicidade orgânica da advocacia pública.***

Nesse contexto, o legislador constituinte consignou de forma clara no texto da Lei Maior que, no âmbito estadual e do Distrito Federal, a representação judicial e extrajudicial dos entes públicos, suas autarquias e fundações autárquicas será realizada pela Procuradoria Geral.

O legislador constituinte, no entanto, cuidou de salvaguardar situações já consolidadas antes do advento da Constituição Federal de 1988, trazemos uma exceção à unicidade orgânica da advocacia pública em âmbito estadual na norma de transição do art. 69 do ADCT:

"Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções. "

Acerca do tema, encontramos diversos precedentes no âmbito do STF:

"(...) 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." (ADI 145, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-162 DIVULG 09-08-2018 PUBLIC 10-08-2018). (Grifos nossos).

"ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL - UNICIDADE - PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS - INSTITUIÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE. Ante o princípio da unidade 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.**" (STF. Plenário. ADI 4449/AL, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 27 e 28/3/2019). (Grifos nossos).

"É inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que preveja que "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." Essa previsão viola o princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do Distrito Federal. O art. 132 da CF/88 atribuiu aos Procuradores dos Estados e do DF exclusividade no exercício da atividade jurídica contenciosa e consultiva não apenas dos órgãos, mas também das entidades que compõem a administração pública indireta."(STF. Plenário. ADI 5262 MC/RR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 27 e 28/3/2019). (Grifos nossos).

"É inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que cria o cargo de procurador autárquico em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Também é inconstitucional dispositivo de constituição Estadual que transforma os cargos de gestores jurídicos, advogados e procuradores jurídicos em cargos de procuradores autárquicos." (STF. Plenário. ADI 5215/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 27 e 28/3/2019).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E ANEXO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR 404/2007, DO ESTADO DE RONDÔNIA. CRIAÇÃO DE CARGO DE PROCURADOR JURÍDICO E DE ASSESSORES JURÍDICOS NA SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SOMENTE OS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PODEM, NAS RESPECTIVAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO, EXERCEREM FUNÇÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO. VIOLAÇÃO DO ART. 132, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. Nos termos da jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal, a teor do art. 132, caput, da Constituição da República, somente os integrantes da Procuradoria-Geral do Estado podem prestar assessoria jurídica ao Poder Executivo estadual, ressalvada a hipótese prevista no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Precedentes. 2. Ao estabelecer a exclusividade dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, aprovados em concurso público de provas e títulos, na prestação assessoramento jurídico ao Poder Executivo estadual, objetivou, o constituinte, presente a relevância das funções desempenhadas, garantir a indispensável qualificação técnica e a necessária independência funcional desses agentes estatais. 3. **A Lei Complementar 404/2007, do Estado de Rondônia, ao criar cargos de Procurador Jurídico e de Assessores Jurídicos no âmbito na Secretaria estadual de Educação, ensejou o assessoramento jurídico de órgão do Poder Executivo estadual por agentes estranhos à estrutura institucional da Advocacia Pública, em manifesta violação do art. 132, caput, da Constituição Federal.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente." (ADI 4.023/RO, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 17.11.2021);

Além das consultorias jurídicas preexistentes ao advento da Constituição Federal de 1988, ainda encontramos outras exceções à unicidade orgânica da advocacia pública em âmbito estadual, conforme se observa do seguinte julgado:

“Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 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).** 4. Na linha dos precedentes desta Corte, **considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88).** Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. 5. A transformação de cargos e a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constituem flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88). 6. Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”. (STF. ADI 5215/GO. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 01/08/2019 - ATA Nº 101/2019. DJE nº 167, divulgado em 31/07/2019).

#### **4. Do Princípio da Unicidade Orgânica da Advocacia Pública em Âmbito Municipal**

Nesse tópico, temos que, em que pese a advocacia pública municipal seja indubitavelmente, de igual forma, função essencial à justiça, devendo gozar de autonomia funcional, fato é que o legislador constituinte não se preocupou em fazer menção a ela.

Nessa esteira, o STF já se manifestou no sentido de que as normas constitucionais pertinentes à advocacia pública não são de reprodução obrigatória para municípios. Vejamos:

"Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE.** AGRAVO INTERNO DESPROVIDO." (STF. RE nº 1.156.016/AgR. Primeira Turma. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 06/05/2019. Publicação: 16/05/2019). (Grifos nossos).

Com base no transcrito entendimento, segundo o qual as normas constitucionais da advocacia pública não são de reprodução obrigatória, a Consultoria Jurídica do IBAM chegou a firmar entendimento, o qual vigorava até recentemente, no sentido de que o princípio da unicidade orgânica não se aplicava em âmbito municipal.

Ora, se a autonomia dos entes municipais é um pilar constitucional, pressuposto para a manutenção do próprio pacto federativo, eventuais mitigações a essa autonomia devem estar devidamente expressas na Constituição Federal.

Aqui, cabe alertar que a ampliação da autonomia (considerada em seu tríptico aspecto: político, administrativo e financeiro) conferida constitucionalmente aos municípios pelo legislador constituinte de 1988 é medida que salvaguarda não apenas a nossa federação, mas o próprio desenvolvimento da nossa nação e deve ser respeitada.

Nessa esteira, dentro do contexto apresentado, até 19 de agosto de 2024 (data do julgamento da ADPF nº 1037, o qual será explicitado no próximo tópico) não vislumbrávamos nenhum óbice (no que tange ao princípio da unicidade da advocacia pública) para a previsão dos cargos de advogado ou procurador no âmbito das autarquias e fundações autárquicas municipais e outros órgãos do Executivo local distintos da Procuradoria Geral do Município.

## 5. Da ADPF nº 1037 e o STF

Recentemente, mais precisamente em 19 de agosto de 2024, o STF, ao julgar a ADPF nº 1037, da relatoria do Min. Gilmar Mendes, proposta em face de dispositivos da Lei Complementar nº 136/2020 do Município de Macapá/AP, que permitiam a nomeação de assessores jurídicos em cargos comissionados para exercer funções típicas de procuradores municipais, o STF assentou os seguintes pontos:

- 1) **Os Municípios não são obrigados a instituir Procuradorias Municipais, tendo liberdade de conformação nesse aspecto.**
- 2) **Entretanto, uma vez criada a Procuradoria Municipal por concurso público, esta deve observar o princípio da unicidade institucional.**
- 3) Assim, veda-se que ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria Municipal, exerçam funções próprias dos Procuradores Municipais. (Grifos nossos).



Do inteiro teor do acórdão exarado na ADPF nº 1037, destacamos os seguintes trechos:

“Vê-se, pois, que a jurisprudência desta Corte, quanto ao tema, é estável, íntegra e coerente no sentido de que a Constituição Federal não impõe aos Municípios a criação de Procuradorias Municipais, tampouco autoriza que as Constituições estaduais instituem obrigação de igual natureza aos Municípios. Em outros termos, os Municípios detêm ampla margem de conformação para criar, ou não, Procuradorias Municipais.

(...)

Assentada a premissa acima, alinhada ao fato inequívoco de que o Município de Macapá/AP instituiu a Procuradoria Municipal (Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP, art. 42), a questão em análise diz respeito à possibilidade de atribuir, no âmbito do Poder Executivo municipal, funções de assessoramento e consultoria jurídica a ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da própria Procuradoria do Município.

(...)

Ponto, desde logo, que, uma vez criada a Procuradoria Municipal, esta deve submeter-se ao regramento constitucional pertinente, de modo que a ela se aplica, igualmente, o art. 132 da Constituição Federal. Ou seja, embora não seja obrigatória a sua criação, sendo instituída a Procuradoria Municipal, a observância do regramento constitucional da Advocacia Pública mostra-se imperativa, notadamente a unicidade institucional.

Com efeito, este Tribunal tem reiteradamente afirmado que o princípio da unicidade de representação dos Estados, insculpido no art. 132 da CF/88, encontra exceção apenas quanto aos cargos ou carreiras já existentes quando da promulgação da Constituição Federal (ADCT, art. 69) ou para a defesa de órgãos com autonomia institucional, que possam ter interesse diverso do Poder Executivo.

(...)

Da unidade institucional decorre, como visto dos precedentes acima transcritos, a competência exclusiva dos Procuradores Estaduais para o exercício da função de representação judicial e extrajudicial e de assessoramento e de consultoria jurídica no âmbito das respectivas unidades da Federação. Esse mesmo entendimento, seguindo a lógica anteriormente exposta, deve ser aplicado em relação aos Procuradores Municipais nas hipóteses em que instituída Procuradoria Municipal.

Ressalvo dessa compreensão as hipóteses descritas, por exemplo, na ADI 5.215/GO.

Dessa sorte, o panorama que temos hoje é no sentido de que os Municípios não são obrigados a instituir a Procuradoria Geral do Município. Entretanto, uma vez que essa tenha sido instituída, toda a atividade de representação judicial e extrajudicial e de assessoria jurídica deve se concentrar nela, sendo aplicável o princípio da unicidade da administração pública.

## **6. Da aplicabilidade das exceções ao princípio da unicidade da advocacia pública em âmbito municipal.**

Como mencionado anteriormente, o princípio da unicidade da advocacia pública comporta exceções devidamente reconhecidas no âmbito do STF, as quais devem de igual forma serem reconhecidas em âmbito municipal, quando compatíveis.

Aliás, tal conclusão pode ser inferida do seguinte trecho do julgamento da mencionada ADPF nº 1037, o qual pedimos vênha para novamente transcrever:

“Pontuo, desde logo, que, uma vez criada a Procuradoria Municipal, esta deve submeter-se ao regramento constitucional pertinente, de modo que a ela se aplica, igualmente, o art. 132 da Constituição Federal. Ou seja, embora não seja obrigatória a sua criação, sendo instituída a Procuradoria Municipal, a observância do regramento constitucional da Advocacia Pública mostra-se imperativa, notadamente a unicidade institucional.

Com efeito, este Tribunal tem reiteradamente afirmado que o princípio da unicidade de representação dos Estados, insculpido no art.132 da CF/88, encontra exceção apenas quanto aos cargos ou carreiras já existentes quando da promulgação da Constituição Federal (ADCT, art.69) ou para a defesa de órgãos com autonomia institucional, que possam ter interesse diverso do Poder Executivo.

(...)

Da unidade institucional decorre, como visto dos precedentes acima transcritos, a competência exclusiva dos Procuradores Estaduais para o exercício da função de representação judicial e extrajudicial e de assessoramento e de consultoria jurídica no âmbito das respectivas unidades da Federação. **Esse mesmo entendimento, seguindo a lógica anteriormente exposta, deve ser aplicado em relação aos Procuradores Municipais nas hipóteses em que instituída Procuradoria Municipal.**

**Ressalvo dessa compreensão as hipóteses descritas, por exemplo, na ADI 5.215/GO.”**  
(Grifos nossos).

Por conseguinte, são exceções unicidade da advocacia pública em âmbito municipal:

- 1) **Poder Legislativo:** é possível a criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo para a defesa de sua autonomia e independência perante os demais Poderes (STF. ADI nº 2.820-ES).
- 2) **Consultorias jurídicas criadas antes do advento da Constituição de 1988:** (art. 68 do ADCT);
- 3) **Contratação para causas especiais:** é permitida a concessão de *mandato ad judicium* a advogados para causas especiais, em situações excepcionais. (STF. Pet 409-AgR).
- 4) **Instituições de ensino superior municipais:** o STF reconheceu que as universidades estaduais (que são instituições de ensino superior) podem criar e organizar procuradorias jurídicas próprias, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial. (Art. 207, caput, CF/88).

## 7. Da conclusão

Por tudo que foi exposto, temos que os Municípios não são obrigados a instituir a Procuradoria Geral do Município. No entanto, uma vez que esse órgão tenha sido instituído, à luz do postulado da unicidade da administração pública, toda a atividade de representação judicial e extrajudicial e de assessoria jurídica deve se concentrar nela, ressalvados as procuradorias e assessoria jurídica do Poder Legislativo; as assessorias criadas antes do advento da Constituição de 1988; as contratações para causas especiais e eventuais instituições de ensino superior criadas e mantidas pelo Município.