

09/04/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.331 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO MIGUEL SOARES**

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.

ADI 6331 / PE

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.

ACÓRDÃO

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 29/3 a 8/4/2024, por unanimidade, conheceu da

ADI 6331 / PE

ação direta de inconstitucionalidade e julgou parcialmente procedente o pedido, 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 do 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 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, tudo nos termos do voto do Relator. Falou, pelo amicus curiae, o Dr. Cláudio Pereira De Souza Neto.

Brasília, 9 de abril de 2024.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

09/04/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.331 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO MIGUEL SOARES**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o § 1º, *in fine*, e o § 3º, do art. 81-A, da Constituição do Estado de Pernambuco, inserido pela Emenda Constitucional 45/2019, em 13/5/2019, que determina a criação de Procuradorias para representação judicial, extrajudicial, assessoramento e consultoria jurídicas dos municípios pernambucanos, com opção pela contratação de advogados ou sociedades de advogados para o exercício de tais atribuições.

Eis o teor do diploma legal acoimado de inconstitucionalidade:

“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

ADI 6331 / PE

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)”.*

Como parâmetro de controle, a requerente indicou os artigos 37, *caput*, inciso II; 131 e 132, da Constituição Federal, que dispõe, *verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

ADI 6331 / PE

cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

(...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas."

No mérito, a requerente sustenta que, apesar da determinação de criação de Procuradorias Municipais ser compatível com a Constituição Federal, a autorização para que seu quadro seja integrado por advogados não concursados ou sociedade de advogados viola de maneira direta os arts. 37, II, 131 e 132, da Constituição Federal. Aponta as razões de decidir definidas no RE 663.696, de minha relatoria (DJe de 21/8/2019), defendendo a organização da advocacia pública municipal em carreira de ingresso mediante concurso público, nos termos do que prescrevem os art. 37, II, 131 e 132, da Constituição Federal.

ADI 6331 / PE

Afirma, ainda, ser necessária a reavaliação da figura da advocacia pública municipal como função essencial à justiça e, dada a heterogeneidade entre municípios, entende ser razoável a fixação de critérios objetivos para que seja obrigatória a criação de procuradorias municipais, utilizando-se como parâmetro hermenêutico o Estatuto das Cidades — que, impõe obrigatoriedade de plano diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes (Lei 10.257/2001, art. 41, I).

Esclarece que a contratação de advogados e escritórios de advocacia pelos entes municipais é realizada de forma reiterada pelos entes municipais, com inexigibilidade de licitação. Ressalta que a hipótese em comento sequer se amoldaria em eventual contratação direta de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais de notória especialização, tratando-se, em verdade, de mera vinculação promovida pelo Estado de Pernambuco entre os profissionais a serem eventualmente contratados e o órgão público, sem que haja, contudo, a realização de concurso público.

Ao final, pugna pela declaração de inconstitucionalidade do artigo art. 81-A, na parte em que prevê “*ou a contratação de advogados ou sociedade de advogados*”, bem como seu § 3º, da Constituição do Estado de Pernambuco. Ao texto remanescente do artigo supracitado, pede seja conferida interpretação conforme a Constituição para que a obrigatoriedade da instituição de procuradorias ocorra apenas nos municípios com população superior a 20 mil habitantes, à luz do critério previsto no Estatuto das Cidades.

Considerando os requisitos legais necessários à concessão da tutela de urgência, especialmente os riscos à segurança jurídica e de prejuízos de difícil reparação, de ordem financeira, administrativa e jurídica, a então Relatora, Ministra Rosa Weber, determinou fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 10 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 6).

O Governador do Estado de Pernambuco, ao prestar informações, aduziu, quanto ao mérito, o não conhecimento da ação direta no tocante

ADI 6331 / PE

às violações à autonomia municipal e aos preceitos da Advocacia Pública. Sustentou que, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as normas constantes dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal não são de observância obrigatória pelos Municípios. Ao final, requereu a improcedência da ação ou que se empreste interpretação conforme à Constituição, para concluir que a contratação de advogados ou sociedade de advogados, prevista na norma impugnada, deve observar a notória especialização do contratado, a singularidade do serviço, sendo que, em caso de prévia existência de Procuradoria do Município, a contratação direta apenas se mostra possível diante de impossibilidade de atuação judicial dos procuradores efetivos e a observância de preço de mercado e procedimentos previstos na Lei de Licitações (doc. 9).

A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, por sua vez, se manifestou nos termos do Parecer do Relator da proposição da então Emenda à Constituição estadual, no qual, em síntese, foi destacado que o STF já teve a oportunidade de enfrentar a matéria em diversas oportunidades, fixando o entendimento de que a Constituição Federal não instituiu a obrigatoriedade de instituição da advocacia pública no âmbito municipal, cabendo aos municípios regulamentar a questão no exercício de sua autonomia (doc. 13).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pelo deferimento da cautelar pleiteada, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Procuradorias municipais. Artigo 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, que determina que o assessoramento, a consultoria jurídica, a representação judicial e a extrajudicial serão realizadas, no âmbito dos municípios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, por procuradorias. Alegação de violação aos artigos 37, caput e inciso II; 131 e 132 da Constituição Federal. Preliminar: impossibilidade jurídica do pedido de interpretação conforme. Presença dos requisitos necessários à concessão da medida

ADI 6331 / PE

cautelar. A Constituição Federal não impõe a criação de órgão de Advocacia Pública municipal. A determinação de criação de procuradorias por Constituição Estadual fere o pacto federativo, na medida em que viola a autonomia constitucional conferida aos municípios. A contratação de advogado particular por ente público dotado de quadro próprio de procuradores consiste em hipótese excepcionalíssima, tendo em vista a exclusividade do exercício das atribuições das funções da advocacia pública por membros efetivos de suas respectivas carreiras. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pelo deferimento da cautelar pleiteada.” (doc. 16)

O Procurador-Geral da República se manifestou, reiterando as razões da inicial da ação, *“pelo conhecimento da ação e pela procedência dos pedidos, para que (ii) seja conferida interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, que trata da criação de procuradorias pelos municípios pernambucanos, de modo a considerar-se válida a instituição obrigatória e imediata do órgão nos municípios com mais de 20 mil habitantes; (ii) seja declarada inconstitucional a expressão “ou a contratação de advogados ou sociedades de advogados” constante do § 1º do mesmo art. 81-A, bem como o § 3º do dispositivo, que possibilitam a contratação de advogados para integrarem a procuradoria do município e exercerem as atribuições próprias do órgão, sem concurso público e em descompasso com o delineamento constitucional da advocacia pública” (doc. 22).*

A Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM formulou pedido de participação como *amicus curiae* (petições nº 5.091/2021 e 78.611/2021 – docs. 24 e 34), pleito que foi deferido (doc. 36).

No dia 12 de setembro de 2022 assumi, em substituição, a relatoria do presente feito, nos termos do art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.

ADI 6331 / PE

09/04/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.331 PERNAMBUCO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): A controvérsia posta em debate cinge-se ao exame de constitucionalidade do § 1º, *in fine* e do § 3º, do art. 81-A, da Constituição do Estado de Pernambuco, inserido pela Emenda Constitucional 45/2019, em 13/5/19.

O que se extrai do conjunto da impugnação do requerente é a irresignação acerca da obrigatoriedade dos municípios pernambucanos criarem Procuradorias para sua representação judicial, extrajudicial, assessoramento e consultoria jurídicas, independente do número de habitantes que os compõem, bem como a possibilidade de contratação direta de advogados ou sociedades de advogados para o exercício de tais atribuições.

Trata-se, portanto, de saber se as normas relativas à contratação de advogados ou sociedades de advogados para atuação nas Procuradorias dos Municípios, presentes na parte final do § 1º e no § 3º do art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco violam o postulado do concurso público e os dispositivos constitucionais voltados à Advocacia Pública, constantes dos artigos 37, *caput* e II, 131 e 132 da Constituição da República, bem assim interpretação conforme à Constituição das demais normas do mesmo art. 81-A da Carta estadual, para ter-se como obrigatória a criação de Procuradorias apenas aos Municípios que superem vinte mil habitantes.

Ab initio, converto o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito. Considerando que o feito se encontra devidamente instruído, acompanhado das manifestações do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, da Advocacia-Geral da União e da

ADI 6331 / PE

Procuradoria-Geral da República, torna-se possível o julgamento definitivo do cerne da demanda. No sentido da possibilidade de conversão do julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo confira-se: ADI 4163, Rel. Min. César Peluso, Tribunal Pleno, DJe 1º/03/2013; ADI 6497 MC, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2021, DJe 1º/02/2022; ADI 6080, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2022, DJe 10/01/2023; ADI 6928, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2021, DJe 1º/12/2021.

Observo, ainda, que a presente ação direta atende aos requisitos legais de admissibilidade, eis que foi promovida por ente constitucionalmente legitimado, tendo por objeto emenda constitucional estadual, impugnada em face da Constituição Federal, respeitada, ainda, a pertinência temática. A petição inicial também foi acompanhada de cópia da legislação impugnada, como exigido pela norma de regência.

PRELIMINARES

Antes de proceder à análise do mérito, o Governador do Estado de Pernambuco aduziu, ao prestar informações, que não foi cumprida a indicação específica da inconstitucionalidade, mediante cotejo da norma questionada àquela constitucional tida por violada.

Eis, contudo, o teor do diploma legal acoimado de inconstitucionalidade:

“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

ADI 6331 / PE

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.”

Como parâmetro de controle, a requerente indicou os artigos 37, *caput*, inciso II; 131 e 132, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de

ADI 6331 / PE

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;

(...)

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

(...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.”

Destarte, a leitura da petição inicial permite identificar não apenas o pedido de declaração de inconstitucionalidade, como, também, o seu fundamento, razão pela qual rejeito a preliminar.

Passo ao exame de mérito da controvérsia *sub examine*.

ADI 6331 / PE

MÉRITO

Antes que se promova a análise do mérito da demanda, imperativo esclarecer que seu objeto não se confunde com o da ADC 45, tampouco com o do RE 656.558 (Tema 309 da sistemática da repercussão geral), ainda pendentes de deliberação por parte deste Tribunal, já que não visa analisar se válidos os critérios de natureza singular do serviço e notória especialização para advogados.

Destarte, o debate da presente ação direta de inconstitucionalidade limita-se em verificar a regularidade de vinculação promovida pelo Estado de Pernambuco entre advogados e sociedades de advogados a serem possivelmente contratados e o órgão de Advocacia Pública — cuja instituição foi imposta aos municípios —, à luz do postulado do concurso público e dos dispositivos constitucionais voltados à Advocacia Pública, constantes dos artigos 37, *caput* e II, 131 e 132 da Constituição da República.

De saída, adoto como premissa que o federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade. Embora existam diferentes modelos de federalismo, há alguns elementos mínimos sem os quais uma federação se descaracterizaria. Dentre estes elementos, se destaca a efetiva autonomia política dos entes federativos, que se traduz nas prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração.¹ Deveras, essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política, de modo que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas dentro dos limites constitucionais de suas

1 ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019, p. 20.

ADI 6331 / PE

competências.

Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte há muito aponta na direção de que a Constituição Federal dispõe, expressamente, sobre as hipóteses em que o legislador municipal deve observância obrigatória aos ditames da Constituição Estadual, como fez nos incisos VI, IX e X do artigo 29 da Constituição de 1988. A propósito, cite-se precedente:

“I. Ação direta de inconstitucionalidade e emenda constitucional superveniente: critério jurisprudencial. Julga-se prejudicada a ação direta quando, de emenda superveniente à sua propositura, resultou inovação substancial da norma constitucional que - invocada ou não pelo requerente - compunha necessariamente o parâmetro de aferição da inconstitucionalidade do ato normativo questionado: precedentes. II. ADIn e emenda constitucional de vigência protraída: prejuízo inexistente. Proposta e ação direta contra emenda de vigência imediata à Constituição de Estado, relativa a limites da remuneração dos Vereadores, não a prejudica por ora a superveniência da EC 25/2000 à Constituição da República, que, embora cuide da matéria, só entrará em vigor em 2001, quando do início da nova legislatura nos Municípios. III. **Município: sentido da submissão de sua Lei Orgânica a princípios estabelecidos na Constituição do Estado. 1. Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misoneísmo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de ‘entidade infra- estatal rígida’ e, em consequência, outorgar-lhe o poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo de votar a própria lei orgânica. 2. É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidência de que em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do**

ADI 6331 / PE

poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) - a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar.(...)" (grifo nosso)

(ADI 2932, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJe de 18/05/01)

In casu, ao determinar que o assessoramento e a consultoria jurídica, bem como a representação judicial e extrajudicial, “*serão realizadas pela Procuradoria Municipal*”, a possível interpretação dos dispositivos impugnados no sentido da obrigatoriedade da instituição do órgão da Advocacia Pública a todos os Municípios, indistintamente, conflita com a Constituição por ferir a autonomia municipal. Com efeito, não estando a organização da Advocacia Pública inserida nessas hipóteses, nem estando abrangidas pelas disposições do art. 132 da CRFB/88, não cabe à Carta Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Lei Maior, ficando, pois, a critério de cada Município fazê-lo. Observa-se, assim, o silêncio, na Constituição Federal, quanto à obrigatoriedade de instituição, pelas municipalidades, de órgão de Advocacia Pública, sendo que os dispositivos da Carta estadual impugnados usurpam dos Municípios pernambucanos o direito de opção que melhor se ajusta às suas condições concretas, e de acordo com suas particularidades locais, tal como consignado no art. 30, I, da Carta de 1988.

No ponto, a Constituição Federal afirma o poder de auto-organização dos Municípios, por intermédio da edição de Lei Orgânica, conferindo-lhes competências para legislar sobre assuntos de interesse local, a exemplo da faculdade de instituição e funcionamento da Advocacia Pública municipal, sendo mesmo certo tratar-se de decisão a critério de cada Município, assente às suas peculiaridades. Não tendo o constituinte incluído o Município dentre os entes com obrigação de estruturação e manutenção de Advocacia Pública, a conclusão a que se chega é no sentido da autonomia municipal, prestigiando-se a escolha

ADI 6331 / PE

político-administrativa a avaliar a necessidade – nunca, portanto, a obrigatoriedade – de fazê-lo.

Destaque-se que essa conclusão já foi firmada por esta Corte em outros julgados, dentre os quais os seguintes:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.”

(RE 1.156.016-AgR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 16/5/2019)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. CARGO EM COMISSÃO PARA A CHEFIA. ATRIBUIÇÕES TÍPICAS DE MEMBROS DA CARREIRA. SÚMULA 280 DO STF. VINCULAÇÃO À SECRETARIA MUNICIPAL DE NEGÓCIOS JURÍDICOS. AUTONOMIA MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1.Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo acerca da constitucionalidade das atribuições conferidas a ocupantes de cargo em comissão demandaria o reexame da legislação local aplicável à espécie, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 280 do STF. 2. A decisão agravada está em conformidade com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal de que inexistem normas constitucionais de reprodução obrigatória

ADI 6331 / PE

que imponham ao poder legislativo municipal a adoção de modelo de advocacia pública, não havendo que se restringir a auto-organização municipal para além dos parâmetros previstos no texto constitucional. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE 1292739 AgR, Relator Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 24/05/2021, DJe de 1/07/2021)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. PRECEDENTES. TEMA 10 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO 1. É pacífica a jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que não existe obrigatoriedade de criação, pelos municípios, de órgãos de Advocacia Pública. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE 1.205.434-AgR, Relator Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 20/12/2019, DJe de 6/2/2020)

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. (...) 2. O acórdão recorrido encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, no sentido de que a Constituição Federal não impõe a criação de órgão de Advocacia Pública municipal. 3. Agravo Interno a que se nega provimento.”

(RE 1.188.648-AgR, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, Julgamento em 24/06/2019, DJe de 1/8/2019)

“MUNICÍPIO PROCURADORIA INSTITUIÇÃO OBRIGATORIEDADE INEXISTÊNCIA PRECEDENTE DO PLENÁRIO. Inexiste, considerada a Constituição Federal,

ADI 6331 / PE

obrigatoriedade de os Municípios criarem órgãos de Advocacia Pública. Precedente: recurso extraordinário nº 225.777, Pleno, redator do acórdão ministro Dias Toffoli, publicado no Diário da Justiça de 29 de agosto de 2011.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO LEGISLAÇÃO LOCAL. A apreciação do recurso extraordinário faz-se considerada a Constituição Federal, descabendo interpretar normas locais visando concluir pelo enquadramento no inciso III do artigo 102 da Carta da República.”

(ARE 1.097.053-AgR, Relator Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 6/8/2019)

Vale registrar que, embora se estime que grande parte dos Municípios brasileiros não disponham de Procuradores concursados, conforme o 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil², a lógica é diversa quando considerados apenas aqueles de grande porte e as Metrôpoles, que concentram juntos 57,7% da população nacional. Dentre esse grupo, os dados apontam que, nos Municípios de grande porte (população entre 100.000 e 900.000 habitantes), 57,9% contam com Procurador concursado, cifra que salta para 93,8% nas Metrôpoles (acima de 900.000 habitantes). Nesse sentido, percebe-se a expansão gradual do esforço político de cada entidade municipal instituir seu próprio corpo de procuradores concursados.

No caso em apreço, os dispositivos impugnados representam invasão na competência legislativa exclusiva dos municípios, revelando sua inconstitucionalidade formal. Esse é, inclusive, o ponto de vista defendido pela própria Associação Nacional dos Procuradores Municipais — ANPM —, a qual sustenta ter havido invasão, pelo Estado, da auto-organização dos Municípios, *verbis* (doc. 34, p. 3):

“Há, em primeiro lugar, violação do disposto nos artigos

2 MENDONÇA, Clarice Corrêa de; PORTO, Nathália França Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018, p. 34

ADI 6331 / PE

18, *caput*, 29, *caput*, 30, I, da Constituição Federal. No Brasil, como os municípios são entes da federação dotados de autonomia, como previsto no *caput* do art. 18 da Constituição Federal. A autonomia envolve diversas dimensões. Entre elas, está o poder de auto-organização, que se exerce por meio da elaboração de lei orgânica, nos termos do artigo 29 do texto constitucional. Envolve também o poder de autoadministração. Cada ente da federação possui sua própria estrutura administrativa e seu corpo de administradores. Não cabe aos estados membros dispor sobre a organização e a administração municipais, interferindo no âmbito de autonomia dos municípios situados em seu território. A autonomia inclui também a competência para editar as próprias leis. Aos municípios, compete legislar sobre assuntos de interesse local, como determina o artigo 30, I, da Constituição da República.

Os três preceitos constitucionais conduzem à inconstitucionalidade formal dos preceitos impugnados na presente ADI. Tais preceitos interferem em assunto de interesse local, dispondo sobre a organização e a administração pública municipais. Há, portanto, inconstitucionalidade formal em decorrência de usurpação de competência federativa. Trata-se, a rigor, de caso especialmente grave pela circunstância de o estado interferir na autonomia federativa, dispondo sobre matéria que é de competência municipal, de modo divergente das regras constitucionais federais aplicáveis à advocacia pública.”

Portanto, a possível interpretação da norma estadual no sentido da obrigatoriedade de que todos os municípios pernambucanos instituíssem corpos próprios de procuradores é incompatível com a Constituição da República, por ofensa ao art. 18, *caput*, 29 e 30, da Constituição Federal, de onde se extrai a necessidade de se conferir interpretação conforme à Constituição 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.

ADI 6331 / PE

Daí não deriva, porém, o acolhimento da pretensão da requerente de que seja conferida interpretação conforme ao art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco no sentido de estabelecer que a instituição de procuradorias próprias só seria obrigatória para os Municípios com mais de vinte mil habitantes, os quais estariam obrigados a ter plano diretor (art. 182, § 1º, da CRFB/88). Isso porque a definição desse critério judicialmente representaria indevida diminuição, sem fundamento constitucional direto, da autonomia federativa municipal, característica que assume a natureza de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, da CRFB/88) e de princípio constitucional sensível (art. 34, VII, 'c', da CRFB/88).

Ademais, sob a perspectiva material, há que se analisar a questão à luz do art. 37, *caput* e inciso II, 131 e 132 da Constituição Federal, no sentido de haver ou não burla à regra constitucional do concurso público, dada a previsão da norma impugnada de que, uma vez instituído o órgão da Procuradoria em Municípios, o exercício de suas atribuições possa ser conferido, de forma isolada ou conjunta, em todos os processos judiciais e administrativos, a advogados ou sociedade de advogados estranhos aos quadros das Procuradores, a extrapolar a exceção, conforme jurisprudência do STF, das situações de outorga de procuração, pelo ente público, a advogados privados apenas para causas especiais.

Com efeito, o artigo 37, II, da Constituição Federal dispõe que 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. Deste modo, no caso em apreço, acaso fossem efetivamente instituídas as Procuradorias municipais no âmbito do Estado de Pernambuco, como prevê a norma impugnada, resta claro que a contratação de seu corpo técnico estaria necessariamente vinculada à incidência das regras de direito público, ou seja, à inafastável regra do concurso público, nos termos do supracitado artigo 37, inciso II, da

ADI 6331 / PE

Constituição Federal.

Entendimento similar, inclusive, já fora firmado em precedente de minha Relatoria (RE 663.696, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, *DJe* de 21/08/2019), ocasião em que consignei que, nos Municípios em que existem Procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, razão pela qual todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública devem ser aplicadas às Procuradorias Municipais, repetindo-se a simetria de tratamento entre a advocacia pública federal, a estadual e a municipal, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior. Cito, a propósito, trecho da ementa do acórdão então proferido: “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”.

Assim, a opção de instituir ou não um corpo próprio de procuradores municipais é decisão de competência de cada Município, como ente federativo autônomo. Entretanto, feita a opção por sua instituição, a realização de concurso público é a única forma constitucional possível de provimento desses cargos, na forma do art. 37, II, da CRFB/88. Ressalvam-se, apenas, as excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos quando, mediante processo administrativo formal, em que constatada a necessidade de notória especialização profissional em serviço de natureza singular que não possa ser adequadamente prestado pelos integrantes do corpo próprio de procuradores.

Deste modo, os §§ 1º e 3º do art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, impugnados na presente ação direta de

ADI 6331 / PE

inconstitucionalidade, ao permitirem a contratação de advogados privados ou sociedades de advogados de forma direta, sem prévia aprovação em concurso público, mesmo quando instituídas as Procuradorias municipais incorrem em inconstitucionalidade material, por ofensa ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal.

DISPOSITIVO:

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** a ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, 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.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.331

PROCED. : PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM

ADV.(A/S) : FRANCISCO MIGUEL SOARES (138106/RJ)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade e julgou parcialmente procedente o pedido, 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 autoorganização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º do 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 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, tudo nos termos do voto do Relator. Falou, pelo *amicus curiae*, o Dr. Cláudio Pereira De Souza Neto. Plenário, Sessão Virtual de 29.3.2024 a 8.4.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário