

Artigo

## Previsão em Constituição Estadual de implementação das procuradorias municipais e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Forecast in state constitution of implementation of municipal attorney's offices and the jurisprudence of the supreme federal court

Pedro Henrique dos Santos Souza<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Advogado, bacharel em Direito pela Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, pós-graduado em Advocacia Pública, Residente em Aracaju-SE, Brasil. E-mail: pedro.souza1310@gmail.com.

Submetido em: 28/06/2024, revisado em: 29/06/2024 e aceito para publicação em: 01/07/2024.



**Resumo:** O presente artigo tem como finalidade analisar a constitucionalidade da previsão em constituição estadual de que os Municípios são obrigados a instituir procuradorias municipais. Nesse sentido, foi abordado o conceito de autonomia municipal, delimitando posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema. Em seguida, foi estabelecido a ideia central e forma de organização das procuradorias municipais. O objetivo geral desse artigo foi analisar a posição do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de Constituição Estadual estabelecer a obrigatoriedade de Municípios instalarem órgãos de representação judicial e extrajudicial. Com os objetivos específicos, buscou-se a conceituação da autonomia municipal e da procuradoria municipal, analisando sua compatibilidade com a normas estaduais que as regulem, tal como a constitucionalidade destas. Em conclusão, verificou-se pela impossibilidade de norma de Constituição Estadual obrigar Município a instituir procuradoria, isso porque ofende a autonomia municipal. A metodologia utilizada foi a teórico-dogmática, utilizando-se pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais acerca da temática analisada.

**Palavras-chave:** Procuradoria Municipal; Constituição Estadual, Inconstitucionalidade; Supremo Tribunal Federal.

**Abstract:** This article aims to analyze the constitutionality of the provision in the state constitution that municipalities are required to establish municipal attorney's offices. In this regard, the concept of municipal autonomy was addressed, outlining doctrinal and jurisprudential positions on the subject. Subsequently, the central idea and organization of municipal attorney's offices were established. The general objective of this article was to analyze the position of the Supreme Federal Court regarding the possibility of a state constitution establishing the obligation for municipalities to establish bodies for judicial and extrajudicial representation. With specific objectives, the conceptualization of municipal autonomy and municipal attorney's offices was sought, analyzing their compatibility with state regulations, as well as the constitutionality of these regulations. In conclusion, it was found that a provision in a state constitution cannot compel a municipality to establish a municipal attorney's office, as it violates municipal autonomy. The methodology used was theoretical-doctrinal, based on bibliographic and jurisprudential research on the analyzed theme.

**Key words:** Municipal Attorney's office; State Constitution; Unconstitutionality; Supreme Federal Court.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a constitucionalidade da previsão na Constituição Estadual da obrigatoriedade de os Municípios situados em seu território instituírem procuradorias municipais. Nesse sentido, há a necessidade de verificar a compatibilidade entre essa previsão e auto-organização dos Municípios, prevista na Constituição Federal de 1988.

Assim, a justificativa para esse trabalho é perquirir na jurisprudência e na doutrina se a Constituição Estadual pode ordenar que Municípios criem órgãos de advocacia pública e a sua adequação com a autonomia municipal.

Para isso, foi estabelecido como objetivo geral a pesquisa acerca da possibilidade de os entes federativos municipais criarem os seus órgãos de representação

judicial e extrajudicial. Em seguida, firmou-se os objetivos específicos, consistentes na explanação da autonomia municipal e na forma como as procuradorias municipais são estruturadas.

Ademais, foi abordada a posição do Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em que foi analisada a constitucionalidade de norma do Estado de Pernambuco no sentido de obrigar os Municípios a instituírem órgãos de advocacia pública.

Por fim, destaca-se que a metodologia utilizada foi a teórico-dogmática, utilizando-se como fontes a legislação e pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais acerca da autonomia dos municípios, das procuradorias municipais e sua forma de organização, bem como da posição do Supremo Tribunal Federal acerca da

possibilidade de imposição pelos Estados aos Municípios no tocante à criação de órgãos de advocacia pública municipal.

## 2 DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

A estrutura organizacional do Brasil compreende a forma federativa de Estado, formalizada em quatro níveis de atuação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, cada um desses entes federados possui função constitucionalmente delimitada, sendo a União responsável por regular os temas de interesse nacional, os Estados os temas de interesse regional, os Municípios os temas de interesse local e o Distrito Federal os temas de interesse regional e local.

Conforme Nunes Júnior (2024), para garantir o exercício pleno na regulação dos mencionados temas é assegurado aos entes federados a autonomia, notadamente, marcada pela auto-organização, autoadministração, autolegislação e autogoverno, as quais são extraídas através da interpretação do artigo 18 da Constituição Federal de 1988: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

Assim, a auto-organização municipal é a possibilidade de os Municípios editarem suas leis orgânicas; o autogoverno ocorre pela eleição dos representantes do povo no Município: prefeito e vereadores; a autoadministração é a capacidade de arrecadar receitas, com a finalidade de angariar recursos para a prestação de serviços públicos; a auto-legislação é a regulação, através de lei, dos assuntos de interesse local e suplementar as legislações federais e estaduais, no que couber (Fernandes, 2020).

Destaca-se que, em razão da autonomia municipal, não é possível que esses entes federados sejam suprimidos do atual sistema organizacional brasileiro, isso ocorre por ser a forma federativa cláusula pétrea, bem como da previsão do seu caráter de indissolubilidade (Mitidiero et al., 2024).

Inclusive, há mecanismo suficiente para combater essa ação dos Estados, trata-se da intervenção federal, prevista no artigo 34, VII, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim, em virtude de a autonomia municipal se tratar de princípio sensível, é possível que a União decrete intervenção federal no Estado violador da autonomia do ente local, com a finalidade de reestabelecer o equilíbrio do pacto federativo (Branco; Mendes, 2023).

## 3 DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

As procuradorias dos entes federativos são responsáveis por realizar a defesa institucional da Administração Pública, garantindo a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público, com a finalidade de assegurar a regular aplicação dos recursos públicos e a continuidade dos projetos da gestão pública (Nery, 1996).

Conforme os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), há a previsão da

obrigatoriedade de instituição da advocacia pública no âmbito federal, estadual e distrital. Todavia, o texto constitucional é silente ao tratar da advocacia pública na seara dos Municípios.

Diante desse cenário, nasce a controvérsia acerca da obrigatoriedade de o Município ser representado por órgão próprio de advocacia pública municipal, composto por procuradores admitidos após regular aprovação em concurso público de provas e títulos, tal como nos órgãos de advocacia pública federal, estadual e distrital.

Com a finalidade de sanar essa controvérsia, tramita a Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2023 no Congresso Nacional, a qual visa alterar o artigo 132 da Constituição Federal para inserir obrigatoriedade da representação dos Municípios pelos procuradores municipais ingressos por meio de concurso público de provas e títulos, desde que o Município possua população superior a 200 mil (duzentos mil) habitantes (BRASIL, 2023).

Todavia, apesar da proposição acima mencionada, atualmente não há norma específica impondo a estruturação de procuradorias municipais pelos Municípios. Nesse sentido, em razão de parcela significativa desses entes federativos não instituírem órgãos de representação judicial e extrajudicial, nasceu a controvérsia acerca da possibilidade de constituições estaduais inserirem em seus textos a obrigatoriedade de os Municípios situados em seus territórios estruturarem procuradorias municipais.

## 4 (IN)CONSTITUCIONALIDADE DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL IMPÕE A INSTALAÇÃO DE PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Conforme acima retratado, nota-se que os Municípios são dotados de autonomia, razão pela qual não é possível os Estados, como regra, interferirem na forma como os entes locais serão organizados, ressalvadas as hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios, as quais são constitucionalmente delimitadas e devem ser interpretadas de forma restritiva, bem como os princípios previstos na Constituição Estadual, os quais devem ser observados na edição da lei orgânica municipal (BRASIL, 1988).

Todavia, no Estado de Pernambuco, foi editada emenda à Constituição Estadual, com a finalidade de estabelecer a obrigatoriedade de Municípios situados em seus territórios estruturarem órgãos de advocacia municipal para fazer a sua representação judicial e extrajudicial. Vejamos a redação dada ao artigo 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco após a emenda à Constituição Estadual (Pernambuco, 2019):

Art. 1º A Constituição do Estado de Pernambuco passa a vigorar acrescida do art. 81-A, com a seguinte redação:

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.

Diante desse cenário, foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331/PE pelo Procurador-Geral da República, cujo pedido foi a declaração de inconstitucionalidade da mencionada emenda à Constituição do Estado de Pernambuco, sob o argumento de que violaria a autonomia municipal e, concomitantemente, requereu que fosse dada interpretação conforme à constituição para declarar a obrigatoriedade de instituição de procuradorias municipais naqueles Municípios que possuam mais de vinte mil habitantes.

Visto isso, o ministro relator Luiz Fux julgou parcialmente procedente a mencionada ação de controle concentrado de constitucionalidade, lavrando a ementa nos seguintes termos :

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DA APRECIÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. ART. 81-A DA CARTA ESTADUAL PERNAMBUCANA. INTERPRETAÇÃO QUE PERMITE OBRIGATORIEDADE DE INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA NOS MUNICÍPIOS. OFENSA À AUTONOMIA MUNICIPAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. NORMA QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES PARA A EXECUÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA. EXCEPCIONALIDADE. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. ARTS. 37, CAPUT E INCISO II, 131 E 132 DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de

sua auto-organização.

2. É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais, eis que inexistente norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública. Precedentes.

3. É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público.

4. Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal).

5. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para: (i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações

excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte.

Nesse cenário, nota-se que houve o reconhecimento de que os Municípios, em razão da sua auto-organização, decorrente da sua autonomia, não estariam sujeitos ao disposto na Constituição do Estado de Pernambuco no que se refere à obrigatoriedade de instalação de procuradorias municipais.

Assim, nota-se, pela atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a criação de órgão de advocacia pública no âmbito municipal depende de escolha política do próprio ente federativo, sendo vedado a imposição em Constituição Estadual previsão de obrigatoriedade nesse sentido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia municipal, prevista na Constituição Federal de 1988 é um importante instrumento para garantir a auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação dos Municípios frente à ingerência que, eventualmente, possam sofrer dos Estados-membros e da União Federal.

Nesse cenário, nota-se que, visando preservar a autonomia dos Municípios, esta foi erigida à condição de princípio constitucional sensível, nos termos do art. 34, VII, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988. Assim, acaso os Estados não observem esse princípio sensível, poderão sofrer intervenção federal, para que a União reestabeleça a o equilíbrio da forma federativa.

Portanto, seguindo a lógica da organização do sistema constitucional, não há, em regra, possibilidade de os Estados intervirem na auto-organização dos Municípios, notadamente na instituição por parte destes do seu órgão de advocacia pública. Isso ocorre porque cada ente federativo deverá ser o responsável por viabilizar a prestação dos seus serviços públicos, observando a Constituição Federal.

Assim, em que pese exista Proposta de Emenda à Constituição tramitando no Congresso Nacional, com a finalidade de inserir obrigatoriedade de instituição de procuradorias municipais naqueles entes federativos que possuam população superior a duzentos mil habitantes, não há, atualmente, qualquer dispositivo constitucional que obrigue os Municípios a instituírem suas procuradorias.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331/PE, decidiu ser inconstitucional norma de constituição estadual impor aos Municípios a instituição de órgão de advocacia pública municipal, bem como a forma de prestação desses serviços. Na ocasião, a suprema corte afirmou que isso violaria a autonomia municipal, notadamente a forma como os Municípios optam por se auto-organizar.

Dessa forma, nota-se que não é possível que Constituição Estadual obrigue os Municípios situados em seu território a instituir órgão de advocacia pública municipal.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 de junho 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2023**. Altera o art. 132 da Constituição Federal para incluir os Procuradores dos Municípios entre os que compõem a advocacia pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157895>. Acesso em: 26 junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331/PE**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 24 de abril de 2024. Diário da Justiça, Brasília-DF, 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5872124>. Acesso em: 26 de junho 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

NERY, Cristiane da Costa. **A Constitucionalização da Carreira do Procurador Municipal–Função Essencial e Típica de Estado**. Procuradoria-Geral, v. 8, n. 1975, p. 93, 1996.

NUNES, Flávio Martins Alves Junior. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NUNES, Flávio Martins Alves Junior. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco. **Emenda Constitucional nº 45, de 13 de Maio de 2019**. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, PE, 13 de maio 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=13&numero=45&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>. Acesso em: 26 de junho 2024.