



## **FACULDADE BAIANA DE DIREITO**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**BRUNO ESCUDERO DE BRITO**

**A (IN) EXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA A  
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS DE ADVOCACIA  
NO ÂMBITO MUNICIPAL E A ANÁLISE DA INSTITUIÇÃO  
DAS PROCURADORIAS.**

Salvador  
2017

**BRUNO ESCUDERO DE BRITO**

**A (IN) EXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA A  
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS DE ADVOCACIA  
NO ÂMBITO MUNICIPAL E A ANÁLISE DA INSTITUIÇÃO  
DAS PROCURADORIAS.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Marcus Seixas de Souza.

Salvador  
2017

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**BRUNO ESCUDERO DE BRITO**

**A (IN) EXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA A  
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS DE ADVOCACIA  
NO ÂMBITO MUNICIPAL E A ANÁLISE DA INSTITUIÇÃO  
DAS PROCURADORIAS.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2017

## RESUMO

O presente trabalho monográfico para conclusão do curso de direito na Faculdade Baiana de Direito tem como objetivo demonstrar a ilegalidade nas contratações diretas de serviços gerais de advocacia pelos municípios por inexigibilidade de licitação, bem como expor os abusos e ilicitudes da prática, além dos posicionamentos divergentes sobre o tema em tribunais, OAB, Ministério Público e doutrina. Busca, além disso, detalhar como a licitação deve ser feita, com avaliação minuciosa dos moldes legais, juntamente com as compatibilidades e incompatibilidades licitatórias para a realização do certame no intuito de se contratar profissionais do direito para a sua representação jurídica.

Ademais disso, é feito aqui o exame do modelo de advocacia pública constituído por Procuradoria Municipal com corpo composto de servidores públicos estatutários, buscando-se ponderar as vantagens e desvantagens dessa, entender as formas alternativas de ingresso ao concurso público, legais ou não, a forma de pagamento dos profissionais prevista em lei, podendo esta ser feita por subsídio, vencimento e remuneração.

Ao longo da ponderação também é trazida a fragilidade na representação dos municípios por profissionais e escritórios quando comparados a uma Procuradoria instituída, por conta da relativa blindagem política que o servidor estatutário detém.

Por fim, são trazidas algumas leis e normas com repercussão direta ou indireta com o modelo de advocacia pública proposto, levando em conta o Projeto de Emenda Constitucional n.º 17/2012, a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, Lei de Terceirização e, por fim, a análise do regime jurídico único e sua importante mudança nos últimos anos.

**Palavras-chave:** Licitação; Inexigibilidade de licitação, Lei 8.666/93, Procuradorias Municipais.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	Artigo
ADIN	Ação direta de inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais transitórias
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal da República
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
des.	Desembargador
E.C	Emenda Constitucional
IF	Intervenção Federal
MP	Ministério Público
Min.	Ministro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TJ	Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TCE	Tribunal de Contas do Estado

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS POR MEIO DE CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	11
2.1 CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.....	11
2.1.1 Das (i) legalidades da prática em contraste com a necessidade de licitação para a contratação de escritórios de advocacia .....	13
2.1.1.1 Conceito de licitação.....	13
2.1.1.2 Modalidades de Licitação.....	14
2.1.1.3 Análise das exigências legais.....	18
2.1.1.3.1 Serviço de Natureza Singular.....	19
2.1.1.3.2 Profissionais ou Empresas de Notória Especialização.....	20
2.2 POSICIONAMENTOS SOBRE A POSSIBILIDADE JURÍDICA.....	23
<b>2.2.1 Visão da OAB.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.2 Visão do Ministério Público do Estado da Bahia.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2.3 Visão do STJ.....</b>	<b>24</b>
2.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS.....	25
<b>2.3.1 Vantagens .....</b>	<b>26</b>
2.3.1.1 Desnecessidade de realização de concurso público para cargos efetivos....	26
2.3.1.2 Desnecessidade de arcar com a aposentadoria dos membros.....	26
<b>2.3.2 Desvantagens .....</b>	<b>27</b>
2.3.2.1 Ruptura na organização e andamento dos processos .....	27
2.3.2.2 Ausência de um histórico jurídico .....	27
2.3.2.3 Falta de um maior controle da legalidade municipal .....	28
2.4 MODELO MISTO DE PROCURADORIAS COM CONTRATAÇÃO ADICIONAL DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA .....	28
3 PROCURADORIAS MUNICIPAIS.....	31
3.1 CONCEITO E ATRIBUIÇÕES .....	31
3.2 PROCURADORIA COMO ADVOCACIA PÚBLICA .....	32
3.2.1 Aspectos Gerais da Constituição e Leis Instituidoras .....	32
<b>3.2.2 Pagamento.....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.3 Honorários .....</b>	<b>37</b>

<b>3.2.4 Entrada na carreira por concurso ou outras formas de ingresso .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2.5 A inconstitucionalidade da transformação de cargos de assessores jurídicos e consultores em procuradores .....</b>	<b>43</b>
<b>3.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DE SE TER UMA PROCURADORIA INSTITUIDA.....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.1 Vantagens .....</b>	<b>44</b>
3.3.1.1 Maior autonomia.....	44
3.3.1.2 Maior conhecimento e integração das leis municipais.....	47
3.3.1.3 Continuidade da representação jurídica do ente.....	48
<b>3.3.2 Desvantagens .....</b>	<b>48</b>
3.3.1.1 Altos Custos.....	50
<b>4 LEIS E ATOS NORMATIVOS QUE IMPACTAM NAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS .....</b>	<b>53</b>
4.1 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N°17/2012 .....	53
4.2 A INOVADORA INSTRUÇÃO NOMATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS .....	55
4.3 REPERCUÇÃO DA LEI DA TERCEIRIZAÇÃO .....	58
4.4 LEIS MUNICIPAIS SOB A VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 QUE ESTABELECEU O FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO .....	60
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, existem 5.570 municípios, e, de todos os entes que compõem a federação, é certamente este que, de forma imediata, tem o maior impacto na vida dos indivíduos, sendo nele onde se exerce, na prática, os objetivos estampados na Constituição da República Federativa do Brasil.

Tal relevância prática convive, de forma paradoxal, com o grande desconhecimento, por parte da população brasileira, no que diz respeito às diretrizes e decisões a serem tomadas no âmbito do governo municipal, sendo esta esfera relegada a segundo plano.

É na ausência de zelo com a coisa pública que diversos abusos por parte dos gestores ocorrem, sem que os cidadãos venham a percebê-los.

Certas práticas, que por sua natureza, deveriam ser a exceção, como a contratação direta acabam por se tornar regra.

No contexto das práticas abusivas, este projeto de pesquisa se propõe à análise dos limites, ou à falta deles, quando ocorre o procedimento da Inexigibilidade de Licitação para a contratação de escritórios de advocacia para representação jurídica dos municípios do interior dos Estados-federados.

Não seria possível deixar de salientar que, nenhum momento existe a dúvida da necessidade do auxílio jurídico e consultivo para todos os membros da federação, independente do porte, mas a pesquisa aqui proposta analisará a forma como vem sendo buscado, trazendo à luz a existência de eventuais abusos, muitas vezes nefastos para o erário destes, já economicamente frágeis.

É cediço que, de todos os municípios brasileiros, uma ínfima parte detém Procuradorias Jurídicas estruturadas; entretanto, é de suma importância o estudo destas instituições para a consolidação da temática, uma vez que este modelo supre quase todas as lacunas e inseguranças que os profissionais e escritórios contratados enfrentam no exercício da representação judicial do município.

Para uma clarividência, é importante frisar que o foco aqui tratado não será a União, onde a Constituição Federal, no Artigo 131<sup>1</sup> estabelece como sua representante jurídica, a Advocacia-Geral, ou ainda, os Estados-federados, que já detêm procuradorias jurídicas, por força do Artigo 132 da Constituição Federal<sup>2</sup>. Esta pesquisa igualmente não terá como principal paradigma análise das capitais brasileiras, já que todas as vinte e seis detêm procuradorias, sendo o foco, portanto, os municípios do interior dos Estados-federados.

O presente trabalho é introduzido com a temática a ser desenvolvida, enquanto questão-problema, suas controvérsias e lacunas no procedimento dos municípios de pequeno porte, referente à contratação de serviços jurídicos.

Em sequência é abordado o tema da Licitação, onde são trabalhados os conceitos basilares essenciais para uma compreensão mais elucidada do tema. São realizadas considerações históricas, bem como, ponderações sobre os seus objetivos, benefícios e malefícios, além de uma apresentação das exceções do procedimento licitatório, com suas regras e condições. Ainda, é ponderado a argumentação utilizada por diversas correntes do meio jurídico, posicionamentos a favor ou contra a contratação direta de escritórios de advocacia para serviços jurídicos gerais pelas administrações públicas municipais.

É analisado também o conceito da Procuradoria Jurídica Municipal onde se aborda a relevância de sua instituição bem como os seus aspectos gerais e específicos, além de desenvolver uma comparação simétrica com a Advocacia-Geral da União, e Procuradorias dos Estados, buscando pontos em comum ou particularidades de cada instituição. Nesse sentido, há uma reflexão sobre a problemática dos pagamentos e o conceito de carreira de Estado. São também ponderados os aspectos positivos e negativos destas instituições.

No capítulo quatro foi abordado a apresentação de algumas normas que têm implicações na realidade das estruturas das Procuradorias Municipais, sendo a

---

<sup>1</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

<sup>2</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

mais importante delas a PEC 17/2012, principal luta das associações de procuradores municipais. E por fim, o último capítulo tem como objetivo a consolidação do entendimento diante do que foi analisado, estabelecendo os pontos de vista que foram concluídos com a observação das nuances do tema debatido.

## **2 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS POR MEIO DE CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:**

Todos os municípios, sejam eles de grandes ou pequenas extensões, tem em maior ou menor grau a necessidade de representação jurídica para o regular exercício das suas finalidades. É cediço que, dentre eles, apenas uma ínfima parte detém corpo jurídico próprio (as Procuradorias Municipais).

Diante de tal realidade, a contratação de escritórios de advocacia se faz necessária para suprir a ausência de Procuradorias Municipais. Doravante analisar-se-á como ocorrem estas contratações.

### **2.1 CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO:**

A realização de licitação é a regra para a contratação no âmbito da Administração Pública. Entretanto, por mais benéfica que seja, existem algumas situações em que ela é inviável ou pouco proveitosa. Trata-se dos casos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, as quais tem previsão legal expressa nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Uma parcela importante da doutrina, a exemplo de Dirley da Cunha Junior<sup>3</sup>, defende que, no caso de inexigibilidade de licitação, o rol contido nos Incisos I a III do art. 25 seria meramente exemplificativo, podendo-se utilizar para as demais situações o *caput* do artigo 25, que traz uma regra geral de inexigibilidade.

A regra do art. 25, *caput*, estabelece a possibilidade de não se realizar licitação sempre que houver inviabilidade de competição. Um exemplo clássico de inexigibilidade não prevista no rol, e mencionado pela doutrina, é o das sociedades de economia mista e das empresas públicas, que certamente, perderiam em muito na sua competitividade se tivessem que licitar bens e insumos de uso corriqueiro, especialmente aqueles referentes à sua atividade econômica<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 443.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p.550.

Na contratação direta por inexigibilidade de licitação, a pretensão de uma disputa entre participantes se esvaziaria diante da inviabilidade lógica de competir.

Não seria possível haver competição entre mais de um fornecedor se apenas um deles possui o bem almejado, assim como não há viabilidade de se licitar um serviço que só pode ser executado por um único prestador.

Neste sentido, Dirley da Cunha afirma que:

A inexigibilidade é outra exceção à obrigatoriedade da licitação que consiste na ausência do próprio pressuposto lógico da licitação que é a existência de competição, seja porque só existe um objeto (objeto singular), seja porque só existe uma pessoa que atenda as necessidades da Administração (ofertante único ou exclusivo).<sup>5</sup>

Alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup> trazem ainda a inviabilidade fática, pela qual a contratação por meio de licitação restaria inviável, tal como a disputa pela contratação do parecer de um famoso jurista, pois nenhum daqueles assim reconhecidos se prestariam a fazer lances com o intuito de ver suas propostas homologadas.

Aqueles que defendem que os escritórios de advocacia podem ser contratados de forma direta pela administração pública trazem como argumento que a atividade advocatícia exige vínculos de confiança e que na prática não é possível se cumprir o princípio do julgamento objetivo uma vez que a advocacia apresenta características muito peculiares, o que faz com que qualquer concorrência nunca atinja o verdadeiro objetivo que é encontrar o prestador do serviço mais adequado<sup>7</sup>, devendo então se ater à notória especialização.

O argumento legal utilizado por estes é no sentido de que seria o típico caso da aplicação do artigo 25, *caput*<sup>8</sup> (levando em conta que o rol deste artigo é exemplificativo).

---

<sup>5</sup> *Ibidem, loc.cit.*

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op.cit.*, 2013, p.551.

<sup>7</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 311/312.

<sup>8</sup> BRASIL. **Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 24 mar. 2017. "Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:"

## 2.1.1 Das (i) legalidades da prática em contraste com a necessidade de licitação para a contratação de escritórios de advocacia:

### 2.1.1.1 Conceito de licitação:

Contratar com a Administração Pública, mesmo com todos os percalços que possam ocorrer, via de regra se mostra interessante, pois, os valores dos contratos são geralmente volumosos, bem como, há uma maior garantia de reequilíbrio econômico com a renegociação, em caso de mudanças ou imprevistos na execução, além de uma relativa segurança quanto ao cumprimento do acordado entre as partes.

Não seria correto que apenas um seleto grupo de privilegiados pudesse ter acesso a esse tipo de oportunidade.

A licitação é o procedimento ou processo, com o qual a Administração Pública dá oportunidade a todos os terceiros interessados, estabelecendo-se previamente condições objetivas de competirem, a fim de determinar quem irá contratar com o setor público. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>9</sup>, a terminologia procedimento ou processo não é pacífica na doutrina:

Quanto a nós, tendo em vista que não há pacificação sobre este tópico e que em favor de uma milita a tradição (“procedimento”) e em favor de outra a recente terminologia legal (“processo”), daqui por diante usaremos indiferentemente uma ou outra.

O autor, entretanto, em seu entendimento, diferencia ambas as expressões, tratando por “processo” a terminologia adequada para designar o objeto em causa e “procedimento” a modalidade ritual de cada processo<sup>10</sup>.

Por meio deste procedimento, a administração adquire bens, loca, aliena-os, firma contratos para obter obras ou serviços e faz concessões /permissões de serviços públicos, bem como de seus bens exclusivos.

Completa ainda Carvalho Filho afirmando haverem “dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p.496.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.496.

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p.534.

O procedimento licitatório atinge inúmeras metas: dá a Administração Pública a condição de obter preços mais módicos, já que os participantes estarão dando propostas com o intuito de vê-las homologadas; logo, elas devem ser as mais economicamente competitivas. Dá tratamento diferenciado a empresas de menor porte. Faz com que a discricionariedade do gestor quanto à escolha do interessado seja muito menor, o que, por sua vez, evita favorecimentos indevidos e conchavos de preços superfaturados; e, por fim, prestigia os princípios da isonomia e impessoalidade, vez que todos os habilitados podem vencer o certame, não havendo predileções, e, sim, propostas.

#### 2.1.1.2 Modalidades de Licitação:

Atualmente, existem cinco modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93, e que podem ser caracterizadas quanto à tipologia e faixa de valores para contratação conforme o quadro:

**Quadro – Modalidades de Licitação**

MODALIDADE	TIPOLOGIA DE CONTRATAÇÃO	FAIXA DE VALORES
Concorrência	Obras e serviços de engenharia	Acima R\$1.500.00,00
	Obras, produtos e serviços (que não envolvem engenharia)	Acima R\$650.000,00
Tomada de Preços	Obras e serviços de engenharia	De R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00
	Obras, produtos e serviços (que não envolvem engenharia)	De R\$80.000,01 até R\$650.000,00
Carta Convite	Obras e serviços de engenharia	Limite de R\$ 150.000,00
	Obras, produtos e serviços (que não envolvem engenharia)	Limite de R\$ 150.000,00
Concurso	Escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.	-
Leilão	Alienação de bens	Limite de R\$ 650.000,00

Pregão	Aquisição de bens e serviços comuns	-
--------	-------------------------------------	---

Fonte: Elaboração própria, baseado nas Leis 8.666/93 e 10.520/02.

A concorrência é a modalidade de licitação que prevê os maiores vultos, onde qualquer interessado, sem prévio cadastro, pode participar.

Seu prazo mínimo entre a publicação do edital e a data fixada para recebimento das propostas é de 30 dias, entretanto em alguns casos, o recebimento das propostas dos competidores poderá ser de 45 dias.

Essa modalidade é obrigatória para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00 e obras, produtos e serviços comuns acima de R\$ 650.000,00.

A Tomada de Preços é a modalidade que prevê valores intermediários, onde o interessado em levar suas propostas, deve estar previamente inscrito em cadastro administrativo, ou que, em até três dias antes da data estabelecida para o recebimento das propostas venha a se cadastrar. Seu prazo mínimo entre a publicação do edital e a data fixada para recebimento das propostas é de 15 dias, entretanto em alguns casos, o recebimento das propostas dos competidores é de 30 dias.

Essa modalidade de licitação é utilizada para as compras/contratações cujo valor estimado esteja entre o valor mínimo de R\$80.000,01 e o valor máximo de R\$ 650.000,00. Em casos de obras e serviços de engenharia, os valores ficam entre R\$ 150.000,00 no mínimo e até R\$ 1.500.000,00 no máximo.

A Carta Convite é uma modalidade licitatória mais simples, a administração convoca três pessoas cadastradas ou não, para participar. Qualquer cadastrado pode manifestar seu interesse até 24 horas antes do dia estabelecido para a entrega das propostas e o prazo mínimo entre a publicação do edital e a data fixada para recebimento das propostas é de cinco dias úteis.

Essa modalidade de licitação é utilizada para as compras/contratações cujo valor estimado seja até o limite de R\$80.000,00, em casos de obras e serviços de engenharia os valores se estendem até R\$ 150.000,00 no máximo.

Em relação a modalidade licitatória do Concurso, vale pontuar a definição de Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>12</sup>:

É uma disputa entre quaisquer interessados que possuam a qualificação exigida, para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com a instrução de prêmio ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial.

O prazo mínimo entre a publicação do edital e a data de sua ocorrência é de 45 dias.

Não existem valores máximos ou mínimos envolvidos e o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

O Leilão é modalidade de licitação que serve para alienação de bens moveis inservíveis a administração e, em alguns casos bastante restritos, essa modalidade também é utilizada para alienação de imóveis.

Todos os bens aqui devem ser dominicais, ou seja, eles só podem ser alienados depois de um processo de desafetação e avaliação, esta última definirá se o Leilão será possível, vez que, caso o valor avaliado ultrapasse o máximo de R\$ 650.000,00 a alienação será procedida mediante a modalidade de Concorrência.

O prazo mínimo entre a publicação do edital e a data de sua ocorrência é de 15 dias.

Além destas modalidades, existe o Pregão, estabelecido na lei 10.520/02 e tendo como objetivo a aquisição de bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado para contratação, esta modalidade é detentora de uma dinâmica única, e se assemelha a um leilão, entretanto, diferentemente deste último, não tem como objetivo a alienação de bens<sup>13</sup>.

Sua definição legal é criticada pela doutrina por ser extremamente vaga, diante disso, o renomado jurista Marçal Justen Filho se encarregou de trazer uma síntese mais completa ao dizer que o que configura o objeto e serviço comum

É a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição do mercado. [...] em última análise, "comum" não é o bem destituído de

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op.cit.*, 2013, p.571/572.

<sup>13</sup> Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

sofisticação, mas aqueles para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado. Mas não apenas os objetos padronizados podem ser reputados como comuns. Bem por isso, a regra é que obras e serviços de engenharia não se enquadrem no âmbito de "bens e serviços comuns". Como toda edificação imobiliária envolve avaliação de circunstâncias específicas, variáveis segundo as peculiaridades de local e necessidade, torna-se muito problemático cogitar de objeto padronizados. Mas até pode, por exceção e especialmente no tocante a serviços de engenharia, encontrar hipóteses em que se reconheceria um objeto comum. Suponha-se, por exemplo, a implantação de habitações populares, envolvendo projetos padronizados e construções destituídas de maior complexidade.<sup>14</sup>

Nestes casos, a atenção ao edital da licitação ganha contornos ainda mais importantes do que nas demais modalidades, pois a definição do serviço ou bem a ser contratado implica diretamente na validade da licitação.

Nesta modalidade que os interessados entregam suas propostas após a publicação do edital pelo período mínimo de oito dias úteis legalmente estabelecidos.

As propostas são entregues, sendo as mais interessantes chamadas para uma nova rodada de lances verbais.

A qualificação do interessado a ser conferida com o exigido no edital ocorre em um momento posterior.

Diante de todo o exposto, fica claro que a modalidade de licitação com a qual o escritório ou profissional de advocacia deve ser contratado necessariamente tem de obedecer aos valores aqui debruçados.

Em se tratando de concurso, ele será pouco proveitoso, ou até mesmo ilógico para um trabalho técnico jurídico, uma vez que para este poderá ser feita a inexigibilidade de licitação conforme o artigo 25, II, c/c o artigo 13, V.

No que tange ao pregão é um pouco mais difícil ver a legalidade de tal modalidade para a contratação de profissionais ou escritórios de advocacia, visto que geralmente os traços da atividade nem sempre é padronizada, detendo de alta carga de subjetividade.

Neste sentido já se pronunciou o Tribunal de Ética Profissional da OAB/SP proibindo a prática:

---

<sup>14</sup> FILHO, Marçal Justen. **Pregão: nova modalidade licitatória**. Revista de Direito Administrativo. Jul./ set. 2000. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47554/45180> >. Acesso em: 15 mar. 2017.

LICITAÇÃO - SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - POSSIBILIDADE, EXCETO NA MODALIDADE PREGÃO - HONORÁRIOS PROPOSTOS RESPEITANDO O ART. 41 DO CED. Não viola a ética a contratação, pela Administração Pública, de serviços de advocacia mediante licitação, podendo estes também ser contratados diretamente, na forma da lei, inclusive nos casos de notória especialização. Os honorários propostos devem respeitar as regras do art. 41, do CED. A licitação na modalidade pregão não é admissível para serviços de advocacia por ser impossível definir-lhes no edital, por meio de especificações usuais no mercado, os padrões de desempenho e qualidade exigidos. O advogado que participa de licitação na modalidade pregão está sujeito a processo disciplinar nos termos do art. 34, inciso XVII do EAOAB. Precedente: E-3.474/2007.<sup>15</sup>

Entretanto o entendimento não é pacífico e na prática muitos municípios continuam a utilizar desta modalidade sem maiores problemas.

### 2.1.1.3 Análise das exigências legais.

O artigo 25 da Lei 8.666/93 traz o mandamento legal para a inexigibilidade de licitação<sup>16</sup> e o Artigo 13 define serviços técnicos<sup>17</sup>.

Existem duas situações de ilegalidade no que tange a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços jurídicos que podemos aqui analisar, a primeira, já mencionada acima ao final do item 2.1, que realiza a contratação direta com base no artigo 25 *caput*, já que este é meramente exemplificativo, e que profissional de advocacia, pela natureza de sua atividade, a qual envolve vínculo de confiança, poderia ser contratado de forma direta, mesmo que para serviços gerais.

---

<sup>15</sup>501<sup>a</sup> SESSÃO DE 18 DE JULHO DE 2007 Disponível em: <[http://www2.oabsp.org.br/asp/tribunal\\_etica/pop\\_ementasano.asp?ano=2007](http://www2.oabsp.org.br/asp/tribunal_etica/pop_ementasano.asp?ano=2007)>. Acesso em: 02 maio. 2017.

<sup>16</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...]*II* - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

[...]§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

<sup>17</sup> Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...]V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

A outra situação, por exigir maior reflexão, será analisada com maior exatidão logo abaixo, é o caso de contratação direta para a execução de serviços singulares mesmo estes não detendo natureza complexa.

#### 2.1.1.3.1 Serviço de Natureza Singular

É corriqueira a idéia de que basta os serviços estarem elencados no artigo 13 (“patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”), tal como ocorre com os serviços advocatícios, para que ocorra a possibilidade de inexigibilidade de licitação.

Discordando desse entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

[...] Não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação.<sup>18</sup>

Concordando-se com a autora, deve então o serviço técnico de natureza singular ter a força de suprir uma necessidade complexa do Estado, ou seja, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello diante de uma necessidade que foge à regra, “o componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual”<sup>19</sup>, faria com que, aquele profissional ou grupo, fosse o mais apto aos olhos da administração pública.

Tal trilha pode incorrer em entendimento equivocado de que só haveria um profissional com a devida perfeição para aquele assunto em especial, equívoco este reforçado pelo fato de que a lei utilizou a nomenclatura “singulares” para conceituar os seus serviços, ao invés de se referir à demanda, que poderia ser definida como “extraordinária”, “incomum” reforçada pela definição “de natureza complexa”.

Na trilha deste raciocínio o TCU no Acórdão 1074/2013-Plenário se posicionou da seguinte maneira:

Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto,

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 406.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op.cit.*, 2013, p. 563.

mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.<sup>20</sup>

É provável que existam diversos profissionais de alto gabarito técnico com a capacidade de realizar um serviço denso e específico de qualidade.

É importante na escolha dentre aqueles aptos a prestar os serviços, que sejam levados em conta a atuação personalíssima do contratado, a sua marca individualizada na elaboração do avençado, bem como o grau de segurança e confiabilidade que a administração sentirá ao ser representada pelo prestador, legitimando-a a discricionariamente optar por um em detrimento de outro.

#### *2.1.1.3.2 Profissionais ou Empresas de Notória Especialização*

A Lei 8.666/93 tenta ser mais objetiva quanto ao requisito de notória especialização, vez que, para a resolução de uma causa incomum, complexa, não se pode deixar de levar em conta uma qualificação acima da média.

Balizando-se o estabelecido na norma, a mesma define como de notória especialização os profissionais ou empresas que no campo de sua especialidade, decorrente do histórico de desempenho, estudos, pareceres e outras publicações permitam inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Diante do exposto, fica evidenciado que o escolhido deve desfrutar de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade.

É importante frisar que os dois elementos “serviços técnicos de natureza singular” e “profissionais ou empresas de notória especialização” devem ser respeitados no atendimento do dispositivo legal, havendo até mesmo decisão do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 436.869-SP, 2ª turma, de 6/12/2005<sup>21</sup>, julgando ilegal a

<sup>20</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União Acórdão Número 1074/2013-Plenário Revisora Ministra Ana Arraes Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1074%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/false/1>> Acesso em: 07 maio 2017.

<sup>21</sup> “EMENTA: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, MAS NAO SINGULARES. ESCRITÓRIO DE

contratação de escritório de advocacia que, mesmo atuando em ramo bancário, ou seja, em um ramo especializado do direito, não se visualizava a notoriedade dos profissionais deste em relação a outros que atuam no mesmo ramo, bem como não foram contratados para prestação de serviços singulares.

Entretanto, em julgado mais recente, a Corte no seu REsp. 1.192.332/RS, 1ª turma, 12/12/2013<sup>22</sup> aparentemente mudou seu posicionamento, todavia, tal discussão será objeto de estudo mais minucioso adiante.

Em recente Inquérito o ministro do STF Roberto Barroso, se pronunciou sobre o tema. Nesses termos, o Inquérito nº 3074<sup>23</sup> do STF:

Por ausência de justa causa para a propositura da ação penal, a 1ª Turma, por maioria, rejeitou denúncia ajuizada contra deputado federal — então prefeito à época dos fatos — pela suposta prática do crime previsto no art. 89 da Lei 8.666/1993 (“Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”). A acusação sustentava que o parlamentar teria contratado indevidamente, mediante inexigibilidade de licitação, escritório de advocacia para consultoria jurídica e patrocínio judicial na retomada dos serviços de abastecimento de água e esgoto do município. Constava da denúncia que inexistiria singularidade do objeto do contrato, pois o trabalho jurídico teria natureza ordinária e não seria dotado de complexidade que justificasse a contratação de profissional com notória especialização a justificar a inexigibilidade de licitação.

Ainda baseando-se na relatoria do Ministro Roberto Barroso, que orienta a contratação direta de escritório de advocacia observados os seguintes parâmetros:

a) necessidade de procedimento administrativo formal; b) notória especialização do profissional a ser contratado; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e e) cobrança de preço compatível com o mercado para o serviço.

---

ADVOCACIA. LICITAÇÃO. DISPENSA.”. (RECURSO ESPECIAL Nº 436.869 - SP (2002/0054493-7), Segunda Turma, Relator: MINISTRO JOAO OTÁVIO DE NORONHA, Julgado em 06/12/2005).

<sup>22</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.332 - RS (2010/0080667-3)), Primeira Turma, Relator: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Julgado em 12/11/2013).

<sup>23</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INQUÉRITO 3.074 –. Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL Investigado: HENRIQUE CHISTE NETO. Relator: Min. ROBERTO BARROSO. Brasília, Julgado em 26 ago 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6849679>>. Acesso em: 17 abril. 2017

Logo, a lei, no § 1º do Artigo 13<sup>24</sup> parece ter mandamento expresso daquilo que deve ser obrigatoriamente licitado, não abrindo exceções a contratação de escritórios de advocacia, senão naqueles casos já estabelecidos como Licitação Inexigível.

Mais do que isso, a norma contida no § 1º, de forma taxativa, como em poucos casos, estabeleceu o *patrocínio* e a *defesa* de causas judiciais como um serviço técnico especializado em que se faz necessária a licitação para a generalidade dos casos.

Complementa este raciocínio, o jurista Edmir Netto de Araújo:

A dificuldade avulta, entretanto, em casos de Administrações (municipais geralmente) de menor poderio financeiro, quando desejem contratar serviços gerais de advocacia, seja por não possuírem quadros de Procuradores próprios ou por existir apenas número exíguo de profissionais no local. A solução indicada pela lei (art. 13. §1º) seria a realização de concurso, com estipulação de prazo, descrição dos serviços e fixação da remuneração.<sup>25</sup>

De acordo com o exposto, outra possibilidade de interpretação do mandamento normativo no intuito de se fazer contratação de profissionais ou escritórios de advocacia, seja para a prestação de serviços gerais por meio do artigo 25 *caput*, seja para a contratação com base no 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 de serviço singular que não demande maior complexidade somente poderia ser considerada *contra legem*.

Além do que a falta de controle da inexigibilidade de licitação para contratação de advogados e escritórios poderia ser considerada uma verdadeira “terra fértil” para diversos crimes e ilicitudes.

O modo como muitos desses tipos de contratos funcionam, é de domínio público: embora assinando valores bem mais altos que o mercado, muitos contratados recebem bem menos, e a diferença escoa pelo ralo da corrupção, abastecendo os esquemas articulados e corruptos.

A título de exemplo, em 2013, o Ministério Público de Goiás acionou o ex-prefeito do município de Iporá, José Antônio da Silva Sobrinho; o atual gestor, Danilo Gleic

---

<sup>24</sup> § 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

<sup>25</sup> ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva 2015, p.616.

Alves dos Santos; os escritórios Mota, Mota – Advogados Associados S/S e Felicíssimo Sena, Fidélis, Freitas e Advogados Associados S/S, além dos advogados Manoel de Oliveira Mota e Felicíssimo José de Sena, por um ajuste por termo aditivo para contratação de serviço de assessoria tributária pelo “módico” valor global de R\$ 860.000,00 (oitocentos e sessenta mil reais)<sup>26</sup>.

Tais números saltam ainda mais aos olhos quando comparados ao tamanho populacional do município, com 31.274 mil habitantes em 2013.

Esta péssima consequência não é a única, visto que, o advogado e o escritório perdem qualquer tipo de autonomia nos seus entendimentos e buscam sempre dar um posicionamento favorável ao gestor, não ao município, ficando então a legalidade de muitos atos duvidosos previamente endossados por quem deveria fazer uma análise mais técnica.

## 2.2 POSICIONAMENTOS SOBRE A POSSIBILIDADE JURÍDICA

Por não se tratar de tema pacificado, são vários os posicionamentos relativos a possibilidade jurídica ou não da contratação direta de escritórios de advocacia pelos municípios.

### 2.2.1 Visão da OAB:

A OAB se manifestou por meio da súmula 04/2012 da seguinte forma:

ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> ROSA, Cristina. **Promotor aciona ex e atual prefeito de Iporá e escritórios de advocacia por contratos irregulares**. Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/promotor-aciona-ex-e-atual-prefeito-de-ipora-e-escritorios-de-advocacia-por-contratos-irregulares#.WPWIN\\_nyviU](http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/promotor-aciona-ex-e-atual-prefeito-de-ipora-e-escritorios-de-advocacia-por-contratos-irregulares#.WPWIN_nyviU)>. Acesso em: 18 abril. 2017.

<sup>27</sup> BRASIL, Ordem dos Advogados do Brasil. Dispõe sobre a Súmula N. 04/2012/COP. Disponível em <http://www.oab.org.br/content/pdf/sumulas/sumula-04-2012-cop.pdf> Acesso em: 17 abril 2017.

Logo, entende a OAB que a natureza da atividade advocatícia por si só já é singular, e que preenchido o requisito da notória especialização, poderia haver a contratação de advogados ou escritórios pela administração pública municipal sem licitação, vez que se torna em seu entendimento impossível a escolha de critérios objetivos para se estabelecer uma competição.

### **2.2.2 Visão do Ministério Público do Estado da Bahia**

O Ministério Público do Estado da Bahia ao analisar uma contratação direta de escritório de advocacia por parte da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, optou por arquivar uma representação contra o deputado Marcelo Nilo, presidente da Assembléia à Época.

A situação se refere à defesa de uma demanda no STF em que se questiona a legalidade de uma autorização formal do ano de 1991 do então presidente o deputado Eliel Martins, concedendo aumento para servidores, sem lei, o que seria vedado pela Constituição Federal.

O promotor de justiça Cristiano Chaves entendeu que se tratava de uma demanda específica, por *expertise*, o que configuraria caso de inexigibilidade de licitação.

Entretanto, no que tange a serviços gerais o mesmo se manifestou no sentido de que “Em nenhum momento estamos (MP-BA) acobertando a necessidade de contratação sem licitação. O nosso compromisso é de que toda contratação seja precedida pela licitação.”<sup>28</sup>

### **2.2.3 Visão do STJ:**

O STJ em precedente mais recente ao julgar o Recurso Especial Nº 1.192.332 - RS (2010/0080667-3) de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, se posicionou no mesmo sentido<sup>29</sup>:

<sup>28</sup> CHAVES, Cristiano. **MP arquivar representação contra Nilo por contratar escritório de advocacia sem licitação**. Disponível em: < <http://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/55460-mp-arquiva-representacao-contr-nilo-por-contratar-escritorio-de-advocacia-sem-licitacao.html> > Acesso em: 18 abril 2017.

<sup>29</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.192.332**–Número na origem 10400007354. Recorrente: Élbio De Mendonça Senna. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio

(...) 3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.

**4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.**

**5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).**

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de Documento: 1278654 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 19/12/2013 Página 1 de 21 Superior Tribunal de Justiça assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, **é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.**

7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa. [grifei]

Diante do conflito entre a doutrina e a jurisprudência e diversos órgãos da justiça, o STF em 2015 reconheceu a repercussão geral sobre o tema e o julgará, tendo como relator do processo o ministro Dias Toffoli.

## 2.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS:

A contratação de escritórios para a prestação de serviços jurídicos aos municípios, seja por meio de contratação direta, seja por meio de um procedimento licitatório implica em vantagens e desvantagens.

### 2.3.1 Vantagens:

---

Grande do Sul: Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília. DJe: 19/12/2013 Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32026420&num\\_registro=201000806673&data=20131219&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32026420&num_registro=201000806673&data=20131219&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 18 abril 2017.

Em primeiro lugar, é necessário se visualizar a necessidade diferenciação sobre o que pode ser vantagem para a administração pública e o que pode ser uma vantagem para o governo.

As vantagens para a administração detêm de características perenes, não se confundindo com os interesses daquele projeto político que esta a exercer o poder por determinado período.

Logo, não se trata de uma vantagem para a administração a possibilidade de uma prestação de serviços jurídicos mais personalizados ao modo do gestor, traduzindo-se esta sim numa típica vantagem para o governo.

Dentre as vantagens mais importantes para a administração pública podemos elencar:

#### 2.3.1.1. Desnecessidade de realização de concurso público para cargos efetivos:

É certo que no âmbito municipal, a realização de um certame além de ser cara exige muitos outros fatores que incluem tempo e organização, tudo isso faz com que a máquina pública seja mobilizada para o atendimento da demanda, logo, a contratação de profissionais e escritórios mostra-se mais célere, uma vez que um procedimento licitatório não exige uma complexidade tão grande quanto um concurso público para provimento dos cargos.

#### 2.3.1.2 Desnecessidade de arcar com a aposentadoria dos membros:

Não podemos esquecer antes de falarmos sobre essa vantagem que não são todos os municípios que detêm de previdências próprias, estando muitos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Entretanto, caso o município detenha de previdência própria, uma vez contratado o profissional jurídico ou escritório de advocacia, não será necessário o resguardo com os valores a serem arcados com a aposentadoria do servidor quando este vier completar os requisitos da mesma. No âmbito municipal, a economia destes valores

se torna ainda mais importante, uma vez que todos os recursos são todos imprescindíveis.

### **2.3.2 Desvantagens:**

Dentre as desvantagens, é possível se listar: a ruptura na organização e andamento dos processos, a falta de um histórico jurídico e a falta de um maior controle da legalidade municipal.

#### **2.3.2.1 Ruptura na organização e andamento dos processos:**

Trata-se de um grande problema enfrentado pelos municípios, uma vez que resta faltante um local onde se sistematizam as leis e os diversos atos normativos, bem como uma organização perpetua dos processos e o devido acompanhamento do seu andamento.

O escritório, mesmo sendo licitado, tem prazo para ficar, sendo encargo do próximo vencedor da licitação organizar e tocar adiante os processos, o que acaba por causar uma mudança na forma com que o setor jurídico se organizava, trazendo prejuízos a todos que dele necessitam.

Soma-se o fato de que determinados recursos ou atos processuais são interdependentes, e, a estratégia inicial que um advogado venha a adotar na elaboração de uma peça pode não ser adotada por aquele que o suceder na representação judicial por não enxergar a situação da mesma forma, o que acaba por enfraquecer a defesa.

#### **2.3.2.2 Falta de um histórico jurídico:**

Este aspecto se mostra na medida em que os escritórios, diferentemente da procuradoria, por não deterem de um aspecto perene, não servem como uma

verdadeira memória jurídica, o que impossibilita fazer um controle mais amplo da legalidade quando consultada, deixando de se basear em leis municipais importantes, mas muitas vezes esquecidas.

#### 2.3.2.3. Falta de um maior controle da legalidade municipal:

Tal aspecto se dá por vezes como um aspecto decorrente da falha logo acima exposta, pois, por ausência de um histórico jurídico, os escritórios não conseguem realizar um controle de legalidade frente às leis municipais naturalmente por não conhecimento da existência destas, além disso, o escritório não detém da autonomia necessária para ir de encontro aos atos do gestor público.

Outro aspecto trazido é efetividade na advocacia preventiva, visto que, muitas vezes a celebração de contratos ou convênios administrativos com o Estado ou a União, que a priori se mostram excepcionais, na verdade não o são.

Isso decorre do fato de que, para receber determinado repasse de verbas o município deve corresponder a encargos dos quais não tem estrutura ou condições de cumprir.

Tais atitudes que comprometem a posterioridade, não são efetivamente combatidas pelos escritórios de advocacia, uma vez que estes não detêm de autonomia suficiente para enfrentar o gestor municipal, posto que se trate de tarefa que acirra (e muito) os ânimos a negativa de se receber verbas em curto prazo.

#### 2.4 MODELO MISTO DE PROCURADORIAS COM CONTRATAÇÃO ADICIONAL DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA:

É possível e até mesmo comum que alguns municípios, mesmo detendo de Procuradoria, venham a contratar escritórios de forma suplementar, uma vez que as demandas podem ser inviáveis para o tamanho da instituição.

Os motivos podem ser vários, não havendo ilegalidades a priori se a razão de tal suplementação (por meio de procedimento licitatório) se da por motivação extraordinária e temporária.

Entretanto, o mesmo não ocorre se estas contratações forem sistemáticas, o que acabaria por enfraquecer a própria procuradoria em suas atribuições, incorrendo nas mesmas desvantagens já supracitadas.

O Procurador Municipal se tornaria então em uma espécie de advogado público “decorativo”, uma vez que as principais demandas não seriam a ele repassadas.

Eis aqui um gráfico realizado com a resposta de Procuradores Municipais<sup>30</sup>:

<b>Tabela 61: Distribuição do número de respondentes segundo características relacionadas a atuação na Procuradoria – Procuradoria Municipal</b>		
	<b>f</b>	<b>%</b>
<b>Existência de serviço terceirizado na Procuradoria</b>		
Sim	240	49,1
Não	236	48,3
Não sabe/Não respondeu	13	2,7
<b>Ocupantes de cargos em comissão exercendo função de Procurador</b>		
Sim	271	55,4
Não	203	41,5
Não sabe/Não respondeu	15	3,1

Tal gráfico demonstra outra realidade, que é a de ocupantes em cargos em comissão ou função de confiança desempenhando a função de Procuradores, ainda mais grave do que a contratação direta aqui criticada.

Sobre a possibilidade jurídica do exercício por ocupantes em cargos comissionados, o assunto será tratado com maior propriedade adiante no item 3.2.4.

Ainda sobre o modelo misto, será julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a possibilidade de contratação suplementar de escritórios de advocacia por municípios que já tenha instituído Procuradoria Municipal ou Procurador individual. O caso que

<sup>30</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: <<https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3>>. Acesso em: 07 abril 2017.

será analisado pelo tribunal é o Recurso Extraordinário (RE 656558), que trata sobre uma contratação feita em 1997 pela Prefeitura de Itatiba (SP). Tal Recurso Extraordinário tem sua origem em indagação do Ministério Público Paulista à justiça sobre a legalidade de contratação efetuada pelo supracitado município, sustentando que a contratação de escritório de advocacia pela Administração pública, quando não atendidos os requisitos legais da lei 8.666/93 em seu artigo 25, inciso III, poderia ser caso de improbidade administrativa<sup>31</sup>.

### **3 PROCURADORIAS MUNICIPAIS**

#### **3.1 CONCEITO E ATRIBUIÇÕES**

A terminologia “procurador”, em seu sentido amplo, é aquele que por meio de um instrumento autorizativo pode representar outra pessoa. É necessário salientar que a utilização do termo pode ter mais de um sentido, dentro de algumas matérias do

---

<sup>31</sup> CONTRATAÇÕES ilegais de escritórios reafirmam a urgência pela aprovação da PEC 17. Disponível em: <://www.anpm.com.br/?go=publicacoes&bin=noticias&id=1621&title=contratacoes\_ilegais\_de\_escritorios\_reafirmam\_a\_urgencia\_pela\_aprovacao\_da\_pec\_17. Acesso em: 28 abril 2017.

direito, além de significar uma carreira estruturada que varia conforme o ente público a que esteja vinculada.

Ao estabelecer o foco da análise na Administração Pública, o Procurador é um advogado, geralmente investido de cargo público, que representa uma pessoa jurídica de direito público, seja no processo judicial, seja em questões extrajudiciais.

As Procuradorias-Gerais Municipais são Instituições com função essencial à Justiça e *status* de Secretaria, subordinadas diretamente ao Prefeito Municipal.

Compete a Procuradoria-Geral Municipal representar o Município, judicial e extrajudicialmente, prestar assessoramento e consultoria jurídica e supervisionar os serviços jurídicos da Administração direta, indireta e fundacional no âmbito do Poder Executivo Municipal.

Conforme as informações prestadas, as PGMs pesquisadas compõem-se organicamente pelos seguintes órgãos: Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais, Dívida Ativa e Tributária e do Posto de Arrecadação Fiscal; Procuradoria-Geral Adjunta de Pessoal, Contratos e Serviços Públicos e Pessoal Estatutário; Procuradoria de Pessoal Celetista, Licitações e Contratos; Procuradoria-Geral Adjunta de Domínio Público, Urbanismo e Meio Ambiente e Patrimônio; Procuradoria de Assistência Jurídica Municipal e Procuradoria de Urbanismo, Meio Ambiente e Regularização Fundiária.

O ingresso na Instituição ocorre por meio de concurso público de provas e títulos.<sup>32</sup>

Além dessas atribuições mais imediatas, Cristiane Vieira de Mello e Silva, em sua tese de doutorado em Direito do Estado, acrescenta mais algumas de caráter eminentemente fiscalizatório:

Atuar preventivamente;

Orientar;

Verificar se os governantes estão procedendo de uma forma responsável na condução da coisa pública;

Zelar para que as decisões administrativas se afinem com os interesses da comunidade;

Zelar para que se cumpram as obrigações de lei, sem distinções ou favoritismos;

Zelar para que a Administração seja realizada com responsabilidade, preservando o dinheiro público e combatendo preventivamente a corrupção, as práticas personalistas;<sup>33</sup>

<sup>32</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: <<https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3>>. Acesso em: 05 abril 2017.

<sup>33</sup> SILVA, Cristiane Vieira de Mello E. **Procuradorias municipais: isonomia e discriminação no texto constitucional**. 2010. Tese de Doutorado. Orientadora : Profa. Dra. Maria Garcia. (Doutorado em Direito do Estado) – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo. 2010,p. 157. Disponível em:<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153243.pdf>>

O ingresso na carreira atualmente se dá por meio de concurso, garantindo que as mudanças de governo não venham a afetar o desenvolvimento das atividades de defesa dos interesses públicos.

Os Procuradores geralmente detêm um vínculo estatutário, único regime capaz de dar a autonomia necessária para a realização dos trabalhos por conta da sua estabilidade<sup>34</sup>.

## 3.2 PROCURADORIA COMO ADVOCACIA PÚBLICA

### 3.2.1 Aspectos Gerais da Constituição e Leis Instituidoras

A Constituição Federal, na seção II do Capítulo IV, tratando das funções essenciais à justiça, inaugura com o Artigo 131<sup>35</sup>, a normatização constitucional sobre a advocacia pública.

A norma contida nesse artigo trata sobre a Advocacia-Geral da União, que, mesmo tendo um nome particular, desempenha as mesmas funções que os demais Procuradores, sendo a instituição responsável pelo patrocínio das causas jurídicas do ente político.

A instituição é mais complexa do que a dos demais entes políticos, uma vez que o § 3º do mesmo artigo, estabelece a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, como a responsável pelas execuções de dívida ativa de natureza tributária, ou seja, estabelece uma instituição especializada para atender certas demandas, estando, no entanto, subordinada, técnica e juridicamente, ao Advogado-Geral da União<sup>36</sup>. O

---

Acesso em: 18 abril 2017.

<sup>34</sup> Art. 132 [...]Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

<sup>35</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

<sup>36</sup> Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende: § 1º - Subordinam-se diretamente ao Advogado-Geral da União, além do seu gabinete, a Procuradoria-Geral da União, a Consultoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União, a Secretaria de Controle Interno e, técnica e juridicamente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

mesmo não ocorre nos Estados-federados, onde não há uma distinção entre as carreiras.

Dando continuidade à análise, o § 2º<sup>37</sup> em contra ponto ao § 1º, estabelece a regra do concurso para a investidura do cargo, e vislumbra-se nesse aspecto, a intenção de reforçar que apenas o cargo de Advogado- Geral da União conta com livre nomeação.

O Artigo 132<sup>38</sup> torna obrigatória a instituição de Procuradorias nos Estados-federados, e estas seguem o princípio da simetria constitucional, podendo ter igualmente seu Procurador-Geral Estadual por livre nomeação pelo Governador do Estado, ou na forma pela qual a Constituição ou Lei Estadual venham a estabelecer<sup>39</sup>.

Entretanto, a Constituição não trata expressamente das Procuradorias Municipais, havendo, então, a presunção coletiva de que, o silêncio, quanto a estas últimas, implicará em uma faculdade da Administração Pública municipal para instituir-las ou não.

Quanto a este entendimento, existem posicionamentos contrários:

Em face ao exposto, concluímos pela inexistência, para Municipalidade, de mera prerrogativa na organização das Procuradorias Municipais, essa é uma determinação cogente e que decorre da interpretação de comandos explícitos e implícitos do texto constitucional para que o ente federado possa atuar com a autonomia, a simetria e a liberdade propugnadas no seu documento estruturante. Conforme dicção do artigo 132, *caput*, da Constituição Federal em vigor, não há, para os municípios, faculdade na criação das carreiras de Procuradores Municipais.

O Município que ainda não as criou e delega para Advogado contratado o serviço da Procuradoria, afronta a Lei Maior, fragilizando sua importância na esfera constitucional pela interpretação equivocada que faz na leitura do artigo 132, sem realizar a fusão das normas expressas nos artigos 1º, 29 e 29-A, 37, inciso II e seu § 2º.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> § 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

<sup>38</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

<sup>39</sup> Art. 141 - A Procuradoria Geral do Estado será dirigida por um Procurador Geral, nomeado em comissão, pelo Governador, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela Assembléia Legislativa. Constituição do Estado da Bahia.

<sup>40</sup>SILVA, Cristiane Vieira de Mello E. **Procuradorias municipais: isonomia e discriminação no texto constitucional**. 2010. Tese de Doutorado. Orientadora : Profa. Dra. Maria Garcia. (Doutorado em Direito do Estado) – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo. 2010,p. 157. Disponível em:<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153243.pdf>>

Entretanto, o senso comum e as cortes de contas, que nunca julgaram improcedente qualquer município pelo fato de não deter Procuradoria, bem como os tribunais, que nunca se pronunciaram de forma difusa ou concentrada, no sentido da obrigatoriedade de uma Procuradoria Municipal, nos esclarecem acerca da liberdade de que tem os municípios, para instituir ou não Procuradorias com profissionais de carreira.

Atualmente a maioria dos municípios não detém Procuradorias, tal constatação, entretanto, não se entende às capitais dos Estados - federados, uma vez que em todas as 26 estes corpos jurídicos institucionalizados existem.

É importante perceber também que a Constituição não tratou dos Procuradores Federais, uma vez que o cargo somente foi criado pela Medida Provisória nº 2.229-43, em 2001<sup>41</sup>, com o objetivo de unificar o quadro de profissionais do direito, mantido por cada ente autárquico e fundacional da União.

A Procuradoria-Geral Federal foi estabelecida pela Lei 10.480/2002<sup>42</sup>, finalizando o processo de centralização do corpo jurídico da administração federal indireta.

### **3.2.2 Pagamento**

Antes de abordar os valores recebidos pelos Procuradores Municipais, é de suma importância que se estabeleça a diferença entre vencimento, remuneração e subsídio.

Vencimento, de acordo com o artigo 40 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990<sup>43</sup>, é uma retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.

---

Acesso em: 18 abril 2017

<sup>41</sup> BRASIL. medida provisória 2.229-43, DE 6 de setembro de 2001.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2229-43.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2229-43.htm)>. Acesso em 07 maio. 2017.

<sup>42</sup> Art. 1º Passam a integrar o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União - AGU, os cargos de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, ocupados por servidores do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, que estejam em exercício na AGU na data de publicação desta Lei.

<sup>43</sup> BRASIL. **LEI Nº 8.112/90**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 03 maio 2017.

É importante destacar que o subsídio de cargo efetivo, sob hipótese alguma, pode ser reduzido, além disso, existe isonomia entre dois ocupantes de cargos com a mesma atribuição, ressalvadas as vantagens de caráter individual, e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Remuneração, no direito administrativo, corresponde ao “vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei<sup>44</sup>”.

Quando falamos de remuneração, necessariamente estaremos nos referindo ao somatório de todas as parcelas pecuniárias que não fazem parte do vencimento, tais como, aquelas recebidas a título de gratificação, produtividade, estímulo, dentre outras.

Subsídio está definido no art. 39, § 4º da Constituição Federal da seguinte forma<sup>45</sup>:

*§ 4º – O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no Art. 37, X e XI.*

O subsídio diz respeito a aquelas parcelas únicas, em que mais nada é devido a determinado agente público, salvo as indenizações.

O modelo de pagamento por meio de subsídio, tem como objetivo a clareza remuneratória, sem a possibilidade de exasperações por via legislativa, e a influência indireta sobre as carreiras consideradas de Estado.<sup>46</sup>

A então procuradora do Estado de Minas Gerais, e hoje ministra do Supremo Tribunal Federal, STF, Carmen Lúcia, a um só tempo, fez uma definição e estabeleceu os objetivos do regime de subsídio como “Aquele segundo o qual se tem o valor quantificado como devido, a título de contraprestação financeira pelo

<sup>44</sup> BRASIL. **LEI Nº 8.112/90**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm) >. Acesso em: 03 maio 2017

<sup>45</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) >. Acesso em: 19 nov. 2016.

<sup>46</sup> MARTINS, Alzemerj; SOUZA, Marisa Idalência de. O princípio constitucional da eficiência. Aplicação à função do procurador do Estado no exercício da consultoria jurídica. **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia**. - Vol. 25. Salvador: Procuradoria Geral do Estado da Bahia, (jan./dez. 1999) p. 77-78.

exercício do cargo, função ou emprego, definido de maneira clara, exata e publicada sem subterfúgios nem disfarces”<sup>47</sup>

Nestes termos a remuneração bruta de Procuradores Municipais pode ser feita de diversas feições, tal como demonstrado na tabela<sup>48</sup>:

Qual a remuneração bruta inicial e final dos Procuradores Municipais?	Inicial	Final
Aracaju (SE)	3500	7000,0
Cachoeirinha (RS)	1800	NR
Fortaleza (CE)	8000	17000,0
Londrina (PR)	7200	16900,0
Natal (RN)	8600	10406,0
Rio Branco (AC)	9306,62	NR
Santo André (SP)	3081	5200,0
Vitória (ES)	14000	20000,0
Vitorino (PR)	2500	2500,0

Com respeito à natureza jurídica da remuneração, em todas as Procuradorias-Gerais se dá mediante vencimentos com exceção de Vitorino (PR) na qual é mediante subsídios. Somente a Procuradoria-Geral de São Carlos (SP) não respondeu esta questão.

Na maioria das Instituições (61,5%) existem gratificações adicionais ou verbas indenizatórias permanentes que são recebidas por maior parte de seus membros. Os municípios nesta condição são: Aracaju (SE), Belém (PA), Fortaleza (CE), Londrina (PR), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Rio Branco (AC) e Vitória (ES).

Em apenas duas instituições, Rio Branco (AC) e Vitória (ES), ocorre alguma espécie de vantagem pecuniária por cumulação de órgãos de atuação.

Somente em três Instituições, Boa Vista (RR), São Carlos (SP) e Vitorino (PR), não há alguma espécie de vantagem pecuniária para o exercício de cargos de chefia.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos- São Paulo: Saraiva, 1999, p.301.

<sup>48</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnostico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: < <https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3> >. Acesso em: 07 abril 2017

<sup>49</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnostico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: < <https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3> >. Acesso em: 07 abril 2017.

Tal dado contido na tabela é de grande importância e mostra uma das grandes diferenças que ocorrem na advocacia pública no Brasil.

Em decorrência da Emenda Constitucional 19/1998, todos os membros da Advocacia-Geral da União e Procuradores dos Estados e Distrito Federal, tem suas funções definidas como carreiras de Estado, e, estas carreiras, por força desta mesma emenda, são submetidas ao regime de subsídio, devendo ser regidas pelo vínculo estatutário. O fato se justifica porque são de atividades exclusivas de Estado, essenciais à justiça, relacionadas à própria expressão do Poder Estatal, e daí, porque, a necessidade de maior transparência no custeio<sup>50</sup>.

O mesmo não ocorre nos municípios, uma vez que, não existindo previsão constitucional para estes, não poderão ter o seu status de carreira de Estado declarado, e, por consequência, o regime de subsídio poderá ocorrer ou não, a critério da lei.

### **3.2.3 Honorários**

Um dos grandes atrativos da função de Procurador se dá pelo fato de ser esta uma das únicas carreiras em que é permitido o exercício da advocacia privativa concomitantemente com o cargo exercido.

Não só isso, mas outro aspecto diferenciado se dá em razão da possibilidade de recebimento de honorários pelos procuradores, nas causas em que houver sucumbência em favor do município.

Recentemente, a possibilidade de recebimento de honorários por parte dos advogados públicos, passou a ser expressamente previsto no Novo Código de Processo Civil em seu Artigo 85, §19 conforme a seguinte redação:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> MARTINS, Alzemer; SOUZA, Marisa Idalência de. *Op.cit.*, 1999, p. 77-78, *et seq.*

O dispositivo ainda se encontra sem aplicação junto à advocacia pública realizada no âmbito da união, por não haver lei neste sentido. Posto isto, já decidiu a 1ª turma de Ética Profissional do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SP<sup>52</sup>:

Com base no art. 4º da lei 9.527/97 e no § 19, do art. 85, do CPC, o colegiado afirmou que "os advogados, concursados ou exercendo cargos em comissão na Administração Pública, Direta e Indireta, Federal, Estadual ou Municipal, só terão direito ao recebimento de honorários de sucumbência se houver lei específica do ente público ao qual estejam vinculados"

Entretanto, tal realidade nos municípios detentores de Procuradorias, pode acontecer, tornando possível, quando houver permissão legal, os honorários em uma espécie de parcela pecuniária que não faz parte dos vencimentos, integrando então a remuneração do Procurador<sup>53</sup>. Esclarece o quadro a seguir apresentado:

Procurador recebe honorários advocatícios		
Sim, previsto em lei	273	55,8
Sim, não previsto em lei	56	11,5
Sim, não sabe se está previsto em lei	4	0,8
Não recebe honorário advocatícios	141	28,8
Não respondeu	15	3,1

Entretanto, existe controvérsia sobre qual limite constitucional se impõe ao pagamento dos Procuradores Municipais, uma vez que são submetidos ao teto dos desembargadores dos Tribunais de Justiça ou dos prefeitos que dirigem o seu município de atuação.

Tal controvérsia foi levada a julgamento por parte do STF, que ainda está a analisar a demanda.

<sup>51</sup> BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 25 abril 2017.

<sup>52</sup> 1ª TURMA DE ÉTICA PROFISSIONAL DO TRIBUNAL DE ÉTICA E DISCIPLINA DA OAB/SP. **Recebimento de honorários de sucumbência por advogado público sem previsão em lei é ilícito**. Migalhas. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI240615,91041-Recebimento+de+honorarios+de+sucumbencia+por+advogado+publico+sem>>. Acesso em: 25 abril 2017.

<sup>53</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: <<https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3>> Acesso em 25 abril 2017.

Em suma, a controvérsia se apresenta em relação ao artigo 37, inciso XI<sup>54</sup>, da Constituição que tem a seguinte redação:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos **Procuradores** e aos Defensores Públicos [grifos nossos]

A grande problemática reside na forma de se interpretar a palavra “Procuradores”, recaindo a dúvida se estariam incluídos aqueles que exercem a advocacia pública de forma irrestrita, o que incluiria os Procuradores Municipais, ou, se o teto dos desembargadores seria apenas aplicado aos Procuradores Estaduais.

Neste sentido o Ministro Luiz Fux entendeu que o teto dos desembargadores também seria aplicado aos Procuradores Municipais, estando eles dentro do conceito de funções essenciais da justiça.

Entretanto, à época, o Ministro Teori Zavascki abriu divergência, pois entendeu que o inciso “não se refere a um gênero, do contrário incluiria também os procuradores da União, que estariam igualmente sujeitos ao teto remuneratório dos desembargadores dos Tribunais de Justiça. Para o ministro, isso atentaria contra o federalismo.”<sup>55</sup>

A consequência prática que ocorreria ao prevalecer o voto divergente seria que o teto de pagamento que um Procurador Municipal viesse a receber estaria limitado ao valor subsídio do Prefeito.

---

<sup>54</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 7 de maio 2017

<sup>55</sup> STF. **Suspensão julgamento de recurso sobre teto remuneratório de procuradores municipais**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=314366>>. Acesso em: 06 maio 2017.

No entanto, acreditamos que mesmo que o Supremo Tribunal Federal venha a se posicionar majoritariamente, no sentido de acolher a divergência proposta pelo falecido Ministro Teori Zavascki, a advocacia pública sofreria um grande enfraquecimento duplo: primeiramente, por que o cargo perderia muito da sua atratividade, que, a médio e longo prazo, como se verá adiante no item 3.3.2.1 “servidores de passagem”, já não é muito valorizado, e, em segundo lugar, haveria um esvaziamento por parte daqueles que não veriam vantagem em se dedicar à profissão, recebendo o teto do salário do prefeito, que pode ser muito menor do que o de um Desembargador.

Por esse motivo, acreditamos que o mais prudente aqui, caso a divergência seja vencedora, que seja feita uma modulação de efeitos consolidando as situações fáticas já estabelecidas.

#### **3.2.4 Entrada na carreira por concurso ou outras formas de ingresso:**

Diferentemente do que pode se pensar, nem todos os Procuradores que compõem os quadros dos municípios tiveram seu ingresso na carreira por meio de concurso público.

Os motivos são vários, o exemplo do Procurador-Geral é um dos que melhor ilustra tal observação, já que em muitos casos trata-se de livre escolha por parte do Prefeito, o mesmo ocorre em âmbito federal com o Advogado-Geral da União.

A forma de ingresso na carreira também não ocorreu por meio de concurso público para provimento de cargos nos casos previstos no artigo 19 da ADCT da Constituição Federal, mais conhecidos como estabilizados.

Como também não ocorreu para aqueles que foram contratados sob o regime celetista antes da liminar com efeitos “*ex nunc*” deferida na ADI 2.135-4, que acabou por reaver o regime jurídico único. Tais casos serão mais bem vistos mais adiante no item 4.4.

Além disso, existem aqueles municípios em que os cargos de Procuradores são ocupados por ocupante de cargos comissionados ou servidores em função de confiança.

Os requisitos constitucionais estabelecidos no artigo 37, V<sup>56</sup>, para a criação destes cargos é que eles sejam referentes atividades de direção, chefia e assessoramento, e que tal vínculo entre o ocupante e a administração pública é que ele seja de confiança.

O patrocínio jurídico certamente não está incluído dentro das possibilidades de criação do cargo em comissão.

Não só isso, o cargo de Procurador não precisa da confiança do chefe do executivo, neste sentido, questão semelhante já fora apreciada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais<sup>57</sup>:

Assim, por exigência constitucional, a exceção à regra do concurso público é restrita às nomeações para cargos em comissão, cujas atividades envolvam direção, chefia e/ou assessoramento, **com estreita relação de fidúcia entre nomeante e nomeado.**

Ressalte-se que essa relação de confiança entre nomeante e nomeado resulta do grau de comprometimento exigido para o desempenho de funções em nível decisório da hierarquia administrativa.

[...]

**Em razão disso, conclui-se que a Procuradoria Jurídica, cujas atribuições referem-se a serviços típicos de Advocacia Pública, deve ser integrada por servidores concursados, organizados em carreira e em número suficiente ao desempenho da função,** até mesmo para que possa ser prestado, com uniformidade, continuidade e impessoalidade um serviço público imprescindível para o regular funcionamento do ente municipal.

Revela-se nítida, portanto, a incompatibilidade do cargo de Procurador Jurídico do Município com o provimento em comissão, na medida em que **as atribuições do referido cargo podem ser normalmente exercidas independentemente de vínculo de confiança com o Chefe do Executivo.** [grifos nossos]

<sup>56</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 5 de maio 2017

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais . Rel. Des. Moreira Diniz. Brasília. Disponível em:< <http://www8.tjmg.jus.br/themis/verificaAssinatura.do?numVerificador=101121200142800022015566226>> . Acesso em: 5 maio 2017.

Diante de tudo isso, mais uma vez o Ministério da Justiça obteve os seguintes dados em relação a forma de ingresso na carreira numa amostragem com alguns municípios<sup>58</sup>:

<b>Tabela 55: Distribuição do número de respondentes segundo ingresso na carreira de Procurador – Procuradoria Municipal</b>		
<b>Ingresso na carreira de Procurador</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Concurso público específico	441	90,2
Concurso público para carreira com atribuições similares, com posterior aproveitamento pela PGM	19	3,9
Concurso público para carreira com atribuições similares, ainda sem alinhamento ao modelo constitucional	10	2,0
Outra forma	17	3,5
Não informado	2	0,4
<b>Total</b>	<b>489</b>	<b>100,0</b>

### **3.2.5 A inconstitucionalidade da transformação de cargos de assessores jurídicos e consultores em procuradores**

A Procuradoria Municipal do município de Jacareí foi criada recentemente e não realizou concurso para preenchimento dos cargos, apenas uma reestruturação e aproveitamento dos quadros da extinta Secretária de Assuntos Jurídicos<sup>59</sup>.

Tal caso não foi o único, sendo possível visualizar recente transformação semelhante na capital de Porto Alegre.

A transformação é uma modalidade de provimento derivado a qual o servidor estatutário passa a exercer novo cargo diferente daquele com o qual ele ingressou no serviço público, uma vez que seu antigo cargo tenha sido extinto.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: <<https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3>>. Acesso em: 05 abril 2017.

<sup>59</sup> FERNANDES, Jader. **Prefeitura cria Procuradoria Geral do Município**. Disponível em:<[www.jacarei.sp.gov.br/prefeitura-cria-procuradoria-geral-do-municipio](http://www.jacarei.sp.gov.br/prefeitura-cria-procuradoria-geral-do-municipio)>. Acesso em 25 abril 2017.

<sup>60</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 2014, p. 347.

Tal modalidade está prevista no artigo 48, X que diz:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

No caso de Porto Alegre, houve a conversão de 81 assessores para assuntos jurídicos em Procuradores do Município<sup>61</sup>.

A permissão constitucional, entretanto, é para aqueles casos em que os cargos tenham a máxima similaridade, a ponto de o Supremo Tribunal Federal se pronunciar sobre o tema na Súmula 685, posteriormente convertida em Súmula Vinculante, de número 43, com o seguinte teor “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

A Transformação que ocorreu em Porto Alegre teve como base a Lei Complementar 701/2012, tendo o artigo 119 a seguinte redação<sup>62</sup>:

**Art. 119.** Passam a integrar a carreira de Procurador Municipal, assim transformando-se e denominando-se, todos os cargos de provimento efetivo, vagos e providos, de Procurador e Assessor para Assuntos Jurídicos, da Administração Direta e Autárquica do Município.

**§ 1º** São enquadrados na carreira de Procurador Municipal, da PGM, todos os titulares dos cargos de provimento efetivo de Procurador e Assessor para Assuntos Jurídicos referidos no *caput* deste artigo.

**§ 2º** O enquadramento é extensivo aos aposentados nos cargos de Procurador e Assessor para Assuntos Jurídicos.

Entendemos que o cargo de Assessor, mesmo com toda a importância que venha a ter, não realiza função semelhante à dos Procuradores Municipais, por que não tem

<sup>61</sup> TRINDADE, André Karam. **De repente, assessores se transformaram em procuradores.** Disponível em: <[www.conjur.com.br/2012-set-01/diario-classe-repente-assessores-transformaram-procuradores](http://www.conjur.com.br/2012-set-01/diario-classe-repente-assessores-transformaram-procuradores)> Acesso em: 01 maio 2017.

<sup>62</sup> PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Lei Complementar nº 701, 18 de julho de 2012. Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município (PGM). Disponível em: <[www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032169.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032169.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT)>. Acesso em: 01 maio 2017.

a o poder de representar extra-judicialmente ou judicialmente a esfera governamental a qual ele está vinculado.

### 3.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DE SE TER UMA PROCURADORIA INSTITUÍDA

#### **3.3.1 Vantagens:**

##### 3.3.1.1 Maior autonomia

A escolha por parte do município de estabelecer uma Procuradoria tem uma repercussão direta na busca da diferenciação entre o que é Governo e o que é Administração Pública, vez que esta última tem caráter perene, enquanto o primeiro não.

A Procuradoria, quando estabelecida, fica vinculada ao município, e não à vontade do governante que ocupa momentaneamente a função de chefia, posto isso, não é impossível se imaginar que atritos inevitavelmente ocorrem.

Esta instituição, por ter as garantias próprias da carreira estatutária (sentido amplo), consegue desempenhar suas funções com muito menos interferências políticas, caminhando então para uma gestão muito mais profissionalizada.

Sabe-se que o Procurador defende os interesses do município e não, a priori, o interesse do gestor, logo, por ser o representante jurídico deste ente tem todo o dever/direito de impedir que as irregularidades sejam cometidas: emitindo pareceres, acompanhando tramites legais/ administrativos e bloqueando as ilegalidades.

Não detém os mesmos poderes os advogados e escritórios contratados, mesmo que por licitação, vez que poderá o gestor rescindir o contrato sem maiores problemas.

Estando estes últimos sob o risco de uma rescisão contratual, a possibilidade de combate a ilegalidades do governante ou dos aliados fica seriamente comprometida.

Neste sentido é a opinião do Procurador Municipal Rafael Amorim Martins de Sá:

As Procuradorias Municipais, além de dar respaldo jurídico aos atos administrativos dos dirigentes do ente público, funcionam como meio de combate à corrupção, ao desvio de finalidade e, por inúmeras vezes, contribuem sobremaneira para evitar a subtração fraudulenta de recursos públicos.

Contudo, para que os gestores públicos e cidadãos possam contar com um órgão jurídico isento, é necessário que os procuradores municipais tenham independência e autonomia, porquanto assim exercerão seus ofícios livres de quaisquer ingerências política e econômica. Exemplo de sucesso de autonomia e independência é o Ministério Público, que, com a Constituição Federal de 1988, foi consagrado também como órgão fiscalizador e, hoje, cumpre considerável papel no combate à corrupção.

Ocorre que para se garantir a autonomia e independência dos membros de uma Procuradoria Municipal, os prefeitos eleitos deverão assegurar que as assessorias jurídicas dos órgãos se façam por advogados públicos efetivos, livres de influências políticas, evitando também a contratação de escritórios particulares, salvo as exceções previstas e lei, pois estes, muitas vezes, recomendam conforme o arbítrio do contratante e não da ordem jurídica.<sup>63</sup>

Tal isenção política e econômica que tanto se valoriza, na prática, é um dos grandes empecilhos para a generalização do modelo.

Ao estabelecer um projeto político, o prefeito percebe que quanto menor a oposição a ele, mais fácil será a forma de alcançar os objetivos de sua gestão.

Mesmo que diante de algo bem intencionado, a finalidade a que ele se propõe certamente não deve ignorar a forma com que os objetivos são alcançados, e as Procuradorias Municipais refletem exatamente isso: possibilidade de oposição aos atos administrativos, uma vez que a Advocacia de Governo sede lugar então a uma Advocacia de Estado.

A Procuradoria passa a fazer um controle jurisdicional consultivo, preventivo/repressivo e interno, que busca a legalidade e a concretização dos interesses públicos primários, ou seja, da coletividade como um todo.

Há pouco interesse por parte das gestões municipais na implementação das Procuradorias através da realização de concurso público, já que se trata em último caso de mais uma fiscalização sobre seus atos.

Não só isso, de acordo com a opinião de Maria Silvyia Zanella Di Pietro<sup>64</sup>, os pareceres consultivos dos órgãos técnicos, tal como um parecer de uma

<sup>63</sup> SÁ, Rafael Amorim Martins de. **Quem ganha com a autonomia e independência de uma Procuradoria Municipal.** Disponível em: <[www.anpm.com.br/?go=publicacoes&bin=artigos&id=99&title=quem-ganha-com-a-autonomia-e-independencia-de-uma-procuradoria-municipal](http://www.anpm.com.br/?go=publicacoes&bin=artigos&id=99&title=quem-ganha-com-a-autonomia-e-independencia-de-uma-procuradoria-municipal)> . Acesso em: 28 abril 2017.

<sup>64</sup> PIETRO, Maria Silvyia Zanella de *apud* SMARTINS, Alzemer; SOUZA, Marisa Idalência de. *Op.cit.*, 1999, p. 81-82

Procuradoria Municipal, quando não acatado pela autoridade final devem ser afastados de forma motivada.

Sendo a análise de leis uma tarefa complexa, que exige habilitação profissional como bacharel em direito, a menos que o gestor detenha formação específica na área, não tem esta condição de rebater os argumentos que compõem o parecer. Tornando então o opinativo destes órgãos implicitamente obrigatórios e muito propícios a um controle judicial repressivo.<sup>65</sup>

Por fim, o governante perde de vez a possibilidade de utilizar-se da (ilegal) inexigibilidade de licitação para contratação de advogados e escritórios para prestar serviços jurídicos.

Esta última oportunidade revela-se triplamente indesejável para o político em mandato, primeiramente porque fica sem a possibilidade de controle absoluto do corpo jurídico, em segundo aspecto, enxuga-se o número de cabides de emprego para seus cabos eleitorais, e por fim, a contratação por valores superfaturados fica comprometida.

### 3.3.1.2 Maior conhecimento e integração das leis municipais

A Procuradoria Municipal por ser uma instituição com aspecto contínuo tem a possibilidade de prosperar exatamente naquilo em que os escritórios contratados tem obstáculos.

Por óbvio, é muito mais condizente com o papel das câmaras de vereadores manterem em seus acervos as compilações das leis que são criadas por si e que regem o município. Entretanto, na ausência desta organização, ou até mesmo como reforço a ela, as Procuradorias Municipais, por estarem atentas ao dia a dia jurídico, utilizando o direito municipal na prática, acabam por dar maior efetividade às leis ali estabelecidas.

Logo, a idéia de um histórico jurídico ficaria alcançada, ou ao menos reforçada.

Neste sentido, a Procuradora Municipal Karla Falcão, em entrevista<sup>66</sup>, trouxe a realidade de alguns municípios em que os novos prefeitos que assumem não têm

---

<sup>65</sup> *Ibidem, loc.cit.*

nem mesmo acesso à lei orgânica do município, decorrente da ausência dessa historicidade e compilação das leis municipais, trazendo prejuízos a administração como um todo.

Tal aspecto tem como decorrência outra demanda que as procuradorias suprem e os escritórios contratados não, como o controle de legalidade dos atos frente às leis municipais.

Todos os atos administrativos, independentemente de qual esfera da federação provenha, devem obedecer à lei, sob pena de nulidade. Sendo a lei um mecanismo de organização social, cabe ao poder executivo se submeter às normas convencionadas pela coletividade.

As leis municipais refletem com ênfase os costumes e tradições da municipalidade, e um controle de legalidade dos atos normativos baseados em tais leis certamente se trata de um respeito à identidade destes cidadãos.

As Procuradorias Municipais seguramente conseguem fazer esse controle de legalidade com seus pareceres e opiniões, de tal forma que um escritório dificilmente conseguiria por conta de sua falta de autonomia.

### 3.3.1.3 Continuidade da representação jurídica do ente

É inegável afirmar que a substituição da representação processual, mesmo que efetuada com todo o cuidado, não deixa de ser um problema para o representado.

Tal situação se torna catastrófica quando é necessário se modificar toda a representação em todos os processos, e é isso que ocorre num município em que há a mudança do gestor.

Na maioria dos casos, reservando talvez as situações em que há sucessão política pelo mesmo grupo, o novo prefeito chega com um novo escritório, que acaba por ter que propor nova organização nos processos e se atualizar de tudo aquilo que estão nos autos.

---

<sup>66</sup> FALCÃO, Karla. *Prefeitos dificultam contratação de procuradores*. Disponível em: < [gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151](http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151)>. Acesso em: 03 maio. 2017.

Tal defesa ainda fica com uma lógica muitas vezes emendada, já que o que um profissional que num primeiro momento defendia tem um entendimento diverso daquele que venha a substituir-lo.<sup>67</sup>

### **3.3.2 Desvantagens:**

#### **3.3.2.1 Servidores de passagem:**

Dentre algumas desvantagens que o modelo encontra são aquelas referentes à etapa passageira com o qual alguns de seus membros encararam a instituição.

Todas as capitais nos Estados-federados detêm de Procuradorias Municipais, o que faz com que todos os grandes centros já estejam com seus quadros de certa forma estabelecidos.

As vagas que surgem em decorrência da aposentadoria ou exoneração dos servidores são poucas e extremamente disputadas.

No intuito de continuar a seguir com a carreira almejada aqueles que se preparam para os concursos das advocacias públicas federais ou das Procuradorias Estaduais e Municipais das capitais acabam por muitas vezes passando em alguns certames menos concorridos em municípios menores.

A consequência disso é o esvaziamento às vezes precoce dos membros da instituição após conseguirem a aprovação em novos certames mais bem remunerados, prejudicando assim os pequenos municípios seriamente, pois, como visto na tabela contida no item 3.2.2, mesmo não sendo uma regra, existe uma tendência em que o município com menor porte financeiro, por suas naturais limitações, pague um vencimento ou remuneração mais modesta do que uma capital.

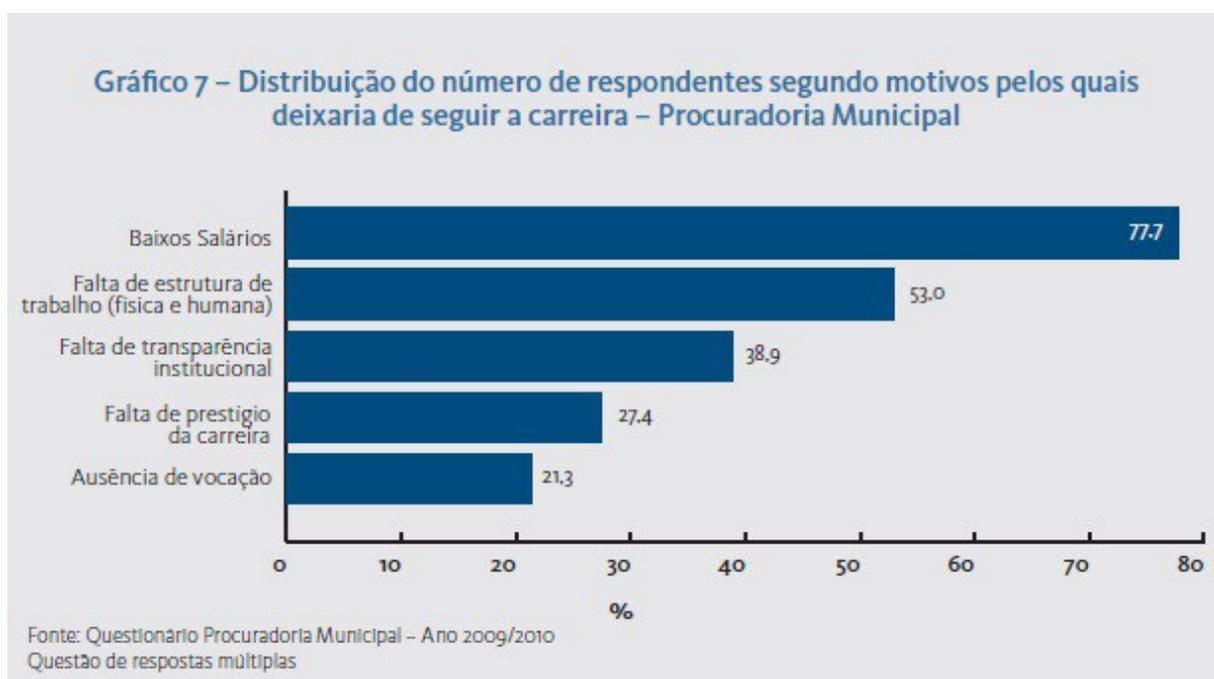
---

<sup>67</sup> FALCÃO, Karla. **Prefeitos dificultam contratação de procuradores**. Disponível em: < [gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151](http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151)>. Acesso em: 03 maio. 2017.

Outro motivo que acaba por colaborar com a caracterização passageira destes procuradores é a consolidação na carreira advocatícia.

Após se firmarem no meio jurídico em que atuam muitos destes Procuradores acabam por priorizar sua advocacia privada e terminam por pedirem exoneração dos seus cargos.

A tabela<sup>68</sup> a seguir de certa forma retrata o problema aqui enfrentado em relação aos valores:



Tendo os Procuradores Municipais esta perspectiva de seus pagamentos, a desvantagem tratada no item é reforçada pela tabela

Tais profissionais, mesmo exercendo a função que se identificam, continuam buscando funções iguais ou muito próximas em que seja possível alcançarem maiores remunerações.

<sup>68</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: < <https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3> >. Acesso em: 05 abril 2017.

### 3.3.2.2 Altos Custos:

Mesmo com a perspectiva contrária visualizada no item anterior por parte dos Procuradores, pois entendem que seus salários são baixos, é comum que o cargo esteja entre os mais bem remunerados do ente, acarretando a primeira dificuldade direta que é a do pagamento destes profissionais.

A segunda, e igualmente importante, trata de uma dificuldade a longo prazo, que é a necessidade de arcar com as futuras aposentadorias e pensões em caso de previdência própria do ente.

Entretanto, tal ponto foi comentado pela Procuradora Municipal Karla Falcão<sup>69</sup>:

Quando procuramos o presidente da Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), Marcelo Beltrão, ele disse que concorda com os procuradores municipais, mas há resistência por causa do custo. Mas isso não é verdade. É uma falácia desmedida. Em Delmiro Gouveia, por exemplo, só um contrato de escritório custa R\$ 40 mil por mês e tem procurador que ganha R\$ 2.500. Então, este argumento não se mantém. Outro exemplo: Anadia tem um escritório de R\$ 10 mil mensais, dois contratados, mas não tem procurador municipal. Precisa ser feita uma pedagogia com os prefeitos. A profissionalização do jurídico só vai [fazer] crescer o município. Na hora em que há a profissionalização da atividade jurídica, a condição do município é elevada ao mesmo patamar que o Estado.

Ao se constatar que todos os municípios têm necessidade de serviços jurídicos, os valores pagos a escritórios contratados, mesmo que somente efetuados de forma momentânea (enquanto o serviço esta sendo efetivamente prestado) e sem a necessidade posterior de se arcar com valores previdenciários, acaba por ser por vezes até mesmo maior do que os valores pagos com servidores efetivos.

O pronunciamento da Procuradora Karla Falcão acerca da problemática dos valores gastos com a contratação de escritório particular de advocacia demonstra que a procuradoria além do benefício em seu aspecto técnico acaba por demandar menos dispêndio financeiro para o Município.

---

<sup>69</sup>FALCÃO, Karla. **Prefeitos dificultam contratação de procuradores**. Disponível em: < [gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151](http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151)>. Acesso em: 03 maio 2017.

É importante se ter em mente ainda que a carreira pode ser valorizada com o recebimento dos honorários de sucumbência e gratificações, acarretando maior produtividade e eficiência e permitiria a manutenção de vencimentos módicos, uma vez que parte daquilo que o procurador receberia seria por sua produtividade e êxito. Tal forma de organização poderia se dar desta maneira, já que a carreira de Procurador Municipal não é obrigada constitucionalmente a se submeter ao regime de subsídios<sup>70</sup>.

Estabelecida com equilíbrio e a devida ponderação, este aspecto negativo pode ser reduzido.

Entretanto, sem a devida estruturação de uma procuradoria, de forma que ela venha a ter um formato que atenda as ponderações feitas, ela poderia ser muito dispendiosa.

---

<sup>70</sup> MARTINS, Alzemer; SOUZA, Marisa Idalência de. O princípio constitucional da eficiência. Aplicação à função do procurador do Estado no exercício da consultoria jurídica. **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia.** - Vol. 25. Salvador: Procuradoria Geral do Estado da Bahia, (jan./dez. 1999) p. 93.

## 4 LEIS E ATOS NORMATIVOS QUE IMPACTAM NAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Diante do exposto e analisado em relação à contratação de escritórios de advocacia e o estabelecimento de Procuradorias Municipais nos entes que ainda não as detém, é imperativa uma análise das tendências normativas que permeiam o assunto, sendo que o termo “normativo” deve ser compreendido como mais amplo possível, com a inclusão da análise de projeto de emenda constitucional, decisões de tribunais, resoluções de tribunais de contas, e, por fim, a polêmica Lei de Terceirização.

### 4.1 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 17/2012

Tal Projeto de Emenda Constitucional começou em 2003 na Câmara dos Deputados sob o título de PEC 153/2003, tendo aval favorável de todos os partidos e seus respectivos líderes, tendo sido aprovada facilmente pelo extenso placar de 406 votos favoráveis de um total de 513.

A partir de então, esta caminha no Senado Federal com o número 17/2017<sup>71</sup>.

O objetivo deste Projeto de Emenda à Constituição é a obrigatoriedade para que todos os municípios do país estabeleçam um corpo de procuradores próprio.

O Projeto modificaria o artigo número 132 da Constituição Federal<sup>72</sup>, fazendo com que esta passasse a ter a seguinte redação:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados em Carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos

---

<sup>71</sup> BRASIL. Senado Federal. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 17, de 2012**. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>>. Acesso em: 4 maio 2017.

<sup>72</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes federados.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.<sup>73</sup>

Por conta disso o artigo estabeleceria junto aos Estados a palavra Municípios, o que acabaria por, igualmente, tornar a carreira de Procurador Municipal uma carreira de Estado, com status constitucional, com a necessidade de submissão desta ao regime de subsídio por força do artigo 135 da Constituição.

A forma com que a PEC tramita vem sendo postergada através dos anos, e sua última grande movimentação se deu no ano de 2014 quando foi aprovada de forma unânime na Comissão de Constituição e Justiça<sup>74</sup>.

Ao ser analisada pelo plenário, entretanto, ganhou uma emenda que restringiria sua obrigatoriedade a municípios acima 100.000 (cem mil) habitantes, fazendo com que a PEC retornasse novamente para a Comissão de Constituição e Justiça, no intuito de uma nova verificação.

Diante do exposto, e, verificada a larga vantagem para a municipalidade, nos seus interesses primários, quando instituída uma Procuradoria Municipal, é notável que tal limitação injustificável viria prejudicar exatamente aqueles municípios que precisam de maior ênfase na fiscalização e um controle interno consultivo mais estruturado.

Posto isso, em recente estimativa demográfica nacional para o ano de 2016<sup>75</sup>, apenas pouco mais de 300 municípios seriam obrigados a tal mandamento.

É patentente a ausência de compreensão de que se trata de uma despesa que já faz parte do dia a dia dos municípios, pois todos eles têm ou irão ter demandas

<sup>73</sup>BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional Número 17/2012**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>74</sup> AGÊNCIA SENADO. **Senadores dizem que já é possível votar PECs sobre carreira de procurador**. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/18/senadores-dizem-que-ja-e-possivel-votar-pecs-sobre-carreira-de-procurador](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/18/senadores-dizem-que-ja-e-possivel-votar-pecs-sobre-carreira-de-procurador). Acesso em: 03 de maio de 2017.

<sup>75</sup> IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Disponível em: [ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/estimativa\\_dou\\_2016\\_20160913.pdf](ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf). Acesso em 03 maio 2017.

jurídicas, havendo apenas a necessidade de se remanejar de forma adequada os gastos que hoje em dia são feitos com escritórios de advocacia para uma Procuradoria Municipal.

Em parecer emitido pelo senador Inácio Arruda este se manteve sensível à necessidade de uma mudança gradual para implementação desta nova sistemática, dando a entender que se trata de uma norma programática:

No tocante ao mérito, a proposta deve ser acolhida, visto que objetiva ampliar e fortalecer a advocacia pública municipal. Afinal, embora haja mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios no Brasil, apenas cerca de setenta contam com procuradorias, vinte e seis desses situados nas capitais dos Estados.

A criação da carreira de procurador no âmbito dos municípios propiciará a defesa judicial e extrajudicial desses entes federados, por agentes públicos autônomos, qualificados, eficientes e com independência funcional. Portanto, tal como destacado na justificação, a medida consagra os princípios da moralidade, eficiência, legalidade e impessoalidade na Administração Pública.

Ademais, a consultoria jurídica especializada e isenta de influências de ordem política, prestada por procuradores concursados em relação aos atos de governo e às políticas públicas a serem implementadas, trará benefícios não apenas aos Municípios e seus governantes, mas também à população.

Estamos cientes das dificuldades que inúmeros municípios terão em instituir as próprias procuradorias, tendo em vista a subordinação desses entes às respectivas possibilidades orçamentárias e a existência de prioridades distintas.

Não obstante, a PEC nº 17, de 2012, sensível a tais obstáculos, define uma diretriz a ser alcançada, visto que não estabelece prazo para implantação da medida e tampouco fixa o quantitativo funcional de cada procuradoria. Assim, caberá a cada município que ainda não conte com essa instituição, criar a carreira de procurador e prover os respectivos cargos, de forma gradual, mediante lei própria.<sup>76</sup>

Atualmente, trata-se do instrumento legal mais efetivo a quem compete defender a causa, pois viabilizaria com devido lapso temporal para a obediência da norma, a concretização das Procuradorias Municipais.

#### 4.2 A INOVADORA INSTRUÇÃO NOMATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS

---

<sup>76</sup> PARECER Senador Inácio Arruda PEC 17/2012. Disponível em: [https://www.anpm.com.br/?go=carreira&id=15&title=parecer\\_senador\\_inacio\\_arruda\\_pec\\_172012](https://www.anpm.com.br/?go=carreira&id=15&title=parecer_senador_inacio_arruda_pec_172012). Acesso em: 4 maio 2017.

Sem a importante mudança constitucional, a qual depende da aprovação da PEC, no Estado de Alagoas, a União dos Procuradores Municipais contribuiu para uma alteração no posicionamento do Tribunal de Contas do Estado que se mostrou extremamente interessante à causa.

Esta é a Instrução normativa Nº 003/2016<sup>77</sup> do TCE- AL que em suma diz:

Art. 1º Os Municípios deverão cumprir, até 31 de dezembro de 2017 , a previsão constitucional de que os serviços de natureza permanente, a exemplo dos serviços contábeis e jurídicos de forma continuada, sejam realizados por servidores ocupantes de cargos efetivos, com provimento dos respectivos cargos mediante a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e homologados até esta data.

Parágrafo único – Os vencimentos dos cargos efetivos das áreas jurídicas e contábil deverão ser compatíveis com a natureza e complexidade de tais funções, bem como, a remuneração praticada no mercado.

Art. 2º A partir de janeiro de 2018, o Tribunal adotará como critério de fiscalização, para todos os seus jurisdicionados, a exigência de que os serviços contábeis e jurídicos do Município, de natureza administrativa permanente e contínua, deverão ser executados por servidores efetivos constantes do Quadro Permanente de Pessoal, devidamente habilitados e em situação de regularidade perante o Conselho Regional de Contabilidade e Ordem dos Advogados do Brasil, respectivamente.

§1º A partir de janeiro de 2018, os contratos e processos licitatórios realizados pela Administração Pública Municipal e submetidos a este Tribunal de Contas deverão ser analisados previamente mediante parecer, na forma da Lei nº 8.666/93, por Procurador Jurídico Municipal ocupante de cargo público efetivo e em situação de regularidade perante a Ordem dos Advogados do Brasil, sob pena de serem julgados irregulares, com a aplicação de multa ao gestor responsável.

A Instrução Normativa foi apoiada pelo Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas no Estado de Alagoas, que corroborou com a tese aqui defendida, no sentido de acreditar que, se a atividade jurídica é contínua e rotineira na realidade de qualquer município, não pode ser interrompida, sob pena de prejudicar os cidadãos; o Ministério Público de Contas de Alagoas também defendeu que a realização de concurso para provimento destes cargos dá uma maior impessoalidade aos municípios, refletindo-se num maior profissionalismo<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Instrução normativa Nº 003/2016. Dispõe sobre a realização dos serviços contábeis e jurídicos no âmbito da Administração Municipal Alagoana. Disponível em: <[www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiO0r7Gj6\\_PAPAhUEiZAKHev4QQFgg2MAQ&url=http%3A%2F%2F179.97.44.5%3A83%2Fdiario\\_site%2FdownloadFdownl.php%3Fid%3DMTA4MA%3D%3D&usg=AFQjCNHh5pZ3OWxRPY-YS2cfod403BBQmA&sig2=dYqXOWDYa6dloEv3AzMGMw](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiO0r7Gj6_PAPAhUEiZAKHev4QQFgg2MAQ&url=http%3A%2F%2F179.97.44.5%3A83%2Fdiario_site%2FdownloadFdownl.php%3Fid%3DMTA4MA%3D%3D&usg=AFQjCNHh5pZ3OWxRPY-YS2cfod403BBQmA&sig2=dYqXOWDYa6dloEv3AzMGMw)>. Acesso em: 05 maio 2017.

<sup>78</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS .**MP de Contas apóia proposta do TCE que exige concurso público para Procuradores e Contadores Municipais.** Disponível

Entretanto, a Instrução supracitada configura um posicionamento isolado, não sendo acompanhada por nenhum outro Tribunal de Contas do país.

Tal instrumento, digno de aplausos, não dispõe de toda a força para a mudança geral a que se pretende.

Não só isso, o gestor, ao judicializar a rejeição de suas contas, certamente atacará este ponto, alegando ausência de mandamento legal, e conseqüente necessidade de nova análise.

Soma-se o fato de que em recente julgamento, os Tribunais de Contas sofreram dura perda de seus poderes, a não mais poderem declarar a inelegibilidade dos Prefeitos Municipais, com base na Lei da Ficha Limpa, diante de uma eventual rejeição de contas.

Desta forma o Ministro Ricardo Lewandowski e Ministro Gilmar Ferreira Mendes estabeleceram, respectivamente, as seguintes teses vencedoras:

“Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.”

“Parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.”<sup>79</sup>

Entretanto, mesmo assim, a posição adotada pelo Tribunal de Contas consiste em avanço rumo a uma melhor administração, no âmbito dos municípios de interior, com maior respeito à coisa pública e aos princípios da moralidade e legalidade.

### 4.3 REPERCUSSÃO DA LEI DA TERCEIRIZAÇÃO

---

em: [www.mpc.al.gov.br/mp-de-contas-apoia-proposta-do-tce-que-exige-concurso-publico-para-procuradores-e-contadores-municipais/](http://www.mpc.al.gov.br/mp-de-contas-apoia-proposta-do-tce-que-exige-concurso-publico-para-procuradores-e-contadores-municipais/) Acesso em: 02 maio 2017.

<sup>79</sup>STF. **Plenário aprova teses de repercussão geral sobre competência para julgar contas de prefeito.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159> . Acesso em: 06 maio 2017.

No dia 31 de março de 2017 foi sancionada a Lei 13.429, mais conhecida como Lei da Terceirização<sup>80</sup>, e esse novo regramento repercute de forma direta na esfera dos direitos e garantias do trabalhador.

Aqueles que são contra a norma, apontam que esta patrocinará uma precarização das relações de emprego, pois, segundo eles, são exatamente as empresas de terceirização, algumas das maiores violadoras da CLT<sup>81</sup>. Entretanto, os defensores da Lei, a vêem como uma forma de fomento ao emprego e oportunidade de regularização de situações que já existem de fato.

O debate tornou-se importante para o estudo ora analisado, tendo sido veiculado por diversos órgãos da imprensa, declarações de algumas autoridades, de que as atividades finalísticas das empresas e da administração pública poderiam ser exercidas dentro dessa modalidade de contratação.

Nesse sentido, até mesmo o Procurador-Geral do Ministério Público do Trabalho Ronaldo Fleury, de forma firme, alegou que não mais iriam ocorrer concursos públicos um vez que “todos esses serviços poderão ser terceirizados”<sup>82</sup>.

Firmando o foco nesta eventual possibilidade de contratação de especialistas pela administração pública, o que tem correspondência com o tema aqui planejado, faremos a análise da norma.

O Artigo 5º da supracitada lei, ao se referir genericamente à pessoa jurídica como a definição de empresa tomadora de serviços, cria a interpretação de que aquelas sujeitas ao regime jurídico de direito público (administração pública direta e indireta) também estariam incluídas nesta possibilidade de contratação.

---

<sup>80</sup> BRASIL. **LEI Nº 13.429**, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF, 31 de mar. de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm)>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>81</sup> ROMEO, Bruno. **Empresas terceirizadas são 22 das 100 maiores devedoras da Justiça do Trabalho**. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <[www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/empresas-terceirizadas-sao-22-das-100-maiores-devedoras-da-justica-do-trabalho](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/empresas-terceirizadas-sao-22-das-100-maiores-devedoras-da-justica-do-trabalho)>. Acesso em: 05 maio 2017.

<sup>82</sup> SILVA, Vanessa Martina. **Lei da terceirização acaba com concurso público, diz procurador-geral do Trabalho**. Disponível em: <[www.brasildefato.com.br/2017/03/23/lei-da-terceirizacao-acaba-com-concurso-publico-diz-procurador-geral-do-trabalho/](http://www.brasildefato.com.br/2017/03/23/lei-da-terceirizacao-acaba-com-concurso-publico-diz-procurador-geral-do-trabalho/)> Acesso em: 05 maio 2017.

Com isso, entendeu-se que haveria a possibilidade de contratação indiscriminada por parte da administração, de trabalhadores terceirizados para seus quadros.

O temerário posicionamento, inclusive compartilhado pelo Procurador-Geral do Ministério Público do Trabalho, não está de acordo com o Artigo 37, inciso II da Constituição Federal<sup>83</sup> que diz:

Art. 37:

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

Logo, a Constituição estabelece que apenas o servidor público, sob o regime estatutário, está apto a exercer a atividade final a qual o órgão da administração pública direta ou indireta foi criado e encarregado, não podendo lei infraconstitucional de forma contrária assim dispor.

O objetivo de estabelecer uma reserva aos servidores públicos estatutários, com a devida exceção aos cargos comissionados, decorre do fato de que, apenas este regime detém as seguranças e prerrogativas necessárias para uma atuação imparcial, técnica e liberta, sem a interferência de agentes políticos<sup>84</sup>.

Entretanto, Celso Antonio Bandeira de Mello pondera que a Constituição estabeleceu preferência ao regime estatutário do servidor público, porém, ministra o entendimento de que, mesmo sendo o regime preferencial, não se trata do único possível, podendo haverem contratações de empregados públicos regidos pela CLT.

Tal conclusão se dá ao se analisar artigos da Constituição que se referem a cargos, funções ou empregos públicos, como exemplo o Artigo 61, § 1º, II<sup>85</sup>.

Pode-se reconhecer que existe um permissivo constitucional para que a administração pública contrate sob o regime da CLT empregados públicos, para ocuparem cargos que não necessitem das prerrogativas inerentes ao servidor

---

<sup>83</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 05 maio 2017.

<sup>84</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op.cit.*, 2013, p.262.

<sup>85</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op.cit.*, 2013, p.264.

publico estatutário, quais sejam, as tarefas subalternas, a exemplo de motoristas, faxineiros, mecânicos e outros.

A estas tarefas sempre foi permitida contratação de mão de obra terceirizada por parte da administração pública, não havendo nova permissividade da Lei 13.429 quanto a isso.

Portanto, é forçoso reconhecer que a lei não impactou em nada no setor publico e na realidade das Procuradorias Municipais.

#### 4.4 LEIS MUNICIPAIS SOB A VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 QUE ESTABELECEU O FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO.

Muito daquilo que se temeu em relação ao enfraquecimento do serviço público, frente à criação da nova lei de terceirização, uma vez que se imaginou que a administração passaria a dispor de mecanismos de contratação semelhantes àqueles que detém os particulares, o que, em parte, ocorreu de fato, durante a vigência da Emenda Constitucional 19/98.

Tal emenda deu ao Artigo 39 a seguinte redação “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão Conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.”<sup>86</sup>

Com o texto, a menção ao regime jurídico único deixou de ser feita, e desta forma, pelo silêncio constitucional da edição da referida Emenda, até a medida cautelar na ADIN n. 2.135/07<sup>87</sup> (que suspendeu a aplicabilidade desta norma), o regime jurídico único foi desnaturado. Desta forma, passou a ser facultativo para todos os entes da

---

<sup>86</sup> BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm) m>. Acesso em: 9 maio 2017.

<sup>87</sup> STF. **Suspensão julgamento de recurso sobre teto remuneratório de procuradores municipais.** Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=70650>>. Acesso em: 06 maio 2017.

união, mediante lei, estabelecer se determinada função pública seria ocupada por servidor público estatutário ou por empregado público<sup>88</sup>.

Obviamente que o requisito constitucional do concurso público continuou normalmente a ser exigido, uma vez que a redação do Artigo 37 da Constituição Federal não sofreu alterações.

Diante disso, no período de 1998 até 2007 diversos entes da administração pública, por meio de suas casas legislativas, editaram normas autorizando a criação de empregos públicos, em que o ocupante, previamente classificado em concurso, poderia exercer a mesma função de um servidor público estatutário<sup>89</sup>.

Como visto acima, se tratou de uma violação ao princípio da isonomia, pois, os servidores públicos estatutários ao desempenharem suas funções, precisam de um regime jurídico compatível com a função que exercerão, de forma que a interferência política daqueles governantes que ocupam momentaneamente a direção da máquina pública, no intuito de obter benefícios diretos ou conseqüências, para si ou para seus pares, seja a menor possível<sup>90</sup>.

Certamente um empregado público regido pela CLT, que não detém estas prerrogativas, não pode exercer uma função pública que não aquelas subalternas, entendidas como atividades “meio”. E nos casos tratados, não podem ser incluídos os profissionais do direito, constituídos em Procuradorias Jurídicas.

A Cautelar no julgamento da ADIN nº 2.135/07, fez retornar a antiga redação dada pelo Artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, e com isso, foi instituído o regime jurídico único.

Tal ADIN teve como principal crítica, o rito de tramitação com a qual se deu a Emenda Constitucional, entendendo os propositores da ação direta que a norma contava com vício formal em sua criação, uma vez que não fora aprovada com o quorum mínimo de 3/5 dos parlamentares da Câmara dos Deputados, em primeiro turno.

---

<sup>88</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *op. cit.*, Forense, 2013, p. 532.

<sup>89</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 597.

<sup>90</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op.cit.*, 2013, p.262

Entretanto, como cautelar de ADIN, seu efeito se opera de forma “*ex nunc*”, isto é, com isso, todas as leis que criaram os empregos públicos com equivalência de função aos servidores públicos estatutários continuam a valer até decisão definitiva.

Após 10 anos passados, não há previsão de quando o julgamento definitivo e integral desta Ação Direta de Inconstitucionalidade ocorrerá.

Neste sentido, qualquer município que, no período supracitado, tenha realizado concurso público para preenchimento da função de Procurador Municipal sob o vínculo celetista se encontra em situação regular.

Mais uma vez, é necessário salientar que advocacia pública municipal não é uma “atividade exclusiva de Estado”, por força de não estar contida no Artigo 132 (tal como a PEC 17/2012 objetiva programar), a situação destes profissionais é regular e consolidada até um acórdão final do Supremo Tribunal Federal.

## **5 CONCLUSÃO:**

Por meio do exposto, em relação à contratação dos escritórios e profissionais de advocacia por entes municipais para a prestação de serviços gerais, por maior esforço analítico que seja feito, sob a ótica do interesse público primário, as desvantagens são sempre maiores que as vantagens.

Tecnicamente o maior dos problemas se dá relacionado a autonomia no desempenho do trabalho que estes prestadores encontram, não podendo em seu controle jurisdicional ir de encontro com o gestor público sob pena de perderem o município como cliente.

A problemática cresce quando estes entes por meio de inexigibilidade de licitação fazem uma contratação direta desses serviços jurídicos, se utilizando de uma interpretação favorável a seus interesses e que a própria Lei de Licitações foi enfática em não permitir. Tal proibição foi uma das poucas em que a supracitada norma se ocupou de reforçar, talvez por perceber um maior potencial de ilicitude, de forma que tal restrição só não é mais severa nos casos em que há a contratação de serviços de publicidade.

A OAB foi marcante na defesa da possibilidade da inexigibilidade de licitação ao elaborar a súmula 04/12, a posição mostra-se condizente com a sua função de defensora da classe, entretanto o posicionamento não parece ser o mais adequado.

Quanto ao posicionamento do Ministério Público Baiano, entende-se que se trata de algo extremamente adequado, pois em seu papel de fiscal da lei, faz a interpretação mais lógica possível do texto, exigindo o certame para a contratação dos serviços jurídicos.

A prática de inexigibilidade oportuniza vários abusos e ilicitudes, chama atenção a surpreendente falta posicionamento mais firme por parte dos tribunais na imposição dos requisitos legais. Com destaque ao Superior Tribunal de Justiça, que dada a sua importância na pacificação de um entendimento já tomou decisões contrárias para situações semelhantes sem estabelecer uma *ratio decidendi* clara.

Posto isso, se acredita ser mais do que oportuna uma imediata decisão do Supremo Tribunal Federal para que a conduta ilegal de contratação direta seja finalmente abolida.

Trazidos os argumentos da ilegalidade quando da utilização do critério de inexigibilidade, foi observado os procedimentos de contratação legalmente permitidos, e em quais casos os escritórios e profissionais da advocacia poderiam participar.

Nesse sentido, há duas incompatibilidades, o Concurso, que pela sua própria natureza técnica, artística e científica restringe a atividade jurídica, e a modalidade de Pregão, que por se assemelhar muito com uma espécie de leilão (onde em determinado momento alguns candidatos fazem sucessivas propostas), é combatida pela OAB por atentar contra a dignidade da profissão, dado o caráter mercantil que a modalidade acaba a impor ao serviço contratado.

Toda a coleta de informações referentes a prestação de serviços jurídicos aos escritórios e as conseqüências disso forçaram a busca de um modelo mais sólido, razão pela qual passa-se a analisar as Procuradorias Municipais.

A liberdade para cada município organizar suas procuradorias, conforme suas peculiaridades é algo essencial, entretanto, em relação à possibilidade de livre nomeação do Procurador-Geral do Município, quando nomeada pessoa alheia ao quadro de Procuradores, há a possibilidade de prejuízo a autonomia da instituição, posto que dentro de suas competências, este guiaria a advocacia pública municipal a um caminho de defesa dos interesses de governo, e não de Estado.

Quanto os posicionamentos que entendem que a carreira de Procurador Municipal se trata de uma carreira de Estado, havendo simples omissão por parte da Constituição no sentido de que, se interpretada de forma sistemática, as Procuradorias se tornam obrigatórias, acarretando dentro do possível, uma isonomia com as carreiras de Procurador Estadual, é necessária uma reflexão mais aprofundada.

Primeiramente, porque a própria constituição no seu artigo 139 taxativamente se refere à Procuradoria Estadual, e não menciona em momento algum os entes municipais.

Em segundo ponto, a própria luta pela instituição da PEC 17/2017 se esvaziaria se houvesse apenas uma omissão constitucional possível de ser sanada pela

judicialização, e declaração da obrigatoriedade, como é defendido por este posicionamento.

Por fim, não há nenhum controle externo (Ministério Público, Tribunais) que venha a impor a obrigação da criação das Procuradorias Municipais, seja de forma concentrada (ADI), seja de forma incidental.

Posto isso, no segundo caso, por exemplo, não se tem notícia de nenhum juiz ter decidido a inconstitucionalidade via controle difuso-incidental sobre a contratação de um escritório por município.

Tal questão tem relação com o regime de pagamento, que se entende também ser opcional ao município estabelecer aquele regime que lhe convier, entretanto, com o intuito de se estabelecer uma otimização dos trabalhos e respeito ao princípio da eficiência.

Conclui-se, entretanto que o regime de subsídio, mesmo com toda a transparência e moralidade que este pode vir a ter (por vezes relativizada, em decorrência de parcelas indenizatórias desarrazoadas), não se mostra o mais adequado a uma dinâmica mais produtiva, logo, sugere-se que os Procuradores Municipais sejam pagos por meio de remuneração.

Quanto ao teto de pagamento, a Constituição, tal como foi específica ao estabelecer os Procuradores de Estado como carreiras de Estado, poderia ter sido também no artigo 37, inciso XI, o que não ocorreu, devendo o limite dos Procuradores Municipais ter como referência os subsídios dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Da mesma forma, alguns casos por se tratarem de situações consolidadas, é coerente que, mesmo que o Supremo Tribunal Federal venha a ter como maioria o voto divergente do ex-ministro Teori Zavascki, uma modulação de efeitos se impõe. De qualquer forma, não é seria o melhor caminho que o raciocínio do ex-ministro prosperasse, sob pena grande enfraquecimento da advocacia pública municipal.

Na análise da autonomia, foi enaltecido o fato de que o controle jurisdicional feito pela Procuradoria é a maior qualidade a ser auferida, visto que a ampla possibilidade de uma consultoria jurídica parecerista é um filtro a ilegalidades.

O gestor encontra mais um defensor da lei, além do Ministério Público, e mesmo que venha a deixar de submeter seus atos à Procuradoria, esta pode tomar as providências que julgar necessárias para que o prefeito venha responder pelos seus atos.

Já no que tange às desvantagens, conclui-se que se trata de uma questão de gestão, não havendo maiores complicações ao se estabelecer uma pequena procuradoria enxuta e eficiente.

Igualmente se concluí que os servidores de passagem se reduziriam muito diante de uma remuneração que valorize a produtividade.

No capítulo final foi muito firme a defesa do Projeto de Emenda Constitucional nº 17/2017.

Realmente é incompreensível a razão pelas qual a constituição deixou de lado as Procuradorias Municipais de fora do seu corpo normativo, uma vez que estas instituições acabam por preencher e concretizar os objetivos da nossa Magna Carta.

Não é crível ou sequer justificável, a tentativa feita para que este projeto de emenda fosse obrigatório apenas para os municípios com mais de 100 mil habitantes.

Não só isso, uma vez que a maioria dos municípios com esse aporte se encontra no sul, um novo contraste iria surgir, de um lado, os mais ricos e cada vez mais profissionalizados municípios do Rio de Janeiro, São Paulo Minas Gerais e outros Estados-federados, e de outro aqueles municípios mais pobres, nas regiões mais ao norte e nordeste do país, onde não se exige um maior rigor na profissionalização e impessoalidade.

Ao análise sobre a posição do Tribunal de Contas Alagoano, Estado-federado protagonista na defesa da advocacia pública municipal, formulou-se o entendimento que a posição tem um maior valor simbólico do que prático, até mesmo porque isolada.

Entretanto, seria um grande passo para a causa que todos os demais Tribunais de Contas viessem a compartilhar tal posicionamento, o que certamente acarretaria num maior debate e conseqüente viabilização do projeto de Procuradorias Municipais.

No que tange as acusações feitas à Lei da Terceirização, algumas conclusões precipitadas sobre a maneira com a qual a administração pública iria estabelecer seus agentes públicos foram feitas, se demonstrou então de forma detalhada que, na prática, esta supracitada lei não impactou sobre os entes governamentais em absolutamente nada, inclusive, já se tratava de algo aceito há certo tempo que tais entes possam fazer a contratação de terceirizadas para suas atividades subalternas.

Constatou-se também que a forma com que a mídia tratou tal assunto, bem como as declarações pouco embasadas de algumas autoridades tornaram obrigatórias a presença de algumas linhas aqui dedicadas ao assunto.

Como finalização, foi posta a situação em que se encontram aqueles empregados públicos que entraram na administração por meio de concurso no período compreendido entre 1998 e 2007, e foi explicado que tal forma de ingresso em procurarias ainda que regidas pela consolidação das leis do trabalho era perfeitamente possível.

Nos casos destes agentes públicos foi exposta a possível situação em que se encontram, em decorrência da liminar proferida.

Não se defende, entretanto, que tais profissionais venham a sofrer uma medida de estabilização semelhante àquela que ocorreu a época do estabelecimento da constituição de 1988 por força do artigo 19 da ADCT.

A razão disso decorre do fato de que as condições das contratações eram plenamente explicadas nos devidos editais, e todos os candidatos sabiam do regime celetista que os iriam reger, sem as mesmas prerrogativas dos demais servidores estatutários.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Senadores dizem que já é possível votar PECs sobre carreira de procurador.** Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/18/senadores dizem que já é possível votar PECs sobre carreira de procurador.](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/18/senadores-dizem-que-ja-e-possivel-votar-pecs-sobre-carreira-de-procurador) Acesso em: 03 de maio de 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 311/312.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva 2015, p.616.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. **Código de Processo Civil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 25 abril 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 19, [de 04 de junho de 1998](#). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm) m>. Acesso em: 9 maio 2017.

BRASIL. **Lei Nº 8.112/90**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 11 dez. de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm) >. Acesso em: 03 maio 2017.

BRASIL. **Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em 24 mar. 2017.

BRASIL. **Lei Nº 13.429**, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF, 31 de mar. de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm) >. Acesso em: 06 maio 2017.

BRASIL. Medida Provisória 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2229-43.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2229-43.htm)>. Acesso em 07 maio. 2017.

BRASIL, Ordem dos Advogados do Brasil. Dispõe sobre a Súmula N. 04/2012/COP, 21dez 2012. Disponível em <http://www.oab.org.br/content/pdf/sumulas/sumula-04-2012-cop.pdf> Acesso em: 17 abril 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 17**, de 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>>. Acesso em: 4 maio 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.192.332**–Número na origem 10400007354. Recorrente: Élbio De Mendonça Senna. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul: Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília. DJe: 19/12/2013 Disponível em:<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32026420&num\\_registro=201000806673&data=20131219&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32026420&num_registro=201000806673&data=20131219&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 18 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3.074 –. Recorrente: Ministério Público Federal. Investigado: Henrique Chiste Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, Julgado em 26 ago 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6849679>>. Acesso em: 17 abril. 2017

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Número 1074/2013-Plenário; Recorrente: José Sérgio de Oliveira Machado e Maria Carolina Gomes Pereira Vilas Boas. Entidade: Petrobras Transportes S/A – Transpetro. Relator BENJAMIN ZYMLER Revisora Ministra: Ana Arraes. TCU, Sala das Sessões, em 8 de maio de 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1074%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>> Acesso em: 07 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Instrução normativa Nº 003/2016. Dispõe sobre a realização dos serviços contábeis e jurídicos no âmbito da Administração Municipal Alagoana. Disponível em:<[www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiO0r7Gj6\\_PAPAhUEiZAKHev4QQFgg2MAQ&url=http%3A%2F%2F179.97.44.5%3A83%2Fdiario\\_site%2FdownloadFdownl.php%3Fid%3DMTA4MA%3D%3D&usg=AFQjCNHh5pZ3OWxRPY-YS2cfod403BBQmA&sig2=dYqXOWDYa6dloEv3AzMGMw](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiO0r7Gj6_PAPAhUEiZAKHev4QQFgg2MAQ&url=http%3A%2F%2F179.97.44.5%3A83%2Fdiario_site%2FdownloadFdownl.php%3Fid%3DMTA4MA%3D%3D&usg=AFQjCNHh5pZ3OWxRPY-YS2cfod403BBQmA&sig2=dYqXOWDYa6dloEv3AzMGMw)>. Acesso em: 05 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Arg Inconstitucionalidade Nº 1.0112.12.001428-0/002 - Comarca de Campo Belo - Requerente(s): Quarta Câmara Cível - Requerido(a)(s): Órgão Especial Do Tribunal De Justiça Do Estado De Minas Gerais - Interessado: Município Campo Belo, Irene Gonçalves Martins De Paula, Ministério Público Do Estado De Minas Gerais, Walacy Pereira Garcia. Rel. Des. Moreira Diniz. 13 de maio 2015. Disponível em:<

<http://www8.tjmg.jus.br/themis/verificaAssinatura.do?numVerificador=101121200142800022015566226> >. Acesso em: 5 maio 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p.534.

CHAVES, Cristiano. **MP arquiva representação contra Nilo por contratar escritório de advocacia sem licitação**. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/55460-mp-arquiva-representacao-contraria-nilo-por-contratar-escritorio-de-advocacia-sem-licitacao.html> > Acesso em: 18 abril 2017.

CONTRATAÇÕES ilegais de escritórios reafirmam a urgência pela aprovação da PEC 17. Disponível em: <[://www.anpm.com.br/?go=publicacoes&bin=noticias&id=1621&title=contratacoes\\_ilegais\\_de\\_escritorios\\_reafirmam\\_a\\_urgencia\\_pela\\_aprovacao\\_da\\_pec\\_17](http://www.anpm.com.br/?go=publicacoes&bin=noticias&id=1621&title=contratacoes_ilegais_de_escritorios_reafirmam_a_urgencia_pela_aprovacao_da_pec_17) >. Acesso em: 28 abril 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 443.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 406.

FALCÃO, Karla. *Prefeitos dificultam contratação de procuradores*. Disponível em: <[gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151](http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=234151)>. Acesso em: 03 maio. 2017.

FERNANDES, Jader. **Prefeitura cria Procuradoria Geral do Município**. Disponível em: <[www.jacarei.sp.gov.br/prefeitura-cria-procuradoria-geral-do-municipio](http://www.jacarei.sp.gov.br/prefeitura-cria-procuradoria-geral-do-municipio)>. Acesso em 25 abril 2017.

FILHO, Marçal Justen. **Pregão: nova modalidade licitatória**. Revista de Direito Administrativo. Jul./ set. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47554/45180> >. Acesso em: 15 mar. 2017.

IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/estimativa\\_dou\\_2016\\_20160913.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf)>. Acesso em 03 maio 2017.

MARTINS, Alzemer; SOUZA, Marisa Idalência de. O princípio constitucional da eficiência. Aplicação à função do procurador do Estado no exercício da consultoria jurídica. **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia. - Vol. 25**. Salvador: Procuradoria Geral do Estado da Bahia, (jan./dez. 1999) p. 77-78.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p.550.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnostico da Advocacia Pública no Brasil**. Disponível em: < <https://issuu.com/kissilavasconcelos/docs/diagnostico-advocacia-publica/3>>. Acesso em: 07 abril 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS .**MP de Contas apóia proposta do TCE que exige concurso público para Procuradores e Contadores Municipais**. Disponível em:[www.mpc.al.gov.br/mp-de-contas-apoia-proposta-do-tce-que-exige-concurso-publico-para-procuradores-e-contadores-municipais/](http://www.mpc.al.gov.br/mp-de-contas-apoia-proposta-do-tce-que-exige-concurso-publico-para-procuradores-e-contadores-municipais/) Acesso em: 02 maio 2017.

STF. **Plenário aprova teses de repercussão geral sobre competência para julgar contas de prefeito**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159> . Acesso em: 06 maio 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 2014, p. 347.

PARECER Senador Inácio Arruda PEC 17/2012. Disponível em: [https://www.anpm.com.br/?go=carreira&id=15&title=parecer\\_senador\\_inacio\\_arruda\\_pec\\_172012](https://www.anpm.com.br/?go=carreira&id=15&title=parecer_senador_inacio_arruda_pec_172012). Acesso em: 4 maio 2017.

PIETRO, Maria Silvy Zarella de *apud* SMARTINS, Alzemerj; SOUZA, Marisa Idalência de. *Op.cit.*, 1999,p. 81-82

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Lei Complementar nº 701, 18 de julho de 2012. Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município (PGM). Disponível em: <[www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032169.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032169.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT)>. Acesso em: 01 maio 2017.

Primeira Turma De Ética Profissional Do Tribunal De Ética e Disciplina da OAB/SP. **Recebimento de honorários de sucumbência por advogado público sem previsão em lei é ilícito**. Migalhas. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI240615,91041-Recebimento+de+honorarios+de+sucumbencia+por+advogado+publico+sem>>. Acesso em: 25 abril 2017.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Servidores Públicos- São Paulo: Saraiva, 1999, p.301.

ROMEO, Bruno. **Empresas terceirizadas são 22 das 100 maiores devedoras da Justiça do Trabalho**. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: < [www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/empresas-terceirizadas-sao-22-das-100-maiores-devedoras-da-justica-do-trabalho](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/empresas-terceirizadas-sao-22-das-100-maiores-devedoras-da-justica-do-trabalho) >. Acesso em: 05 maio 2017.

ROSA, Cristina. **Promotor aciona ex e atual prefeito de Iporá e escritórios de advocacia por contratos irregulares**. Ministério Público do Estado de Goiás.

Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/promotor-aciona-ex-e-atual-prefeito-de-ipora-e-escritorios-de-advocacia-por-contratos-irregulares#.WPWIN\\_nyvlU](http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/promotor-aciona-ex-e-atual-prefeito-de-ipora-e-escritorios-de-advocacia-por-contratos-irregulares#.WPWIN_nyvlU)>. Acesso em: 18 abril. 2017.

SÁ, Rafael Amorim Martins de. **Quem ganha com a autonomia e independência de uma Procuradoria Municipal**. Disponível em: <[www.anpm.com.br/?go=publicacoes&bin=artigos&id=99&title=quem-ganha-com-a-autonomia-e-independencia-de-uma-procuradoria-municipal](http://www.anpm.com.br/?go=publicacoes&bin=artigos&id=99&title=quem-ganha-com-a-autonomia-e-independencia-de-uma-procuradoria-municipal)> . Acesso em: 28 abril 2017.

SILVA, Cristiane Vieira de Mello E. **Procuradorias municipais: isonomia e discriminação no texto constitucional**. 2010. Tese de Doutorado. Orientadora : Profa. Dra. Maria Garcia. (Doutorado em Direito do Estado) – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo. 2010,p. 157. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153243.pdf>> Acesso em: 18 abril 2017.

SILVA, Vanessa Martina. **Lei da terceirização acaba com concurso público, diz procurador-geral do Trabalho**. Disponível em: <[www.brasildefato.com.br/2017/03/23/lei-da-terceirizacao-acaba-com-concurso-publico-diz-procurador-geral-do-trabalho/](http://www.brasildefato.com.br/2017/03/23/lei-da-terceirizacao-acaba-com-concurso-publico-diz-procurador-geral-do-trabalho/)> Acesso em: 05 maio 2017.

Supremo Tribunal Federal. **Suspenso julgamento de recurso sobre teto remuneratório de procuradores municipais**. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=314366>>. Acesso em: 06 maio 2017.

TRINDADE, André Karam. **De repente, assessores se transformaram em procuradores**. Disponível em: <[www.conjur.com.br/2012-set-01/diario-classe-repente-assessores-transformaram-procuradores](http://www.conjur.com.br/2012-set-01/diario-classe-repente-assessores-transformaram-procuradores)> Acesso em: 01 maio 2017.