

Raphael Serafim: Municípios do RJ são obrigados a ter procuradorias

No próximo mês, em 5 de outubro de 2018, a Constituição da República do Brasil festejará o seu 30º aniversário. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro antecipou a celebração da sua boda de pérolas ao reconhecer a obrigatoriedade, por força do próprio arcabouço constitucional, do órgão de Advocacia Pública, dotado de procuradores concursados, para todos os municípios fluminenses. A sessão de julgamento da matéria foi na última terça-feira (28/8).

A provocação partiu da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), a qual, em 2017, formalizou requerimento administrativo perante o Tribunal de Contas para que tomasse as providências necessárias em face dos municípios despidos de advogados públicos concursados, em contrariedade ao disposto no artigo 37, inciso II da Constituição. Idêntico expediente foi realizado perante as demais cortes de contas do país e aguardam manifestação, porém, o primeiro fruto dessa articulação nacional se deu no âmbito do TCE-RJ. Vale adiantar que no âmbito do Congresso Nacional e na esfera do legislativo estadual, já existem várias iniciativas para incluir a advocacia pública municipal à Constituição.

Assim, esse grande passo jurisprudencial do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro representa o resultado frutífero de um conjunto de ações e medidas empreendidas para tornar efetiva a Constituição Federal.

O descolamento entre a realidade fática e a moldura jurídica desenhada pela Constituição, que ainda persiste após 30 anos de sua vigência, impõe aos operadores do direito a tarefa de envidar incansáveis esforços para concretizar as Instituições a que o constituinte originário atribui responsabilidade de defesa dos valores republicanos.

Seguramente, o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro deu um importante salto para aproximar a distante realidade dos municípios do ideal de estabilidade institucional democrática aspirada pelo constituinte originário.

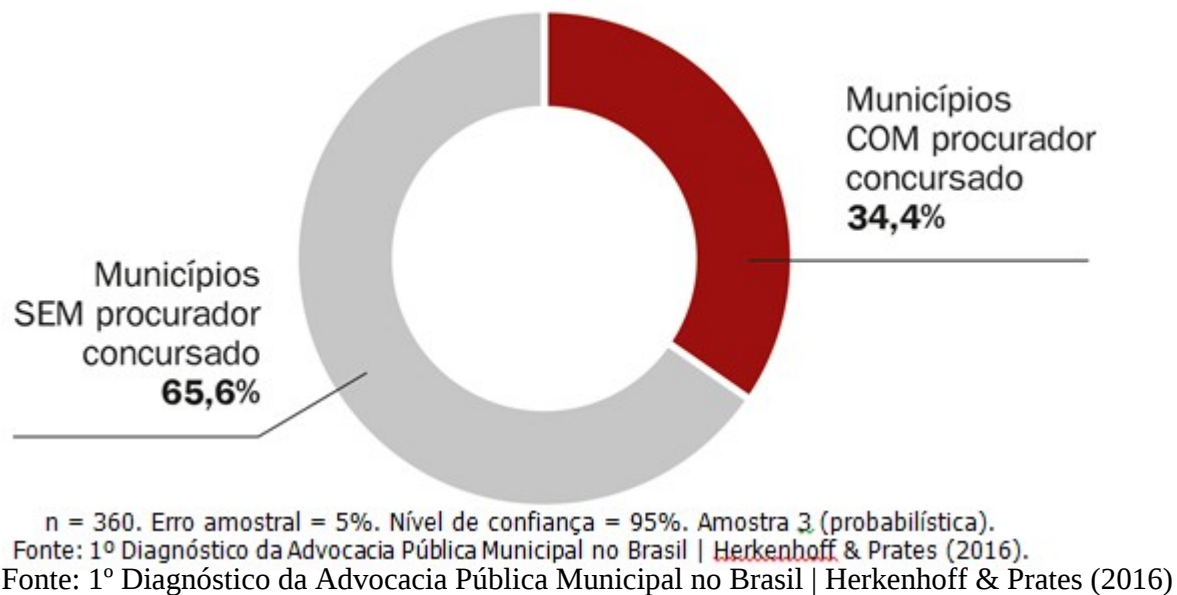
A solicitação da ANPM foi instigada pela preocupação gerada com os dados alarmantes acerca de usurpação do exercício de funções de advocacia pública por servidores não efetivos. Tal assertiva, até pouco tempo intuitiva, tornou-se dado, estatisticamente confiável, a partir da publicação do 1º Diagnóstico de Advocacia Pública Municipal no Brasil [\[1\]](#), realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), em parceria com a Herkenhoff & Prates.

De acordo com a pesquisa inédita, foi possível promover uma radiografia sobre a realidade da advocacia pública municipal, o que revelou dados surpreendentes e, ao mesmo tempo, lamentáveis, sobre o déficit institucional da presença de advogados públicos efetivos nos 5.570 municípios brasileiros.

Segundo o levantamento, 65,6% dos municípios não dispõem de um advogado público efetivo [\[2\]](#) (Gráfico 1), ou seja, cerca de 3.654 municípios não contam, em seu quadro de pessoal, com a atuação de um procurador, aprovado em concurso público, incumbido do exercício das funções de Advocacia Pública.

Gráfico 1 – Proporção de municípios brasileiros que contam com procurador ativo, efetivado por meio

de concurso específico para a carreira[3]



Importante assinalar que dados críticos foram obtidos pelo próprio Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, que, remetendo à pesquisa realizada por sua Auditoria Governamental de Levantamento, em análise ainda preliminar, “constatou que ao menos 25% dos Municípios jurisdicionados não possuem qualquer procurador com vínculo efetivo, dado que, por si só, é alarmante e demanda a atuação imediata desta Corte”.

Nesse contexto, movida pela preocupação deste assombroso vácuo institucional, foram deflagradas as instâncias institucionais com competência sobre a matéria em questão.

No Rio de Janeiro, o pedido de providências, autuado sob o 225.221-8/17, foi distribuído para relatório e voto do conselheiro substituto do TCE-RJ, Marcelo Verдини Maia, que, em sessão feita no dia 2 de agosto de 2018, apresentou voto lapidar no qual acolheu, integralmente, a pretensão da entidade-autora.

Após pedido de vistas do conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, os autos foram reincluídos em pauta no dia 28 de agosto último, sem apresentação de voto-vista, ocasião em que o voto do relator foi confirmado, à unanimidade, pelos demais conselheiros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro.

O acórdão determina, dentre outras medidas, que, em até 180 dias, os municípios fluminenses devem organizar as suas procuradorias jurídicas e atribuir as funções de consultoria jurídica e de representação judicial e extrajudicial, exclusivamente, a procuradores ocupantes de cargos efetivos previamente aprovados em concurso específico para o cargo[4].

A partir do dia seguinte à expiração do referido prazo, a própria Corte de Contas fluminense adverte que “não aceitará a admissão ou a permanência de advogado público admitido sob a égide da atual Constituição da República sem prévia habilitação em concurso público específico para o cargo”[5].

Não se pode olvidar, a bem da verdade, o pioneirismo do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas no enfrentamento dessa preocupante realidade, por intermédio da edição da Instrução Normativa 003/2016[6]

], segundo a qual incumbe aos advogados públicos efetivos prestar, com exclusividade, serviços jurídicos aos municípios.

Com esteio na jurisprudência das próprias cortes sobre o caráter permanente e contínuo da atividade administrativa de prestação de serviços jurídicos aos entes federativos, inclusive a defesa judicial ou extrajudicial dos interesses do Município, a Instrução Normativa 003/2016 estabelece que haja o correspondente cargo efetivo no quadro de servidores do município para exercer tal função pública, com provimento mediante concurso público (artigo 37 da Constituição Federal).

Nada obstante, a recente decisão do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro avançou no enfrentamento da questão, ao promover uma profunda incursão teórica e pesquisa jurisprudencial sobre o paradigma constitucional que determina a obrigatoriedade da advocacia pública nos municípios, à simetria da exigibilidade das procuradorias nos estados e da Advocacia-Geral na União.

A luta pela constitucionalização da carreira de procurador municipal marcou a atuação da ANPM desde a sua fundação, em 1998. O papel dessa entidade nunca se resumiu à defesa das prerrogativas e interesses corporativos dos procuradores municipais: mais que isso, sempre se destacou na luta pela institucionalização da carreira de procurador nos municípios brasileiros, reafirmando a sua importância para a administração pública e, sobretudo, para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Firme nesse propósito, obteve apoio de vários congressistas para a propositura da Proposta de Emenda Constitucional 153/2003, apresentada pelo então deputado federal Maurício Rands (PT-PE), que altera a redação do artigo 132 da Constituição Federal para incluir, expressamente, os procuradores dos municípios, como carreira, a partir do ingresso por meio de concurso público, a exemplo dos procuradores estaduais e federais.

A PEC 153/2003, após ser aprovada por ampla maioria na Câmara dos Deputados (406 votos favoráveis contra apenas um voto contrário^[7]), seguiu para o Senado Federal, onde foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Desde 11 de maio de 2017, encontra-se à espera de inclusão em pauta para votação em plenário.

Paralelamente à atuação no Congresso Nacional, a Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) canalizou esforços regionais para explicitar a inserção da carreira no texto das Constituições dos Estados. No Rio de Janeiro, está em andamento a PEC 57/2017, que visa a acrescentar o artigo 178-A à Constituição do Estado. No Espírito Santo, após a mobilização de várias entidades locais representativas de procuradores municipais, foi apresentada a PEC 03/2018, que acrescenta a Seção II – A e o artigo 122-A ao texto constitucional, para incluir a advocacia pública municipal à Constituição.

Para alcançar esse anseio, basta fortalecer as instituições democráticas sobre as quais deve se erigir o Estado Democrático de Direito, tais como a advocacia pública, o ministério público, a magistratura, os tribunais de contas, dentre outros. Guarnece a estrutura aos poderes e órgãos de sobranceira responsabilidade republicana, as intermitentes crises políticas e econômicas – como a que vivenciamos, não serão capazes de abalar os fortes pilares em que se assenta o nosso Estado.

Por isso, encerramos essa breve reflexão com a eterna lição do jurista e advogado público Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que nos relembra a importância das funções desempenhadas pelo órgão de

Advocacia Pública e a sua conexão com a Democracia: “sua essencialidade, em última análise, diz respeito à manutenção do próprio Estado Democrático de Direito e à construção do Estado de Justiça” [8].

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

[2] É importante destacar que os dados levantados e resultados do 1º Diagnóstico de Advocacia Pública Municipal no Brasil dispõem de credibilidade científica e que essa informação, em especial, possui nível de confiança de 95% (noventa e cinco por cento). Veja-se: “Os resultados do presente Diagnóstico permitem inferir que 34,4% dos municípios brasileiros contam com ao menos um procurador municipal ativo, ocupante de cargo de provimento efetivo, após aprovação no respectivo concurso público específico para a carreira. Esse dado foi aferido por meio de amostra probabilística estratificada (Amostra 3), representativa para o conjunto de municípios brasileiros. A amostra permite a inferência para o conjunto desses municípios, com erro amostral de 5% e nível de confiança de 95%. A informação ilustrada no Gráfico 1 confirma o horizonte de desafios para o alcance do objetivo da institucionalização das procuradorias municipais no Brasil, na medida em que a maior parte das cidades do país ainda se encontra desprovida de servidores concursados especificamente para exercício dessa função” in MENDONÇA, Clarice Corrêa de; PORTO, Nathália França Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. Op. Cit., p. 28.

[3] Ibidem, p. 28.

[4] BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Natureza: Solicitação. Processo nº 225.221-8/17. Interessado: Associação Nacional dos Procuradores Municipais. Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo/List#>>. Acesso em 29 ago. 2018.

[5] BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Natureza: Solicitação. Processo nº 225.221-8/17. Interessado: Associação Nacional dos Procuradores Municipais. Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo/List#>>. Acesso em 29 ago. 2018.

[6] BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Instrução Normativa nº 003, de 05 de julho de 2016. Dispõe sobre a realização dos serviços contábeis e jurídicos no âmbito da Administração Municipal alagoana. Disponível em: <https://apromal.org.br/wp-content/uploads/2016/07/DiarioEletronico08072016-TCE-AL.ass_.pdf>. Acesso em 09 jan. 2018.

[7] Disponível em: <

[http://www2.camara.leg.br/atividade-](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao)

[legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao)

>. Acesso em: 29 ago. 2018.

[8] Ibidem, página 50.

Date Created

04/09/2018