



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Processo n. : PGenet n. 2020.02.002483.
Interessado : Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (INDEA).
Assunto : Legalidade de mediação realizada pelo INDEA.
Parecer : 177/SGACI/2020.

EMENTA

1. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. 2. PERFIL JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA DOS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL. 3. PRINCÍPIO DA UNICIDADE DE REPRESENTAÇÃO. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 132, *CAPUT*, DA CRFB DE 1988. ORIENTAÇÃO ITERATIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). 4. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE COEXISTÊNCIA DE ASSESSORIA JURÍDICA DE UNIDADE ADMINISTRATIVA PRÉ-EXISTENTE, CONDICIONADA À SUBSUNÇÃO DA REGRA FIXADA NO ARTIGO 69 DO ADCT DA CRFB DE 1988. INTELIGÊNCIA DO JULGAMENTO PROFERIDO NAS ADI 175-2/PR, 484/PR e 881/ES. PROIBIÇÃO DE DESATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA UNICIDADE E EXCLUSIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CRFB DE 1988. 5. ATOS PRATICADOS PELA AUTARQUIA ESTADUAL NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE MEDIAÇÃO SEM A PARTICIPAÇÃO DE PROCURADOR DO ESTADO DESIGNADO PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. NULIDADE DA COMPOSIÇÃO REALIZADA ENTRE A AUTARQUIA ESTADUAL E A APROSOJA. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 8º, INCISO VII, DA LC ESTADUAL 111/2002. VIOLAÇÃO DO

2020.02.002483

1 de 24



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

**PRINCÍPIO DA UNICIDADE DE REPRESENTAÇÃO. ATO
NEGOCIAL INCAPAZ DE PRODUZIR EFEITOS VÁLIDOS
PERANTE TERCEIROS.**

1. RELATÓRIO.

Conforme consta dos autos digitais, a demanda tem origem em consulta formulada por iniciativa do senhor diretor-presidente do INDEA, por meio da qual informa que teria sido realizado procedimento de mediação perante a AMIS Câmara de Mediação, Conciliacentre a autarquia estadual e a Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso (APROSOJA), tendo por finalidade deliberar consensos em torno da alteração do calendário do plantio de soja, a revisão da instrução normativa n. 002/2015/SEDEDC/INDEA e a possibilidade de realização de estudo científico para o plantio em período distinto daquele regulado pela norma estadual.

Os autos foram inicialmente remetidos à unidade setorial deste órgão de execução junto à Casa Civil e foram redistribuídos em atendimento ao contido na CI n. 011/PGE/CCV/2020 (fl. 148).

Entre os documentos de maior relevância colacionados aos autos, encontram-se: a) o ofício de encaminhamento n. 062/2020 (fl. 02/PGEEnet); b) ofício n. 005/2020 de iniciativa da Associação dos Produtores de Sementes de Mato Grosso/APROSMAT (fls. 04-17/PGEEnet), por meio do qual solicita esclarecimentos sobre os fatos constantes do termo de mediação n. 0294, no qual participaram a APROSOJA, o INDEA e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC); c) relatório de procedimento de mediação n. 294 (fls. 18-22/PGEEnet); d) termos de cinco sessões de mediação (fls. 23-40/PGEEnet); e) ofício n. 997/APROSOJA/2019 (fls. 41-43/PGEEnet); f) estudo científico (fls. 44-54/PGEEnet); termo da 4ª sessão de mediação (fls. 56-60/PGEEnet); g) ofício n. 737/GS/SEDEC/2019 subscrito pelo senhor Governador do Estado (fls. 61-62/PGEEnet); h) termo da 5ª sessão de mediação (fls. 64-67/PGEEnet); i) ata da comissão de defesa sanitária vegetal (fls. 68-76/PGEEnet); j) instrução normativa conjunta SEDEC/INDEA n. 002/2015 (fls. 69-84/PGEEnet); k) ofício n.

2020.02.002483

2 de 24



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

999/2019/APROSOJA (fls. 85-87/PGENet); l) estudo científico (fls. 88-97/PGENet); m) informação n. 18/CGPP/DSVIA/SDA/MAPA (fls 102-104/PGENet); n) ofício PRES/CDSV n. 56/2000 (fls. 114-116/PGENet); o) notificação recomendatória n. 001/2020, de iniciativa do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (fls. 119-133/PGENet); p) ofício n. 0224/2020/Pres. (fls. 144-145/PGENet) por meio do qual o senhor presidente do INDEA solicita perante esta Procuradoria-Geral do Estado (PGE) seja esclarecido se é possível a revogação do acordo parcial celebrado entre o INDEA e a APROSOJA no âmbito do procedimento de mediação n. 000294; q) CI de encaminhamento n. 001/PGE/CCV/2020 (fls. 148/PGENet).

Os autos foram a mim distribuídos no âmbito das atribuições designadas a este órgão de execução especializado.

Esta é a síntese do que merecia ser considerado, pelo que se passa a apresentar pronunciamento conclusivo.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

Conforme se encontra relatado, a consulta formulada pelo senhor presidente do INDEA tem por escopo obter esclarecimento sobre a possibilidade de revogação do acordo parcial celebrado entre si e a APROSOJA no âmbito do procedimento de mediação n. 000294, perante a AMIS.

Compulsando os autos, verifica-se que o assim denominado acordo parcial teria sido celebrado por ocasião da 5ª sessão de mediação, estando presentes os representantes da autarquia e da associação privada, sem que se tenha verificado, nessa sessão compositiva, a presença do órgão de representação do ente político estadual, *in casu*, da PGE.

Assim compreendido o contexto dos fatos que foram exibidos nestes autos, deve-se ressaltar que a resolução da consulta exige que se esclareça qual é o conteúdo do regime constitucional de organização da Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal.

Sob o regime constitucional vigente, a representação judicial e o exercício das atividades de consultoria dos entes federados estaduais **encontra-se submetido ao princípio**



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

da unicidade de representação, reconhecido pelo STF, v.g, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental na Petição. n. 409-4/AC, e que encontra fundamento na dicção do art. 132, *caput*, da CRFB, admitindo exceções particulares, no sentido de reconhecer como possível, a coexistência de consultorias jurídicas de órgãos e entidades da Administração Pública junto às Procuradorias-Gerais, desde que já existentes à data da promulgação do texto constitucional (art. 69, ADCT), e mais posteriormente — como reconhecido pela Ministra Ellen Gracie em voto condutor do julgamento da ADI n. 1557-5/DF — a possibilidade da coexistência de Procuradorias dos Parlamentos estaduais e de consultorias do Poder Judiciário, com atribuições específicas e restritas à representação de assuntos associados à autonomia e independência de cada um desses Poderes.

Conquanto se admita a possibilidade dessas duas exceções, mediante o desenvolvimento jurisprudencial da interpretação do art. 132, *caput*, pelo Supremo Tribunal Federal, nunca se admitiu, a subtração das Procuradorias de Estado (e do Distrito Federal), da prerrogativa de exclusividade do exercício das atividades de consultoria do Poder Executivo, e principalmente, da representação judicial do ente federativo.

Conforme bem elucida Claudio Madureira, a estrutura de representação da Advocacia Pública dos Estados-membros e do Distrito Federal vale-se de um princípio de unicidade, sujeitando-se a um regime jurídico distinto daquele definido para a Advocacia-Geral da União, na forma do artigo 131 da CRFB de 1988. Nesse sentido assim leciona:

"[...] em âmbito federal, as atribuições típicas da Advocacia Pública, embora sejam exercidas sob a coordenação técnica do Advogado Geral da União, podem ser desempenhadas também por órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

Semelhante opção político-normativa não foi estendida pelo constituinte à Advocacia Pública Estadual. Com efeito, o art. 132 da Constituição, quando conferiu aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal a representação judicial (atividade contenciosa) e a consultoria jurídica das suas respectivas unidades federadas, não cogitou do exercício dessas atribuições por órgãos



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

vinculados, como prevê o seu art. 131."¹

Note-se que nem mesmo no âmbito da União, e sob o ângulo da aplicação do artigo 131, da CRFB de 1988 admite-se que a representação do ente político seja realizada por carreiras não legitimadas pela Constituição, que prevê para tal finalidade, a designação à Advocacia-Geral da União e aos órgãos a ela vinculados, **sendo nesse contexto, igualmente exclusiva e indelegável**. Essa é a dicção da orientação normativa n. 28, de 9 de abril de 2009 cujo texto segue transcrito:

"O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO INTERINO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.012110/2008-77, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

A COMPETÊNCIA PARA REPRESENTAR JUDICIAL E EXTRAJUDICIALMENTE A UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS, BEM COMO PARA EXERCER AS ATIVIDADES DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, É EXCLUSIVA DOS MEMBROS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DE SEUS ÓRGÃOS VINCULADOS."

O desenvolvimento dessa orientação foi afirmado com grande ênfase, pelo excelentíssimo senhor Ministro Celso de Mello, em suas razões de voto no julgamento do já citado Agravo Regimental na Petição. n. 409-4/AC, **com acórdão publicado ainda em 19.06.1990**, conforme se afere do destaque adiante reproduzido:

"O conteúdo normativo do artigo 132 da Constituição da República revela os

¹ MADUREIRA, Cláudio. **Advocacia Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 173-174.



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

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 de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais, que não permite conferir a terceiros — senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal — o exercício, intransferível e indisponível, das funções de representação estatal e de consultoria jurídica do Poder Executivo:**

[...]

A Advocacia Pública delinea-se, em seu perfil institucional, como órgão de representação do próprio Estado, aqui visto e concebido em função da globalidade de suas competências, estrutura e poderes, e individualizada em face de sua inquestionável realidade jurídica.

[...]

A representação institucional do Estado em juízo traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada, pela Carta Federal (art. 132), aos Procuradores do Estado. **Operou-se, nesse referido preceito da Constituição, uma inderrogável imputação de específica atividade funcional cujos destinatários são, exclusivamente, os Procuradores do Estado.**

É preciso acentuar que os Estados-membros não se confundem e nem se reduzem à dimensão pessoal e político-jurídica dos Governadores estaduais. Estes não podem, em consequência, dispor, ao seu alvedrio, de uma atribuição jurídico-institucional cometida, pela Constituição da República, aos Procuradores do Estado, que exercem, em sua condição funcional de agentes públicos, a magna função de representação do próprio Estado-membro em juízo. **Trata-se, em suma, de atividade indisponível, irrenunciável e indelegável.**

Assim sendo, e tendo presente a nova realidade constitucional emergente da Carta Federal de 1988, que institucionalizou, no plano da Advocacia Pública local, as Procuradorias-Gerais dos Estados, a cujos integrantes deferiu o



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

exercício, intransferível e indisponível, da expressiva função de representar, em juízo, aquelas pessoas estatais (art. 132), não vejo como acolher a pretensão recursal ora deduzida pelo agravante, o Estado do Acre, no sentido de que possa ser representado in udicio por profissionais que, embora sendo ilustres Advogados, não são Procuradores do Estado e nem integram, mediante vínculos funcionais definidos, a Procuradoria-Geral do Estado.

Com a nova Constituição Federal, os Procuradores do Estado qualificaram-se como advogados exclusivos dessa unidade essencial da Federação. Nessa irredutível condição jurídico-constitucional em que agora plenamente investidos, sem restrições quaisquer de natureza funcional, territorial ou orgânica, os Procuradores do Estado representam no em juízo, de modo abrangente, perante qualquer Tribunal e em face de qualquer pessoa pública, ou privada.

A exclusividade dessa função jurídico-processual remanesce, agora, na esfera institucional da Advocacia Pública, exercida, no plano dos Estados-membros, por suas respectivas Procuradorias-Gerais e pelos membros que a compõem." (destacou-se e grifou-se).

Entretanto, seria somente com o julgamento da ADIMC 881/ES é que o Supremo Tribunal Federal definiria com toda clareza e ênfase, **todos os limites das prerrogativas conferidas pelo art. 132, da Constituição da República, aos procuradores de Estado, consolidando não apenas a exclusividade no domínio da representação judicial das entidades federadas estaduais, mas também, a exclusividade no exercício da atividade de consultoria da Administração Pública, não permitindo que outros agentes públicos, que não, procuradores do Estado, pudessem exercer referida finalidade, salvo quando já existissem, ao tempo da promulgação da Constituição, assessorias jurídicas instaladas de forma independente, e se assim optassem as entidades federadas.**

O acórdão restou assim ementado:



fls. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

“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.”

(STF. ADIMC 881/ES. Rel. Min. Celso de Mello. DJU 25.04.1997. p. 00238).

(destacou-se e grifou-se).

O acórdão pronunciou de forma enfática a **exclusividade do exercício da atividade de consultoria aos procuradores do Estado, ao mesmo tempo em que vetou, de forma expressa, a participação de ocupantes de cargos de provimento em comissão para o desempenho dessas atividades.**

Confira-se, por oportuno, as razões de voto do excelentíssimo senhor Ministro Celso de Mello:

“O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada pela Carta Federal aos Procuradores do Estado (art. 132). Operou-se, nesse referido preceito da Constituição, uma **inderrogável imputação de específica**