



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL SFCONST/PGR Nº 60373/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”; 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o § 1º, *in fine* e o § 3º, do art. 81-A, da Constituição do Estado de Pernambuco, inserido pela Emenda Constitucional 45, de 13.5.2019, que determina a criação de Procuradorias para a representação judicial e extrajudicial, o assessoramento e a consultoria jurídicas dos municípios pernambucanos, com opção pela contratação de advogados para o exercício de tais atribuições.¹

1 Acompanham a petição inicial a cópia da lei ou ato normativo impugnado (art. 3º da Lei 9.868/1999) e cópias relevantes do Procedimento Administrativo 1.26.000.001864/2019-03, procedente do Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. DO OBJETO DA AÇÃO

Em destaque, este é o teor das normas questionadas:

Art. 81-A. No âmbito dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, o assessoramento e a consultoria jurídica, bem como a representação judicial e extrajudicial, serão realizadas pela Procuradoria Municipal.

§ 1º As atribuições da Procuradoria Municipal poderão ser exercidas, isolada ou concomitantemente, através da instituição de quadro de pessoal composto por procuradores em cargos permanentes efetivos ou da contratação de advogados ou sociedades de advogados.

§ 2º No caso de opção pela instituição de quadro de pessoal serão observadas as seguintes regras:

I – os procuradores municipais serão organizados em carreira, cujo ingresso dependerá de aprovação em concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases; e,

II – a Procuradoria Municipal terá por chefe o Procurador-Geral do Município, cuja forma e requisitos de investidura serão definidos em lei municipal.

§ 3º A contratação de advogados ou sociedades de advogados pelos entes municipais obedecerá aos ditames da legislação federal que disciplina as normas para licitações e contratos da Administração Pública.

§ 4º As Câmaras Municipais poderão instituir Procuradorias Legislativas, nos moldes previstos no § 1º, para o desempenho das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem como para a representação judicial e extrajudicial.

§ 5º A representação judicial da Câmara Municipal pela Procuradoria Legislativa ocorrerá nos casos em que seja necessário praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes e órgãos constitucionais. (ênfase acrescida)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os dispositivos transcritos, como será demonstrado, afrontam os arts. 37, *caput* e II (princípios da administração pública e postulado do concurso público); e 131 e 132 (advocacia pública), todos da Constituição Federal.

2. DA AUTONOMIA MUNICIPAL

O conceito de forma de Estado é extraído a partir do modo de exercício do poder político em função do território. No Brasil, o princípio federativo foi adotado, pela primeira vez, em 15.11.1889, por intermédio do Decreto 1, que estabeleceu ser “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)*”, ao tempo em que positivou a proclamação da República.²

Não obstante isso, o processo emancipador das municipalidades brasileiras iniciou-se com a Constituição Federal de 1934, refletindo ideias social-democráticas pós-Revolução de 1930.³

2 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 35.

3 Durante os 40 anos em que a Constituição de 1891 vigorou no Brasil, não houve autonomia municipal. Segundo magistério da doutrina: “*O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformavam os Municípios em feudos políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos ‘seus’ distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder*”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com o propósito de criar condições para o florescimento do municipalismo, concluiu-se que seria insuficiente conferir ao Município a autonomia política vinculada à escolha dos representantes locais.

Ante a necessidade de assegurar rendas próprias para que as municipalidades prestassem serviços públicos e se consolidassem, a autonomia municipal converteu-se em princípio constitucional expreso (CF/1934, art. 13), e a discriminação de rendas municipais foi tratada pelo art. 13, § 2º, I a V, da Constituição de 1934.

Mesmo sem dar destaque aos municípios, a CF/1934 revelou o tríplice conteúdo da autonomia municipal, dividindo-a nas vertentes política, financeiro-tributária e administrativa.⁴

A Constituição de 1937, embora haja conservado o termo “*federal*”, estatuiu organização unitária. Na vigência do Estado Novo, o Decreto-Lei 1.202, de 8.4.1939, ao dispor sobre a administração dos Estados e dos Municípios, desconstitucionalizou a Federação e implantou a estrutura do Estado unitário com órgãos descentralizados nos Estados.⁵

(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 40).

4 HORTA, Raul Machado. A posição do município no direito constitucional federal brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 19, n. 75, p. 107-122, jul./set. 1982.

5 *Ibidem*, p. 107-122.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Novas perspectivas pela fixação autônoma da competência tributária foram introduzidas pela Constituição de 1946, com ênfase na destinação de novos recursos às municipalidades por rendas locais complementadas por rendas federais. A autonomia municipal foi inscrita como princípio constitucional da União (CF/1946, art. 7º, VIII, *e*) e assegurada nas vertentes política (CF/1946, art. 28, I); administrativa (CF/1946, art. 28, II); e financeira (CF/1946, arts. 15, §§ 2º e 4º, 20, 21 e 29).

Mantidas as bases da CF/1946 relativamente à autonomia municipal, a Constituição de 1967 acrescentou a competência dos Municípios ao texto constitucional (CF/1967, Capítulo II), a despeito de não incluir as municipalidades como entes políticos. Autonomias estadual e municipal foram mantidas, porém em termos mais restritos se comparadas às Constituições anteriores.

A EC 1, de 17.10.1969, aprofundou o movimento de ampliação da matéria municipal na Constituição, sem incluir municípios como entes federados. Os mecanismos de controle da autonomia municipal foram intensificados; houve alargamento das hipóteses de intervenção estadual nas municipalidades; e novel disciplina relacionada a recursos obtidos, destinados ou utilizados pelos municípios (EC 1/1969, arts. 13, § 5º; 15, II, § 1º, *a e b*; 15, § 2º; 16, §§ 1º e 2º).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A forma federativa de Estado recebeu especial atenção dos membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

O modelo federativo brasileiro ostenta peculiaridades que lhe conferem caráter singular. Não obstante o fenômeno centrípeto na origem, a restauração da forma federativa brasileira pela Constituição de 1988 deu-se inspirada no modelo de federalismo de equilíbrio, a fim de que o exercício dos poderes federais não inibisse o florescimento dos poderes estaduais.⁶

Diversamente de estados federados observados em direito comparado, no Brasil, os municípios compõem a estrutura federativa pátria como entidades de terceiro grau (CF/1988, arts. 1º e 18).

A transição do federalismo dual para a feição federativa tricotômica deu-se após atuação de municipalistas clássicos.⁷ Apesar de dissonâncias,⁸ a Constituição de 1988 outorgou aos municípios qualificação responsável pelo conteúdo político típico da definição do *status* das municipalidades na organização do Estado brasileiro.

6 HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 22, n. 87, p. 5-22, jul./set. 1985; e *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 30, n. 28/29, p. 9-32, 1985/1986.

7 Por todos: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

8 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 649.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sob a égide das Constituições e diplomas normativos anteriores, a autonomia municipal ostentava conteúdo remissivo. A Constituição remetia aos estados-membros diretriz para que mantivessem a autonomia de autoadministração, de autogoverno e de autolegislação dos municípios ao organizá-los, em atenção aos interesses locais.

A partir da Constituição de 1988, o constituinte dirigiu-se diretamente às municipalidades, dando-lhes poder de auto-organização, de autogoverno, de normatização e de autoadministração, observadas diretrizes básicas para elaboração das respectivas leis orgânicas e para exercício de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (CF/1988, arts. 18, 23, 29, 30 e 182).

No dizer de Paulo Bonavides,⁹

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.

Cabe ao município, nesse sentido, desde 1988, elaborar a própria lei orgânica; eleger representantes para o Executivo e o Legislativo locais;

9 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 314.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

elaborar normas de interesse local; e exercer competência e capacidade financeiro-tributárias.

O nível de detalhamento das competências e das atribuições das municipalidades indicou que a ingerência dos Estados nos assuntos municipais é pautada em aspectos sensíveis indicados na Constituição Federal – como as hipóteses de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (CF/1988, art. 18, § 4º) e de intervenção (CF/1988, arts. 35 e 36).¹⁰

A Constituição Federal traz hipóteses em que os municípios se submetem à Constituição Estadual, obrigatoriamente. O art. 29 da CF/1988 traz os parâmetros que delimitam o exercício de auto-organização das municipalidades, e faz remissão expressa ao direito estadual em seus incisos VI, IX e X.¹¹

10 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 307.

11 “Art. 29. O Município *reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (...) IX – proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa; (...) X – julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tende a afastar atos estaduais que repercutam no poder de auto-organização e de autoadministração dos municípios.¹²

Não obstante isso, o diploma normativo impugnado merece leitura à luz da realidade jurídico-social observada no Brasil após mais de 3 décadas de experiência democrática sob a forma federativa tricotômica.

Após a inserção das municipalidades no sistema federativo brasileiro, na qualidade de entes políticos dotados de autonomia, entre 1989 e 2001, mais de mil municípios emanciparam-se.¹³

De acordo com a redação original do art. 18, § 4º, da CF/1988, a preservação da continuidade e a da unidade histórico-cultural do ambiente urbano bastavam ao surgimento de novo município quando de acordo com

12 ***“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGO EM COMISSÃO PARA A CHEFIA DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. DIVERGÊNCIA COM O PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUTONOMIA MUNICIPAL.***

1. *É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal.*

2. *Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que, na hipótese, não é cabível condenação em honorários advocatícios.*

3. *Agravo interno a que se nega provimento.* (RE 883.446 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 14 jun. 2017) – Grifos nossos

13 Entre 1991 e 2000, foram emancipados 1.016 municípios. Informações disponíveis em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/. Acesso em: 26 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

requisitos previstos em lei complementar estadual, mediante consulta prévia à população diretamente atingida.

Capacidade de se auto-organizar por lei orgânica; exercício de auto-governo; ampliação dos repasses dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios; possibilidade de remunerar vereadores de todas as unidades municipais (sem critério populacional); receitas tributárias próprias (ISS, IPTU); competências legislativas e administrativas; em conjunto com as peculiaridades políticas locais, incentivaram a criação de municipalidades.

A inviabilidade econômica, a ausência de estruturas administrativas e de serviços públicos básicos – como saúde, educação, segurança pública – não constituíram óbice à emancipação municipal.

A EC 15/1996 instituiu regras mais rígidas para novas municipalidades, como resposta a uma significativa proliferação de municípios. O § 4º do art. 18, cuja redação foi parcialmente mantida, passou a prever a criação de municípios por lei estadual “*em período fixado em lei complementar federal*”, ainda não editada; a necessidade de Estudos de Viabilidade Municipal – EVM, regulada por lei estadual; além de consulta plebiscitária a toda a população diretamente atingida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A gama de obrigações constitucionais denota a importância de a administração municipal assegurar plena atenção aos vetores de atuação da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/1988, art. 37, *caput*).

3. DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

A advocacia pública municipal há de ser compreendida a partir do plano normativo, do modelo constitucional da federação e das características dos entes municipais, considerando-se também as constatações empíricas que se evidenciaram ao longo dos anos.

O art. 25, II e § 1º, da Lei 8.666/1993, utiliza o termo “*notória especialização*” a fim de excepcionar a obrigatoriedade de licitar em situações em que a competição é inviável.

Há inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, “*cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

Com fundamento na Lei 8.666/1993, é conhecida a praxe de municípios contratarem advogados e escritórios de advocacias com inexigibilidade de licitação. Em razão da fluidez dos conceitos envolvidos, agentes públicos e políticos invocam “*singularidade da atividade, notória especialização e inviabilidade objetiva de competição*” para escolher os profissionais que representarão o município judicial e extrajudicialmente.

A prática descrita é observada em municípios de todos os estados brasileiros. A atuação, judicial e extrajudicial do Ministério Público no combate à contratação de advogados, por municípios, sem licitação ou concurso público é rotineira.¹⁴

Foi assim que, ante os questionamentos oriundos tanto da atuação do *Parquet* quanto de tribunais de contas, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB propôs a ADC 45/DF a fim de que o STF reconheça a invalidade dos critérios de natureza singular do serviço e notória especialização para profissionais da advocacia.¹⁵

14 No procedimento de controle administrativo 313/2018-77, o CNMP reconheceu a legitimidade da atuação do MP-PB para expedir recomendações para que prefeituras observassem a Lei de Licitações na contratação de advogados para os municípios.

15 Na oportunidade, a Procuradoria-Geral da República observou: “*Para se ter por compatíveis o pedido com a causa de pedir, o Conselho Federal da OAB deveria ter postulado*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A contratação irregular, efetuada sem observância dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, dá margem a práticas que podem envolver desde repasse indevido de verbas públicas até a ausência da prestação dos serviços necessários à promoção do interesse público primário e secundário nas municipalidades.

Nesse contexto, surge salutar a iniciativa pernambucana em determinar a criação de Procuradorias Municipais. A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, ao aprovar emenda à sua Constituição cujo texto prevê que “*serão realizadas pela Procuradoria Municipal*” o assessoramento, a consultoria jurídica, e a representação judicial e extrajudicial dos Municípios, de suas autarquias e fundações públicas, promove a leitura juridicizada da relevância da advocacia pública municipal.

A existência de procurador municipal cujos poderes emanam da lei é medida moralizadora que fortalece o combate à corrupção (CP, arts. 317 e 333), à advocacia administrativa (CP, art. 321); ao tráfico de influência (CP, arts. 332) e aos crimes de responsabilidade (DL 201/1967).

A despeito de o Supremo Tribunal Federal ter entendimento no sentido de que a ausência de menção às procuradorias municipais no texto

declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, a fim de afastar a aplicação dos critérios previstos no art. 25, II, da Lei das Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) para contratação de serviços advocatícios pela administração pública”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

constitucional significa a ausência de obrigatoriedade na instituição da carreira, as ilegalidades verificadas na prática administrativa brasileira denotam a importância do aparelhamento jurídico das municipalidades.

Nesse cenário, o procurador municipal tem garantias previstas pelas leis e pela Constituição, fatores que respaldam o controle prévio, concomitante e posterior dos atos administrativos, medida moralizadora apta a promover o interesse público.

A mutação constitucional exsurge da importância da adaptação da leitura da Constituição Federal às necessidades sociais. Sem isso, há indesejado engessamento. As normas do passado ditarão os rumos dos futuros cidadãos, sem que haja identidade entre os momentos constitucionais,¹⁶ atraindo possibilidade real de descompasso entre o texto positivado, a interpretação jurisprudencial firmada e as necessidades reais da população e do poder público.

A Constituição e a interpretação que lhe acompanha são dinâmicas.¹⁷ Ainda que não haja alterações textuais, a compreensão das normas constitucionais acompanha a realidade sociocultural subjacente, sob pena de supremacia do passado sobre o futuro.

16 ACKERMAN, Bruce. *We the People: foundations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

17 ACKERMAN, Bruce. *The living Constitution*. *Harvard Law Review*, 2007, vol. 120, p. 1741.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É curial a reavaliação da figura da advocacia pública municipal como função essencial à justiça. Não se desconhece a heterogeneidade entre municípios e é de todo razoável a fixação de critérios objetivos para que seja obrigatória a criação de procuradorias municipais.

O Estatuto das Cidades, a partir de critérios técnicos, impõe obrigatoriedade de plano diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes (Lei 10.257/2001, art. 41, I), parâmetro hermenêutico razoável a fim de orientar a decisão de se implementar procuradorias municipais.

Nesse sentido, o art. 81-A da Constituição pernambucana promove medida de moralização do exercício da advocacia pública municipal **na parte em que determina a criação de quadro de procuradores municipais.** É dizer: é compatível com a Constituição Federal norma da Constituição Estadual que determine a criação de procuradorias municipais, mas não o é a autorização para que referido quadro seja composto por advogados não concursados ou sociedade de advogados, nos termos já examinados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**4. DA ADVOCACIA PÚBLICA: ORGANIZAÇÃO EM
CARREIRA E INGRESSO MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO.
ARTS. 37, II, 131 E 132 DA CF/1988**

O diploma normativo promove e dá concretude à forma de organização da carreira da advocacia pública, especialmente no que se refere à prévia realização de concurso público para ingresso no serviço público.

O ato questionado determina aos municípios a criação de procuradoria própria, responsável pelas funções de assessoramento, consultoria jurídica e representação judicial e extrajudicial do ente municipal. Há mácula de inconstitucionalidade, todavia, na faculdade de contratação de advogados ou sociedades de advogados **para o exercício dessas mesmas atribuições.**

A decisão político-administrativa por sua criação carrega consigo a obrigatoriedade de respeito ao regramento constitucional aplicável à carreira da Advocacia Pública.

A Advocacia Pública é função essencial à administração da Justiça, institucionalizada, para a representação jurídica do ente público, com perfil delineado pelo texto constitucional. O modelo prevê a organização dos procuradores em carreira, dentro de estrutura administrativa única, em que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

o ingresso se dá por meio da realização de concurso público de provas e títulos, seguindo o regramento geral dos servidores públicos.

A ausência de previsão no texto constitucional federal da carreira em âmbito municipal não desnatura a Advocacia Pública (municipal) como instituição. Independentemente da esfera em que for criada, a observância do modelo constitucional é inafastável, sendo impróprio supor funcionamento de modo diverso nos municípios.

A partir da verificação da existência de demandas judiciais, extrajudiciais e de consultoria jurídica, o estabelecimento de procuradoria própria mostra-se medida atenta à economicidade, à moralidade e à eficiência na gestão pública, sendo necessária a submissão ao disciplinamento geral da Advocacia Pública previsto na Constituição.

A Tese 510 firmada pelo STF no RE 663.696¹⁸ reforça tal compreensão. Cuidava-se de ação proposta pela Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte, com o objetivo de que fosse reconhecido como teto dos vencimentos dos procuradores representados o

18 “1. A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça respectivo, e não o dos Prefeitos.

A fim de definir o parâmetro remuneratório a ser adotado para o teto dos procuradores do Município de Belo Horizonte/MG, o Supremo Tribunal Federal assentou que a expressão “procuradores” contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal compreende também os procuradores municipais, inseridos nas funções essenciais à Justiça.

Assemelhou-os, para todos os fins, aos membros da advocacia pública estadual e federal,¹⁹ fazendo ver que se submetem os seus integrantes ao mesmo regramento constitucional dispensado aos seus pares em esfera distinta. Disse o Ministro Relator, em seu voto:

Com efeito, os procuradores municipais possuem o munus público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o Município a que estão vinculados. Nesse diapasão, analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de

19 A argumentação dos defensores da tese de que o art. 37, XI, não alcançava os procuradores municipais – afastada pelo Tribunal – desenvolveu-se no sentido “de não haver, na Constituição, qualquer dispositivo que regulamente ou preveja a carreira dos Procuradores Municipais” e “de que o texto constitucional, em seu art. 132, ao tratar da Advocacia Pública como função essencial à Justiça, referiu-se, apenas, à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal, retirando de seu âmbito, de forma intencional, as Procuradorias Municipais” (início do voto do Ministro Luiz Fux).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial.

Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior.

Embora tratando especificamente do padrão remuneratório dos procuradores municipais, o Tribunal registrou a identidade do regime jurídico das carreiras também quanto ao restante do disciplinamento:

Tais premissas devem aplicar-se integralmente às Procuradorias Municipais. A natureza da função, seu papel institucional, a lógica de atuação, os interesses protegidos e até o recrutamento dos componentes é feito a partir dos mesmos requisitos. A inexistência de um Poder Judiciário municipal não afasta essa conclusão.

Os procuradores municipais também estão abarcados nas normas constitucionais que têm como destinatários os procuradores estaduais e da União, no que disciplinam a carreira, com ingresso mediante aprovação em concurso público de provas e títulos.

O ato impugnado, indo de encontro ao desenho constitucional, prevê como opção a **privatização do exercício da Advocacia Pública**, ao possibilitar o exercício da função institucional e das atribuições ordinárias da procuradoria municipal por advogados particulares, que passam a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

integrar o órgão sem a realização de concurso público, em contrariedade ao postulado constitucional.

Nem seria preciso buscar fundamentação para a invalidade da norma no regramento específico da Advocacia Pública. Normas da maior relevância quando se está a tratar do ingresso no serviço público, em sentido *lato*, norteadora das demais, são os princípios da impessoalidade e da moralidade. Com base neles, em especial, prevê o art. 37, II, da Constituição Federal:

Art. 37. (...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (...)

As exceções à regra para ingresso no serviço público, mediante a realização de concurso público, foram estabelecidas pelo próprio texto constitucional, e nelas não está abarcado o exercício de atividades técnicas e rotineiras próprias da Advocacia Pública, que não dependem de relação de confiança entre nomeante e nomeado.

Exemplo do entendimento é a decisão no RE 1.033.055/SP²⁰, em que analisada a constitucionalidade da previsão, por lei municipal, de

²⁰ *DJe* de 13 jun. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

cargos de provimento em comissão de assessor de assuntos especiais. Disse o Ministro Dias Toffoli, Relator:

A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de que a exceção à regra de provimento de cargos mediante concurso público só se justifica com a demonstração de que as atribuições do cargo sejam adequadas ao provimento em comissão, o qual pressupõe a relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado e justifica o regime de livre nomeação e exoneração.

Ademais, especificamente acerca da atividade de assessoramento jurídico, esta Corte já assentou ser “inconstitucional o diploma normativo (...) que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores (...) pela própria Constituição da República” (ADI nº 4.843/PB-MC-ED-Ref, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/2/15).

Esse entendimento aplica-se ao âmbito dos municípios, especialmente quando existente Procuradoria-Geral do Município.

(RE 1.033.055, decisão monocrática, DJe de 13 jun. 2018) – Grifos nossos

Há diversos outros precedentes do Tribunal no sentido da invalidade de atos normativos com conteúdo semelhante.²¹

21 Ver ADI 881-MC, STF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 25 abr. 1997; ADI 4.261, STF, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 20 ago. 2010; RE 864.458, decisão monocrática, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 28 abr. 2016. Observa-se que o STF tem aplicado a sua jurisprudência relacionada aos Procuradores de Estado para decidir pela inconstitucionalidade de leis municipais que criam cargos comissionados para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A previsão, no ato normativo impugnado, da exigência de cumprimento da Lei de Licitações não afasta o vício de inconstitucionalidade. Embora seja válida a contratação de advogados privados selecionados mediante licitação,²² não é constitucional a vinculação promovida pelo Estado de Pernambuco entre os profissionais a serem eventualmente contratados e o órgão público cuja instituição se impôs aos municípios.

A Emenda Constitucional 45 determinou a criação da Procuradoria no *caput* do art. 81-A e inseriu, no § 1º do dispositivo – para valer após a criação do órgão –, a previsão de que “*as atribuições da Procuradoria Municipal*” poderão ser exercidas por meio da contratação de advogados, permitindo-lhes o ingresso nos quadros de órgão público, para o desempenho de atribuições públicas.

Tal vinculação legal para exercício de atividades ordinárias e típicas da procuradoria viola a obrigatoriedade de submissão prévia a concurso público.

exercer funções típicas de advocacia pública, demonstrando, recorrentemente, a identidade de carreiras e de regramento.

22 Aqui, dado o conteúdo genérico do preceito impugnado, que apenas impõe a observância das normas que disciplinam as licitações e os contratos na Administração Pública, não será preciso avançar para debate relacionado ao alcance da previsão, pela Lei 8.666, da inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados, incluídos os de advocacia “*de natureza singular, com profissionais de notória especialização*” (questão examinada na ADC 45).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Guardadas as distinções, parece adequada ao caso a observação do Ministro Néri da Silveira no julgamento da ADI 881. Em debate sobre a constitucionalidade da criação do cargo comissionado de assessor jurídico para atribuições privativas – segundo ao final se entendeu – do cargo de procurador de Estado, disse o Ministro, em contraposição à alegação de que seria possível a contratação de advogado mesmo quando existente procuradoria na esfera estadual: *“não estou afirmando que seja monopólio, mas que os componentes do Quadro que realiza esta função devem ser concursados”*.

Em conclusão, tem-se que o diploma normativo impugnado previu a criação de Procuradoria Municipal como medida consentânea com a Constituição Federal de 1988, excetuando-se a faculdade de contratação sem concurso público.

5. DO PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) reside nos efeitos danosos à ordem pública e ao erário decorrentes de eventual declaração de inconstitucionalidade da norma após a contratação de advogados privados ou sociedades de advogados para representação dos municípios pernambucanos, considerada a dificuldade para o seu desfazimento e para o acerto de contas pelos serviços já prestados.

Some-se a isso a permanência de corpo técnico das procuradorias em situação irregular, com prejuízo ao interesse público, havendo opção pela contratação de advogados para o exercício da função institucional do órgão.

Pondere-se, ainda, o risco jurídico decorrente da edição de atos administrativos e processuais, em juízo, por agentes públicos de fato, sem a devida investidura em cargo público.

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência para que esta Corte conceda medida cautelar a fim de determinar a imediata suspensão dos efeitos do art. 81-A, *in fine*, e § 3º, ambos da Constituição do Estado de Pernambuco, inserido pela EC 45/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6. DOS PEDIDOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que o Supremo Tribunal conceda, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Em seguida, pede que se colham informações da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, requer prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar inconstitucional o art. 81-A, na parte em que prevê "*ou da contratação de advogados ou sociedades de advogados*", e do § 3º, ambos da Constituição do Estado de Pernambuco, inserido pela EC 45/2019.

Ao texto remanescente do art. 85-A da Constituição pernambucana, requer seja-lhe conferido interpretação conforme a Constituição para que a instituição obrigatória e imediata de procuradorias



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ocorra apenas nos municípios com mais de 20 mil habitantes, à luz do explicitado critério previsto no Estatuto das Cidades.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

TSS/STA