

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL – EDIRB  
MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, JUSTIÇA E  
DESENVOLVIMENTO

PATRÍCIA BORGHI BRASÍLIO DE LIMA

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS NO  
PROJETO BRASILEIRO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

**SÃO PAULO**

**2021**

PATRÍCIA BORGHI BRASÍLIO DE LIMA

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS NO  
PROJETO BRASILEIRO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação da professora Dra. Monica Sapucaia Machado apresentado para obtenção do Título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento.

**SÃO PAULO**

**2021**

PATRÍCIA BORGHI BRASÍLIO DE LIMA

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS NO  
PROJETO BRASILEIRO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Justiça e Desenvolvimento do IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

27 de agosto de 2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Professora Orientadora  
Dra. Monica Sapucaia Machado**

---

**Professora Avaliadora 1  
Dra. Maria Cecília de Araújo Aspert**

---

**Professor Avaliador 2  
Dr. Felipe Faiwichow Estefam**

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Monica Sapucaia Machado, pelas preciosas lições durante o processo de orientação, pelos ensinamentos sobre Direito e discussões sobre o federalismo brasileiro, pela paciência e, também por confiar e acreditar na minha capacidade nas muitas vezes que pensei que não seria capaz de concluir essa etapa.

À Professora Roberta Flávia Fidalgo, pela atenção e cuidado, pelas conversas e pelo apoio durante a parte final desse trabalho, lendo e fazendo importantes sugestões.

Ao Professor Felipe Faiwichow Estafan pela dedicação aos alunos em sala de aula, da qual tive a honra de participar logo no início da jornada desse mestrado, por atendido tão prontamente meu convite para participar das Bancas de Qualificação e Defesa e, principalmente, por material de estudo e pesquisa compartilhado.

Ao meu pai, Teodoro Brasílio de Lima, que leu, releu, revisou, corrigiu, criticou, sugeriu e auxiliou no aperfeiçoamento dessa dissertação. Muito obrigada, por tudo.

À minha mãe, Rosa Maria Borghi de Lima, por passar horas me ouvindo falar da dissertação me sugerindo caminhos, fazendo críticas e dando sugestões. Por sempre me apoiar e não me deixar desistir na jornada até aqui. Só posso dizer muito obrigada!

Às minhas irmãs, Lígia Borghi Brasílio de Lima e Marina Borghi Brasílio de Lima, pelas conversas, contribuições e incentivos. E, pela ajuda na confecção das tabelas apresentadas nesse trabalho (Valeu, Má!)

Ao meu filho, André Borghi Morgado Jorge, que sempre foi muito atencioso comigo quando eu dizia que “precisava escrever”, pela compreensão, pelos ótimos momentos de distração e risadas em meio à tensão dos prazos se findando. E, por ter me dado, durante o processo, um neto e mais um motivo para boas distrações.

Ao meu companheiro, Willians Américo Martins de Souza, que leu com atenção e carinho minha dissertação, pelo incentivo, pela parceria e compreensão.

Aos meus colegas e professores do IDP por transmitirem de maneira tão generosa o conhecimento.

Aos meus colegas da Procuradoria do Município da Estância de Atibaia, em especial à Dra. Maria Valéria L. Colicigno, Subprocuradora de Execução Fiscal, pelo incentivo e, ao Dr. Elson de Araújo Capeto, colega de Procuradoria e Presidente da 69ª Subsessão de Atibaia da OAB/SP, pela amizade, pela confiança em me nomear como a primeira Coordenadora da Comissão do Advogado Público da OAB de Atibaia, pelas conversas sobre a necessidade de fortalecimento das procuradorias municipais, sempre regadas a muito café.

Aos meus colegas da Comissão Permanente da Advocacia Pública da OAB/SP por tantos debates sobre importância da Advocacia Pública e por serem tão generosos na transmissão de conhecimento.

## **RESUMO**

O objetivo dessa dissertação é a análise da evolução da jurisprudência do Pleno do Supremo Tribunal Federal quanto à advocacia pública municipal. Partindo da estrutura da federação brasileira na Constituição de 1988 com a elevação do Município a ente federado, passando pela constitucionalização da Advocacia Pública posicionando-a no capítulo "das funções essenciais à Justiça" e, pelas mudanças infraconstitucionais ocorridas na segunda década do século 21 que parecem reconhecer a importância da atuação dos advogados públicos na defesa do estado democrático de direito. Para, ao final, avaliar se há tendência de mudança da jurisprudência da Corte Constitucional a partir de uma análise orgânica da Constituição Federal.

**Palavra-chave:** Advocacia Pública; Constituição Federal; Jurisprudência; Função Essencial à Justiça; Município, STF.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the evolution of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court regarding municipal public attorney offices. The research launched by discussing how the Brazilian federation in the 1988 Constitution elevated the Municipality to a federated entity and made public attorney offices an obligation for all entities. The public attorney appears in the Constitution in the chapter “essential functions to Justice”. This work outlines that infra-constitutional legislations approved in the second decade of the 21st century seem to recognize the importance of the role of public lawyers in defending the democratic rule of law. Finally, this thesis strives to assess whether there is a tendency to change the jurisprudence of the Constitutional Court based on an organic analysis of the Federal Constitution.

**Keywords:** public attorney offices; Constitution federation; essential functions to Justice; Municipality; STF; Constitutional Court

## LISTA DE ABREVIACES

ADC	Ao Direta de Constitucionalidade
ADI	Ao Direta de Inconstitucionalidade
APROMBH	Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte
AGU	Advocacia-Geral da União
ANPM	Associação Nacional dos Procuradores Municipais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPC	Código de Processo Civil
IDH-M	ndice de Desenvolvimento Humano Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IGM-CFA	ndice de Governana Municipal do Conselho Federal de Administração
LINDB	Lei de Introdução s Normas do Direito Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justia

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA I – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES DE 1980 A 1990

TABELA II – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES DE 1990 A 2020

TABELA III – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES DE 1980 A 2020

TABELA VI – ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO / MUNICÍPIOS COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2019

TABELA V – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR POPULAÇÃO – 2020

TABELA VI – PERCENTUAL DE PROCURADORES CONCURSADOS POR REGIÃO DO BRASIL

TABELA VII – RELAÇÃO DA EXISTÊNCIA OU NÃO DE PROCURADORES CONCURSADOS POR PORTE DOS MUNICÍPIOS

TABELA VIII – TIPOS DE REPRESENTAÇÃO – CONSULTORIA JURÍDICA MUNICIPAL

TABELA XI – RELAÇÃO DA EXISTÊNCIA OU NÃO DE PROCURADORES CONCURSADOS E A REMUNERAÇÃO MÉDIA POR PORTE DOS MUNICÍPIOS

TABELA X – VALOR MÉDIO DA REMUNERAÇÃO DE ACESSO NOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO DO BRASIL

TABELA XI – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M)

TABELA XII – INDICADOR DE QUALIDADE DE GESTÃO PÚBLICA (IGM-CFA)



## SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO	10
1. O FEDERALISMO BRASILEIRO E A MUNICIPALIDADE	14
1.1. O projeto federalista da Constituição de 1988 e repartição de competências;	14
1.2. Onde vivem as pessoas: a evolução do município até a Constituição de 1988.	25
1.3. Municípios em números: a realidade de 2020.	33
2. A ADVOCACIA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1.988.	39
2.1. O novo defensor do Estado: Advocacia Pública na defesa do Estado Democrático de Direito.	39
2.2. Advocacia Pública Municipal: um modelo ainda em construção.	48
2.3. Retrato da Advocacia Pública Municipal no Brasil: os números da segunda década do século XXI.	52
3. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL: EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.	60
3.1. Das decisões do STF sobre a Advocacia Pública municipal.	61
3.2 A evolução da legislação infraconstitucional e o reconhecimento da advocacia pública.	67
CONCLUSÃO	76

## INTRODUÇÃO

A Advocacia Pública, função essencial à Justiça, nos termos da Constituição Federal de 1988, presta, através de seus membros, uma Advocacia de Estado e serve à sociedade zelando por suas mais importantes instituições – Estado e Direito – em todas e em cada uma das múltiplas relações da Administração. Dessa forma, a Advocacia de Estado, com o intuito de defesa do patrimônio público de titularidade do cidadão, deve ter suas atribuições, como instituição, respeitadas. (FLORIANO, 2019, p.20).

Incumbe à Advocacia Pública, nos termos do Código de Processo Civil (art. 182), defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

Estabelecido conflito cabe à Advocacia Pública, tanto administrativamente quanto judicialmente, nos moldes infra e constitucionais, a defesa da legalidade. Ainda, preventivamente, cabe a Advocacia Pública orientar os órgãos e os agentes públicos e políticos internos dos princípios e limites legais que regem a administração pública. Em outro vértice, a Advocacia Pública deve servir como fronteira de garantia do cidadão em face da própria Administração para observância da legalidade, evitando o conflito e sobrecarga ao Judiciário.

Nesta quadra de ajustamento institucional a que está submetida à sociedade brasileira, somado a uma crise sanitária sem precedentes que anuncia severas consequências fiscais e econômicas para os próximos anos e, ainda, em face do novo protagonismo destinado aos Estados e Municípios em relação ao Poder Público Federal, fatores condutores as necessárias e inadiáveis alterações das relações dos administrados com o Poder Público, inevitável refletir sobre o papel da Advocacia Pública Municipal à serviço da legalidade dos atos e vontade comum locais, na defesa do patrimônio público e na vocação democrática conferida pela Constituição de 1988. Em geral, é no Município que se materializa a relação do cidadão com o Poder Público, em sentido lato.

Através de análise das decisões será abordada a superação da Suprema Corte Brasileira da interpretação inicialmente insculpida nas razões de decidir insertas no Recurso Especial 225.777/MG quando, lateralmente, considerou desnecessária a criação ou instituição da advocacia pública no âmbito dos Municípios.

O Recurso Especial 225.777 teve origem na discussão levantada em ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais visando à condenação do

Prefeito do Município de Viçosa por supostas irregularidades na aquisição de um imóvel ao ressarcimento ao erário dos valores devidamente corrigidos.

Versava a divergência sobre a legitimidade ou não do *Parquet* para interpor ação civil pública cujo objeto final seria típico de ação popular, pagamento de indenização em dinheiro diretamente à Ente Público e não sua reversão a um fundo estadual.

Em seu voto o relator, Ministro Eros Grau, que ficou vencido, reconhecendo a jurisprudência da Corte que a Constituição de 1988 ampliou a legitimidade do Ministério Público para propor ações civis públicas, entendeu, invocando os fundamentos do Desembargador Sergio Pitombo do Tribunal de Justiça de São Paulo no Agravo de Instrumento nº 274.440, que não tem legitimidade a Promotoria de Justiça para defender direito alheio de natureza patrimonial pertencente a Município, pois este possui, no mínimo, representação legal e advogados aptos à defesa de seus direitos e interesses próprios.

Abrindo a divergência o Ministro Dias Toffoli entendeu que por não haver disposição expressa na Constituição Federal sobre a Advocacia Pública Municipal, o raciocínio apresentado pelo Relator não poderia ser acolhido, pois não haveria obrigação constitucional de instalação de procuradorias municipais.

Vale ressaltar que os demais sete (07) Ministros que acompanharam a divergência, não fizeram, em suas manifestações, referencia à Advocacia Pública, balizando-as na jurisprudência da Corte de que a Constituição de 1988 ampliou, em seu artigo 129, a competência do Ministério Público para permitir, inclusive, a promoção de ação civil pública para defesa e ressarcimento do erário.

Em decorrência do decidido no RE 225.777/MG, diversos outros recursos, que tratavam sobre a instituição de procuradorias municipais e da sua correspondente advocacia pública que chegaram ao Supremo Tribunal Federal foram decididos de forma monocrática<sup>1</sup>, criando uma jurisprudência sobre a desnecessidade por parte dos gestores municipais da observância das regras e princípios constitucionais de regem a advocacia pública.

Entretanto, mais recentemente ao evoluir na análise sistemática da prescrição constitucional a Corte Suprema assentou no RE 663.696, com repercussão geral (tema 510)<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Decisões: RE 1.064.618 e RE 1.188.232 (Min. Roberto Barroso); RE 1.263.920, RE 1.205.434 e RE 1.162.143 (Min. Edson Fachin); RE 1.057.881, RE 1.154.739, RE 1.156.016 e RE 1.157.047 (Min. Luiz Fux); RE 1.176.579 e ARE 1.231.095 (Min. Marco Aurélio); ARE 1.064.462 e RE 1.171.189 (Min. Gilmar Mendes); ARE 638.045 (Min. Ricardo Lewandowski) e, RE 897.113 (Min. Dias Toffoli).

<sup>2</sup> Tema 510: 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.

julgado em 28/02/2019, que a Advocacia Pública Municipal, ao lado na Advocacia Geral da União e das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal encontra-se no rol das Funções Essenciais à Justiça e na ADI 6.053, julgada em 24/06/2020, novamente referiu-se à Advocacia Pública como aquela que atua na defesa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Finalmente, em julgamento ainda não finalizado, da ADC 45 tem por objeto os artigos 13, V e 25, II, da lei 8.666/1993, o Supremo Tribunal Federal está caminhando no sentido de fixar o entendimento de que a regra para a contratação de advogado pelo Poder Público é o concurso público e que somente em casos excepcionais a defesa das pessoas jurídicas de direito público interno poderá se dar por advogados privados.

O objetivo desse trabalho é analisar se a advocacia pública municipal, nos mesmos moldes preconizados expressamente no texto constitucional para União e Estados, é consequência lógica do Estado Democrático de Direito e prestigia a eleição constitucional do município como Ente federado e a Advocacia Pública Municipal como função essencial da Justiça.

Antes de adentrar na análise sobre advocacia pública municipal, para melhor situa-la acerca da importância do assunto e sua necessidade para garantir os direitos fundamentais, necessário discorrer sobre o federalismo brasileiro e a importância do município, buscando apresentar o projeto federalista na Constituição Federal de 1988, a evolução dos Municípios na história do Brasil e, ainda, trazendo à coleção dados sobre os Municípios brasileiros, destacando-os por região, tamanho populacional.

Necessário ainda, percorrer pela história atual da advocacia pública nos Brasil e sua importância para a defesa do Estado, perpassando por sua separação do Ministério Público e reconhecimento como função essencial à Justiça na Carta de 1988.

A Constituição Federal, ao dispor expressamente sobre advocacia pública refere-se à Advocacia-Geral da União e às carreiras equivalentes no âmbito dos Estados-membros e Distrito Federal e, por simetria, a dos Municípios, numa acepção estrita. Entretanto, a advocacia pública comporta inequivocamente um sentido amplo, para abarcar a advocacia exercida no âmbito da Administração Indireta autárquica. Desta espécie jurídica de advocacia pública não se irá tratar, limitando-se o tema de abordagem à Advocacia Pública insculpida no capítulo constitucional que versa sobre funções essenciais à justiça essenciais à justiça e sua importância na defesa da *res publica* no projeto brasileiro no Estado Democrático de Direito.

Para dimensão do tema estatística e quantitativa, cuja bibliografia e base de dados são parcas e esparsas, será utilizado o 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil,

publicado em 2018, realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM, que traz à luz dados que expõe a realidade nos municípios do País.

## 1. O FEDERALISMO BRASILEIRO E A MUNICIPALIDADE

### 1.1. O PROJETO FEDERALISTA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS;

Com a terceira onda de democratização<sup>3</sup> ocorrida no mundo e que levou o Brasil em meados da década de 1980 ao processo de redemocratização, culminando, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, várias questões relacionadas à formação e atuação do Estado junto à população passaram a ser discutidas e redesenhadas.

No Brasil, o pacto federativo foi um dos objetos dessas discussões. Diferentemente de outros países onde a federação é composta por dois entes, o Poder Central e os estados federados, no Brasil, além da União, dos Estados e do Distrito Federal, a Constituição de 1988 elevou os Municípios à qualidade de ente federativo.

Em seu primeiro artigo a Carta de 1988 declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

A divergência sobre a inclusão do Município entre os entes federados não se pacificou passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988. Há posições no sentido de que o Município como ente federativo torna a Federação anômala, anormal, divergindo tecnicamente do modelo norte-americano, precursor dessa forma de Estado, sustentam a absoluta inconsistência da tese da figuração daquele corpo como entidade federativa. Outras, ao revés, reconhecem a integração do ente local naquela estrutura.

Entre as que são contrárias à inclusão do município como ente federado vamos encontrar Silva (1987), que sustenta que o município não é essencial ao conceito de Federação, pois se trata de mera divisão do território do Estado, sendo tão somente um tipo especial de descentralização administrativa, não uma Federação. Sustenta que a inclusão dos Municípios no rol de entes federados na Constituição de 1988 não acarreta qualquer mudança na Federação brasileira até então existente, pois,

---

<sup>3</sup> As ondas de democratização foram identificadas por Samuel Huntington em sua obra “A terceira onda”, para o autor “Uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período. Uma onda normalmente envolve também liberalização ou democratização parcial nos sistemas políticos que não se tornam completamente democráticos. Três ondas de democratização ocorreram no mundo moderno [...] A cada uma das duas primeiras ondas de democratização seguiu-se uma onda reversa, em que alguns países, mas nem todos os que previamente haviam feito a transição para a democracia, reverteram para uma ordem não democrática.” (2014, p. 23)

A primeira onda ocorrera entre 1828 à 1926, a segunda entre 1943 à 1962 e a terceira iniciou-se em 1974, essas ondas de democratização foram intercaladas por duas ondas reversas de 1922 à 1942 e 1958 à 1975.

se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-Membros, mas poderiam ser Estados-Membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado (SILVA, 1987, p.408).

Prosseguindo em sua defesa pelo não reconhecimento do Município como ente federado Silva debate que a “República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios, é algo sem sentido porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal”, afirmando que eventual sanção correspondente a tal ato seria a intervenção federal, que não existe em relação aos Municípios, sendo esses sujeitos aos Estados em que estão situados e, portanto, a competência para intervenção é deles. Para o autor o caso reforça a ideia de que os Municípios são divisões político-administrativas dos Estados e não da União, pois se fossem divisões políticas-administrativas da União, como ficariam os territórios dos Estados, que é dividido com os Municípios, e questiona, o que seriam os Estados, ficariam esses sem territórios; assim, seria a Federação brasileira “muito complexa, com entidades superpostas.” (1987, p.408)

Essa mesma posição sustentada por Silva é compartilhada por Bulos, ao contestar a inclusão do município na conformação da República Federativa ao lado dos Estados e do Distrito Federal, parecendo-lhe absurda a opção do constituinte. Destacando a condição anômala da Federação a partir da Constituição de 05 de outubro de 1988 uma vez que “nunca se viu dizer que existe Federação de Municípios, porque Município é divisão política do Estado federado, não possuindo assento no Senado Federal, nem tampouco precisava vir incluído no pórtico do art. 1º” (BULOS, 2012, p.42).

Nesse mesmo sentido, Horta mostra, com perplexidade, que o texto consagra autonomia à União, titular de soberania, bem como aos Municípios, iguais aos Estados-membros nesse aspecto, à medida que dispõe ao final do art. 18: (...) “todos autônomos, nos termos desta Constituição”, reafirmando o posicionamento de que o Estado é uma Federação de Estados, e não de Estados e Municípios, e que a Constituição brasileira adotou a assimetria que não tem paralelo em nenhum outro texto do federalismo constitucional contemporâneo. (1999, p. 210)

Vale destacar que as críticas à inovação da Constituição Federal de 1988 em relação à conformação da Federação brasileira são feitas com base na doutrina do federalismo norte-americano.

Em contraponto, já Bastos (1988), para quem a matéria toda é apegada a preconceitos responsáveis pela convicção até certo ponto generalizada de que os conceitos e as locuções jurídicas têm essências, leva alguns doutrinadores a desenvolver, nessa linha de ideias, a concepção que haveria uma essência federativa, da qual o município não faria parte. Não sendo, entretanto, esse o seu doutrinamento sustentando que a não inclusão dos Municípios no rol do artigo 1º configuraria uma omissão que, ao seu entender, parecia desdizer a própria lógica constitucional que assegurava no artigo 15 a autonomia política, administrativa e financeira, inclusive tributária, para o autor essa

aparente desarmonia prendia-se, na verdade, ao apego a modelos alienígenas de federação, assumidos de forma acrítica, sem levar-se em conta as peculiaridades da realidade brasileira. Desde o momento em que a Constituição brasileira alçou o Município a entidade condômina do exercício das atribuições que, tomadas na sua unidade, constituem a soberania, não poderia, a ser consequente consigo mesma, deixar de reconhecer que a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo que congrega a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os Estados-Membros. (BASTOS, 1988, p. 232/233)

Sustenta que a partir do momento que o Brasil fez a opção por

compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes, com diversos graus de abrangência do espaço territorial de sua validade, mas com a mesma dignidade e hierarquia constitucional, não haveria outra conclusão senão reconhecer-se que a própria Federação brasileira assumiria feições próprias. (BASTOS, 1988, p. 232/233)

Para Bastos toda a matéria está "apegada a preconceitos responsáveis pela convicção até certo ponto generalizada de que os conceitos e as locuções jurídicas têm essências". Assim, haveria a ideia que há uma essência federativa e que o município não faz parte dela, apenas os Estados. E, estes "em razão de certas afinidades e analogias, mas nunca de identidade, possuem alguns atributos a que se convencionou chamar de Federação". Entretanto, em verdade, o que existe são Estados federativos concretos, todos, de resto, diferentes entre si em múltiplos aspectos. (BASTOS, 1988, p. 232/233)

Prosseguindo, conclui:

A grande residente nesta cláusula é a inclusão dos Municípios com parte integrante da Federação brasileira. A verdade, no entanto, é que o nosso federalismo nunca ousou afirmar-se de forma original, preferindo repetir o que fazem os demais Estados Federais que, como é sabido, não consagram uma autonomia municipal ao nível da própria Constituição. A nossa autonomia municipal, mesmo do ângulo estritamente jurídico-formal, já deita raízes relativamente profundas no nosso constitucionalismo. Assim sendo, constituía-se uma grossa inadequação ou



incoerência do nosso Texto Constitucional o erigir o município em uma unidade autônoma, co-partícipe do exercício da soberania e ao mesmo tempo excluí-la do enunciado descritivo da estrutura federativa brasileira. (BASTOS, 1988, 418/419)

Acompanhando a posição defendida por Bastos, Ferreira Filho enfatiza que o Estado brasileiro tem como forma a federativa e, sublinhe-se, é formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Assim, nas palavras de Ferreira Filho “a Constituição reconhece o chamado federalismo de segundo grau, pois, vê os Municípios (para não se falar no Distrito Federal), como plenamente integrante da estrutura do Estado brasileiro” e, diversamente da previsão constitucional anterior exclui os territórios dessa união indissolúvel. Todavia, ainda conforme o autor, isso não quer dizer que uma mudança de intenção, pois “a previsão dos Municípios como integrantes da federação brasileira supre qualquer referência aos Territórios, na medida em que estes se decompõem também em Municípios”. (FERREIRA FILHO, 1990, p.17/18)

Reconhecendo a importância dos argumentos divergentes na doutrina a respeito da configuração do Município como entidade federativa, mas ombreando com Bastos e Ferreira Filho, adverte Santana (1993), que não podemos esquecer que cada Estado soberano possui suas próprias características que acabam por tipificar também sua estrutura interna. Dessa forma não podemos simplesmente transplantar os modelos federativos de um Estado para outro.

Essa impossibilidade (de transplantar modelos federativos) é importante para analisamos às singularidades do caso brasileiro, pois todas as particularidades dos Municípios na federação brasileira “são em verdade, notas definidoras dos contornos da nossa fisionomia federativa; são especificidades do ser-federativo-pátrio.” (SANTANA, 1993, p.40)

Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos da América, onde as 13 (treze) Colônias Britânicas (que atualmente representam 50 Estados) renunciaram parte de sua soberania concedendo-a a um poder central (União) - embora inspirado nele -, o Brasil formalmente se tornou uma federação através da Constituição de 1891, com a ideia de descentralização do poder.

Nesse momento importante fazer uma rápida digressão sobre as diferenças entre os modelos de federalismos norte-americano e brasileiro. As razões que levaram à adoção da forma federalista naquele e neste país não poderiam ser mais diversas.

Enquanto nos Estados Unidos da América o ponto inicial foi a vontade das antigas colônias, na qualidade de Estados, já detentoras de soberania, cuja identidade e interesses comuns se desenvolveram previamente, organizadas em uma Confederação, de reunir-se em

uma federação, renunciando parte de sua soberania para a formação da União, com o objetivo de manter a sua autonomia<sup>4</sup>, no Brasil com o fim do governo imperial unitário e soberano que tinha como objetivo de se manter a unidade nacional, decidiu-se, com a República, pela descentralização do poder político-administrativos aos Estados Membros, ou seja, primeiro se criou a União e depois suas partes (Estados e posteriormente, os Municípios).

Assim, ao analisar a realidade federação brasileira tendo como base o conceito moderno de federalismo norte americano pode não ser o mais adequado.

Conforme Arretche,

Para os autores mais influentes (Riker, 1964; Wheare, 1964; Duchacek, 1970), a versão moderna de Estado federativo foi uma invenção norte-americana e, portanto, qualquer interpretação da natureza dos Estados federativos deveria ser construída por referência às instituições política inventadas na Convenção da Filadélfia (ARRETCHÉ, 2001, p. 24).

Entretanto, na avaliação de Stepan (1999) nenhum Estado-nação criado nos moldes e com as características institucionais do federalismo norte-americano tornou-se uma federação estável, desde a Revolução Francesa. A origem da federação americana pela qual estados previamente independentes unem-se para somar forças, nunca mais se repetiu. Portanto, o caso americano seria a exceção e não a regra.

Não bastassem as inúmeras diferenças que afastam a federação brasileira da norte americana, na qual buscou inspiração, na Constituição de 1988, o federalismo foi além, acresceu os Municípios como entes federados, tendo como norte a maior separação de centros de poder, visando reduzir os inconvenientes de uma excessiva concentração em um só ente político, como flexibilizando-os de modo a atenderem às peculiaridades regionais. (SANTIN e BITENCOURT, 2015, p. 102)

Em sua resenha sobre o trabalho de Souza, *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*, Sadek (2000) bem observou a opção feita pelos constituintes em 1987/1988, que clarificaram as particularidades e contornos escolhidos para a nossa federação:

Os constituintes, orientados por uma concepção de democracia específica, optaram por uma série de mecanismos de participação popular e societal. Entre uma engenharia institucional consociativa e outra majoritária, preferiram claramente a primeira. Assim, a descentralização revelou-se peça indispensável. Em outras

---

<sup>4</sup> O Estado federalista materializou-se de fato nos Estados Unidos, como sendo o fruto das ideias de vários pensadores, destacando-se, como os pais do federalismo, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, em sua obra *O Federalista*.

palavras, criou-se um modelo que valoriza a fragmentação e, conseqüentemente, amplia o número de atores políticos e de possíveis contestadores de decisões. (SOUZA, 2000, p. 153)

Atentos aos problemas enfrentados pelos prefeitos dos mais distantes rincões do Brasil, desde locomoção ao Distrito Federal, de comunicação com o Poder Executivo da União ou para demandar verbas e serviços para seus municípios, os Constituintes, reunidos na subcomissão de Município e Regiões da Comissão da Organização do Estado da Assembleia Nacional Constituinte, advogaram pela descentralização do poder da União, fortalecendo os Estados e principalmente os Municípios.

Na primeira audiência pública da Subcomissão ocorrida em 22/04/1987<sup>5</sup>, o Instituto Brasileiro de Administração de Municípios (IBAM), por seu Assessor Especial para Assuntos Internacionais, Diogo Lordello de Mello (1987, p. 23), defendeu que “sem descentralização não há democracia. Nenhum país conseguiu, até hoje, esse milagre de ter uma democracia funcionando sem um certo grau de descentralização”.

Sendo esse o mote que norteou as demais audiências públicas da Subcomissão, como a ocorrida em 29/04/1987<sup>6</sup>, onde foi defendido pelo Constituinte Waldeck Ornela (1987, p. 35), que,

Realmente, a questão é descentralizar. A descentralização requer o fortalecimento dos Estados e dos Municípios; requer um novo sistema tributário. E podemos contribuir para isso discriminando as competências das diversas esferas do governo, para que o sistema tributário possa corresponder a isso e faça uma articulação.

Também se manifestou o Constituinte Eliézer Moreira (1987, p. 35),

Sr. Presidente, no fundo o que eu tenho sentido aqui, a cada dia, é que essa Constituição será muito importante para este País e de tudo o que de mais alto aqui ouvi o que ficou foi um grito quase que de desespero e de impotência das autoridades locais, dos prefeitos que aqui vêm distante de efeitos até perversos

---

<sup>5</sup> Ata da audiência pública realizada em 22/04/1987, pela subcomissão de municípios e regiões, que teve assuntos: O Município e a Constituinte, e expositores: Diogo Lordello de Mello, Nivaldo Passos Krüger, Baldonado Arthur Napoleão e Jorge Khoury Hedaye, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, supl. 62 p. 23. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=23>>

<sup>6</sup> Ata da audiência pública realizada em 29/04/1987, pela subcomissão de municípios e regiões, que teve assuntos: Federalismo das regiões / Dificuldades dos Municípios / Direitos dos Municípios / Problemas dos Municípios. Expositores: Paulo Lobo Saraiva, Floriano Maia Viga, José Ribamar Fiquene e Manoel Mota. Publicada no diário da assembleia nacional constituinte, supl. 96 p. 35. Disponível em <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/AnaisCD\\_17\\_02\\_2007\\_p\\_37\\_a\\_59IIC7reuniao.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/AnaisCD_17_02_2007_p_37_a_59IIC7reuniao.pdf)>

criados pela ação dos governos centrais, sempre intervindo na vida local, sem um melhor conhecimento de causa e alterando frequentemente as regras do jogo.

Vale destacar que a ideia da necessidade de maior separação dos centros de poder no Brasil, além do histórico jurídico-constitucional brasileiro de reconhecimento da autonomia municipal<sup>7</sup>, teve como reforço, o histórico de repressão e ditadura militar que antecedeu a elaboração da Constituição, conforme ficou evidenciado na fala do Constituinte Raul Ferraz (1987, p. 32) durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte<sup>8</sup>:

Acho até que a descentralização que nós devemos ter é a descentralização entre quatro mil municípios e não entre vinte e três Estados. Sabemos que, numa época de revolução ou de golpe de Estado, muitos governadores saem, atropelando-se uns aos outros, para ver quem apóia a revolução primeiro, porque isso conta tempo: conta ponto quem a apóia primeiro. Já com os municípios, não. Ninguém nunca conseguiu ter todos eles debaixo de seus pés. Os municípios reagem, geralmente, à ditadura.

Nesse sentido buscava o constituinte assegurar aos cidadãos oportunidades mais amplas de participação no poder político, permitindo que aqueles que não obtivessem ou não desejassem a liderança federal acessar os poderes locais. Tornando o Estado mais democrático e assegurando uma “maior aproximação entre governantes e governados”, permitindo à população maior acesso aos órgãos de poder (SANTIN e BITENCOURT, 2015, p. 102/103).

Mantendo a forma republicana de governo, o constituinte consagrou a opção brasileira pelo federalismo<sup>9</sup>, formado pela união indissolúvel da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que, nos termos do artigo 60, §4º, I, é clausula pétrea da Constituição, imutável pelo poder reformador.

Concebido dentro de um federalismo de cooperação (art. 23, parágrafo único, CF/88) o Município, como ente, goza de autonomia<sup>10</sup> mas dentro de rígidas regras de competência.

<sup>7</sup> Sobre esse tema abordaremos no próximo subtítulo 1.2. *Onde vivem as pessoas: a evolução do município brasileira até a Constituição de 1988*, buscando traçar um breve histórico da autonomia municipal no Brasil.

<sup>8</sup> Ata da audiência pública realizada em 22/04/1987, pela subcomissão de municípios e regiões.

<sup>9</sup> A forma de estado federalista, com autonomia dos municípios, no Brasil, remonta à Constituição de 1891, que consagrando o Federalismo (art. 1º) que, revigorando as instituições locais, inaugurou no artigo 68 a expressão autonomia municipal e o termo município. Confirme-se: *Art. 68 – Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.*”

<sup>10</sup> A autonomia do ente pode ser entendida, nas palavras de Bulos, pela “capacidade das ordens jurídicas parciais gerirem negócios próprios dentro de uma esfera pré-traçada pela entidade soberana. A autonomia está dentro da própria soberania. Por isso, logra gradações, que se exteriorizam em quatro aspectos essenciais: *capacidade de auto-organização* (a entidade federativa deve possuir constituição própria); *capacidade de autogoverno* (eletividade de representantes políticos); *capacidade de autolegislação* (consiste na edição de normas gerais e abstratas); *capacidade de autoadministração* (prestação e manutenção de serviços próprios).” (BULOS, 2012, p. 51)

Assim, compete a União os temas envolvendo o exercício de poderes soberanos, ou que por motivo de segurança ou eficiência devam ser objeto do Governo Central (art. 21), legislar sobre temas centrais e concernentes a toda a Nação<sup>11</sup> (art. 22) e, estipular normas de caráter geral em temas de interesse comum, como, saúde, educação, meio ambiente (art. 23).

Nesse cenário, por sua amplitude e montante arrecadatário, assume maior importância à competência constitucional da União para instituir tributos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas, nos termos de lei complementar (art. 153) e, ainda, a competência residual para a criação de outros não previstos na Constituição (art. 154, I).

Os Estados, por sua vez, além da capacidade de elaborar suas próprias Constituições Estaduais, são competentes para normas sobre temas de interesse comum e legislar sobre questões que não sejam da competência da União, nem dos Municípios (art. 25, caput e §1º), também os são para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º) e, ainda, tem a capacidade para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, observando o disposto em lei federal e demais requisitos constitucionais (art. 18, §4º<sup>12</sup>).

Sendo competentes apenas para fixar impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e, propriedade de veículos automotores (art. 155<sup>13</sup>).

Os Municípios, que passaram a gozar de posição isonomia em relação à União e aos Estados-membros, também possuem esfera de competências próprias, extraídas diretamente do texto constitucional, sem intermediação legislativa.

---

<sup>11</sup> Através de leis nacionais com força normativa irradiante a todos os entes federados.

<sup>12</sup> Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996.

Texto original: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”

<sup>13</sup> Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 03 de 1993.

Suas Câmaras Municipais têm como obrigação precípua decretar a sua Lei Orgânica, atendidos os princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

A Lei Orgânica assemelha-se a Constituição Estadual quanto a sua natureza, sendo o seu conteúdo básico a estruturação do Governo municipal, além de outras normas essenciais ao desempenho das funções municipais, como organização, atribuições, procedimento e funcionamento do Legislativo e do Executivo.

A Constituição Federal determina, ainda, que compete aos Municípios, legislar sobre os assuntos de interesse local (art. 30, I), esse dispositivo traduz a essência da autonomia municipal, vez que permite à administração pública local dispor sobre temas de especial interesse do município e que influenciam diretamente a sua população, permitindo ainda, sob esse mesmo espírito de dar autonomia a esse novo ente federado, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II), ainda, autorizando a criação, organização e supressão de distritos, desde que observada à legislação estadual (art. 30, IV) e, também, a organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V).

Aos Municípios compete, também, a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VII).

Passou-se, ainda, para a competência municipal a manutenção, em cooperação técnica e financeira da União e do Estado, dos programas de educação infantil e de ensino fundamental e dos serviços de atendimento à saúde da população (art. 30 VI e VII<sup>14</sup>); além, da responsabilidade pela promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, desde que observada à legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, IX).

A competência legislativa dos municípios é resguardada com particular ênfase em relação à questão fiscal. Se a Constituição Federal coloca o Município como autônomo no pacto federativo, é coerente que ele tenha autonomia financeira.

Entretanto, apesar de formalmente deter a capacidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei (art. 30, III e 156, CF/88), a capacidade de autoadministração dos municípios encontra-se prejudicada pela falta de recursos financeiros próprios.

---

<sup>14</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006.

Vale destacar que a Constituição Federal descentralizou grande parte dos serviços públicos, que ficaram sob a atribuição (responsabilidade) dos Municípios. Sem, entretanto, se fazer a respectiva distribuição tributária (receitas). Dessa forma os Municípios passaram a assumir muitos ônus<sup>15</sup>, sem os bônus correspondentes.

Vale dizer que a questão da reorganização tributária com a competente distribuição de receitas aos municípios, não passou à margem das discussões dos constituintes, sendo objeto de debates em várias subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, destacando-se, na subcomissão de municípios e regiões, as propostas do IBAM, a) participação dos municípios em todos os tributos da União e dos Estados (proposta nº 12); revisão do imposto territorial rural (proposta nº 13); abolição da competência da União de legislar sobre tributos municipais (proposta nº 14) e, o fim das transferências negociadas (proposta nº 15). E, ainda, as apresentadas pela Associação Brasileira de Municípios que previa uma reforma tributária ampla que unificasse tributos, propondo um processo progressivo que privilegiasse Estados e Municípios, com a criação do IVA – Imposto de Valor Adicionado. Na oportunidade, a Frente Nacional Municipalista alertou para demora na transferência de recursos da União aos municípios pedindo “soluções aos problemas como esse - exatamente no Fundo de Participação, que significa a vida para mais de 80% dos municípios brasileiros” e, a Confederação Nacional dos Municípios pediu aos constituintes que pensassem num sistema tributário que desse real autonomia aos municípios com a instituição de receita suficiente a suprir as demandas dos municípios.

Infelizmente, muitas das demandas apresentadas e das discussões realizadas dentro da subcomissão de municípios e regiões não encontraram ressonância na subcomissão de descentralização, nem na comissão de finanças.

Assim, a partir de 05 de outubro de 1988, os Municípios passaram a assumir todas as responsabilidades pela organização das cidades, dos serviços públicos locais e das relações mais diretas dos cidadãos com os órgãos de poder. Entretanto, “quando se quantifica a repartição tributária nos entes federativos, verifica-se o quanto o Município é prejudicado, em

---

<sup>15</sup> Em verdade, os municípios já eram responsáveis, perante sua população, pela prestação de diversos serviços que, constitucionalmente, eram de competência da União, a diferença, principal, é que agora tais obrigações estavam constitucionalmente disciplinadas sob a responsabilidade dos municípios.

Vide a fala do Primeiro vice-presidente da Associação dos Municípios do Estado do Amazonas, Floriano Maia Viga, às páginas 38/41, da ata da audiência pública realizada em 29/04/1987, pela subcomissão de municípios e regiões. Publicada no diário da assembleia nacional constituinte, supl. 96 p. 35. Disponível em <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/AnaisCD\\_17\\_02\\_2007\\_p\\_37\\_a\\_59IIC7reuniao.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/AnaisCD_17_02_2007_p_37_a_59IIC7reuniao.pdf)>

uma voracidade centralizadora de recursos por parte da União.” (SANTIN e BITENCOURT, 2015, p. 106).

Dessa forma, apesar da autonomia legal e constitucional dispensada aos Municípios a escassez de recursos próprios para a manutenção dos serviços públicos sob o guarda-chuva dos Municípios prejudica em ultima análise a própria autonomia do ente.

Embora se pudesse argumentar que em relação às políticas públicas de educação e saúde a própria Constituição Federal e, posteriormente, a legislação infraconstitucional cuidou de descentralizar a forma de custeio e prevendo transferência de verbas da União para auxiliar os Estados e principalmente os Municípios.

Ao prever a universalização do ensino fundamental, em idade própria e à cargo principalmente dos Municípios (que são responsáveis pela educação básica que engloba as séries iniciais do ensino Fundamental) e a universalização do acesso à saúde (direito de todos e dever do Estado – art. 196, CF/88<sup>16</sup>), deixando aos Municípios o atendimento de baixa complexidade (que envolve a maioria dos atendimentos médicos ordinários), houve um aumento substancial na demanda por essas políticas públicas, uma vez que, antes da Constituição de 1988 esses serviços eram limitados à parcela da população.

É bem verdade que a ideia de universalização da educação já estava presente em outras constituições brasileiras. A Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 179, XXXII, previa a educação primária e gratuita para todos os cidadãos.

Ademais, merece destacar que as mulheres só tiveram garantido o seu acesso à educação a partir de 1827.

A educação pública, gratuita e para ambos os sexos foi instituída legalmente no Brasil em 15 de outubro de 1827, ainda no governo de D. Pedro I. A lei determinava a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império e, no art. 11, garantia a criação de escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas (MACHADO, 2019, p. 1013).

E, o conceito de cidadãos, disciplinado do artigo 6º, da mesma Constituição, de plano também excluía toda a população de pessoas escravizadas do acesso à educação, ao definir que são brasileiros “Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro”.

---

<sup>16</sup> Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



Segundo o Censo 1872<sup>17</sup>, havia no Brasil, naquela época 138.358 africanos escravizados, o que correspondia a 15,24% da população brasileira e que não teriam direito à educação pública e gratuita.

Assim, a real universalização, atualmente 96,8%<sup>18</sup> das crianças e jovens no Brasil entre 04 e 17 anos matriculados na escola, só ocorreu após a Constituição de 1988 e, apesar do aumento das receitas destinadas aos Municípios para o financiamento dessas políticas públicas, em verdade, em razão da ampliação da demanda, essas ficaram a quem da necessidade.

## 1.2. ONDE VIVEM AS PESSOAS: A EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A história da autonomia municipal no Brasil inaugurou-se com a criação, por Martim Afonso, em 1532, sob a vigência das Ordenações Manuelinas de 1521, da Vila São Vicente, atual São Paulo, seguida aquela por Olinda, Santos, Salvador, Santo André da Borda do Campo e Rio de Janeiro. Sendo a Vila o marco inicial da República Municipal Brasileira, constituindo-se no primeiro governo local autônomo das Américas.

Assim, a primeira Vila brasileira, a de São Vicente, constituída por Martim Afonso de Souza, em 1532, tinha na sua Administração a seguinte composição: um Presidente; três Vereadores; um Procurador; dois Almotacés; um Escrivão; um Juiz de Fora vitalício e, dois Juízes Comuns, eleitos com os Vereadores.

No regime colonial, as Câmaras Municipais não eram instituições políticas, mas órgãos administrativos e judiciários, funções provenientes da tradição portuguesa que, por sua vez, as adaptara do Direito Romano.

A Carta de 1824, inspirada na legislação napoleônica de 1804, transformou as Câmaras Municipais em "corporações meramente administrativas", os Municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função judicante, que lhes dera prestígio e poder no período colonial.

---

<sup>17</sup> Dados disponibilizados pelo Núcleo de Pesquisa em História Econômica e Demográfica da Universidade Federal de Minas Gerais (NPHEd/UFGM) e pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado (Fapemig), disponível em <<http://www.nphed.cedeplar.ufmg.br/pop-72-brasil/>>, acesso em 20/9/2020.

<sup>18</sup> Dados da PNAD Contínua realizada pelo IBGE em 2018 e elaborados pela Organização Todos pela Educação. Disponível em <<https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/cenarios-da-educacao>>, acesso em 20/9/2020.

A Constituição de 1891, consagrando o federalismo e revigorando as instituições locais, inaugurou no artigo 68 a expressão autonomia municipal e o termo município. Confirme-se:

Art. 68 – Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Este modelo de autonomia, entretanto, teve um caráter meramente nominal, em face da falta de recursos destinados aos municípios e as contingências de nomeações de prefeitos.

O municipalismo só emergiu, verdadeiramente, no século XX, na esteira do movimento Pluralista, estruturando a ideologia que desembocou na campanha do Movimento Municipalista.

Até a década de 30 prevalecia à economia de exportação de café, a oligarquia rural e o coronelismo, distanciando, sobremaneira, as perspectivas de um Brasil urbano, a despeito de alguns progressos de urbanização em algumas regiões.

Nesta época, o Município era objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, cujo poder político se concentrava nas mãos dos antigos “caciques”, que dominavam, por gerações, a política estadual, de maneira que a próprio poder União ser débil diante deles.

Para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, Governadores ou Presidentes estaduais usavam os Municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantiam a permanência dos oligarcas e do “status quo”.

Mesmo com a Reforma Constitucional de 03 de setembro de 1926 que concedeu à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia municipal (AMARAL; BONAVIDES, [s.d.], p. 577) esta não se concretizou. Ao contrário, chegou-se para uma centralização absoluta, com a dissolução de todos os órgãos legislativos do País, incluindo-se as Câmaras Municipais, quando da instituição do Governo Provisório de 1930, através do Decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930, que em seu artigo 11 autorizava a nomeação de um interventor para cada Estado, que por sua vez, amparado no § 4º do mesmo artigo, deveria nomear um Prefeito para cada município. (AMARAL; BONAVIDES, [s.d.], p. 631)

Com a ditadura de Vargas e, mais, com a suspensão das garantias constitucionais e exclusão de apreciação pelo poder judiciário dos decretos e atos do Governo Provisório, no período de 1930 a 1934, o Brasil esteve sujeito às drásticas consequências do Decreto 19.398/30, ou seja: inexistência do Poder Legislativo; exercício de governo por interventores

nomeados para os estados e por prefeitos, também nomeados e sujeitos àqueles. Tendo início ao período de centralização da ditadura de Vargas.

Na elaboração da Constituição de 1934 um dos pontos fulcrais do debate constitucional que refletiria diretamente na futura constituição era o da Federação. “O tema era antigo. Desde os primórdios da República, quando seus propagandistas a tornaram inseparável dos ideais federalistas, discutia-se, no País, o grau, a forma e a substância que deveria ter a nossa Federação”. (Poletti et al, 2012, p. 19)

A era republicana procurou, desde seu início, evitar o ultrafederalismo – onde o poder dos Estados–membros superaria o da União. O distanciamento do federalismo dualista para o menor rigor de um cooperativismo federal foi consequência das transformações econômicas e sociais do mundo, que acarretaram implicações nas funções do Estado. (Poletti et al, 2012)

“No Brasil, a República padecia do mal de um federalismo que não se ajustava à realidade nacional. Como consequência, tínhamos uma espécie de falta de solidariedade constitucional para uma ajuda aos estados pobres e padecíamos de uma política dos governadores, contra a qual, enfim, se fizera a Revolução. (POLETTI et al., 2012, p. 19)

Restabelecida a Federação, reduzindo-se a competência dos Estados, registrou-se o renascimento do municipalismo, cuja autonomia adquire nível de importância equivalente à da União e à dos Estados, explicitada e bem definida no artigo 13 da Carta Política de 1934<sup>19</sup>.

Assim, não só restabeleceu-se, mas ampliou-se a autonomia municipal no plano constitucional, garantindo-se no plano político e financeiro: a eleição de prefeitos e vereadores; a previsão de rendas próprias para o município por meio de atribuição de competência tributária para decretação de seus impostos e, a capacidade organizatória de seus serviços.

A Constituição criou ainda um sistema de partilha através do qual os Estados entregariam aos Municípios: a) metade do imposto arrecadado de indústrias e profissões (o que, dada a liberdade anterior de organização municipal, já acontecia em alguns Estados) e, b) o produto do imposto de renda sobre a cédula rural<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10/11/1937, disponível para acesso e consulta no em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>

<sup>20</sup> Art. 8º - Também compete privativamente aos Estados:  
(...) § 2º - O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais .

Apesar da Constituição de 34 ter sido derogada pela de 37, que instituiu o Estado Novo, estendendo-se até 1945, os horizontes que ela abriu para os Municípios não mais seriam esquecidos e consolidariam a tendência de lhes ampliar o papel e garantir a autonomia, tornando-os menos susceptíveis- ao jogo político-eleitoral dos Estados e das oligarquias regionais.

A Carta de 1937, a segunda Constituição outorgada no Brasil (primeira na República) manteve apenas nominalmente o poder local. Assumindo caráter ditatorial, o governo do Estado Novo, previu eleições de vereadores, mas, ao mesmo tempo, dissolveu as Câmaras Legislativas e os Estados passaram a ser governados por Interventores Federais, a quem cabia à escolha dos Prefeitos<sup>21</sup>.

A República, no decorrer dos tempos, sacrificou muito os municípios, restringindo-lhes a autonomia, cada vez mais ameaçada pelos Estados e, também, os desfavorecendo na discriminação das rendas públicas.

Para que se possa aquilatar a dimensão dessa discriminação de rendas públicas, em 1945 os Municípios recebiam cerca de 7% dos tributos arrecadados, enquanto que os Estados ficavam com 30% e a União com 63%. (BALEIRO, 2012, p. 13)

Para os Constituintes de 1946, “o Estado não era o fim em si mesmo, mas meio para o fim”. O fim seria o atendimento e o aprimoramento da população, devendo o Estado convergir para o seu atendimento, em termos de saúde, de educação, de bem estar econômico, e, assim, conseqüentemente ocorreria o desenvolvimento total da Nação.

---

<sup>21</sup> Art. 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;  
b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art. 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.

Art. 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licença;

II - o imposto predial e o territorial urbano;

III - os impostos sobre diversões públicas;

IV - as taxas sobre serviços municipais.

(...) Art. 176 - O mandato dos atuais Governadores dos Estados, uma vez confirmado pelo Presidente da República dentro de trinta dias da data desta Constituição, se entende prorrogado para o primeiro período de governo a ser fixado nas Constituições estaduais. Esse período se contará da data desta Constituição, não podendo em caso algum exceder o aqui fixado ao Presidente da República.

Parágrafo único - O Presidente da República, decretará a intervenção nos Estados cujos Governadores não tiverem o seu mandato confirmado. A intervenção durará até a posse dos Governadores eleitos, que terminarão o primeiro período de governo, fixado nas Constituições estaduais.

Sob esse prisma conceitual, o fenômeno da partição tributária então vigente, impressionou os constituintes e o município ganhou raízes mais profundas no texto legal, graças aos esforços de nomeados municipalistas, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, entre outros, que para melhorar as finanças dos Municípios conseguiram incluir no texto constitucional os artigos 15, 20, 21, 29, 30 e 169<sup>22</sup>.

Consciente de que a maior parte do País se empregava na agricultura, no interior, não tendo oportunidades de tratamento médico, saúde, instrução, transporte e a oportunidade de ganho das populações urbanas, a revolução municipalista, pelo sistema de vasos comunicantes em matéria financeira, estabeleceu que parte das receitas das zonas urbanas industrializadas e prósperas deveria ser canalizada para os Municípios do interior, mediante redistribuição de 10% da arrecadação total do imposto sobre a renda para todas as prefeituras, exceto as das capitais. (POLETTI et al., 2012, p. 13)

Entre as principais características da nova feição municipal insculpida na Carta Política de 1946, temos: a) garantindo autonomia ao Município, passando a integrar uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados; b) seus Prefeitos e Vereadores passaram a ser eleitos pelo povo; c) manutenção de cinco impostos privativos do município; d) possibilidade dos municípios cobrarem taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria; e) restrições às possibilidades de intervenções municipais (extremamente livres, até então), podendo ocorrer, somente, sob duas condições: atraso no pagamento de dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado<sup>23</sup>.

Não obstante suas novas prerrogativas, o Município sofreu limitações, como: a restrição à eleição de Prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e daqueles considerados bases ou portos militares por importância para a defesa externa do País.

---

<sup>22</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18/09/1946, disponível para acesso e consulta no em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>

<sup>23</sup> Art. 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para:

(...)VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:

(...) e) autonomia municipal;

Art. 22 - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

Art. 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

A Carta de 1946 iniciou um novo Federalismo que, ao contrário do velho, ampliou consideravelmente o campo e a intensidade das relações entre as três esferas de governo.

O fortalecimento das finanças municipais e a descentralização da distribuição das receitas públicas eram boas novidades, que abriam novos horizontes para que os Municípios prestassem melhores serviços à comunidade, já que livres, em tese, das limitações oligárquicas e eleitoreiras.

Entretanto, os Estados também ambicionavam as fontes de renda municipais e podiam delas se servir, com maior ou menor desenvoltura. Vale destacar, que nessa época, somente os Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo repassaram o excesso da arrecadação dos impostos sobre as rendas a seus Municípios.

A União, por sua vez, não pagava regularmente as cotas do Imposto de Renda, que estavam sempre atrasadas, muitas vezes, dependendo de influências políticas para serem liberadas.

A outro passo, os Municípios não utilizavam todo o seu potencial na arrecadação de tributos. Não possuindo cadastros adequados, sendo a arrecadação dos tributos feita com base em critérios obsoletos, utilizando-se de alíquotas fixas e de valores irrisórios para tributos de parâmetros variáveis. Sem assistência técnica e sem criatividade, os municípios perdiam ou desperdiçavam suas chances de crescimento e melhoria na prestação de serviços.

Com a falsa visão de que poderiam arrecadar mais recursos federais, por conta das cotas do Imposto de Renda que a União restituía aos Municípios onde ele era arrecadado, muitos Municípios foram criados em todos os Estados, ficando evidente a falta de critério e, como consequência, a inversão dos benefícios esperados. O Estado do Amazonas, por exemplo, que tinha 44, em pouco tempo, passou a ter 296 Municípios.

Depois da Constituição Federal de 1891, que regeu o país durante 40 anos, e da atual, a Constituição de 1946, que vigorou até 1967, foi a que mais durou no regime republicano.

A Carta de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, fragilizaram os Municípios em termos políticos, administrativos e financeiros. Ficando estes submetidos à União, que concentrou a maior parte da receita pública, impondo-lhes condição de dependência na aplicação das verbas; tornaram-se vulneráveis, do ponto de vista político, pelo aumento das hipóteses de intervenção estadual; administrativamente, estiveram condicionados à simetria na organização, segundo matrizes da União, não sobrando espaço para adaptações as peculiaridades locais. Sendo ainda nesse período que se criou rigorosas restrições à remuneração dos vereadores, de municípios com população abaixo de determinada faixa, chegando-se a gratuidade dos mandatos.

A centralização de poderes na União atingiu, inclusive, os Estados. Regrediu-se ao sistema de nomear Prefeitos para Capitais, Estâncias Hidrominerais e de Municípios considerados de interesse da segurança nacional, incluindo-se os de fronteira e outros, onde se instalavam indústrias críticas para a segurança<sup>24</sup>.

Assim, cerca de 180 Municípios perderam prerrogativas, só restabelecidas pela Emenda Constitucional de junho de 1982. Impediu-se, nesse período que 42% da população brasileira tivessem o direito de escolher seus Prefeitos, por voto secreto e livre.

As Câmaras também tiveram suas funções limitadas absorvidas pelo Executivo municipal, tal como ocorria no âmbito estadual e no federal.

Importante registrar, no entanto, que, nem nos momentos mais críticos dos desvios democráticos, as Câmaras Municipais foram postas em recesso - com algumas raríssimas e isoladas exceções - e nelas o debate nunca deixou de se efetivar.

Assim, a ideia da necessidade de devolver aos municípios a importância histórica que eles tiveram na formação da sociedade brasileira, elevando-os à qualidade de entes federados autônomos e dando-lhes competências específicas para que pudessem melhor e mais diretamente atender a população, funcionando como garantidores da própria democracia, era ponto de convergência dentre os constituintes que integraram a subcomissão de municípios e

---

<sup>24</sup> Art. 15 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para Senadores, Deputados federais e Deputados estaduais;

II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais; em lei estadual; e

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo.

§ 2º - Somente farão jus à remuneração os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer quando:

a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;

b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;

c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

d) o Tribunal de Justiça do Estado dará provimento à representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento, da normalidade;

e) forem praticados, na Administração municipal, ato subversivos ou de corrupção; e

f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

§ 4º - O número de Vereadores será no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

regiões e foi objeto de discussões da Assembleia Nacional Constituinte<sup>25</sup>, instalada em 1987, para elaboração da Constituição do novo período democrático, que seria promulgada em 1988.

Vale destacar a fala de Diogo Lordello de Mello (1987, p. 23), ao apresentar as propostas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM<sup>26</sup>, na audiência pública realizada em 22 de abril de 1987, da Subcomissão de Municípios e Regiões, que apresentou como primeira e revolucionária proposta:

Uma primeira proposta, e que pode ser a mais revolucionária, é a inclusão expressa do município como parte integrante da Federação. Sei que isso pode provocar escândalo em muita gente, mas, como dizemos aqui, a verdade é que cada federação é diferente. Não existem duas iguais. Entre todas as federações do mundo - em número de quatorze - ninguém conseguiu encontrar duas exatamente iguais, até hoje. Todas são diferentes, inclusive as anglo-saxônicas, que têm muito em comum, mas são diferentes em pontos importantes.

Propomos, então, que seja oficializado o que já acontece de fato. Juristas há que esposam essa tese. Eu a esposéi há muitos anos, há 25 ou 30 anos, e ela foi defendida por muitos juristas, inclusive por Hely Lopes Meirelles: ‘para efeitos práticos, o município já é elemento da Federação, constitutivo da Federação’. E queremos fortalecer o município no Brasil temos de fortalecê-lo não só frente ao Governo Central: temos de fortalecê-lo também frente ao Governo Estadual. Esta é uma diretriz básica desse trabalho do IBAM.

E, ainda, apresentou como propostas, que posteriormente entraram no texto constitucional a necessidade de leis orgânicas municipais próprias, a limitação dos casos de intervenção no município nos mesmos casos em que é prevista a intervenção no Estado, “autonomia municipal pela eleição do seu governo”, previsão de competência municipal para a prestação de serviços públicos de caráter predominantemente local e, por fim competência legislativa supletivamente com a União e o Estado no que diz respeito aos serviços sociais, sob o argumento de que os serviços que dizem respeito ao dia a dia da população deveriam

---

<sup>25</sup> O debate formal sobre a nova Constituição começou em julho de 1985, com a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Afonso Arinos. Composta por 50 membros, ela foi presidida pelo senador Afonso Arinos de Melo Franco. O anteprojeto constitucional foi entregue em setembro do ano seguinte e, embora não tenha sido encaminhado oficialmente ao Congresso, foi publicado e serviu de base para muitos dos constituintes que, em fevereiro de 1987, passaram a debater oficialmente a construção da nova Constituição num trabalho que se desenvolveu em sete etapas, desdobradas em 25 fases distintas. E o próprio senador Afonso Arinos tornou-se um dos constituintes, tendo sido designado presidente da Comissão de Sistematização, uma das etapas desse processo. Assim, em 01/04/1987 foram instaladas 8 comissões temáticas que foram subdivididas em 07/04/1987 com a instalação das 24 subcomissões temáticas, e, em 09/04/1987 foi instalada a Comissão de Sistematização, responsável por sistematizar as propostas apresentadas por cada uma das 8 comissões. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>>

<sup>26</sup> Ata da audiência pública realizada em 22/04/1987, pela subcomissão de municípios e regiões, que teve assuntos: O Município e a Constituinte, e expositores: Diogo Lordello de Mello, Nivaldo Passos Krüger, Baldonedo Arthur Napoleão e Jorge Khoury Hedaye, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, supl. 62 p. 23. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=23>>



ficar a cargo dos municípios, prestigiando a verdadeira descentralização, exemplificando que “Não tem mais nenhuma lógica, no Brasil de hoje, que o Estado membro tenha escola de primeiro grau.” (1987, p.24)

A mesma posição defendida pelo IBAM foi compartilhada pela Confederação Nacional dos Municípios, na fala de seu presidente, Jorge Khoury Hedaye (1987, p. 23)<sup>27</sup>.

No que se refere ao aspecto sociológico, o município - comunidade matriz da vida nacional e parcela menor do somatório da nação - espera a reflexão sobre a verdade, nunca negada, de que só existirá estado forte se suas células componentes o forem também.

Entre nós, o município, além de ter surgido antes do Estado Membro, e até da própria Federação, continua sendo, desde a sua origem, a célula territorial do Estado.

Assim, finalmente, a Constituição de 1988 consagrou no seu artigo 1º - TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS – que

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Acrescentando em seu parágrafo único que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

### 1.3. MUNICÍPIOS EM NÚMEROS: A REALIDADE DE 2020<sup>28</sup>.

Ao conceder status de Ente Federado aos municípios, a Constituição de 1988 transformou o Brasil no país federado com o maior número de entes, 5.598, divididos entre 5.570 Municípios, 26 Estados, além do Distrito Federal e a própria União. A título de comparação, segundo dados do *Forum of Federations*<sup>29</sup>, a federação dos Estados Unidos é

<sup>27</sup> Ata da audiência pública realizada em 22/04/1987, pela subcomissão de municípios e regiões, que teve assuntos: O Município e a Constituinte, e expositores: Diogo Lordello de Mello, Nivaldo Passos Krüger, Baldonado Arthur Napoleão e Jorge Khoury Hedaye, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, supl. 62 p. 23. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=23>>

<sup>28</sup> Dados atualizados pelo IBGE até fevereiro de 2020 por projeção da população com base no Censo de 2010. Não realizada a atualização dos dados para 2021 em razão da não realização de novo Censo Demográfico (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-04/censo-demografico-nao-sera-realizado-em-2021>).

<sup>29</sup> Dados disponíveis em <<http://www.forumfed.org/countries/>>. Acesso em 20/09/2020.

formada por 50 Estados, Distrito Federal e o Governo Central, a Índia detém 28 Estados e a União com 07 Territórios e, a Austrália, por sua vez, além do Governo Central detém 06 Estados e 02 territórios.

Apesar do grande número de entes e principalmente municípios, em apenas 10 dos atuais 5.570 Municípios brasileiros vivem 18% da população do país, são eles: São Paulo, com 12.325.232 habitantes; Rio de Janeiro, com 6.747.815; Brasília, 3.055.149; Salvador, 2.886.698; Fortaleza, 2.686.612; Belo Horizonte, 2.521.564; Manaus, 2.219.580; Curitiba, 1.948.626; Recife, 1.653.461 e, Goiana, 1.536.097<sup>30</sup>.

Contribuiu para esse número elevado de municípios a própria Constituição de 1988 que promoveu a descentralização política determinando a transferência da regulamentação das emancipações da União para os Estados.

A autonomia institucional delegada aos Estados para regulamentar e decidir politicamente sobre a criação de novos municípios foi, segundo Tomio (2002), o fator preponderante no aumento substancial no número de municípios após 1988, até sobrevir a Emenda Constitucional nº 15/96 que apresentou regras mais rígidas para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, condicionando a lapso temporal fixado por lei complementar federal.

Esclarece o autor, que antes do advento da Constituição Federal de 1988, em razão da legislação restritiva, fora das regiões de colonização do Norte e Centro-Oeste, havia poucos locais aptos à emancipação legalmente. Ressalvando que, na segunda metade da década de 1980, mesmo que ainda presentes as regras restritivas, devido à crise de legitimidade que as instituições do governo militar sofriam, muitos municípios foram criados ao arrepio das leis, sendo que, somente quando objeto de litígio perante o Poder Judiciário é que essa violação/legalidade era reconhecida ou declarada, nos demais casos em que o processo não tramitou perante as cortes judiciais, os municípios foram criados. (TOMIO, 2002)

Dessa forma, claro está que,

A diminuição das exigências à emancipação municipal pelas legislações estaduais, aliada a outros componentes institucionais, está diretamente relacionada à criação de municípios, visto que cerca de 75% destas novas entidades federativas não poderiam existir dentro do quadro legal anterior à última Constituição. (TOMIO, 2002)

---

<sup>30</sup> Número de habitantes estimando pelo IBGE para 2020 e disponíveis em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 20/09/2020.

Segundo dados do IBGE – TSE, na década compreendida entre 1980 e 1990 ocorreu à criação de 517 novos municípios, ou seja, acréscimo de 13% aos 3794 existentes em 1980. O quadro abaixo demonstra esta assertiva, por Regiões.

Tabela I<sup>31</sup>

<b>MUNICÍPIOS</b>				
<b>REGIÕES</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>novos</b>	<b>% novos</b>
Norte	153	298	145	95%
Nordeste	1375	1509	134	10%
Sudeste	1410	1432	22	2%
Sul	719	873	154	21%
Centro-Oeste	317	379	62	20%
<b>Total</b>	<b>3974</b>	<b>4491</b>	<b>517</b>	<b>13%</b>

Quando comparamos o cenário de 2020 com o de 1990, podemos observar o nestes 20 anos o número de novos municípios cresceu 24%, passando de 4491 para 5570.

Tabela II<sup>32</sup>

<b>MUNICÍPIOS</b>				
<b>REGIÕES</b>	<b>1990</b>	<b>2020</b>	<b>novos</b>	<b>% novos</b>
Norte	298	450	152	51%
Nordeste	1509	1794	285	19%
Sudeste	1432	1668	236	16%
Sul	873	1191	318	36%
Centro-Oeste	379	467	88	23%
<b>Total</b>	<b>4491</b>	<b>5570</b>	<b>1079</b>	<b>24%</b>

Ainda, ao analisar mais detidamente o aumento do número de municípios por região do país, desde 1980 até hoje, ou seja, nos últimos 40 anos, constatamos que o crescimento se deu de forma diferenciada. Enquanto o aumento na região Sudeste foi de 18%, na Nordeste foi de 30%, na Centro-Oeste foi de 47%, na Sul de 66% e na Norte, expressivos 194%.

Tabela III

<b>MUNICÍPIOS</b>				
<b>REGIÕES</b>	<b>1980</b>	<b>2020</b>	<b>novos</b>	<b>% novos</b>
Norte	153	450	297	194%

<sup>31</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - SIDRA – Banco de tabelas Estáticas. Extraído de < <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1290>>. Acesso em 08/08/2020.

<sup>32</sup> Idem.

Nordeste	1375	1794	419	30%
Sudeste	1410	1668	258	18%
Sul	719	1191	472	66%
Centro-Oeste	317	467	150	47%
<b>Total</b>	<b>3974</b>	<b>5570</b>	<b>1596</b>	<b>40%</b>

Embora a criação de municípios na Região Norte tenha apresentado significativo percentual, merece destaque, ainda, o cotejo entre o número de habitantes por Estado-membro/Região e respectivo número de municípios. Extrai-se deste comparativo que a Região Sudeste apresenta, na média, a maior população por número de municípios, 52.980. Porém, a Região Norte aparece em segundo lugar com 40.958, seguida pela Região Centro-Oeste com 34.897, a Região Nordeste com 31.813, a Região Sul com 25.169.

Tabela IV

<b>ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO / MUNICÍPIOS COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2019<sup>33</sup></b>			
<b>BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO</b>	<b>POPULAÇÃO ESTIMADA</b>	<b>NÚMERO DE MUNICÍPIOS</b>	<b>MÉDIA (POPULAÇÃO/MUNICÍPIO)</b>
<b>Brasil</b>	<b>210.147.125</b>	<b>5.570</b>	<b>37.728</b>
<b>Região Norte</b>	<b>18.430.980</b>	<b>450</b>	<b>40.958</b>
Rondônia	1.777.225	52	34.177
Acre	881.935	22	40.088
Amazonas	4.144.597	62	66.848
Roraima	605.761	15	40.384
Pará	8.602.865	144	59.742
Amapá	845.731	16	52.858
Tocantins	1.572.866	139	11.316
<b>Região Nordeste</b>	<b>57.071.654</b>	<b>1.794</b>	<b>31.813</b>
Maranhão	7.075.181	217	32.605
Piauí	3.273.227	224	14.613
Ceará	9.132.078	184	49.631
Rio Grande do Norte	3.506.853	167	20.999
Paraíba	4.018.127	223	18.019
Pernambuco	9.557.071	185	51.660
Alagoas	3.337.357	102	32.719
Sergipe	2.298.696	75	30.649
Bahia	14.873.064	417	35.667
<b>Região Sudeste</b>	<b>88.371.433</b>	<b>1.668</b>	<b>52.980</b>
Minas Gerais	21.168.791	853	24.817
Espírito Santo	4.018.650	78	51.521
Rio de Janeiro	17.264.943	92	187.662
São Paulo	45.919.049	645	71.192

<sup>33</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Diretoria de Pesquisa - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

<b>Região Sul</b>	<b>29.975.984</b>	<b>1.191</b>	<b>25.169</b>
Paraná	11.433.957	399	28.657
Santa Catarina	7.164.788	295	24.287
Rio Grande do Sul	11.377.239	497	22.892
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>16.297.074</b>	<b>467</b>	<b>34.897</b>
Mato Grosso do Sul	2.778.986	79	35.177
Mato Grosso	3.484.466	141	24.713
Goiás	7.018.354	246	28.530
Distrito Federal	3.015.268	1	3.015.268

Ao estabelecer uma comparação, que tange a distribuição da população nos municípios encontram-se dados interessantes. Apenas três deles tem até 1000 habitantes e, diferentemente do que se poderia supor, dois estão na Região Sudeste: um no estado de São Paulo (Borá, com 837) e o outro em Minas Gerais (Serra da Saudade, com 781). O terceiro está na Região Centro-Oeste, em Mato Grosso (Araguainha, com 935).

Dos 5.570 municípios, 3.797 ou 68,2% tem até 20.000 habitantes; 1.100 ou 19,7% entre 20.001 a 50.000 habitantes; 349 ou 6,3% entre 50.001 a 100.000 habitantes e, 324 ou 5,8% acima de 100.000 habitantes.

Destes 3.797 ou 68,2 % dos municípios com até 20.000 habitantes, 1.161 ou 30,6% estão na Região Nordeste; 1.119 ou 29,5% na Região Sudeste; 919 ou 24,2% na Região Sul; 337 ou 8,9% na Região Centro-Oeste e, 261 ou 6,9% na Região Norte. Portanto, 2.038 ou 53,7% destas cidades com até 20.000 habitantes estão nas Regiões Sul e Sudeste, cujo respectivo produto interno bruto (PIB) tem significativa expressão. Assim, os números acima lançam luzes na equivocada percepção de que municípios com menor população componham majoritariamente outras regiões do país.

Tabela V

<b>DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR POPULAÇÃO - 2020<sup>34</sup></b>										
<b>5.570 MUNICÍPIOS</b>	<b>Até 1.000</b>	<b>1.001 a 5.000</b>	<b>5.001 a 10.000</b>	<b>10.001 a 15.000</b>	<b>15.001 a 20.000</b>	<b>20.001 a 30.000</b>	<b>30.001 a 50.000</b>	<b>50.001 a 100.000</b>	<b>100.001 a 500.000</b>	<b>Acima 500.000</b>
<b>Brasil</b>	<b>3</b>	<b>1250</b>	<b>1199</b>	<b>809</b>	<b>536</b>	<b>604</b>	<b>496</b>	<b>349</b>	<b>276</b>	<b>48</b>
<b>Região Norte</b>		<b>76</b>	<b>78</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>52</b>	<b>63</b>	<b>44</b>	<b>25</b>	<b>5</b>
Rondônia		5	11	10	5	7	7	4	2	1
Acre			4	3	8	2	3	1	1	
Amazonas		1	3	7	13	12	16	7	2	1
Roraima			2	6	4	1	1		1	
Pará		1	11	11	17	24	34	28	16	2

<sup>34</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Diretoria de Pesquisa - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS



## **2. A ADVOCACIA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1.988.**

### **2.1. O NOVO DEFENSOR DO ESTADO: ADVOCACIA PÚBLICA NA DEFESA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

A Advocacia Pública conquistou na Constituição Federal de 1988 o status de função essencial à Justiça, ao lado da Defensoria Pública e do Ministério Público. Contempla o texto fundamental expressamente a Advocacia Geral da União e a Procuradoria-Geral dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo sua identidade estrutural básica e sua missão institucional de defesa jurídica dos entes federativos respectivos (artigos 131 e 132 CF/88).

Entretanto sua aparição no estado brasileiro é bem anterior. A primeira referência à Advocacia Pública data das Ordenações Afonsinas (1446), com a figura do Procurador dos Feitos da Coroa, ainda no Brasil Colônia. Cabia, àquele momento, ao Procurador a defesa do Estado Patrimonial (Livro I, Título VIII), a defesa dos bens reais e dos órfãos, viúvas e pobres (Livro I, Título VIII e Título VIII) (SANTOS, 2019).

Nas Ordenações Manuelinas (1514) houve uma divisão das atribuições do Procurador dos Feitos da Coroa, passando a defesa dos órfãos, viúvas e pobres ao Promotor da Justiça da Casa de Suplicações.

As Ordenações Filipinas (1603) trazem outra inovação ao criar o cargo de Procurador dos Feitos da Fazenda, com atribuições referentes às questões fazendárias, mantendo, ainda, o de Procurador dos Feitos da Coroa e o de Promotor da Justiça da Casa de Suplicações.

Entretanto, em 1609, ainda no período colonial, o Rei Felipe II, instituiu a relação do Estado do Brasil para a boa administração da Justiça, com a criação do cargo de “Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco e Promotor da Justiça”, reunindo os três cargos em somente um. Situação que permaneceria até a promulgação da Constituição de 1988, quando houve a separação da defesa dos interesses do Estado dos interesses da sociedade. (SANTOS, 2019)

Com a Constituição de 1824, o cargo de Procurador passou a ser denominado Procurador da Coroa e Soberania Nacional<sup>35</sup>, a quem era atribuída as funções de advogado do império e a acusação criminal e, “a partir de 1828, passou a existir um Promotor de Justiça junto a cada tribunal de relação, inclusive o da Corte, e em cada comarca” (ABREU, 2010).

Após a proclamação da República em 1889 o cargo de Procurador da Coroa e Soberania Nacional foi renomeado pela Constituição de 1891 como Procurador da

---

<sup>35</sup> Art. 48. No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional.

Republica<sup>36</sup>. E, “essa organização foi mantida pelas Constituições de 1934<sup>37</sup> e de 1937<sup>38</sup> e, salvo alguns reparos, pela Constituição de 1946<sup>39</sup>”. (SANTOS, 2019)

A Constituição de 1967 manteve o mesmo sentido da previsão constitucional de 1946 delegando aos Procuradores da República (membros do Ministério Público) a representação da União em juízo (art. 138, §2º).

O Ministério Público brasileiro, desde sua formação mais primitiva ou inicial, sempre esteve dividido em dois grandes grupos, os dos Procuradores que representavam e atuavam em defesa do interesse da União, seus territórios e do Distrito Federal e os que atuavam na defesa dos interesses da sociedade.

A dupla função historicamente atribuída ao Ministério Público, não passou despercebida pelas discussões da Assembleia Constituinte de 1987, recebendo grande atenção nos debates ocorridos na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo.

Já em sua primeira reunião extraordinária, ocorrida em 13 de abril de 1987, o Deputado Paes Landim (1987, p. 24), membro da Subcomissão, assim expressou sua inquietação com as atribuições do Ministério Público<sup>40</sup>:

---

<sup>36</sup> Art 58 - Os Tribunais federais elegerão de seu seio os seus Presidentes e organizarão as respectivas (...)

§ 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei,

Art 81 - Os processos findos, em matéria crime, poderão ser revistos a qualquer tempo, em benefício dos condenados, pelo Supremo Tribunal Federal, para reformar ou confirmar a sentença.

§ 1º - A lei marcará os casos e a forma da revisão, que poderá ser requerida pelo sentenciado, por qualquer do povo, ou *ex officio* pelo Procurador-Geral da República.

<sup>37</sup> Art 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.

§ 1º - O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*.

<sup>38</sup> Art 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

<sup>39</sup> Art 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*.

Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

<sup>40</sup> Ata da 1ª Reunião Extraordinária, realizada em 13/04/1987, pela subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, atas das comissões. Disponível em < [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c\\_Subcomissao\\_Do\\_Poder\\_Judiciario.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf) > p.24



Ela advém exatamente do fato de se confundir, já muito, em nosso País, não sei até que ponto, a função específica de Procurador-Geral da República, do Ministério Público da União, com a de defesa dos interesses da União, embora se faça justiça à recente atuação da Procuradoria da República em defesa de interesses difusos da sociedade. Sua função essencial deve ser a defesa da sociedade.

Propondo Paes (1987, p. 24), já naquele momento inicial, a separação das atribuições sugerindo assim a criação de um “serviço jurídico da União” com a atribuição específica da defesa dos interesses daquele ente.

Perguntaria se não seria possível criar-se um Ministério Público ligado aos interesses específicos da sociedade, à defesa do regime democrático, da Constituição, das leis e, ao mesmo tempo, criar um serviço jurídico da União, como defensor específico da União. Deste modo se valorizaria o papel do Ministério Público como defensor da sociedade, do sistema democrático. Lembro até que a Constituição argentina – sem que isso signifique que a forma altere o conteúdo da realidade, também dramática, da vida republicana daquele país – chama a figura do procurador de **Procurador General de la Nación**.

Na mesma reunião extraordinária, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo (1987, p. 24), Secretário-Geral da Confederação Nacional do Ministério Público, manifestou-se pela retirada das atribuições de defesa das pessoas jurídicas de direito público interno do Ministério Público, ressaltando que nos Estados essa já era a realidade, entretanto, na União, ainda se encontravam vozes que advogavam pela manutenção da dupla atribuição<sup>41</sup>:

A questão de defesa da União e a da criação de um Ministério Público a nível da União que fosse, apenas e tão somente, defensor dos interesses sociais, e não dos interesses privados da União, é uma questão que colocaria da seguinte forma: as sugestões foram elaboradas em três partes distintas. A primeira trata das disposições gerais; depois, abrimos uma parte para o Ministério Público de União e, finalmente, uma última, para o Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Isto por que o Ministério Público estadual não quer – e, aqui, declara enfaticamente – ser representante de nenhuma pessoa jurídica de direito público. Ou seja: o Ministério Público estadual, conforme está escrito aqui, quer, única e exclusivamente, representar os interesses da sociedade. Hoje, o Ministério Público estadual já não representa mais a Fazenda estadual. Apenas, por delegação constitucional, nas comarcas do interior ainda representamos a Fazenda federal. Aqui se pretende cortar esse cordão, que nos liga a uma história do Ministério Público nascido exatamente para defender em juízo os interesses privados do rei – **legens du roi**. De lá para cá, o Ministério Público tem cumprido uma trajetória histórica, que se distancia cada vez mais das suas origens. Pretendemos, realmente, conduzi-lo a uma outra direção. para que seja tão somente representante do interesse da sociedade, para que defenda o regime democrático, a ordem jurídica e a Constituição. No entanto, a parte relativa ao Ministério Público da União retrata o pensamento médio do Parquet federal de hoje. É por isso que encontramos, nesse anteprojeto, a dicotomia de um Ministério Público estadual, que não representa a União nem a Fazenda do Estado. e o Ministério Público da União, que conserva,

---

<sup>41</sup> Ata da 1ª Reunião Extraordinária, realizada em 13/04/1987, pela subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, atas das comissões. Disponível em < [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c\\_Subcomissao\\_Do\\_Poder\\_Judiciario.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf) > p.24

aqui, nestas sugestões a representação judicial da União. Evidentemente, o descortino político, parlamentar, a vivência dos Constituintes conduzirão o Ministério Público a uma ou outra direção. Esperamos que seja na direção do Ministério Público estadual.

Sendo que tal discussão perdurou até o final dos trabalhos, destacando-se a fala do Deputado Relator Plínio Arruda Sampaio (1987, p. 214), durante a votação do anteprojeto final da subcomissão<sup>42</sup>, de que “havíamos proposto no projeto a diferença entre o Ministério Público e Procuradoria Judicial da União. E esta é uma questão realmente de fundo”.

Interessante destacar que, durante os debates das emendas que tratavam do Ministério Público, duas delas faziam menção expressa aos Procuradores dos Municípios, a quem poderiam ser delegadas à competência de representação da União nas comarcas do interior. (Emenda 506 e 13).

Alias, destaca-se que o Anteprojeto Afonso Arinos<sup>43</sup>, sob o qual se debruçou também a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, previa expressamente a existência de Procuradorias Municipais ao lado da previsão das Procuradorias Estaduais (art. 312, §3º).

Entretanto, ao separar das atribuições do Ministério Público a representação do Ente Público, o constituinte acabou por prever expressamente, tão somente, a representação da União (através da Advocacia- Geral da União) e dos Estados e Distrito Federal (por meio das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal), onde já existiam Ministérios Públicos, não se manifestando sobre as Procuradorias Municipais.

Nesse aspecto, alertou o então Deputado Michel Temer (1987, p. 214) que a criação de um novo órgão de representação judicial da União geraria reflexos nos demais Entes da federação, sugerindo que a subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público remetesse a Comissão da União o que ali fosse decidido, pois, em suas palavras<sup>44</sup>, “isso tem reflexo não só na União, como nos Estados, onde as Procuradorias não têm muitas vezes representação e são os Procuradores do Estado ou do Município que fazem essa representação”.

---

<sup>42</sup> Ata da 9ª Reunião Extraordinária, realizada em 23/05/1987, pela subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, atas das comissões. Disponível em < [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c\\_Subcomissao\\_Do\\_Poder\\_Judiciario.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf) > p.214.

<sup>43</sup> Art. 312 – São funções institucionais privativas do Ministério Público, na área de atuação de cada um dos seus órgãos: (...)

§ 3º – A representação judicial da União cabe a seu Ministério Público; nas comarcas do interior essa responsabilidade poderá ser atribuída a Procuradores dos Estados e Municípios.

<sup>44</sup> Ata da 9ª Reunião Extraordinária, realizada em 23/05/1987, pela subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, atas das comissões. Disponível em <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c\\_Subcomissao\\_Do\\_Poder\\_Judiciario.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf)> p.217.

Não sendo aceita sua sugestão em razão da falta de prazo regimental.

A inclusão do Ministério Público e da nova Advocacia Pública na estrutura dos poderes da república foi outra questão que exigiu bastante atenção dos deputados constituintes, que estavam preocupados com a independência daqueles órgãos, notadamente quanto à necessária retirada do Ministério Público da organização do Poder Executivo.

Durante os debates questionava-se se o Ministério Público deveria ser incluído no Poder Judiciário e, criado um órgão próprio do Poder Executivo para cuidar de seus serviços jurídicos, conforme fala do Deputado Constituinte Paes Landim na 8ª reunião extraordinária de 15 de maio de 1987<sup>45</sup>.

Quanto ao Ministério Público, acho que se deveria incluí-lo no Poder Judiciário (...) Acho que incluí-lo no Poder Judiciário é uma conquista democrática que vai aumentar o seu poder e dar-lhe maior garantia e exercitá-lo sobretudo na defesa dos interesses da sociedade, da Justiça e da própria lei. S. Ex.<sup>a</sup> deixou aqui explícito, mas entendi que implícito, parece-me, a criação de um órgão próprio do Poder Executivo para cuidar, aí, sim, do serviço jurídico da União.

Buscavam os constituintes, conforme expressou o Relator da Subcomissão, um Ministério Público não subordinado ao Executivo, mas com garantias semelhantes às concedidas aos juízes, pois, o objetivo era “uma instituição para perseguir a aplicação da lei, para devotar-se inteiramente a ela, sem nenhuma subordinação”<sup>46</sup>.

Quanto ao novo órgão de representação judicial do Poder Executivo, também se almejava a concessão de certa autonomia e independência, com a preocupação de serem os advogados público, organizado em carreira, dotados de “garantias compatíveis com o poder discricionário, que deve ter, dentro da nossa sistemática, o Chefe do Executivo, para certas questões”<sup>47</sup>.

Sagrando-se vencedora a tese debatida durante a Assembleia Nacional Constituinte de que era necessária a independência destas instituições dos Poderes da República, razão pela qual, o Ministério Público e a Advocacia Pública não ficaram sob o “guarda-chuva” do Poder Judiciário ou do Poder Executivo.

---

<sup>45</sup> Ata da 8ª Reunião Extraordinária, realizada em 15/05 /1987, pela subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, atas das comissões. Disponível em <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c\\_Subcomissao\\_Do\\_Poder\\_Judiciario.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf)> p.177.

<sup>46</sup> Ata da 9ª Reunião Extraordinária, realizada em 23/05 /1987, pela subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, publicada no diário da assembleia nacional constituinte, atas das comissões. Disponível em <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c\\_Subcomissao\\_Do\\_Poder\\_Judiciario.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf)> p.215.

<sup>47</sup> Idem.

As constituintes decidiram por dedicar um capítulo específico ao Ministério Público, à Advocacia Pública e Privada e à Defensoria Pública, dentro do Título IV que trata da Organização dos Poderes, o das Funções Essenciais à Justiça.

Assim, como bem observou Gabay, Costa e Asperti,

a Constituição Federal de 1988 representou um marco na redefinição da separação dos poderes no Brasil, pois redesenhou o sistema de justiça brasileiro e previu um Judiciário forte, inafastável, acessível e responsável pelo controle dos demais poderes (art. 92 e seguintes). Além disso, a Constituição estruturou as carreiras jurídicas do Ministério Público (arts. 127 a 130), responsável, dentre outros, pela tutela dos direitos coletivos e da Defensoria Pública (arts. 134 e 135), responsável pela representação jurídica da população de baixa renda. (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p.11)

Essa inovação, da criação das funções essenciais à justiça, deu autonomia ao Ministério Público, criou a Advocacia Pública, organizou a Defensoria Pública e deu status privilegiado aos advogados. (TEIXEIRA, 2014)

A nova arquitetura constitucional permitiu ao Ministério Público, à Advocacia Pública e à Defensoria o trânsito entre os poderes instituídos, pois não os vinculou a nenhum dos três e, sim, os colocou ao lado destes, dentro da divisão do Título IV que trata “da organização dos poderes” da seguinte forma: Capítulo I – Do Poder Legislativo; Capítulo II – Do Poder Executivo; Capítulo III – Do Poder Judiciário e, Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça.

A organização sistemática da Constituição, assim como todas as disposições legais, por princípio hermenêutico, não deve ser considerada inútil. Dessa forma, a inclusão da Advocacia Pública em capítulo próprio, ao lado dos clássicos três Poderes, deve balizar a compreensão de sua interpretação e importância.

Não por acaso a Constituição previu as funções essenciais à justiça fora da organização dos demais poderes, reservando a elas importantíssima tarefa de auxiliar e fiscalizar os poderes instituídos, no sentido de atender aos anseios do verdadeiro titular do poder – o povo.

Durante a assembleia nacional constituinte, além da preocupação com a autonomia dos órgãos de fiscalização dos poderes, a restauração democrática e a concessão de liberdades individuais, havia a preocupação de que o novo texto fosse, também, um instrumento jurídico transformador da realidade social e das desigualdades. (SANTOS, 2019)

Sob esse espírito, diversos valores passaram a integrar o sistema jurídico brasileiro por meio de princípios. “Alguns desses princípios, pela relevância que possuem, são denominados de princípios constitucionais estruturantes” (SANTOS 2019).

Princípios constitucionais estruturantes são aqueles que contenham os principais valores, aqueles inspiram a Constituição Brasileira, “através dos quais se permite determinar a sua própria essência e natureza, vinculando todos os poderes constituídos e direcionando a interpretação e a aplicação de todas as normas constitucionais” (SANTOS 2019).

Conforme explica Canotilho “existem, em primeiro lugar, certos princípios designados por princípios estruturantes, constitutivos e indicativos das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional.” (2003, p. 1173)

Nesse sentido, na Constituição portuguesa, alguns dos princípios considerados estruturantes são: o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático e o princípio republicano.

O princípio do Estado de Direito se concretizaria por meios de outros princípios, o da constitucionalidade, da legalidade da administração, da vinculação do administrador aos direitos fundamentais, da independência dos Tribunais.

A densificação do princípio republicano se daria, dentre outros, pelos princípios da não-vitaliciedade dos cargos públicos e da igualdade civil e política.

Por sua vez o princípio democrático teria como base os da separação e independência dos poderes (ou órgãos de soberania), soberania popular, sufrágio universal, participação democrática dos cidadãos e, ainda, em “sua dimensão da democracia econômica, social e política seria densificado pelo princípio da socialidade, que seria responsável por concretizar os direitos econômicos, sociais e culturais”. (SANTOS, 2019 p. 425)

A Constituição de 1988, em seu artigo 1º prevê que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito<sup>48</sup>.

Embora exista a omissão, neste primeiro artigo, quando ao princípio estruturante do Estado Social, o que poderia se levar a uma conclusão equivocada de que este não seria um

---

<sup>48</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

valor delimitador da essência da Constituição Federal, quando se analisa de forma sistêmica a Carta de 1988, nota-se que inúmeros direitos sociais são garantidos no texto de forma indissociável de sua estrutura e, portanto, do Estado Democrático de Direito por ela garantido.

A expressão “Estado Democrático de Direito”, prevista no caput do artigo 1º, tem como base os princípios estruturantes da Constituição brasileira de 1988, que por sua característica são indissociáveis: o princípio do Estado de Direito em sentido estrito, o princípio democrático e o princípio da socialidade.

Para Santos,

O princípio democrático tem um caráter preponderantemente orgânico e formal, diz respeito a quem é o titular do poder estatal, ou seja, se refere à formação, à legitimação e ao controle dos órgãos que exercem o poder organizado do Estado. O Estado de Direito, por sua vez, tem caráter material e procedimental, constitui a maneira como deve proceder a atividade estatal, impondo limites e vinculando o Estado como forma de garantir a liberdade individual e social, notadamente através do reconhecimento de direitos fundamentais, da legalidade administrativa e da proteção jurídica por meio de Tribunais Judiciais independentes. Por outro lado, a previsão do Estado Social na Constituição não se trata de um princípio de legitimação ou de delimitação do poder estatal, como os princípios democrático e do Estado de Direito, respectivamente, mas sim de estabelecimento de um determinado fim ao Estado. (2019 p. 425/426)

Os princípios constitucionais estruturantes têm como objetivo precípuo a promoção e garantia da dignidade da pessoa humana - núcleo duro essencial e inviolável dos direitos fundamentais -, e impondo direcionamento, ordem, forma e limitação ao poder de decisão do Estado, como também o vincula em conteúdo e alcance.

Dessa forma, dentre outros, os princípios que densificam os princípios estruturantes e balizam a atuação da Administração Pública estão os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade da publicidade e da eficiência (art. 37, CF/88), bem como o da supremacia do interesse público, que também são as bases do direito administrativo brasileiro.

O princípio da legalidade, em um Estado de Direito Democrático e Social, quanto à vinculação do Poder Público sempre deve ser atrelado ao ideal de justiça social. Não podendo a Administração Pública ficar submetida somente à lei, no seu sentido puramente formal, mas ao Direito como um todo, principalmente aos valores consagrados na Constituição (DI PIETRO, 2006).

Dessa forma, na qualidade de instituição essencial à Justiça, a Advocacia Pública deve estar comprometida com uma justiça substancial e social, pois, sem igualdade material não há efetivo exercício de direitos de liberdade ou políticos, frustrando, dessa forma, a finalidade do Estado de Direito Democrático e Social.

Por sua vez, o interesse público – fim último da Administração Pública -, deve ter como norte os princípios estruturantes e os valores materiais constitucionais. Sendo equivocada, portanto, a distinção de que a função da Advocacia Pública seria a defesa do interesse público secundário e a do Ministério Público do interesse público primário.

Interesse público primário, assim, seria a razão de ser do Estado, cuja finalidade é a promoção da justiça, da segurança e do bem-estar social, cuja atribuição constitucional para a tutela teria sido delegada ao Ministério Público (BARROSO, 2005; MAZZILLI, 2016). O interesse público secundário, por sua vez, decorreria da relação jurídica em que a União, o Estado, o Município ou suas autarquias sejam parte, identificado com o interesse do erário de maximizar as receitas e minimizar as despesas, cuja defesa seria atribuição da Advocacia Pública.

Entretanto, relegar à “Advocacia Pública a defesa de um Estado de Polícia, em que ao advogado público incumbiria a tutela dos interesses do Fisco, muito menos de um Estado Patrimonial, cuja propriedade e o interesse se confundem com os dos governantes” não se compatibiliza com o enunciado consagrado na Constituição de 1988 que o Brasil é um Estado de Direito Democrático e Social (SANTOS, 2019, p. 437).

Dessa maneira, a Advocacia Pública precisa de autonomia para atuar, a fim de evitar a manipulação da instituição pelo governo de plantão, também chamado de governo do momento. Sem autonomia, a missão da instituição e sua função constitucional restariam comprometidas e descaracterizadas (MUNAKATA, 2019, p. 91). Pois, “enquanto os governos ou governantes são transitórios, a advocacia de Estado é permanente, acarretando a sua imprescindibilidade à realização da Justiça e da democracia e a sustentação desses valores” (ESTEFAM, 2019, p. 404).

Aliás, esse foi novo tratamento dispensado pela Constituição a Advocacia Pública, que se torna advocacia do Estado e não mais, como o senso comum imaginava, de Governo, trazem mudança ao perfil do advogado público que, como membro da advocacia de Estado, em sua atividade consultiva ou contenciosa, passa a estar sempre adstrito ao princípio da legalidade em sentido amplo e, deve zelar pela aplicação das políticas públicas e defender o Estado Democrático de Direito.

Assim, a atuação da Advocacia Pública tem servido para a defesa do patrimônio público, reduzindo desperdício, seja de dinheiro público, seja com demandas desnecessárias, ou, ainda com a recuperação de créditos, garantindo a efetivação de políticas públicas.

A atuação da advocacia pública pode impactar no comate à corrupção, aos atos de improbidade administrativa, à sonegação fiscal e na redução da litigiosidade, conforme as

diversas áreas de atuação, como no apoio a elaboração de políticas públicas, na atividade consultiva, na área fiscal e no contencioso.

O papel da Advocacia Pública deve ser primordialmente, é a defesa dos interesses do Estado, assim entendido o Estado de Direito Democrático e Social, zelando pela “interpretação e aplicação do Direito que concretize o ideal de justiça, por meio do respeito aos princípios densificadores do Estado de Direito, da democracia e da socialidade, conferindo efetividade aos valores materiais constitucionais, dentre eles os direitos fundamentais” (SANTOS, 2019, p. 441).

## 2.2. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL: UM MODELO AINDA EM CONSTRUÇÃO.

A Constituição de 1988, quando conferiu à Advocacia Pública a função de Essencial à Justiça, de modo que tal disposição é vinculante para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vez que tais entes precisam de uma instituição de representação, assessoramento e consultoria na defesa de seus interesses e direitos (MARTINS JUNIOR, 2019 p. 29).

Apesar da nova posição ocupada pelos municípios brasileiros na Constituição de 1988, com sua expressa elevação à posição de entes da Federação, assim como os Estados e o Distrito Federal (art. 1º), reforçada pela autonomia municipal em situação semelhante à dos demais entes federativos, conferida pelo artigo 18 do mesmo texto, não houve a previsão expressa quanto à implementação de Procuradorias Municipais.

Embora não exista disposição própria na Carta de 1988 para a Advocacia Pública no âmbito municipal, o conjunto de disposições constitucionais que versam sobre a instituição e a carreira dos Procuradores nas esferas federal, estadual e distrital são de observância obrigatória para os municípios. (MARTINS JUNIOR, 2019 p. 28)

Para Celestino e Vilas Bôas, na atual sistemática constitucional a função do procurador municipal não estaria limitada à representação jurídica e de consultoria, mas, seria, sobretudo, a de “assegurar aos munícipes a efetividade das normas de direito fundamental, garantindo à coletividade a observância de políticas públicas de inclusão, respeitando a dignidade humana, seja mediante a prestação do serviço público, seja na dimensão prestacional dos direitos sociais”. (CELESTINO; VILAS BÔAS, 2017 p. 99)

Além das atribuições inerentes à sua atividade, a advocacia pública municipal, dentro de sua competência, também desenvolve meios legais, auxiliando o Poder Executivo com o objetivo de garantir a efetividade das normas constitucionais às prestações sociais, tendo como fundamento a observância do princípio da dignidade da pessoa humana, buscando,



dessa forma, um ideal de justiça social almejado pela nossa Constituição Federal. Assim, a finalidade da Procuradoria Municipal, “é bem mais ampla que a representação patrimonial de bens, mas, especialmente, a proteção de pessoas”. (CELESTINO; VILAS BÔAS, 2017, p. 102)

Patrícia Marques Gazola assegura que, a conjuntura municipal e o seu papel diante do projeto constitucional do Estado Democrático de Direito, que estabelece objetivos, nos termos do art. 3º, metas a serem conquistadas e valores, em normas programáticas com eficácia normativa, prescreve aos municípios a responsabilidade de execução da política pública. Para tanto, como exemplo o art. 182 da CF/88, que prevê a de desenvolvimento urbano, a fim de promover a proteção do bem-estar dos habitantes, bem como o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Dessa forma, busca-se garantir aos cidadãos condições mínimas para a promoção de uma vida digna. (GAZOLA, 2010)

Conforme Madureira, analisando o art. 70, da Constituição atual, que impôs à União a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, o que, por simetria, incide também aos demais entes federativos, de maneira que, somado ao fato de que os municípios devem realizar o controle interno de juridicidade do agir administrativo, cumpre-lhes ter profissionais, no exercício de tal atividade, que sejam imunes às represálias. Por essa razão, verifica-se que há uma imposição constitucional para que as Procuradorias no âmbito municipal se estruturam de maneira similar à disciplina instituída à Advocacia Pública dos demais entes federativos (MADUREIRA, 2017 p. 236).

Nesse sentido, Raphael Vasconcelos Dutra (2017, p. 245) assevera que, em razão da essencialidade da função exercida pela Advocacia Pública, é possível aplicar o princípio da paridade das formas constitucionais para que se promova a criação de pelo menos um cargo de Procurador para cada município brasileiro, especialmente pelo fato de que a Advocacia Pública no âmbito dos municípios exerce função similar, simetricamente idêntica, à dos demais entes federativos.<sup>49</sup>

Visando aclarar essa questão e suprir a ausência de constitucionalização no capítulo das funções essenciais à justiça da advocacia pública municipal, foi apresentada, em 2003,

---

<sup>49</sup> Nesse aspecto, ressalta Raphael Diógenes Serafim Vieira (2019, p. 173): “Além disso, a imposição constitucional de existência do órgão de Advocacia Pública nos Municípios se arrima na igualdade, formal e material, que a Constituição deve assegurar aos entes da federação. Atribuir-lhes competências materiais sem lhes fornecer os mesmos mecanismos de assessoramento técnico e eficiência na execução das respectivas políticas públicas importaria em dispensar-lhes tratamento notadamente diferenciado e ocasionaria um vácuo na função de controle interno da Administração, afetando sobremaneira a regular execução das políticas públicas” VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. O exercício das funções da Advocacia Pública como atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos: uma releitura da Proposta de Súmula Vinculante nº 18 do STF à luz dos dados publicados no 1º Diagnóstico de Advocacia Pública Municipal no Brasil (2018). (VIEIRA, 2019).

pelo então deputado federal Maurício Rands (PT/PE), a Proposta de Emenda Constitucional nº 153/2003, que altera a redação do art. 132 da Constituição Federal para incluir, expressamente, os Procuradores dos municípios. A referida proposta já foi votada pela Câmara dos Deputados e, desde 2012, está à espera de inclusão em pauta para votação na plenária do Senado Federal, atualmente com uma nova numeração (Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2012).

Na luta pela institucionalização das procuradorias municipais, foi apresentado, em 2009, pela União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (UNAFE), Proposta de Súmula Vinculante nº 18<sup>50</sup>, que tratava sobre a exclusividade do exercício das funções de Advocacia Pública por servidores efetivos nos âmbitos da União, Estado e Municípios. Porém, em relação a estes, o verbete restringiu a obrigatoriedade aos que já disponham de órgão de Advocacia Pública (VIEIRA, 2019 p. 168-169)

Raphael Diógenes Serafim Vieira defende que as atribuições da Advocacia Pública devem ser desempenhadas com exclusividade por Procuradores efetivos, investidos no cargo por meio de concurso público, independentemente da existência de órgão de Procuradoria naquele ente (VIEIRA, 2019, p. 171).

Nesse sentido, Vieira, sugere a modificação no referido Proposta de Súmula Vinculante nº 18, para se suprimir a ressalva imposta aos municípios, retirando a expressão “nestes onde houver”.

Portanto, ainda que não haja previsão expressa sobre a Advocacia Pública Municipal na CF/88, é necessário observar o que foi disciplinado à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, de modo que aos municípios compete instituir ao menos um cargo de Procurador Municipal, a ser provido por meio de concurso público, para o exercício das funções típicas atribuídas constitucionalmente à Advocacia Pública. À vista disso, após análise do marco histórico da institucionalização da Advocacia Pública na CF/88, que privilegiou o fortalecimento das instituições democráticas, é imperioso averiguar a função essencial que tal instituição desempenha. (FEIJÓ; SOUSA, 2021)

Ademais, o princípio da simetria, que é norma cogente implícita na Constituição Federal, determina, pelo entendimento do art. 29, *caput*<sup>51</sup> da Carta, determina aos Municípios

---

<sup>50</sup> Proposta de Súmula Vinculante nº 18 (PSV 18): “O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados e nos Municípios, neste onde houver, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos a teor dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.”

<sup>51</sup> 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.

quando da elaboração das respectivas Leis Orgânicas a observância obrigatória das normas estaduais e à própria constituição.

Conforme Carneiro,

esse princípio tem como definição o necessário paralelismo das normas municipais com os espectros criados, em primeiro grau, pelas normas estaduais e, em segundo grau, pela Constituição Federal nos assuntos relativos à defesa e instituição dos direitos fundamentais e da organização estatal, estrutura de poderes e órgão em respeito ao princípio da separação dos poderes. (CARNEIRO, 2019 p. 22)

Ainda, importante à iniciativa do Estado de Espírito Santo que em 2018, através da emenda constitucional nº 112/2018, alterou sua Constituição Estadual para incluir a Seção II-A e o artigo 122-A, prevendo a obrigatoriedade da criação de procuradorias municipais<sup>52</sup>.

O Estado do Rio de Janeiro já havia tido iniciativa semelhante com o projeto de Emenda Constitucional nº 57 de 2017, que encontra-se esperando parecer na Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos, desde 19/9/2019.

Nessa esteira, denota-se que os municípios não podem ficar sem um órgão permanente de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e orientação jurídica, visto que a Advocacia Pública institucionalizada e estruturada é responsável pela preservação da memória jurídica do ente federativo e do controle interno de juridicidade do agir da Administração Pública (DUTRA, 2017; MADUREIRA, 2017).

A importância da atuação do advogado concursado nos municípios e seu paralelo com as carreiras nos Estados, Distrito Federal e na União. E como a instalação compulsória de Advocacia Pública nos municípios, nos moldes preconizados expressamente no texto constitucional para União e Estados, é consequência lógica do Estado Democrático de Direito,

---

<sup>52</sup> Art. 122-A. A Procuradoria Geral é o órgão que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, privativamente, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal.

§ 1º A Procuradoria Geral tem por chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação pelo Prefeito, dentre advogados com experiência comprovada de pelo menos cinco anos de exercício profissional, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, com participação obrigatória da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 3º Lei complementar disporá sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria Geral do Município.

§ 4º Os integrantes da Procuradoria Geral do Município e da Procuradoria Geral da Câmara de Vereadores são remunerados por iguais vencimentos ou subsídios, em valor digno e compatível com sua importância para o Estado Democrático de Direito.

§ 5º Compete à Procuradoria Geral da Câmara de Vereadores a representação judicial e extrajudicial do Poder Legislativo nos atos praticados pelos seus representantes ou por sua administração interna.

em atenção à eleição constitucional do município como Ente federado e a Advocacia Pública como função essencial da Justiça.

### 2.3. RETRATO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL: OS NÚMEROS DA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI.

A previsão constitucional da advocacia pública como função essencial à justiça inaugurou uma nova visão sobre o papel do advogado do Estado.

Sob esse novo prisma foi instituída em 1993 a Advocacia-Geral da União (AGU)<sup>53</sup> e criados novos modelos de procuradorias nos Estados, atualizando a legislação já existente ou mesmo instituindo as respectivas procuradorias onde inexistentes.

Nos municípios, embora já existissem procuradorias instituídas formalmente desde antes da década de 50 do século XX, foi com o advento da Carta de 1988 que a institucionalização por lei, das procuradorias municipais, cresceu significativamente.

Destaca-se que, antes de 1987, existiam apenas 07 (sete) procuradorias institucionalizadas e, após a promulgação da Constituição a criação de procuradorias municipais cresceu exponencialmente, sendo que 83% delas tiveram a lei promulgada a partir do ano 2000 (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018).

Conforme levantamento realizado pelo Ministério da Justiça, no I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, os integrantes das Procuradorias Municipais<sup>54</sup> ingressaram, majoritariamente, na carreira a partir do ano 2000 (66,3%), e a quase totalidade após 1990. (JUSTIÇA, 2011, p. 171)

Apesar do aumento significativo no número de municípios que detêm procuradorias ou órgãos de advocacia pública instituídos por lei, ainda a maioria não conta com procurador municipal, assim entendido aquele aprovado em concurso público específico.

Esclarecedora a análise do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, publicado em 2018, promovido pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM, que traz à luz dados que expõe a realidade nos municípios do País, de onde se extrai

---

<sup>53</sup> Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.

<sup>54</sup> Embora tenha usado como base número muito reduzido de municípios em sua pesquisa, participaram, tão somente os Municípios de Aracaju/ SE, Belém/PA, Boa Vista/RR, Cachoeirinha/RS, Fortaleza/CE, Londrina/PR, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Rio Branco/AC, Santo André/SP, São Carlos/SP, Vitória/ES e Vitorino/PR. Esse diagnóstico foi fundamental para reforçar a visão quanto à essencialidade dos procuradores municipais e necessária institucionalização da advocacia de Estado nos Municípios. (JUSTIÇA, 2011, p.20)

que 65,6% dos 5.570 municípios brasileiros (3.654) não dispõem de procurador municipal ativo aprovado por concurso público específico.

A falta de advogados públicos municipais fica mais evidente quando comparadas as regiões do país: na região Norte 84,2% dos municípios não dispõe de procurador concursado; na Nordeste este número é de 77,0%; na Centro-Oeste é de 73,3%; na Sudeste é de 66,7% e, na Sul é de 37,7%. Observe-se, que mesmo a região mais rica da federação, a SUDESTE (66,7%), apresenta número pouco acima da média nacional (65,6%).

Tabela VI<sup>55</sup>

REGIÕES	% PROCURADORES CONCURSADOS
NORTE	15,80%
NORDESTE	23,00%
CENTRO-OESTE	26,70%
SUDESTE	33,30%
SUL	62,30%

Uma das alegações contrárias a institucionalização das procuradorias municipais, seria dificuldade dos municípios de pequeno porte (até 20.000 habitantes) em promover seus quadros com esses profissionais, em razão dos custos.

Conforme já analisado no presente trabalho, 68,2 % dos municípios brasileiros têm até 20.000 habitantes, sendo que: 30,6% estão na Região Nordeste; 29,5% na Região Sudeste; 24,2% na Região Sul; 8,9% na Região Centro-Oeste e, 6,9% na Região Norte.

Dessa forma, observa-se que, 53,7% destas cidades com até 20.000 habitantes estão nas Regiões Sul e Sudeste, que são, respectivamente a primeira e segunda região com mais procuradorias municipais.

Alias, destaca-se que, proporcionalmente, os municípios de médio porte (entre 50.001 e 100.000 habitantes) são aqueles que menos contam com ao menos um advogado público concursado, quase 70% e, ainda, que 6,3% das metrópoles, compreendidas com aquelas com mais 900 mil habitantes, também não tem em seus quadros procuradores concursados.

Tabela VII<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, 2018.

<sup>56</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, 2018.

MUNICÍPIOS	COM PROCURADORES CONCURSADOS	SEM PROCURADORES
Até 20.000	33,10%	66,90%
20.001 a 50.000	34,30%	65,70%
50.001 a 100.000	30,40%	69,60%
100.001 a 900.000	57,90%	42,10%
Acima 900.001	93,80%	6,30%

Necessário esclarecer que a ausência de procuradorias municipais instituídas e compostas por advogados públicos devidamente aprovados em concurso público específico, não significa ausência de profissionais para atuação jurídica e sim, que esta atividade, considerada essencial à justiça, é delegada a pessoas com outros vínculos com a administração pública.

Segundo dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, entre as procuradorias em que não há procurador concursado, a representação, judicial e extrajudicial, e a consultoria jurídica à administração municipal são feitas por advogados investidos em cargo de provimento em comissão em 75,4% dos casos. Nos demais casos, em 9% a representação e a consultoria jurídica é feita por escritórios de advocacia contratado por licitação; em 8,2% por escritórios contratados por inexigibilidade ou dispensa de licitação; em 2,2% por servidor público efetivo em desvio de função e, em 0,5% dos casos é feito por servidor público contratado em regime temporário (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018 p. 47).

Tabela VIII<sup>57</sup>

REPRESENTAÇÃO - CONSULTORIA JURÍDICA MUNICIPAL	COM PROCURADOR CONCURSADO	SEM PROCURADOR CONCURSADO
PROCURADOR EM COMISSÃO	45,70%	75,40%
ESCRITÓRIO ADVOCACIA (POR LICITAÇÃO)	6,10%	9,00%
ESCRITÓRIO ADVOCACIA (DISPENSA DE LICITAÇÃO)	16,60%	8,20%
SERVIDOR PÚBLICO (TEMPORÁRIO)	7,50%	0,50%
SERVIDOR PÚBLICO (EM DESVIO DE FUNÇÃO)	7,50%	2,20%
OUTROS	17,90%	17,90%

<sup>57</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, 2018.

Destaca-se que na maioria dos casos (75,4%)<sup>58</sup>, onde não há procurador concursado, a advocacia pública municipal é exercida por advogados investidos em cargos em comissão, em afronta a própria natureza do cargo.

A Constituição, ao prever a possibilidade de criação dos cargos em comissão, exceção à regra do concurso público prevista no inciso II, do artigo 37<sup>59</sup>, reservou-os às funções de chefia e assessoramento, como forma de possibilitar que as funções estatais de índole política pudessem ser exercidas por pessoas alinhadas às diretrizes políticas e de confiança do chefe do poder.

Conforme Zockun (2012, p. 258),

Há, no entanto, certas atividades públicas que, por determinação constitucional, exigem do nomeado comprometimento político, lealdade e afinidade à autoridade nomeante e às diretrizes políticas por ela estabelecida. Estas atividades estão alocadas nos cargos de provimento comissionado e nas funções de confiança.

Entretanto, continua Zockun (2012), há outras atividades públicas que, por seu caráter técnico e profissional, cujo desempenho da função pública é estritamente objetivo, devem ser exercidas por aqueles que se revelem tecnicamente mais capazes de satisfazer o interesse público, selecionados, nos termos da Constituição, por concurso público<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> A segunda forma mais comum de se realizar a representação jurídica dos municípios que não contam com procuradores concursados é a contratação de escritórios de advocacia (17,2%), também não escapa de críticas, seja pela forma de contratação – muitas vezes feita com dispensa de licitação fora dos casos autorizados pela Lei 9.666/94 -, seja pelos diversos casos envolvendo escândalos de mau uso do dinheiro povoam jornais locais e, as vezes até mesmo a imprensa nacional, destacando-se recentemente, o caso em apuração pelo Tribunal de Contas da União, em que verbas do Fundeb teriam sido usadas para pagamento de escritórios de advocacia contratados por município, conforme matéria jornalística disponível em intitulada “**Dinheiro da educação para cidades pobres, R\$ 332 mi do Fundeb vão parar na mão de advogados**” disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/12/dinheiro-da-educacao-para-cidades-pobres-r-332-mi-do-fundeb-vaio-parar-na-mao-de-advogados.shtml>>

<sup>59</sup> 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 cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>60</sup> A impossibilidade de servidores comissionados desempenharem funções reservadas à cargos técnicos foi objeto de recente análise pelo Superior Tribunal de Justiça que entendeu, no julgamento dos **AgInt no REsp 1.850.547/PR** e, 1.511.053/SP, que essa prática configuraria ato de improbidade administrativa, por violação do artigo 37, II da Constituição.

**EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES COMMISSIONADOS. FUNÇÕES DESEMPENHADAS CUJOS CARGOS DEVERIAM SER PROVIDOS POR REGULAR CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. REVISÃO DAS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL A QUO COM ARRIMO NO CENÁRIO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS.

A advocacia pública é uma das funções técnicas e, na qualidade de essencial a administração da justiça é qualificada como uma carreira típica de Estado.

Por isso não pode ser legitimado, um agente ocupante de cargo em comissão, para exercê-la. Nas palavras de Zockun (2012, p. 258/259),

*Primeiro* porque isso contrariaria o preceito constitucional exigente de concurso para o preenchimento de cargos e empregos volvidos à satisfação do interesse público por meio de atividades de índole técnica. *Segundo* porque, se isso fosse possível, admitir-se-ia que o exercício de uma função técnica está umbilicalmente associado (e serviente) ao alinhamento ideológico e político do ocupante às diretrizes (políticas) do nomeante. E isso romperia com o postulado da igualdade, da impessoalidade, da probidade e da eficiência no trato da coisa pública.

As regras previstas no artigo 37, da Constituição de 1988, se aplicam à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma, a investidura, por concurso público, em nos cargos próprios da advocacia pública não podem ficar adstrita somente àqueles expressamente relacionados nos artigos 131 e 132, CF/88.

Esse sentido, Zockun ao tratar especificamente da advocacia pública municipal, assevera que “a *representação judicial* e a *consultoria jurídica* dos municípios brasileiros não podem ser atribuídas a servidores ocupantes de cargos de provimento comissionado”, sob pena de se violar a regra constitucional do artigo 37, II (ZOCKUN, 2012, p.259).

Outra questão que merece observação é o cotejamento do valor médio da remuneração nos municípios com procuradores concursados e sem, é possível verificar que a média da remuneração dos comissionados e dos escritórios de advocacia é maior do que a dos procuradores concursados. A maior diferença é observada entre os municípios com porte entre 20.001 e 50.000 habitantes, onde os advogados não concursados recebem, em média, 18% a mais do que os procuradores concursados, entre os municípios com habitantes entre 50.001 e 100.000 essa diferença é de 9% e, entre os municípios com população de até 20.000 habitantes a diferença é de 4%, sempre a favor dos não concursados. (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018, p. 61/62)

---

IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL, DIVERGINDO DO RELATOR, SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO.

(AgInt no REsp 1511053/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/06/2020, DJe 06/08/2020)



Tabela IX<sup>61</sup>

MUNICÍPIOS	COM PROCURADORES CONCURSADOS	VALOR MÉDIO REMUNERAÇÃO	SEM PROCURADORES	VALOR MÉDIO REMUNERAÇÃO
Até 20.000	33,10%	R\$ 4.320,39	66,90%	R\$ 4.486,06
20.001 a 50.000	34,30%	R\$ 4.875,68	65,70%	R\$ 5.747,71
50.001 a 100.000	30,40%	R\$ 5.945,83	69,60%	R\$ 6.456,55
100.001 a 900.000	57,90%	N/D	42,10%	N/D
Acima 900.001	93,80%	N/D	6,30%	N/D

A diferença da remuneração entre municípios que tem ou não em seus quadros advogados públicos municipais fica mais evidente quando comparadas as regiões do país: na Norte o valor médio é de R\$ 8.815,50; na Nordeste é de R\$ 7.908,43; na Centro-Oeste é de R\$ 7.644,51; na Sudeste é de R\$ 6.312,53 e, na Sul é de R\$ 6.223,66. Observe-se, os valores médios de remuneração são inversamente proporcionais à porção de municípios que contam com procurador concursado para a carreira por região.

Tabela X<sup>62</sup>

REGIÕES	% PROCURADORES CONCURSADOS	VALOR MÉDIO REMUNERAÇÃO (ACESSO)
NORTE	15,80%	R\$ 8.815,50
NORDESTE	23,00%	R\$ 7.908,43
CENTRO-OESTE	26,70%	R\$ 7.644,51
SUDESTE	33,30%	R\$ 6.312,53
SUL	62,30%	R\$ 6.233,66

Note-se que a maior remuneração média (R\$ 8.815,50) é a da Região Norte, onde apenas 15,8% dos municípios tem advogado público concursado e a menor remuneração (R\$ 6.223,66) encontra-se na Região Sul, onde 62,3% dos municípios já contam com ao menos um procurador concursado. Mesmo a região mais rica da federação, a Sudeste, tem o penúltimo valor de remuneração média, que é apenas 1,43% maior do que a da Região Sul.

Assim, os números acima afastam a equivocada percepção de que municípios com menor população não poderiam arcar com os custos de uma advocacia pública dotada de servidores selecionados por concurso público, na forma da Constituição Federal.

<sup>61</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, 2018.

<sup>62</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, 2018.

Outra esclarecedora comparação é a relação entre municípios com procurador concursado por índice de desenvolvimento humano; dos municípios com IDH-M baixo, 75,9% não contam com procuradores concursados, já entre os com IDH-M médio, são 69,6% deles e, dos com IDH-M alto, 54,3%. Da análise de algumas características desses municípios permite identificar que “grupos de municípios que apresentam maiores níveis de desenvolvimento humano e de qualidade da gestão pública apresentam também maiores proporções de municípios com ao menos um procurador concursado” (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2018, p. 37).

Tabela XI<sup>63</sup>

IDH - MUNICIPAL	COM PROCURADORES CONCURSADOS	SEM PROCURADORES CONCURSADOS
BAIXO	24,10%	75,90%
MÉDIO	30,40%	69,60%
ALTO	45,70%	54,30%
Índice de desenvolvimento humano municipal - 2010		

A correlação entre IDH Municipal e a existência de procuradores pode ser reforçada pela análise de que as Regiões Sul e Sudeste, que detém maior número de municípios com procuradores concursados, também são as regiões que possuem níveis mais elevados de desenvolvimento humano.

Mesma relação há entre índices de qualidade da gestão pública e a existência de procuradores municipais.

Tabela XII<sup>64</sup>

INDICADOR QUALIDADE GESTÃO PÚBLICA (IGM-CFA)	COM PROCURADORES CONCURSADOS	SEM PROCURADORES CONCURSADOS
BAIXO	32,00%	68,00%
MÉDIO	36,90%	63,10%
ALTO	54,20%	45,80%
Índice governança municipal - Conselho Federal de Administração		

<sup>63</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, 2018.

<sup>64</sup> Tabela produzida pela autora com base nos dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, 2018.



### 3. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL: EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.

Sabido que instado um tribunal delibera em momentos específicos, influenciado por fatores que, via de regra, a precedem. Portanto, a deliberação e decisão se projetam no tempo e influenciam deliberações futuras, até que nova legislação ou interpretação a modifique.

A criação de um sistema de precedentes vinculantes, propensos a produzir decisões menos fragmentadas, pelo menos em tese visa facilitar a identificação não apenas de resultados, mas também de argumentos vinculantes, mesmo que não haja consenso sobre a real significação da vinculação de precedentes.

Assim, emerge legítima dúvida se, deliberada e decidida a inconstitucionalidade de uma lei pelo STF cujos efeitos vinculantes impedem sua aplicação por outras esferas do Poder Judiciário, estes efeitos se restringem apenas no confronto objetivo entre constitucional em face do inconstitucional ou compreende, ainda, os argumentos e fundamentos da decisão.

Para (SILVA, 2021),

Essa pergunta é legítima em razão do processo decisório do tipo *seriatim*, adotado pelo STF, no qual não há propriamente uma opinião da corte, com uma fundamentação decisória única, mas tão somente votos individuais, com argumentos e fundamentos individuais.

Indagados acerca da possibilidade de construção de um sistema de precedentes vinculantes no STF, quase todos os ministros narraram haver uma grande dificuldade nesse âmbito:

Eu diria que [a forma de decisão] torna extremamente difícil a construção de um sistema de precedentes, porque nem sempre é claro o que exatamente foi decidido. (ministro E)

Há muita gente que, embora esteja no tribunal há muito tempo, ainda não domina essa coisa, acha que ele escreve a ementa com os fundamentos que ele eventualmente colocou no seu voto. Isso não traduz obviamente [o inteiro teor da decisão]. (ministro B)

Às vezes nós podemos ter onze razões diferentes. É por isso que eu digo que é difícil formar um sistema [de precedentes], como seria o ideal. Isso facilitaria para dar vinculação não apenas às conclusões, mas aos fundamentos, que no fundo são o mais importante. (ministro D)

Por causa da retórica fica tudo muito difícil... aí surge aquela discussão se aquilo é um precedente ou um *obiter dictum*. Entra naquele negócio interminável “não, mas isso daí não foi uma decisão, isso daí foi um *obiter dictum* do fulano que foi para ementa, mas a ementa não foi uma decisão”, aí embola tudo. (ministro R)

O sistema de precedentes passa a ser extremamente dúbio, frágil. (ministro T)”

Prosseguindo, afirma que

Pouquíssimos ministros externaram visão distinta. O ministro G, porque entende que apenas a conclusão da decisão, e não seus fundamentos, vincula:

No sistema brasileiro, a gente leva em consideração a conclusão. [...] O que vai firmar o precedente é a conclusão do voto. (ministro G)

E o ministro I, para o qual o STF não deve levar tão a sério seus precedentes, porque “cada caso é um caso”:

Eu, cada vez mais, me convenço de que cada caso é um caso. Tirando os casos de matéria tributária, criminal, que são aqueles casos rotineiros, eu acho que cada caso é um caso e não dá pra se fiar em precedentes. (ministro I)

A partir deste cenário que expressa realidade “real” do processo decisório em contraposição ao cenário idealizado, importante para apreciação da evolução das Procuradorias Municipais, ou seja, a Advocacia Pública Municipal na visão jurisprudencial dos Tribunais, especialmente no STF, considerar além do teor do contido nas Ementas do *decisum* que direta ou indiretamente apreciaram o tema, o contido nos votos, seus fundamentos. Nas palavras de um dos Ministros da Suprema Corte Brasileira, registradas anteriormente no trabalho de SILVA: “Isso facilitaria para dar vinculação não apenas às conclusões, mas aos fundamentos, que no fundo são o mais importante. (ministro D)”

Neste sentido, como no preenchimento de um mosaico, a cronologia decisória assume destacada importância porque permite constatar a existência de um trilhar seguro e definido, com olhar sistêmico, sobre o impacto das Procuradorias Municipais no projeto brasileiro de Estado Democrático de Direito.

### 3.1. DAS DECISÕES DO STF SOBRE A ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL.

Embora o Supremo Tribunal Federal ainda não tenha, até agora, deliberado e decidido específica e diretamente sobre a obrigatoriedade dos municípios criarem Procuradorias Municipais, destaque-se que pelo menos em três ocasiões com julgamentos concluídos e outro em tramitação, trazidos à colação, a Corte fortalece fundamentos indicativos de sua evolução interpretativa do tema.

A primeira a merecer destaque foi proferida no Recurso Especial 225.777, originário de Minas Gerais, que chegou à Corte Suprema em 26 de março de 1998 e tramitou por quase de 12 anos até seu julgamento em 2011.

Na oportunidade, o Ministro Relator, contrariando a então jurisprudência da Corte, sustentou que o Ministério Público não ostentava legitimidade para propor ação civil pública quando o pleiteado comportava ação popular.

Em voto divergente, o Relator para o acórdão defendeu que por falta de previsão constitucional expressa sobre órgão da advocacia pública municipal legitimava o Ministério

Público para atuar em casos de defesa do patrimônio público, assentando no item 3 da Ementa<sup>65</sup>, que a “ausência de previsão, na Constituição Federal, da figura da advocacia pública municipal, a corroborar tal entendimento” (STF, 2011).

Nesta assentada a Corte, diante da literalidade do texto constitucional, já que a referida obrigatoriedade da criação da Advocacia Pública Municipal não era objeto da lide, decidiu pela legitimidade do Ministério Público para ajuizamento de ação civil pública visando à condenação de agente público ao ressarcimento dos danos por sua atuação ao erário público. Se outra fosse a decisão, no caso concreto, o Estado não teria condições de buscar o ressarcimento almejado por falta de legitimação ativa para representá-lo.

Portanto, a decisão não se debruçou sobre Advocacia Pública Municipal e sua simetria constitucional com os demais Entes federado, restringindo-se o Relator do acórdão, em pouco menos de dois parágrafos, a citar a expressa previsão constitucional sobre a Advocacia Geral da União, Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal e a ausência das Procuradorias Municipais, registrando:

Ressalte-se, em arremate, que não há previsão, na Constituição Federal, da obrigatória instituição da figura da advocacia pública no âmbito dos municípios brasileiros reforça, ainda mais, essa convicção, na medida em que muitos desses não contam com adequado serviço próprio de assessoria jurídica, o que torna imprescindível a atuação do Ministério Público, tal como se deu na hipótese em análise nestes autos. (STF, 2011, p.31)

Após este julgamento, as demandas que chegaram à Corte envolvendo a instituição de Procuradorias Municipais dotadas de advogados cujo ingresso na carreira se desse mediante concurso público de provas e títulos foram decididas monocraticamente e, somente uma foi apreciada pela Turma (Ag.Reg.RE 893.694/SE<sup>66</sup>), todas inclinadas à desnecessidade por parte

---

<sup>65</sup> EMENTA Recurso Extraordinário. Processo Civil. Ação civil pública ajuizada por membro do Ministério Público estadual julgada extinta por ilegitimidade ativa e por se tratar de meio inadequado ao fim perseguido.

1. O Ministério Público detém legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública intentada com o fito de obter condenação de agente público ao ressarcimento de alegados prejuízos que sua atuação teria causado ao erário.

2. Meio processual, ademais, que se mostra adequado a esse fim, ainda que o titular do direito, em tese, lesado pelo ato não tenha proposto, em seu nome próprio, a competente ação de ressarcimento.

3. Ausência de previsão, na Constituição Federal, da figura da advocacia pública municipal, a corroborar tal entendimento.

4. Recurso provido para afastar o decreto de extinção do feito, determinando-se seu regular prosseguimento.

(RE 225777, Relator(a): EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011, DJe-165 DIVULG 26-08-2011 PUBLIC 29-08-2011 EMENT VOL-02575-01 PP-00097)

<sup>66</sup> E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (Ag.Reg. RE 893.694/SE – Rel. Min. Celso de Mello – 2ª Turma – Sessão Virtual de 14 a 20/10/2016. V.U.)

dos gestores municipais da observância das regras e princípios constitucionais aplicáveis aos demais Entes.

A segunda, que apreciou o Recurso Especial 663.696, também originário de Minas Gerais, ajuizada pela Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte (APROMBH), foi recebido pela Corte em outubro de 2008, e decidido em 28 de fevereiro de 2019, gravada com repercussão geral.

Ao enfrentar questão sobre o teto remuneratório dos procuradores municipais a Corte declarou que a Advocacia Pública Municipal integra o rol das funções essenciais à Justiça, equiparando-a a Advocacia Geral da União e as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal. Portanto, reconheceu o Supremo Tribunal Federal o imbricamento dos artigos constitucionais para dar concretude ao entendimento de equiparação de órgãos entre os Entes, constituindo marco na trajetória do STF tendente a confirmar o impacto das Advocacias Públicas Municipais no projeto brasileiro de Estado Democrático de Direito. Da tese (repercussão geral):

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. (STF, 2019, Tema 510)

A Tese foi aprovada por 7 a 2 votos, ausente/impedido 2 Ministros. Em razão da importância do tema abordado no recurso, figuraram como *amicus curie* a Associação Nacional de Procuradores Municipais, o Conselho de Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Nacional dos Procuradores Municipais e a Confederação Nacional dos Municípios.

Com a exceção da Confederação Nacional dos Municípios que, diante da ausência de previsão expressa nos artigos 131 e 132 da Constituição sobre Procuradorias Municipais, não seria possível compreender Procuradores Municipais nos termos previstos parte final do inciso XI do artigo 37 do texto constitucional.

Todos os demais, na esteira da APROMBH, sustentaram que a interpretação literal do artigo 37, inciso XI, não se sustentava em interpretação teleológica e sistemática dos dispositivos que versam sobre a Advocacia Pública na Constituição Federal.

Da fundamentação do *decisum* merece reprodução o seguinte:

“Os defensores da orientação de que os procuradores municipais estão sujeitos ao teto dos servidores municipais, isto é, ao subsídio do Prefeito, embasam-se no raciocínio de não haver, na Constituição, qualquer dispositivo que regulamente ou preveja a carreira dos Procuradores Municipais, razão pela qual não haveria como se entender que os “Procuradores” referidos na parte final do inciso XI do art. 37 da CF/88 abarquem os da esfera municipal. Assim, sustentam que a aplicabilidade da referida norma, no tocante à Advocacia Pública, estaria relacionada, apenas, aos Procuradores Estaduais e Distritais, diante da remissão, ali contida, ao limite fixado para os desembargadores, não havendo, na organização administrativa municipal, cargo similar. Outra pretensão de justificar tal tese guia-se pela argumentação 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. Essa, no entanto, não é a melhor exegese a ser conferida ao inciso XI do art. 37 da Constituição da República por esta Suprema Corte. Como bem pontuado nas razões do Recurso Extraordinário, entender nesse sentido seria contrariar a organicidade da Constituição, haja vista que não há razões jurídicas para tanto, incidindo, quando muito, infundadas argumentações financeiras ou políticas para tal discriminação dirigida aos Procuradores Municipais” (STF, 2019, p. 13/14).

Para Corte, as disposições pertinente a Advocacia Pública são aplicáveis as Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior: 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 atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial. (STF, 2019)

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. (STF, 2019, p. 17)

Ainda, reconheceu a Suprema Corte que “os integrantes da Advocacia Pública, muito além de serem servidores público, exercem típica função de Estado” (SAHARA, 2009, p. 198) e, assim, devem atuar desvinculados das questões político-partidárias e livre das ingerências do Poder Executivo.

A terceira decisão trazida à apreciação foi proferida nos autos da ação direta de inconstitucionalidade ADI 6.053, proposta pela então Procuradora-Geral da República, visando declarar a inconstitucionalidade de parte do texto do Código de Processo Civil (artigo 85, §19) e do Estatuto da OAB (art. 23 da Lei 8.906/1994) relativamente ao pertencimento dos honorários advocatícios nas causas em que for vencedor o ente público. E, também, os



artigos 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016 sobre os honorários advocatícios da Advocacia Geral da União.

Esta foi a última decisão em que a advocacia pública municipal foi expressamente mencionada. Distribuída em 18/12/2018 foi julgada virtualmente 20/6/2020. No julgamento, o Ministro Relator convenceu-se da inconstitucionalidade dos dispositivos em razão da impossibilidade de se compatibilizar os honorários advocatícios com o regime de subsídios, devendo ser pagos somente aos advogados privados. Vencido, o Relator para o acórdão proveu parcialmente a ação conferindo interpretação conforme a Constituição aos artigos 85, §19, do Código de Processo Civil, art. 23 da Lei 8.906/1.994 e 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecendo que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não pode exceder o teto remuneratório previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

Em seu voto o Ministro Roberto Barroso, que acompanhou a divergência, fez referência expressa sobre o posicionamento anterior da Corte de que a Advocacia Pública Municipal, ao lado dos seus congêneres dos demais Entes, é reconhecida como função essencial à justiça.

Da participação de diversas entidades como *amicus curie*, destaca-se o da Associação Nacional de Procuradores Municipais (ANPM), trouxe informações sobre a importância dos honorários advocatícios, verba que não integra o erário público, na estruturação das procuradorias nos municípios de médio e pequeno porte. Segundo ela, parte considerável dos municípios brasileiros, no avanço da necessária implantação e estruturação da Advocacia Pública, tem alegado ausência de verbas suficientes para fazer frente ao pagamento das remunerações. Por isso, segundo a Associação, a combinação da remuneração pública com a percepção dos honorários de sucumbência, verba extraorçamentária, seria a solução encontrada, por esses Entes, para atrair profissionais qualificados e interessados em exercer o *múnus publico*.

Utilizando os dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, a ANPM, apontou que em 53,4% dos municípios com os serviços jurídicos prestados por advogados públicos já distribuíam honorários sucumbências, enfatizando:

por meio do ingresso de profissionais qualificados e de sua permanência no serviço público, incrementa-se a segurança jurídica da atuação da administração, o que produz impacto fiscal positivo e confere efetividade às políticas públicas. Os interesses da administração e do servidor convergem. Uma decisão judicial que impedisse a organização da defesa e da consultoria jurídica dos municípios nesses termos produziria, em muitos casos, resultados absolutamente indesejáveis.

Um quarto julgamento, ainda não concluído, já obteve no plenário virtual maioria da Corte, sendo que os seis Ministros que já votaram acompanharam o voto do Relator, Ministro Roberto Barroso. Trata-se da ação direta de constitucionalidade 45 (ADC 45), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que tem por objeto os artigos 13, V e 25, II, da lei 8.666/1993 (“antiga lei de licitações”)<sup>67</sup> na contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação.

No provimento parcial do pedido, o Relator em sua Ementa<sup>68</sup> assentou que:

<sup>67</sup> O artigo 193, II da Lei nº 14.133/2021 previu a revogação da Lei nº 8.666/93, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial da nova legislação.

“Art. 193. Revogam-se: I - os [arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), na data de publicação desta Lei;

II - a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.”

<sup>68</sup> **Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 13, V, E 25, II, DA LEI Nº 8.666/1993. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

1. Ação declaratória de constitucionalidade dos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, que trata da qualificação dos serviços técnicos profissionais especializados e das hipóteses de inexigibilidade de licitação. Alegação de que tais normas dão ensejo a controvérsias judiciais nos casos de contratação direta de serviços advocatícios.

2. Constitucionalidade dos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993: disciplina legal da matéria que regulamenta com critérios razoáveis o art. 37, XXI, da CF.

3. Necessidade de conferir segurança jurídica à interpretação e aplicação dos dispositivos legais objeto da presente ação, mediante o estabelecimento de critérios e parâmetros dentro dos quais a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, estará em consonância com os princípios constitucionais da matéria, especialmente a *moralidade*, a *impeccabilidade* e a *eficiência*. Precedentes: Inquérito 3.074, j. em 26.08.2014; MS 31.718, j. em 16.05.2018.

4. *Necessidade de procedimento administrativo formal* (art. 26 da Lei nº 8.666/1993). Como todos os contratos celebrados mediante inexigibilidade de licitação, também a contratação direta de serviços advocatícios sob esse fundamento deve observar, no que couber, as exigências formais e de publicidade contidas na legislação de regência, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

5. *Notória especialização do profissional a ser contratado* (art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993). A escolha deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado ( e.g. formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, experiência bem-sucedida em atuações pretéritas semelhantes).

6. *Natureza singular do serviço* (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos. Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006.

7. *Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público*. A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.

8. Contratação pelo preço de mercado. Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmem objetividade à análise (e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo).

9. Parcial procedência do pedido, conferindo-se interpretação conforme a Constituição aos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993. Fixação da seguinte tese: “São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade

[...] conferindo-se interpretação conforme a Constituição aos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993. Fixação da seguinte tese: “São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado

Ainda, da Ementa do Relator merece especial atenção o consignado no item 7:

*Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público. A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública. (grifos nossos)*

As palavras tem sentido. A Corte Suprema ao afirmar de forma peremptória que os artigos 131 e 132 da Carta da República impõem, como regra, que a representação jurídica das entidades federativas, portanto a dos municípios, inclusive, se dê por Advogados Públicos, e somente em casos excepcionais por advogados privados, caminha no sentido de consolidar a obrigatoriedade dos municípios criarem Procuradorias Municipais. É entendimento que emerge da parte final do item 9 da Ementa do Relator ao referir-se entre outras a “(i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público” e não a ausência do quadro funcional.

### 3.2 A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E O RECONHECIMENTO DA ADVOCACIA PÚBLICA.

Nos últimos quase 10 anos, desde a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 225.777, ocorrem alterações legislativas que buscaram dar maior relevância e importância advocacia pública como um todo, prestigiando a sua missão constitucional de defensor do Estado Democrático de Direito e garante das políticas públicas.

---

de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado” .

O Estado, em sentido *lato*, na organização constitucional do país como Estado Democrático de Direito (artigo 1º, da Constituição Federal)<sup>69</sup>, deve se submeter à vontade do povo e a vontade da lei. No contexto dessa dupla submissão, o Estado Democrático é aquele em que Administração Pública está adstrita à finalidade de realizar o interesse público. (SHREIBER, 2017, p. 20/21)

Ainda, some-se a esse contexto que, ao erigir o administrado à condição de cidadão a Constituição Federal de 1988, nesse aspecto, transforma o direito administrativo de, somente um meio de garantia do administrado, a um instrumento para melhor atendimento dos interesses coletivos.

Para Shreiber,

O regime jurídico administrativo que tipifica o direito administrativo e que foi desenvolvido com a finalidade de posicionar verticalmente a Administração nas suas relações jurídicas com vistas à “persecução monopolista do interesse público” igualmente, recebeu a confluência das sucessivas etapas históricas pelas quais passou o direito administrativo, para incorporar o direito do cidadão em face do Estado, esse agora enquanto colaborador e parceiro na realização do interesse público, em uma posição horizontalizada. (2017)

Esse avanço do direito administrativo ocorreu em reflexo ao avanço do direito constitucional, cujo sistema de interpretação tradicional<sup>70</sup> deixou de ser satisfatório, seja quanto ao papel da norma – onde se verifica que nem sempre se encontra a solução para os problemas jurídicos no relato abstrato na mesma -, seja no papel do juiz – onde não cabe mais, somente, o conhecimento técnico jurídico para a solução contida no enunciado normativo (BARROSO, 2015).

Entende Barroso que, nessa nova sistemática o interprete da norma torna-se coparticipante do processo de criação do direito, “complementa o trabalho do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis” (2015, p. 12).

<sup>69</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...).

<sup>70</sup> Nas palavras de Barroso, “a interpretação jurídica tradicional não está derrotada ou superada como um todo. Pelo contrário, é no seu âmbito que continua a ser resolvida boa parte das questões jurídicas, provavelmente a maioria delas. Sucede, todavia, que os operadores jurídicos e os teóricos do Direito se deram conta, nos últimos tempos, de uma situação de carência: as categorias tradicionais da interpretação jurídica não são inteiramente ajustadas para a solução de um conjunto de problemas ligados à realização da vontade constitucional. A partir daí deflagrou-se o processo de elaboração doutrinária de novos conceitos e categorias, agrupados sob a denominação de nova interpretação constitucional, que se utiliza de um arsenal teórico diversificado, em um verdadeiro sincretismo metodológico.”

E continua, “No modelo convencional, as normas são percebidas como regras, enunciados descritivos de condutas a serem seguidas, aplicáveis mediante subsunção” (BARROSO, 2015, p. 11-12).

Nesse cenário, a dogmática da interpretação constitucional passa a envolver novas categorias como os princípios, as colisões de normas constitucionais e direitos fundamentais, a ponderação e a argumentação, associada ao efeito expansivo das normas constitucionais, que através de seu conteúdo material e axiológico, irradia-se com força normativa para a constitucionalização do direito administrativo (BARROSO, 2015).

Entende (SHREIBER, 2017) que “ao considerar a nova dogmática administrativa, agora constitucionalizada, é inevitável o enfrentamento dos paradigmas da clássica dogmática administrativa. Com efeito, é indubitável que o ponto de partida da discussão se dê a partir da noção de interesse público”.

E, conclui que com base na constitucionalização do direito administrativo o agir passa a não estar mais vinculados somente à lei, mas a um “bloco de constitucionalidade” ou “princípio da juridicidade administrativa”, sendo, portanto, que

a subordinação da Administração Pública não é apenas à lei formal e de forma literal. Deve haver o respeito à legalidade, sim, todavia encartada no plexo de características e ponderações que a qualificam como sistematicamente justificável, com contornos mais abrangentes, atribuindo como parâmetro de atuação da Administração também os princípios constitucionais e as exegeses ampliativas dos direitos fundamentais consagradas pela doutrina e jurisprudência (SHREIBER, 2017, p. 23).

A necessária modificação da forma de relacionamento entre o Estado e cidadão, como o aperfeiçoamento do canal de diálogo, de forma a tornar a tomada de decisões mais transparente e acessível, proporcionando maior estabilidade às relações entre Estado e sociedade, tem por objetivo final o atendimento dos direitos e garantias fundamentais assentados no texto constitucional.

Nesse sentido, é necessário revisar as categorias sob o prisma das “transformações paradigmáticas que conduzem ao controle mais dialógico, democrático e conciliatório, menos unilateral e preso à legalidade estrita”, pois a nova concepção de Estado-Sociedade não comporta mais a rigorosa separação Estado/Cidadão, exigindo uma relação em “recíproca coordenação, como incentivo ao espírito de colaboração e de pacífica coexistência e participação” (SCHREIBER, 2017)

Aliás, sob esse espírito, principalmente a partir de 2015, é que foram implementadas alterações legislativas visando à institucionalização de soluções de controvérsias entre o cidadão e a Administração Pública de forma democrática e dinâmica, com vistas a equilibrar e conciliar os interesses do particular com o da Administração, buscando a boa, correta e justa

governança dos contratos submetidos à égide do direito administrativo, para a consecução das atividades-fim do Estado.

Essa busca encontra respaldo no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 que enuncia a vontade do Estado Brasileiro que instituído como Democrático de Direito, tem por finalidade:

“assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, [s.d.]

Embora o preâmbulo não integre o texto constitucional, é certo que dele se extraí elementos indicativos de interpretação e a visão do constituinte originário e seus objetivos. Dessa forma, analisando-o em conjunto com os princípios fundamentais constantes no Título I da Carta, entende-se que a pretensão da sociedade brasileira é a redução de litígios, buscando a situação de pacificação social que permita a que permita a construção de uma sociedade plural, harmônica, livre, justa, solidária, em que sejam possíveis o desenvolvimento nacional e a realização do bem de todos. Por certo, a redução de litígios deve “envolver as relações dos integrantes do Estado e destes contra o Estado, na medida em que dizem respeito diretamente à vida das pessoas” (SHREIBER, 2017 p. 26).

Em 2015 cocorreram alterações legislativas muito importantes e significativas. Em 16 de março com a promulgação da Lei nº 16.105/2015, o novo Código de Processo Civil, que trouxe como norma fundamental a busca pela solução consensual dos conflitos (art. 3º, §2º e §3º) e, determinou a criação de câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, à União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios. Em 26 de maio, a Lei 13.129/2015 que alterou a lei de arbitragem (lei nº 9.307/1996) e permitiu expressamente a utilização desse meio de resolução de conflitos pelo Poder Público, relativamente aos direitos patrimoniais disponíveis e, no mês seguinte, em 26 de junho, a Lei nº 13.140/2015, que versa sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Caminharam, essas normas, no sentido de se incentivar o consensualismo, estimulando e priorizando as negociações e a autocomposição de conflitos, com evidente objetivo de incentivar uma mudança do pensamento jurídico brasileiro, viciado em promover a judicialização por qualquer desentendimento (ESTEFAM 2018, P. 26) e, priorizar a atuação

da Advocacia Pública da defesa do interesse público e, em última análise, do Estado Democrático de Direito.

A criação de câmaras de mediação e conciliação previstas no Código de Processo Civil (art. 174) tiveram, na Lei de Mediação, sua importância reafirmada.

Na lei especial, a criação dessas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, deve sua vinculação aos respectivos órgãos da Advocacia Pública, com competência para (i) dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; (ii) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; (iii) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (art. 32, caput).

Infelizmente, a lei condicionou a vinculação ao órgão da Advocacia Pública com o termo “onde houver”, referindo-se claramente ao caso dos municípios. Infelizmente, porque, seria uma oportunidade de se avançar, com mais ênfase, na necessária estruturação dos municípios. Pelo texto legal, os referidos entes, já desprovidos do adequado assessoramento jurídico, também estarão sem adequada utilização desse importante instrumento para a diminuição da litigiosidade.

Se não houvesse importância da análise jurídica pela Advocacia Pública, não haveria necessidade da lei vincular as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos aos seus respectivos órgãos.

As legislações que tratam da consensualidade envolvendo o Poder Público, ainda, estabelecem parâmetros sobre quais questões e direitos podem ser objeto de cada um dos institutos, o que, por consequência, depende de análise técnica e jurídica, seja para identificar os direitos patrimoniais disponíveis, no caso da arbitragem, seja para identificar o interesse e a possibilidade ou não de realização da audiência disciplinada no artigo 334 do Código de Processo Civil, por exemplo.

A adoção da busca pela solução consensual dos conflitos, não significou que o Código de Processo Civil (CPC) abandonou as questões de judicialização envolvendo o Poder Público. Muito pelo contrário, desde sua discussão, no Senado Federal, a Comissão de Jurista, responsável pelo seu anteprojeto, debruçou-se sobre as questões relativas à Fazenda Pública em juízo.

Assim, a Advocacia Pública acabou ganhando um Título próprio, dentro do Livro III que trata dos Sujeitos do Processo<sup>71</sup> e, ainda, com determinação de diversas prerrogativas dos

---

<sup>71</sup> LIVRO III - DOS SUJEITOS DO PROCESSO (...)  
TÍTULO VI - DA ADVOCACIA PÚBLICA

entes públicos ou seus procuradores, em regras esparsas pelo código (arts. 77,§2º e §8º; 85, §3ª e §19; 91; 17; 220; 242,§ 3º; 269, §3º; 496; 1.050 e, 1.059).

Destaca-se a regra do artigo 182, do CPC, que, em obediência às normas constitucionais dos artigos 131 e 132, determina que incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

Da redação do dispositivo é possível extrair que compete, de forma exclusiva, à Advocacia Pública, a representação judicial dos entes públicos, inclusive da Administração indireta<sup>72</sup>.

Essa representação, da advocacia pública das pessoas jurídicas de direito público interno, é feita sem mandato e sem procuração, por expressa determinação constitucional e legal. É uma excepcionalidade à regra do artigo 104 do Código de Processo Civil, que determina que o advogado não será admitido a postular sem procuração (salvo para evitar preclusão, decadência ou prescrição, ou para praticar ato considerado urgente) e, a regra do artigo 5º da Lei 8.906/94 (Estatuto da OAB). Pois, como não existe relação contratual no exercício da Advocacia Pública<sup>73</sup>, não são a ela aplicáveis às regras de direito civil que disciplinam a responsabilidade contratual. (BATISTELA, 2019 p. 367)

Ou seja, por trata-se de atividade de Estado, desempenhada por advogado admitido após concurso público de provas e títulos, não depende da outorga de mandato de

Art. 182. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

§ 1º A intimação pessoal far-se-á por carga, remessa ou meio eletrônico.

§ 2º Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público.

Art. 184. O membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções

<sup>72</sup> Quanto a representação dos Municípios, importante a ressalva feita por Cunha que, “não obstante os termos do mencionado art. 182, o art. 75, III, do CPC mantém uma regra antiga no sistema brasileiro, ao dispor que o Município será representado em juízo, ativa e passivamente, por seu prefeito ou procurador. Bem se poderia ter, seguindo o disposto no art. 182 do CPC, adotado a mesma regra existente para a União e para os Estados, cometendo aos procuradores a representação dos Municípios. Só que, ao lado dos procuradores, conferiu-se igualmente aos prefeitos a *representação* dos Municípios em juízo.” (CUNHA, 2020, P. 44/45)

<sup>73</sup> Em relação às Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal, importantes precedentes do STF (destacando-se: ADI 4.843 MC-ED-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, v.u., j. 11/12/2014; ADI 4.261, RE. Min. Ayres Brito, v.u., j. 02//2010 e, ADI. 1.679, Rel. Min. Gilmar Mendes, v.u., j. 08/10/2003), assentaram que as atribuições de representação judicial e assessoramento jurídico dos entes e a fiscalização da legalidade interna deve ser exercida, em caráter exclusivo, por procuradores admitidos por concurso público.



representação judicial do chefe do Poder Executivo, inclusive como forma de preservar a autonomia técnica e independência do advogado público, que, ao contrário do advogado privado, deve sempre estar pautado pelo princípio da legalidade em sentido amplo e, zelar pela aplicação das políticas públicas, defendendo o Estado Democrático de Direito.

A reafirmação da importância da advocacia pública esteve presente na alteração legislativa introduzida pela Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), acrescentando os artigos de 20 a 30.

Segundo Di Pietro (2020, p.252),

As alterações introduzidas na LINDB pela Lei n. 13.655 reforçam e complementam a exigência de determinados princípios já previstos na Constituição, de forma expressa ou implícita, e em leis infraconstitucionais, em especial os da segurança jurídica, motivação, proporcionalidade, consensualidade, transparência, eficiência, interesse público.

Os novos artigos trouxeram parâmetros para as decisões tomadas nas esferas administrativa, controladora e judicial. Para Di Pietro, essa lei estabeleceu diretrizes orientando e limitando, quanto à interpretação e aplicação do direito, a atuação dos órgãos da Administração Pública e dos órgãos que a controlam, contribuindo significativamente para os profissionais do direito na interpretação e aplicação das leis (DI PIETRO, 2020, p. 252-253)

Nesse sentido destaca-se o artigo 26 da LINDB<sup>74</sup> que, explicitamente determina à autoridade administrativa, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licenças e, presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial, seja ouvido previamente o respectivo órgão jurídico.

Por estabelecer balizas à aplicação do direito, definindo como devem ser estruturadas as decisões nas esferas administrativa, controladora ou judicial visando proteger a segurança jurídica, exigindo motivação, o respeito à proporcionalidade e, a busca pela consensualidade, transparência, eficiência e interesse público, as regras da LINDB assentadas nos artigos 20 a 30 demandam, quando as decisões não são tomadas pelos próprios operadores do direito, a

---

<sup>74</sup> Art. 26 - Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

participação do respectivo órgão de assessoramento jurídico, reforçando a necessidade da Advocacia Pública estruturada em todas as esferas.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos de 1º de abril de 2021 (Lei nº 14.133/2021), embora não traga muitas novidades, em relação à Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores, quanto à necessária participação da Advocacia Pública nos processos licitatórios, em todas as suas modalidades, ou nos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, vêm reforçar sua importância.

Entre as determinações de prévio parecer e análise do edital de licitação ou da habilitação, do assessoramento do fiscal do contrato ou, ainda, dos procedimentos de apuração das infrações e aplicação de sanções administrativas, a lei 14.133/2021 faz mais de dez menções diretas à necessária participação da advocacia pública no assessoramento ou análise jurídica.

Vale destacar, quanto ao reconhecimento da participação da advocacia pública e a importância de sua manifestação, a inovação trazida pelo artigo 10 da Lei 14.133/2021.

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.<sup>75</sup>

Da análise do artigo se extrai o entendimento de que, se a autoridade competente ou servidor público praticarem ato relacionando à licitação ou aos contratos e, em consonância com o parecer prévio, de controle da legalidade mediante análise jurídica da contratação, exarado por integrante da advocacia pública, poderão ter sua representação judicial ou extrajudicial feita pela própria advocacia pública, se demandados por esse ato.

Vale destacar que por força do §2º do artigo 10 dessa lei<sup>76</sup>, a obrigação de defesa do agente público permaneceria, inclusive se ele não ocupar mais o cargo, emprego ou função.

---

<sup>75</sup> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

<sup>76</sup> Art. 10 (...)

§ 2º Aplica-se o disposto no **caput** deste artigo inclusive na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado.

Assim, só se pode entender por advocacia pública aquela exercida por procuradores (ou advogados, no caso da União) efetivos, investidos no cargo por meio de concurso público. Pois se caso assim não fosse, estar-se-ia instituindo uma nova forma de contratação de advogado particular com pagamento com dinheiro público.

Pois, se se permitir que escritórios de advocacia contratados com ou sem licitação ou advogados contratados para ocupar cargos em comissão<sup>77</sup> também passassem a atuar na defesa de autoridades (Prefeitos, Secretários ou Vereadores) ou mesmo de servidores públicos, quando demandados pessoalmente, judicial ou extrajudicialmente, por atos administrativos praticados em licitações ou contratos, ainda que em consonância com o parecer prévio, estaria, de forma obliqua, poderia também estar se permitindo que a contratação de advogado para patrocinar causas particulares com o dinheiro público.

---

<sup>77</sup> Os escritórios de advocacia e os advogados contratados para ocupar cargos em comissão, representam a maioria dos casos de assessoramento jurídico nos municípios onde não há Procurador Municipal devidamente concursado, sendo, respectivamente, 17,2% e 75,4% dos casos.

## CONCLUSÃO

Ao conceder status de ente federado aos Municípios, declarando que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, logo em seu artigo 1º, a Constituição de 1988 informou também a importância deste novo ente na definição do Estado Democrático de Direito.

O Município, nessa nova estrutura de federalismo de cooperação, passou a gozar de maior autonomia, em relação ao que vinha experimentando até 1988, passando também, em razão da descentralização de competências promovida pela CF/88, a ser responsável por grande parte dos serviços prestados diretamente aos municípios, são exemplos, a saúde e educação básica, o transporte urbano dentro dos limites do seu território, as leis referentes à uso e ocupação do solo, tudo sob a perspectiva de que assim se pudesse melhor e mais diretamente atender à população.

Essa nova dinâmica da federação brasileira teve por objetivo assegurar aos cidadãos maiores oportunidades de participação no poder político, permitindo que aqueles que não pudessem ou não desejassem a liderança federal acessar os poderes locais. Tornando o Estado mais democrático e assegurando à população maior acesso aos órgãos de poder, aproximando os governantes dos governados, funcionando, dessa forma, como garante da democracia.

A Constituição de 1988 também trouxe outra inovação para a realidade brasileira, ao separar as funções do Ministério Público e da Advocacia Pública de Estado, colocando-as, ao lado da Defensoria Pública e da Advocacia privada, no rol das funções essenciais à Justiça.

Entretanto, ao disciplinar a Advocacia Pública em seus artigos 131 e 132 a CF/88 somente o fez em relação à União, Estados e Distrito Federal, silenciando em relação aos Municípios.

Podem-se levantar várias questões sobre o porquê a advocacia pública municipal não foi incluída expressamente no texto constitucional: a falta de tempo para a uma discussão mais aprofundada e atenta quanto a esse tema na Assembleia Constituinte ou problemas de sistematização, uma vez que as comissões e subcomissões muitas vezes discutiam inovações e novos temas - como a elevação dos municípios à qualidade de Entes federados ou a criação da própria advocacia pública -, sem se debruçar sobre os reflexos dessas novidades nas demais comissões; ou, ainda, a possível dificuldade em se determinar a criação de uma estrutura de procuradoria municipal uniforme e nos mesmos moldes do que se fez para os Estados e Distrito Federal, no artigo 132, para os mais de quatro mil municípios à época.

Ainda, há justificativas no sentido de se defender a impossibilidade de organização da advocacia pública no âmbito dos municípios em razão do tamanho populacional ou por estarem, os municípios, inseridos nas regiões mais pobres no Brasil.

Quanto a essa última alegação de impossibilidade, ressalte-se que do total dos municípios brasileiros, 3.797 ou 68,2 % são de pequeno porte (com até 20.000 habitantes), sendo que a maioria deles (53,7%) está localizada nas regiões Sul e Sudeste. Ainda, proporcionalmente, municípios maiores, com população entre 50.001 e 100.000 habitantes, são aqueles que menos contam com advogado público concursado, quase 69,6%.

Ademais, independentemente de qualquer conjectura de quais foram as motivações dos constituintes, em 1987, passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, a ausência da determinação expressa constitucionalmente de advocacias públicas nos municípios impacta a relação destes com os munícipes.

As sucessivas mudanças nos quadros de profissionais da advocacia que atuam nos municípios, na maioria das vezes ocupantes de cargos em comissão - que são nomeados em razão das relações políticas com o grupo ou político do momento -, acabam por impactar a continuidade das políticas públicas e das prestações de serviços à população.

O papel da advocacia pública, de forma geral, deve ser interpretado e compreendido na exata importância atribuída a ela pela CF/88, como função essencial à justiça. E, dessa forma, como defensora dos interesses do Estado, entendido como o Estado de Direito Democrático e Social, conferindo efetividade valores materiais constitucionais, dentre eles os direitos fundamentais.

Assim, afastar os municípios e os munícipes dessa garantia e proteção conferida pela advocacia pública é, em última análise, grave violação à organicidade da CF/88 e dos direitos fundamentais.

Na esteira de reconhecimento e valorização da advocacia pública, no âmbito da União, Estados e Municípios, nos moldes constitucionais, o legislador infraconstitucional tem apresentado várias inovações que intensificam a necessária atuação da advocacia de Estado para a concretização de direitos e atuação menos verticalizada em relação aos cidadãos, em harmonia com a evolução do direito administrativo, notadamente, quanto à consensualidade.

Assim, ao analisar cronologicamente às decisões do Pleno do Supremo Tribunal Federal, que versam sobre a advocacia pública municipal, aparentemente há uma tendência de se caminhar para estender aos municípios o entendimento já consolidado para a AGU e Procuradorias Estaduais.

Ainda que, até o momento, não tenha no Supremo Tribunal Federal sido objeto de deliberação específica e direta a obrigatoriedade dos municípios de criarem Procuradorias Municipais, nas três ocasiões com julgamentos concluídos e em outro ainda em tramitação, as decisões da Corte fortalecem fundamentos indicativos de sua evolução interpretativa do tema.

De uma decisão que tinha como base o cuidado com o erário público, ao reconhecer a competência do Ministério Público para propor ação civil pública em face de prefeito municipal, para ressarcimento dos cofres públicos, sob o argumento de que a falta de previsão constitucional expressa da advocacia pública municipal não poderia prejudicar a recuperação dos valores irregularmente ou ilegalmente aplicados (RE 225.777).

Houve posterior reconhecimento de que a advocacia pública municipal integra o rol das funções essenciais à Justiça ao lado da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (RE 663.696). Passando pela ADI 6.053, que reconheceu a possibilidade recebimentos de honorários advocatícios pelos advogados públicos, colocando lado a lado, as advocacias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

E finalmente, no julgamento ainda em andamento da ADC 45, o Supremo Tribunal vem formando maioria no sentido de que se impõem, como regra, que a representação jurídica das entidades federativas, portanto a dos municípios, inclusive, se dê por Advogados Públicos, e somente em casos excepcionais por advogados privados.

Parece-nos que há uma tendência de se impedir que as funções da advocacia pública sejam desempenhadas em regra por pessoas estranhas aos quadros permanentes do serviço público, impondo, assim, a necessidade de institucionalização da advocacia pública no âmbito dos municípios.

## REFERÊNCIAS.

ABREU, Alzira Alves de. **O que é o Ministério Público?** 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

AGUIAR, Alexandre M. F. M.. **Para que serve o advogado público?** Revista de Doutrina da 4ª Região, n23, 2008. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/16050305.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2020.

AMARAL , Roberto; BONAVIDES, Paulo. **Textos Políticos da História do Brasil**, 3ª ed, 2002, Vol. I . Senado Federal.

AMARAL , Roberto; BONAVIDES, Paulo. **Textos Políticos da História do Brasil**, 3ª ed., 2002 ,Vol. VIII. Senado Federal.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2015. Edição do Kindle.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana**. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 23–31, dez. 2001.

ATALIBA Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed., SP. Malheiros, 1998.

AZANBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. SP, Globo, 1998.

BALEEIRO, Aliomar e LIMA SOBRINHO, Barbosa - **Constituições Brasileiras** - vol. V – 1946, 3ª ed. Brasília/DF, Senado Federal, 2012.

BARROSO, Luiz Roberto. Prefácio. In: SARMENTO, D. (Ed.). . **Interesses Públicos versus interesses privados: desconstituindo a supremacia do interesse público**. [s.l.] Lumen Iuris, 2005.

BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 1, 21 jan. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**, SP, Saraiva, 1988, vol. I.

BATISTELA, Marcos. As prerrogativas profissionais da Advocacia Pública. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami. (Coord.).. **Advocacia Pública Contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 355–381.

BERNARDES, Olavo C. **Federalismo nos EUA: competências constitucionais do governo federal**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/federalismo-nos-eua-competencias-constitucionais-do-governo-federal-03062020>>. Acesso em: 8 set. 2020a.

BERNARDES, Olavo C. **Federalismo nos EUA: competências e prerrogativas dos estados norte-americanos**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/federalismo-eua-competencias-estados-04092020>>. Acesso em: 8 set. 2020.

BRANDT, Cristina T. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, n. 187, p. 18, 2010.

BOBBIO Norberto. **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale e outros, 11ª ed., vol. I, Brasília, UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea**, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil**. 1824 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1937 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1946 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Código de Processo Civil**. 2015 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 1**. 1969 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.



BRASIL, **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. 1942 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1993 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2021 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Lei nº 13.140**. 2015 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BULOS, Uadi Lammegos. **Constituição Federal Anotada**, 3ªed., Saraiva 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra, Almedina, 1998.

CARNEIRO, T. Q. Advocacia Pública de Estado: A Necessárias Simetria para a Efetivação da Instituição. In: FLORIANO, E. DE S. (.). **Direito Municipal em Debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. v. 4p. 19–44.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed., SP., Revista dos Tribunais, 1991.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**, 4ª ED., BH, Del Rei, 1999.

CELESTINO, Karla Alexsandra Falcão Vieira. BÔAS, Regina Vera Vilas. A efetivação dos direitos fundamentais sociais por meio da atuação concreta da advocacia pública municipal. In: CUNHA, Bruno Santos; NERY, Cristiane da Costa; CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezlerv (Coord.). **Direito Municipal em debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. v. 3p. 91–117.

CRETELLA JUNIOR, José . **Comentários à Constituição de 1988**. vol. IV, Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Lei Estadual de Concessões e legislação federal superveniente**. Revista Trimestral de Direito Publico. SP. Malheiros, n. 11, 1995.

DE MORAES, Alexandre. **Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. Revista de Direito Administrativo, v. 251, p. 11, 13 mar. 2013. Revista dos Tribunais. Disponível em: <<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc600000173ef138e8c06ff5485&docguid=I2e28f3c007ac11e08920010000000000&hitguid=I2e28f3c007ac11e08920010000000000&spos=5&epos=5&td=4000&context=28&crumb->>

[action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>](#).

Acesso em: 14 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A nova LINDB e o direito administrativo: o que esperar? In: MOTTA, F.; GABARDO, E. (Coord.) **Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva**. Curitiba: Íthala, 2020.

DUTRA, Raphael Vasconcelos. As procuraturas municipais na Constituição da República e a necessidade de aperfeiçoamento do texto constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH**, n. ano 9, n. 16, jun. 2017.

ESPINDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. SP, Revista dos Tribunais, 1999.

ESTEFAM, Felipe Faiwichow. **Arbitragem e Administração Pública: a estruturação da cláusula arbitral e face do regime jurídico-administrativo**. 2018. 245 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2018.

ESTEFAM, Mara Chistina Faiwichow. Atividade consultiva e seus reflexos nos deveres e responsabilidades do advogado público em licitações e contratos administrativos. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami. (Coord.). **Advocacia Pública Contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 403-434.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; SOUSA, Ana Beatriz Getelina. A Advocacia Pública como função essencial à justiça nos municípios brasileiros. In: FLORIANO, Eduardo de Souza; CUNHA, Bruno Santos; TAVARES, Gustavo Machado (coord.). **Direito Municipal em Debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. v. 5, p. 17-41.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**, 18ª ed., vol. I, São Paulo: Saraiva, 1990a.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. vol. I, São Paulo: Saraiva, 1990b.

FERREIRA Pinto. **A autonomia política dos Municípios**. Revista de Direito Público, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 7, 1969.

FLORIANO, Eduardo de Souza (coord.). **Direito municipal em debate**. Belo Horizonte: Fórum, vol. 4, 2019.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e princípios fundamentais**. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local na constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012,

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2ª ed., Belo Horizonte, Del Rei, 1999.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda. Democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. **Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa**. RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 6, n. 3, p. 152-181, set./dez. 2019.

GAZOLA, Patricia Marques. O papel dos municípios na concretização dos direitos fundamentais. In: SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; FRAGA, Henrique Rocha(coord.). **Novas tendências do direito municipal contemporâneo**. Belo Horizonte:Fórum, p.15-39.

LIMA, Tatiana Maria S.M.. **O Federalismo Brasileiro: uma forma de Estado peculiar**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.amandaalmozara.com.br/wp-content/uploads/2015/04/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020

MACHADO, Monica Sapucaia. **Direitos das mulheres: Ensino superior, trabalho e autonomia** (Coleção EDB) . Edições Almedina. Edição do Kindle, São Paulo, 2019.

MADEIRA, Danilo C.. **O Papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito**. Revista da AGU, nº 26 [s.d.].

MADUREIRA, Claudio Penedo. A instituição de procuradorias municipais como imposição constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH**, n. ano 9, n. 16, jun. 2017.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização**. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira. (Coord.). . **Teoria e Filosofia do Direito**. [s.l.] Feitas Bastos, 2015. p. 111/144.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A profissionalização e a exclusividade da Advocacia Pública. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Hirose. (Coord.). **Advocacia Pública Contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 23–49.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. **Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas**. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 4, n. 1, p. 144–161, 8 abr. 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 1ª ed. Ed. Revista dos Tribunais, 1957.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 9ª ed., SP, Malheiros, 1997.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueirêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Secretaria da Reforma do Judiciário, 2011.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo Para o Brasil**, SP, Ed. Celso Bastos, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **As funções essenciais à justiça e as Procuraturas constitucionais**. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro

NOGUEIRA, Octaciano, **Constituições Brasileiras**. vol. I, 2ª ed., Senado Federal.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 45, p. 586–588, dez. 2010.

PEIXOTO, Marco Aurélio e BECKER, Rodrigo. **Autocomposição e Poder Público: realidade ou incompatibilidade?**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/autocomposicao-e-poder-publico-realidade-ou-incompatibilidade-22032018>>. Acesso em: 01jun.2019.

PEIXOTO, Ravi. **A Fazenda Pública e a audiência de conciliação no novo CPC**. Disponível em <[https://www.conjur.com.br/2016-abr-07/ravi-peixoto-fazenda-audiencia-conciliacao-cpc#\\_ftn3](https://www.conjur.com.br/2016-abr-07/ravi-peixoto-fazenda-audiencia-conciliacao-cpc#_ftn3)>. Acesso em: 06jun.2019.

PELLEGRINO, Carlos Roberto. **Estruturas Constitucionais do Município (na Interpretação dos Tribunais Superiores)**, Belo Horizonte, Del Rey, 2000.

POLETTI, R. et al. **Coleção Constituições Brasileiras**. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. III

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras**, vol. IV, Senado Federal, 2ª ed. 2001.

SADEK, Maria Tereza. **O pacto federativo em questão**. Revista Brasileira de Ciência Sociais – Vol. 15, nº 42, p. 153/154, 2000.

SAHARA, Ricardo. Advocacia Pública: função típica de Estado na defesa da res publica. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami. (Coord.). **Advocacia Pública Contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 185-206.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte – Ed. Del Rey, 1993.

SANTIAGO, Marcus Firmino. **Breves Estudos Sobre Federalismo Brasileiro**. p. 35, 2013.

SANTIN, Janaína Rigo; BITENCOUR, Jean Carlos Menegaz. **Pacto federativo e autonomia legislativa municipal**. História: Debates e Tendências, vol. 15, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 101-113. Universidade de Passo Fundo.

SANTOS, Marcus Gouveia dos. **A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO ESSENCIAL AO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E SOCIAL**. Revista de Estudos Institucionais, v. 5, n. 2, p. 422/440, 2019.

SANTOS, Paulo Sérgio Almeida dos; MACHADO, Débora Gomes; SCARPIN, Jorge Eduardo. **Gerenciamento de Resultados no Setor Público: Análise por meio das Contas Orçamentárias Outras Receitas e Despesas Correntes dos Municípios de Santa Catarina**. Contabilidade Vista & Revista, v. 23, n. 4, 2012.

SHREIBER, Rafael. A importância do advogado público na efetivação de acordos como aplicador do Direito Administrativo contemporâneo. In: CUNHA, Bruno Santos; NERY, Cristiane da Costa; CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. (Coords.). **Direito Municipal em Debate**. 1ª Edição ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. v. 3p. 17–47.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulo Jurídico**, 3ª ed., SP, Forense, 1993, vol. I.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987.

SILVA, José Afonso da. **A Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito**, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 203:281-289, 2002.

SILVA, V. A. DA. Pauta, público, princípios e precedentes: condicionantes e consequências da prática deliberativa do STF. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 1, p. 22–56, 30 jun. 2021.

SIMÃO, J. B. et al. **Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil**. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 45, n. 1, p. 33–63, mar. 2015.

SOUZA, C. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Dados, v. 44, n. 3, p. 513–560, 2001.

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos**. Dados, v. 42, n. 2, p. 00–00, 1999.

TEIXEIRA, Danielle Felix. **A Advocacia-Geral da União como função essencial à justiça na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/>>. Acesso em: 6 jul. 2021.

TEIXEIRA Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro. Forense, 1990.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988 - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.17 n.48, São Paulo, fev.2002. Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=pt#back7](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=pt#back7)>. Acesso em: 16 jun. 2020.

WILHEIN, Jorge e LEVY, Maria Bárbara. **Fundamentos institucionais do município brasileiro**, 1994.

ZOCKUN, Maurício. **Impossibilidade de a advocacia pública ser exercida por ocupantes de cargos de provimento comissionado: o caso dos Municípios (Comentários ao Acórdão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.261)**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, jan./fev. 2012. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/381341072/Zockun-Mauricio-Impossibilidade-de-a-Advocacia-Publica-Ser-Ocupada-Por-Comissionado>>. Acesso em: 16 jul. 2021.