

Nota de apoio à Constitucionalização da Carreira de Procurador do Município

A Constituição de 1988 definiu pela primeira vez em nosso sistema normativo o Município como membro da Federação, em igualdade de condições com a União e os Estados, outorgando àquele ente autonomia política e administrativa no âmbito de seu território. Tendo ganhado autonomia, o Município também recebeu competências próprias, fundamentadas no interesse local.

Os Municípios prestam direta e concretamente aos cidadãos a maior quantidade de serviços públicos. É ali que as políticas públicas chegam ao cotidiano e fazem diferença na vida real da população. Todo cidadão brasileiro residente no país mora, estuda, trabalha, se relaciona e consome, auferir renda e paga tributos em um ou mais municípios. Assim, a partir do momento em que alçou a categoria de ente político, se impôs ao Município, da mesma forma que aos demais entes políticos, a necessidade de contar com uma estrutura técnica competente, e de forma destacada com agentes públicos aptos a prestar serviços jurídicos especializados.

Afinal, a autonomia municipal, para produzir efeitos concretos, demanda não apenas competências políticas e administrativas, mas também instituições permanentes capazes de assegurar que o exercício dessas competências ocorra em conformidade com a Constituição e com o ordenamento jurídico.

Quando da promulgação da Constituição Federal, mediante capítulo específico foi instituída a Advocacia Pública Nacional, composta pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Embora delimitada de forma mínima, já naquele momento recebeu atribuição de defesa do interesse público do Estado, com o que o constituinte afirmou a importância dessas funções na nova ordem constitucional instaurada.

A Emenda Constitucional 19/1998 (que alterou o nome da Seção II, do Capítulo dedicado às Funções Essenciais da Justiça para *Da Advocacia Pública*) consolidou a institucionalização da Advocacia Pública como uma das funções essenciais à Justiça.

A partir de então foi fixada, nos artigos 131 e 132, sua caracterização como carreira de Estado, na qual o ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases. No entanto, em descompasso com a enorme ampliação de volume e complexidade das prestações estatais atribuídas ao Município ao longo da vigência da Constituição de 1988, até hoje os dispositivos referidos mencionam somente a Advocacia da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

Configura evidente anomalia do sistema constitucional que os Procuradores Municipais não constem expressamente no artigo 132 da Constituição Federal, especialmente ante o princípio da simetria, norma cogente extraível do artigo 29, caput, que determina que os princípios e normas constitucionais devem ser aplicados também aos Municípios, em consonância com o federalismo articulado nos artigos 1º, 18 e 60, § 4º.

A constitucionalização da carreira de Procurador Municipal busca superar essa lacuna, conferindo reconhecimento constitucional expresso a uma função pública permanente e indispensável à autonomia municipal, à segurança jurídica e à continuidade administrativa. Muito além de pretender conferir direitos a uma categoria profissional, a constitucionalização representa garantia institucional em favor da própria Administração Pública e da sociedade. Seu objetivo é preservar a atuação jurídica do Município como função de Estado, submetida ao concurso público, à qualificação técnica, à estabilidade institucional e à defesa impessoal do interesse público.

O exercício da função de Procurador do Município é um dos instrumentos de realização de um controle interno eficaz, articulado no texto constitucional e em toda a regulamentação desde então produzida com o propósito de atuar como um dos pilares do aparato estatal garantidores das diretrizes do próprio

Estado Democrático de Direito. A adequação das políticas públicas ao ordenamento jurídico é feita pela advocacia pública municipal de forma contínua, visando garantir o interesse público envolvido e indicar aos administradores a melhor forma de implantação de seus programas de governo segundo as diretrizes constitucionais.

Dada a complexidade crescente de funcionamento do sistema de controles – interno e externo - desenhado pela própria Constituição Federal para monitoramento prévio, concomitante e posterior das ações governamentais, é evidente a necessidade de que o controle de juridicidade prévio dos atos do Município e sua representação judicial se dê por profissionais de carreira com autonomia e independência funcionais, de modo a garantir atuação isenta e qualificada desse ente federado.

O exercício de sua competência de legislar e executar a prestação de serviços públicos de interesse local faz com que também os Municípios precisem de advogados públicos efetivos (de carreira permanente), que garantam a continuidade dos projetos e políticas estabelecidos, independentemente da alternância política de governo. As atribuições dos Procuradores Municipais no controle de juridicidade dos atos e na garantia dos princípios da Administração Pública tem a mesma identidade em qualquer dos entes membros da Federação, e deve ser exercida em todos eles com a mesma independência técnico-profissional assegurada pela Constituição Federal.

A constitucionalização da carreira de Procurador Municipal deve ser compreendida como medida de fortalecimento institucional dos Municípios e do próprio pacto federativo. Nesse sentido, Carlos Augusto Martinelli Vieira da Costa, destaca que:

“Os procuradores municipais, a exemplo do que já acontece na União e nos Estados, formam a base desta estrutura burocrática, seja pela sua capacidade para adequar as ações de governo aos preceitos legais que regem a Administração Pública, seja pela competência para executar as funções constitucionais dos Municípios, dentre as quais se destaca a arrecadação tributária. Portanto, a constitucionalização da carreira de procurador municipal

se impõe como uma questão de Estado, voltada a possibilitar aos Municípios condições materiais para a firmação e sua autonomia, e por consequência, reafirmar o Sistema Federativo idealizado na Constituição Federal de 1988”.¹

Atualmente, a constitucionalização da carreira encontra expressão legislativa na Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2023, em tramitação no Senado Federal. Essa proposta pretende alterar o art. 132 da Constituição Federal para incluir os Procuradores dos Municípios entre os integrantes da Advocacia Pública e disciplinar a organização da carreira.

A PEC nº 28/2023 constitui, no atual cenário legislativo, o principal instrumento de concretização da constitucionalização da carreira de Procurador Municipal. Sua tramitação oferece oportunidade para que o Congresso Nacional reconheça expressamente a Advocacia Pública Municipal como função essencial à Justiça e como elemento estruturante da autonomia federativa dos Municípios.

O debate legislativo acerca da proposta envolve diferentes perspectivas sobre sua abrangência. O texto atualmente em discussão prevê, entre outros tópicos, tratamento diferenciado conforme o porte populacional dos Municípios, tema que tem suscitado posições divergentes entre especialistas e entidades representativas dos diversos segmentos envolvidos.

Sem prejuízo ao debate democrático desses outros elementos da proposta, é em favor da efetividade do federalismo, base do Estado Democrático de Direito articulado na Constituição Federal vigente, que esta seccional destaca o objetivo central da proposta: o reconhecimento constitucional da carreira de Procurador Municipal.

¹ Procuradores Municipais: Uma Carreira de Estado!, Carlos Augusto Martinelli Vieira da Costa, Conselheiro Estadual da OABPR, Procurador do Município de Curitiba/PR e ex-Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM). Artigo publicado no site www.anpm.com.br.

Neste sentido cabe destacar que na tramitação da PEC 28/2023 o parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado assevera que *a proposição visa justamente a consolidar a autonomia federativa, em seu sentido material, ao garantir aos Municípios paridade de armas com os demais entes federativos.*

O Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a equivalência das funções de advocacia pública exercidas por Procuradores de Estados e do Distrito Federal em relação àquelas levadas a efeito por Procuradores Municipais, sendo todas carreiras típicas de Estado sujeitas a provimento de cargos por concurso público.

Por meio do RE 663.696/MG, julgado em 28/2/2019, foi fixada como tese (Tema 510) de repercussão geral que *“os procuradores municipais integram a categoria da advocacia pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito”.*

Mais recentemente, e corroborando o precedente obrigatório, em sede do ARE 1.520.440 o relator do julgado afirmou que *“apenas os procuradores municipais concursados podem exercer as funções de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico do Município, sendo vedada a criação de estruturas paralelas para o exercício de funções típicas de Advocacia Pública”.*

Na mesma linha a ADI 6331/PE decidiu que *“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 (art. 37, II, da CF)”.*

Verifica-se a partir dos precedentes do STF que, mesmo enquanto ainda não inserida em previsão expressa no texto constitucional, a advocacia pública municipal tem o encargo permanente de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o Município a que estão permanentemente vinculados os procuradores municipais.

As funções acometidas aos integrantes da advocacia pública municipal exigem atuação equilibrada, qualificada e livre dos ventos políticos circunstanciais na defesa dos interesses da municipalidade, pois em qualquer de suas áreas de atuação objetivam, em última análise, garantir aos cidadãos a efetivação de políticas públicas de inegável relevância social, exercendo, desse modo, funções essenciais à Justiça.

Inequívoco que a advocacia pública é especialmente responsável pela atribuição de maior segurança jurídica aos atos do poder público municipal. Ao contar com o agir dos Procuradores Municipais — seja na representação judicial e extrajudicial, seja na assessoria e consultoria jurídica —, as políticas públicas municipais ganham em consistência, tornando-se juridicamente sustentáveis, o que propicia ao administrador público imprimir maior agilidade e eficiência na implementação e na concretização dos direitos fundamentais.² Como carreiras exclusivamente de Estado, suas funções e atividades não se confundem com a transitoriedade exigida pela representação democrática.

Para a Ordem dos Advogados do Brasil- Seccional Paraná, é fundamental que tanto o cidadão brasileiro quanto cada mandatário eleito como administrador público municipal se conscientizem de que a advocacia pública municipal exercida por um corpo profissional qualificado e selecionado mediante concurso público possibilita a boa administração, a realização de políticas públicas condizentes com a Constituição e a defesa e proteção dos legítimos interesses da municipalidade.

² A densidade constitucional da advocacia pública municipal, Lilian Oliveira de Azevedo Almeida, Procuradora do município de Salvador e ex-presidente da Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais (ANPM); Gustavo Machado Tavares, Procurador do município do Recife e ex-presidente da Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais (ANPM); Cláudio Pereira de Souza Neto, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) e advogado da Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais (ANPM). Artigo publicado no CONJUR de 14 de setembro de 2024.



É nesse cenário que a OAB Paraná manifesta seu apoio à constitucionalização da carreira de Procurador Municipal e reconhece a PEC nº 28/2023 como o instrumento legislativo atualmente destinado à concretização desse objetivo. Esse apoio, reafirme-se, é especialmente dirigido ao núcleo institucional da proposta — o reconhecimento constitucional da Advocacia Pública Municipal, a organização permanente da carreira e a valorização do concurso público —, sem prejuízo do debate democrático quanto a seu conteúdo integral.