



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
CONSELHO PLENO

Processo n. 07.0000.2016.012377-0

Interessado: Comissão de Advocacia Pública dos Estados e Distrito Federal

Assunto: Análise da viabilidade jurídica de adesão da OAB à Proposta de Súmula Vinculante (PSV) n. 18

Relator: Conselheiro Wesley Ricardo Bento

PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE. INGRESSO DA OAB COMO *AMICUS CURIAE*. IMPOSSIBILIDADE. AJUIZAMENTO DE PROPOSTA COM NOVA REDAÇÃO. AS ATIVIDADES DE ASSESSORAMENTO, CONSULTORIA E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL, NOS TERMOS DOS ARTIGOS 131 E 132, AMBOS DA CF/88, SÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DOS ADVOGADOS PÚBLICOS, DEVIDAMENTE INVESTIDOS NOS CARGOS MEDIANTE APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS, RESSALVADOS O ART. 69 DA ADCT E OS MUNICÍPIOS SEM ÓRGÃO JURÍDICO CONSTITUÍDO.

### RELATÓRIO

A Comissão de Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal instaurou processo para análise sobre a viabilidade de adesão da referida Comissão e da Ordem dos Advogados do Brasil à Proposta de Súmula Vinculante (PSV) n. 18, que impossibilita a assunção de cargo de Assessor Jurídico por quem não for advogado público efetivo, a teor dos artigos 131 e 132, ambos da Constituição Federal.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
CONSELHO PLENO

A matéria foi analisada no âmbito da referida Comissão e aprovado, por unanimidade, o Parecer elaborado pelo il. membro Dr. Carlos Odon Lopes da Rocha, que conclui no sentido do “ajuizamento de Proposta de Enunciado de Súmula Vinculante, nos termos da redação acima transcrita, devendo o presente feito ser encaminhado, em regime de urgência, ao Conselho Pleno desta Seccional e, em caso de aprovação, ao Conselho Federal, para regular apreciação, cuja legitimidade para propositura encontra-se inculpada no art. 103-A, §2º, da CF/88 c/c o art. 3º, V, da Lei 11.417/2006”.

### VOTO

Por aderir, quase na integralidade, ao parecer elaborado pelo ilustre advogado e Procurador do Distrito Federal Carlos Odon Lopes da Rocha, transcrevo o referido opinativo, de seguinte conteúdo:

“ *Inicialmente, oportuno salientar que, em março de 2009, a UNAFE (União dos Advogados Públicos Federais do Brasil) propôs, perante o Supremo Tribunal Federal, a edição de Súmula Vinculante, 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”.*

*Conforme dispõe o art. 103-A da CF/88, o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar 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 revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
CONSELHO PLENO

*Com o escopo de regulamentar o dispositivo constitucional acima transcrito, foi editada a Lei n. 11.471/2006, que, em seu art. 3º, §2º, afirma que no procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.*

*À vista da similaridade redacional do comando normativo em questão com o art. 7º, §2º, da Lei 9.868/99, a Suprema Corte tem aplicado aos processos de edição de enunciado de súmula vinculante o instituto do amicus curiae, fator de incontestável legitimação social das decisões da Corte e de instrumento democrático de pluralização do debate constitucional.*

*Sendo assim, conforme reiterada jurisprudência, eventual intervenção da OAB na PSV n. 18, na qualidade de amicus curiae, já não mais seria permitida no atual momento processual, uma vez que o processo foi incluído em pauta para julgamento em setembro de 2009. Segundo entendimento do Pleno do STF, “o amicus curiae somente pode demandar a sua intervenção até a data em que o relator liberar o processo para pauta” (ADI-AgR n. 4.071, Rel. Min. Menezes Direito, DJe de 15.10.2009).*

*No mesmo sentido, eis outros julgados do STF: MI 833/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia; ADI 2.825/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso; ADPF 153-ED, Rel. Min. Luiz Fux; ADI 4.203, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 608.482, Rel. Min. Teori Zavascki; RE 511.961, Rel. Min. Gilmar Mendes.*

*Destarte, uma vez ocorrendo, como no caso em apreço, a inclusão do processo em pauta para julgamento, não mais se cogita a admissibilidade do amicus curiae. Observa-se, apenas a título de reforço argumentativo, que, nos*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
CONSELHO PLENO

*próprios autos da PSV n. 18, a ANAPE (Associação Nacional dos Procuradores de Estado) teve a sua admissão na condição de amicus curiae indeferida pelo Ministro Presidente, tudo em consonância com a fundamentação acima delineada.*

*Resta, portanto, apenas a possibilidade de a Ordem dos Advogados do Brasil, nos termos do art. 103-A, §2º, da Carta Política, ajuizar nova proposta de edição de súmula vinculante, para fins de análise conjunta da PSV n. 18 e julgamento simultâneo pelo Pleno do STF. Por óbvio, em caso de eventual acolhimento à sugestão de ajuizamento de Proposta de Súmula Vinculante perante o Excelso Pretório, a análise pelos Conselhos Seccional e Federal da OAB deve seguir o rito de urgência, porquanto a realização do julgamento da PSV n. 18, atualmente concluso à Presidência do STF, fará com que haja a perda do objeto do processo sub examine.*

*Com tais considerações, passo à análise do mérito propriamente dito.*

*Com efeito, a Proposta de Súmula Vinculante pressupõe a existência de reiteradas decisões concretas sobre matéria constitucional. Como a expressão “reiteradas decisões” é um conceito um tanto quanto indeterminado, cabe ao Supremo Tribunal Federal a fixação do que vem a ser seu exato significado. Entretanto, por um critério de razoabilidade, a existência prévia de 3 (três) decisões num determinado norte hermenêutico, s.m.j, cumpre adequadamente tal requisito. Acerca da exclusividade do exercício das funções por advogados públicos e da inafastável exigência de aprovação em concurso público de provas e títulos para o ingresso nas classes iniciais das carreiras, já foram proferidas diversas decisões pelo STF: ADI 159, ADI 881, ADI 1679, ADI 2581 e ADI 2682.*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
CONSELHO PLENO

*Ademais, a edição de enunciado de súmula vinculante torna-se necessária para evitar a multiplicação de processos repetitivos nas diversas instâncias da jurisdição nacional, assegurando-se a decisão uniforme da matéria constitucional. Não se pode olvidar a existência, ainda hoje, de diversas normas estaduais e distritais que violam o entendimento firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, bem como atos administrativos de flagrante usurpação das funções, v.g., da Advocacia-Geral da União por servidores ocupantes de cargos comissionados e terceirizados no âmbito dos Ministérios.*

*Nunca assaz lembrar que os interesses patrocinados pela Advocacia Pública não são os dos governantes (de plantão), mas os do próprio Estado. Nesse sentido, a Advocacia Pública pode ser compreendida, em sentido amplo, como detentora das funções de advocacia da sociedade (Ministério Público), advocacia de Estado (AGU, Procuradorias de Estado e do Distrito Federal e Procuradorias municipais) e advocacia dos necessitados (Defensoria Pública), conforme a sempre valiosa lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (In As funções essenciais à justiça e as Procuraturas constitucionais. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 45, 1992, p. 41-57).*

*A Constituição Federal de 1988, ao adotar o sentido estrito de Advocacia Pública previsto em países como Itália, Espanha, Argentina e Peru, fez a clara distinção entre as atribuições de advocacia de Estado e advocacia da sociedade, as quais foram entregues a instituições distintas: AGU, Procuradorias de Estado e do Distrito Federal e Procuradorias do Município; e Ministério Público, respectivamente.*

*Em que pese atribuições distintas, ambas foram consideradas, ao lado da Defensoria Pública, essenciais à justiça pelo constituinte originário, na medida em que são órgãos de existência necessária para o Estado Democrático de*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
 CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
 CONSELHO PLENO

*Direito. Em suma, o Estado brasileiro passa a ter como “funções precípua a legislativa, a executiva, a judiciária e as essenciais à Justiça, cujo desempenho é assegurado pela delegação direta de parcela do poder estatal pela Constituição Federal” (In CASTRO, Caterina V. de; ARAÚJO, Francisca R. de Oliveira; TRINDADE, Luciano J. A Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito: reflexões jurídicas dessa instituição estatal essencial à justiça. Revista da Procuradoria Geral do Acre, Rio Branco, n. 3, jan-dez, 2003, p. 213-253).*

*A relevância do papel do advogado público pode ser resumida nas seguintes palavras de Dalmo de Abreu Dallari, in verbis:*

*“O Procurador Público é quem torna certo que o Poder Público não é imune ao Direito. Compete-lhe defender os interesses sociais, particularizados numa entidade pública, sem excessos ou transigências, sempre segundo o Direito. Consciente de que o poder político e a atividade administrativa são expressões da disciplina jurídica das atividades de direção e administração da sociedade, o Procurador, orientando ou promovendo a defesa de interesses, jamais deverá omitir o fundamento jurídico de seu desempenho. E sua consciência jurídica não há de permitir que, pela vontade de agradar ou pelo temor de desagradar, invoque o Direito segundo critérios de conveniência, para acobertar ações ou omissões injustas.”*

*(In O Renascer do direito: direito e vida social, aplicação do direito, direito e política, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 47).*

*Em outras palavras, a Advocacia Pública, representada pela Advocacia-Geral da União, pelas Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, e pelas Procuradorias dos Municípios, é uma atividade eminentemente estatal, caracterizando-se autêntica carreira de Estado. Logo, tal função somente pode ser realizada por pessoal que integre as respectivas carreiras, após devida aprovação em concurso público de provas e títulos. São, portanto, incompatíveis*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
 CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
 CONSELHO PLENO

*com a caracterização da Advocacia de Estado, salvo em hipóteses excepcionais, as formas de investidura marcadas pela precariedade, tais como o comissionamento, a contratação por tempo determinado e qualquer outra modalidade de admissão que os deixe sujeitos ao arbítrio de quem os tenha nomeado (SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: Posição Institucional. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal. jan-mar. 1993, p. 187-202).*

*A corroborar o posicionamento acima, eis a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ipso litteris:*

*“(…)*

*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” (ADI/MC 881/ES. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 02.08.1993)*

*“(…) a leitura conjunta dos artigos 132 da Constituição e 69 do ADCT não permite que se conceba uma estrutura plural para a advocacia pública dos Estados-membros. A exceção prevista no art. 69 do ADCT indica cabalmente que a tolerância do sistema constitucional para com um modelo descentralizado há de ficar limitada às Consultorias Jurídicas separadas da Procuradoria-Geral existentes na data da promulgação da Constituição”*

*(ADI 1.679/GO. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dj de 21.11.2003).*

*Por fim, a título de sugestão, e para possível aperfeiçoamento daquela redação proposta originariamente pela UNAFE, recomenda-se, na esteira dos julgados transcritos anteriormente, a edição do seguinte verbete:*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
CONSELHO PLENO

*“A representação judicial e extrajudicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cabe aos membros da advocacia pública, devidamente aprovados em concurso público de provas e títulos, assim como a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal e a consultoria jurídica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvado o disposto no art. 69 da ADCT”.*

Este o parecer apresentado perante a Comissão e por ela aprovado à unanimidade, o qual endosso em seus fundamentos e conclusões, exceto em relação ao texto da proposta, que **adapto em relação aos municípios** nos seguintes termos:

*“A representação judicial e extrajudicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cabe aos membros da advocacia pública, devidamente aprovados em concurso público de provas e títulos, assim como a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal e a consultoria jurídica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvados o disposto no art. 69 da ADCT e os municípios que não dispõem de órgão jurídico instituído”.*

Ante o exposto, **voto** no sentido de que este Conselho Seccional solicite ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil a formulação de Proposta de Súmula Vinculante perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos ora propostos.

É como voto.

**Wesley Ricardo Bento**  
Conselheiro Seccional  
OAB/DF n. 18.566