

# ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 28/2023

## *Municipal Public Advocacy in Constitutional Amendment Proposal Nº. 28/2023*

**Robson Soares de Souza**

Procurador do Município de São Lourenço (MG, Brasil). Doutorando em Direito Constitucional. Especialista em Direito Municipal. Presidente da Comissão de Direito Público da 19ª Subseção da OAB/MG. Professor em cursos de capacitação de servidores e gestores públicos.

### Resumo

Tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição 28/2023 apresentada por vários senadores a qual insere os Procuradores dos Municípios no *caput* do artigo 132 da Constituição Federal de 1988 estabelecendo que o ingresso ao cargo se dará por concurso público, que serão organizados em carreira e que exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes federados. Em seu parágrafo primeiro se discrimina que referida determinação é obrigatória somente em relação aos entes municipais com população igual ou superior a 60.000 (sessenta mil) habitantes, podendo os municípios com população inferior a esse quantitativo serem representados por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI, e do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil. Ponto polêmico gerado pela emenda se refere aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que aparentemente são excluídos da proposta. No entanto, pretende-se clarear o entendimento de que a adequada interpretação da inovação constitucional aponta que a PEC não mitiga ou inviabiliza esse ideal. Ao contrário, visa-se demonstrar que a emenda institucionaliza expressamente a carreira dos procuradores municipais e, finalmente, a eles garante o devido *status* constitucional, tratando-se de municípios com mais ou menos de sessenta mil habitantes indiscriminadamente. Busca-se construir o entendimento de que se apresenta como norma instituidora que adota fator temporal para que os municípios brasileiros estruturarem suas procuradorias assumindo a adequada simetria orgânica entre os entes federativos.

**Palavras-Chave:** Advocacia pública municipal. Constitucionalização. Princípio Federativo. Princípio da Simetria. Funções Essenciais à Justiça.

### Abstract

The Proposed Amendment to the Constitution 28/2023, presented by several senators, is currently being processed in the Federal Senate. It includes the Municipal Prosecutors in the *caput* of article 132 of the 1988 Federal Constitution, establishing that entry to the position will be through a public selection process, that they will be organized into a career, and that they will exercise judicial representation and legal consultancy for the respective federated entities. Its first paragraph states that said determination is mandatory only in relation to municipal entities with a population equal to or greater than 60,000 (sixty thousand) inhabitants, and municipalities with a population below this number may be represented by lawyers or law firms hired under the terms of art. 37, item XXI, and the Statute of the Bar Association and the Brazilian Bar Association. A controversial point generated by the proposed amendment refers to municipalities with less than sixty thousand inhabitants, which apparently are excluded from the proposal. However, the aim is to clarify the understanding that the proper interpretation of the constitutional innovation indicates that the PEC does not mitigate or make this ideal unfeasible. On the contrary, the aim is to demonstrate that the amendment expressly institutionalizes the career of municipal prosecutors and, finally, guarantees them the due constitutional status, in the case of municipalities with more or less than sixty thousand inhabitants indiscriminately. The aim is to build the understanding that it presents itself as an institutional norm that adopts a time factor so that Brazilian municipalities can structure their prosecutors' offices, assuming the appropriate organic symmetry between the federative entities.

**Keywords:** Municipal public advocacy. Constitutionalization. Federative Principle. Principle of Symmetry. Functions Essential to Justice.

### Sumário:

1. Introdução; 2. Do histórico de proposta de emendas à Constituição sobre a Advocacia Pública nos Municípios; 3. Da dimensão constitucional da Advocacia Pública Municipal; 4. Classificação da PEC 28/2023 quanto à sua eficácia; 5. Fator temporal de eficácia da norma constitucional e respeito à autonomia dos municípios – O caso dos municípios com menos de sessenta mil habitantes; 6. Considerações Finais; 7. Notas; Bibliografia.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu Título IV a organização dos poderes, prevendo-se, em síntese, a composição, atribuições e atuação dos Poderes Legislativo (Capítulo I do Título IV) e Executivo (Capítulo II do Título IV) em âmbito federal, assim como organiza o Poder Judiciário (Capítulo II do Título IV) discriminando seus órgãos, seus princípios, garantias dos juízes e as competências dos tribunais.

Logo após o capítulo dedicado ao Poder Judiciário, a Constituição da República de 1988 apresenta as Funções Essenciais à Justiça (Capítulo IV) encerrando o Título IV. Encontram-se nesse capítulo o Ministério Público (Seção I), a Advocacia Pública (Seção II), a Advocacia (Seção III) e a Defensoria Pública (Seção IV).

Desse esquema traçado da Constituição se percebe que há lógica na estruturação das funções estatais, iniciando-se pela previsão do Poder Legislativo, posteriormente do Poder Executivo, passando-se ao Poder Judiciário e, finalmente, às Funções Essenciais à Justiça.

Dentro do contexto proposto, tem-se que os Poderes Legislativo e Executivo se encontram na esfera democrática de escolha de governantes eleitos pelo povo, desempenhando a representatividade própria desse modelo. É a essência estatal da política enquanto estruturas e meios de conformação da vontade popular e de sua autodeterminação preconizadas na Constituição da República de 1988.<sup>1</sup>

Já a conformação constitucional conferida ao Poder Judiciário e às Funções Essenciais à Justiça não impõe a participação popular direta por meio de voto, pois lhes conferem organização e estrutura que propiciam a efetividade normativa estatal e sua aplicação regular.

Desse modo, a Constituição da República de 1988 delinea o sistema jurisdicional brasileiro com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública cada um exercendo seu papel<sup>2</sup> com a finalidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos e de acordo com uma concepção pública de justiça.<sup>3</sup>

Atendo-se ao tema do presente trabalho, tratando-se especificamente da Advocacia Pública, a Constituição da República de 1988 trouxe expressamente a instituição da advocacia-geral da União, órgão de representação judicial e extrajudicial da União, cujos cargos são providos por meio de concurso público. Também trouxe a obrigatoriedade de que os Estados e o Distrito Federal sejam representados por procuradores aprovados em concurso público e organizados em carreira.

Ou seja, a Constituição da República de 1988 instituiu o órgão federal da advocacia pública, determinando-se que seus cargos sejam providos por concurso, e impôs aos Estados e Distrito Federal promovessem a criação de cargos de procuradores organizados em carreira sendo providos tais cargos por meio da regra constitucional do concurso público (artigo 37, II da Constituição da República de 1988).

Coerente à lógica do desenho declinado da estruturação constitucional, o poder do povo exercido por meio do voto para escolher seus representantes é relacionado aos Po-

deres Legislativo e Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ou seja, o exercício político de participação popular como reflexo da democracia é garantido nas três esferas federativas (União, Estados e Municípios).

O contexto que se visa expor deve ser lido em consonância aos princípios que permeiam a matéria já que por eles se fundamentam adequadamente as ideias a seguir declinadas.<sup>4</sup> O princípio federativo, inclusive, estabelecido pela Constituição da República de 1988 obriga o respeito à autonomia de cada ente conforme suas competências, não se admitindo interferências não autorizadas legalmente.<sup>5</sup> Importante também mencionar que o princípio da simetria impõe que sejam observadas as mesmas características aplicáveis nos três níveis federativos justamente pela adoção do modelo democrático assumido e garantido pela Constituição.<sup>6</sup>

Já no sistema jurisdicional estabelecido pela Constituição da República de 1988, o Poder Judiciário é organizado no âmbito da União e no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, não havendo Poder Judiciário em âmbito municipal e nem podendo se cogitar tal circunstância por total ausência de qualquer aceno em tal sentido. Igualmente, não há previsão de organização do Ministério Público em nível municipal, assim como não pode haver defensorias públicas organizadas por municípios.

Concernente à Advocacia Pública, enquanto Função Essencial à Justiça, inobstante esteja inserida nesse sistema jurisdicional que a Constituição da República de 1988 instituiu, percebe-se que sua essência escapa da ligação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública justamente por se encontrar acoplada à Administração Pública em sentido amplo.

Toda responsabilidade advinda da atuação estatal, seja ela do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, haverá de ser defendida pela Advocacia Pública. Assim, havendo a instituição de órgão da Advocacia Pública da União para sua representação, havendo a previsão de que os cargos da Advocacia Pública dos Estados e Distrito Federal sejam providos por concurso e que a eles cabem a representação do ente respectivo, restam os municípios sem o respaldo devido para sua representação já que há essa lacuna na Constituição da República de 1988.

Não se pode admitir que tal silêncio tenha sido proposital e com a aceitação de ser prescindível procuradores concursados porquanto não faz sentido inserir os municípios como entes federativos, dotados de autonomia, e não lhes dar o tratamento devido.<sup>7</sup>

Assim, a Constituição da República 1988 não traz expressamente a imperatividade de criação de cargos de procuradores municipais e provimento por meio de concurso público, mas também não veda sua ocorrência em qualquer hipótese analítica interpretativa.

Desse modo, tendo como base o princípio federativo e o princípio da simetria, devendo aos Municípios ser assegurada sua autonomia e devendo seguir a conformação constitucional da União e dos Estados em relação ao Poder Legislativo e Poder Executivo, a Advocacia Pública, embora sem a devida e expressa previsão constitucional, deve ser instituída e estruturada em cada município brasileiro sendo seus cargos providos por meio de concurso público.<sup>8</sup>

Com tal viés a Proposta de Emenda Constitucional 28/2023 se apresenta como reparadora dessa lacuna. Outras PEC's trataram do tema, mas sem a devida finalização dos trâmites no Congresso Nacional. A diferença principal da PEC 28/2023 em relação às anteriores se refere ao limite populacional para aplicação imediata da obrigatoriedade da instituição de órgão de Advocacia Pública.

Aludida PEC prevê que a obrigatoriedade do provimento dos cargos de procuradores dos municípios por meio de concurso aplica-se aos entes municipais com população igual ou superior a 60.000 (sessenta mil) habitantes, autorizando que os Municípios com população inferior a esse quantitativo sejam representados por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição da República de 1988<sup>9</sup> e nos moldes definidos no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Transcreve-se o inteiro teor da PEC 28/2023 para melhor análise:<sup>10</sup>

Art. 1º O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados, dos Municípios 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.

§ 1º Com relação aos Procuradores dos Municípios, aplica-se obrigatoriamente o disposto no caput aos entes municipais com população igual ou superior a 60.000 (sessenta mil) habitantes, podendo os Municípios com população inferior a esse quantitativo, em face de suas peculiaridades, serem representados por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI, e do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º 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." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 123:

"Art. 123. Com relação aos Procuradores dos Municípios, o disposto no art. 132 da Constituição Federal será efetivado no prazo de: I - 6 (seis) anos, para os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II - 8 (oito) anos, para os Municípios a partir de 60.000 (sessenta mil) até 100.000 (cem mil) habitantes."

Art. 3º Em relação aos Municípios que já tenham atendido às disposições contidas no caput no art. 132 da Constituição Federal, independentemente do número de habitantes, esta Emenda Constitucional produz efeitos imediatos.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Nota-se que, embora se preveja a obrigatoriedade do provimento dos cargos de procuradores por meio de concurso em municípios com mais de sessenta mil habitantes, a PEC deixa claro que nos municípios onde já haja a instituição de órgão e provimento de cargos de carreira de procurador seus efeitos são imediatos independentemente do número de habitantes. Em outras palavras, nos municípios em que já houve o debate político pela institucionalização do órgão de Advocacia Pública não ocorrerá qualquer interferência.

Nesse sentido, ainda que não se alcance imediatamente todos os municípios brasileiros, observa-se que a PEC, na forma como se apresenta, pode ser interpretada como norma de princípio institutivo no sentido de que deverá cada município promover a discussão sobre a institucionalização da Advocacia Pública em âmbito municipal, passando a ser entendido como assunto que alcança sua autonomia de organização como ente federativo e dentro da sua esfera de competência legislativa.

## 2. DO HISTÓRICO DE PROPOSTA DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO SOBRE A ADVOCACIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS

Inicialmente, importante se registrar que analisando o presente tema de forma sistemática, inobstante entendimentos em contrário, o posicionamento que se defende é no sentido de que o modelo mais adequado aos preceitos constitucionais é a institucionalização de procuradoria e provimento de cargo de procurador mediante concurso público em todos os municípios brasileiros considerando que se tratam de entes federativos e devem necessariamente criar e estruturar sua advocacia pública. No entanto, importa antes de adentrar nessa questão relembrar como a matéria é vista no campo político.

A constitucionalização da carreira de procuradores municipais já é debatida há anos no Congresso Nacional, conforme se demonstra. A Proposta de Emenda Constitucional 153 de 2003<sup>11</sup> que dispunha em sua redação a inclusão dos procuradores municipais no artigo 132 da Constituição Federal de 1988 foi arquivada no Senado Federal ao final da legislatura de 2022,<sup>12</sup> após ter tramitado na Câmara dos Deputados com expressivo número de votos pela sua aprovação (em primeiro turno, 396 votos "sim", 02 votos "não" e 01 abstenção, total: 399; em segundo turno, 406 votos "sim", 01 voto "não" e 02 abstenções; total: 409).<sup>13</sup>

Com o mesmo objetivo de incluir os procuradores municipais na Constituição Federal de 1988 tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional 82/2007<sup>14</sup> apresentada pelo então deputado federal Flávio Dino, atualmente ministro do Supremo Tribunal Federal.

Referida PEC, além de incluir expressamente os procuradores municipais na CF/88, garante à Advocacia-Geral da União, às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autonomia funcional, administrativa e financeira.<sup>15</sup>

Ou seja, além de incluir a carreira de procurador do município na CF/1988, a pretensão da PEC 82/2007 é ampla e confere à Advocacia Pública garantias conferidas aos órgãos do Poder Judiciário e ao Ministério Público. No ano de 2014, a Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 82/2007 opinou unanimemente pela sua aprovação<sup>16</sup> conferindo as autonomias financeira, orçamentária e técnica.

Mais recentemente, já no ano de 2023, houve a apresentação da PEC 28/2023, tratada neste trabalho, de autoria de diversos senadores, sendo aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado em reunião datada de 07 de agosto de 2024 e aguarda inclusão da matéria na ordem do dia para ser submetida ao plenário.

## 3. DA DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

Relevante se mencionar que a dimensão constitucional dos procuradores municipais também foi tema de julgamentos no STF, citando-se como alguns exemplos o Recurso Extraordinário (RE) 663696,<sup>17</sup> a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1037<sup>18</sup> e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6331.<sup>19</sup> Nestes últimos o STF reconheceu a autonomia dos municípios em instituir suas procuradorias estabelecendo que não há imposição constitucional para tanto.

Dos cenários políticos e jurisprudenciais apontados é possível se observar que a carreira de procurador municipal se trata de matéria lacunosa e que exige tratamento específico na Constituição da República para se proporcionar a adequada institucionalização de suas funções, deveres, direitos e garantias notadamente em relação às demais instituições políticas e do sistema jurisdicional.

Como bem pontuado pelo senador Weverton, relator da PEC 28/2023, que em seu parecer afirma que *“a proposição visa justamente a consolidar a autonomia federativa, em seu sentido material, ao garantir aos Municípios paridade de armas com os demais entes federativos”*.<sup>20</sup>

Portanto, nota-se empenho no campo político, assim como se apura tendência jurisprudencial no sentido de se reconhecer a necessidade da constitucionalização da carreira de procuradores municipais encerrando-se a discussão sobre a matéria e, finalmente, respeitando-se os municípios como entes federativos com a imprescindível estrutura de órgão de consultoria jurídica e representação judicial e extrajudicial composto por corpo técnico e isento de interferências.

No entanto, percebe-se forte resistência em relação à previsão constitucional de instituição de procuradorias municipais tendo como argumentos questões orçamentárias e questões referentes à autonomia administrativa dos municípios de se organizarem, além de se vislumbrar que o assunto alcança interesse de escritórios de advocacia que atuam na seara de consultoria e assessoramento jurídicos e prestam seus serviços às administrações municipais.

Diante do embate, na PEC 28/2023, visando remediar os interesses envolvidos, prevê-se o recorte populacional de sessenta mil habitantes para que seja obrigatória a criação de procuradorias e de cargos de procuradores a serem providos por concurso público.

#### 4. CLASSIFICAÇÃO DA PEC 28/2023 QUANTO À SUA EFICÁCIA

No texto da PEC 28/2023 se vislumbram alcances diversos a depender das circunstâncias relativas à estruturação orgânico-institucional de cada município. Seus comandos preveem três situações: (i) obrigam municípios com mais de sessenta mil habitantes a proverem cargos de procurador do município mediante concurso público; (ii) desobrigam municípios com menos de sessenta mil habitantes a proverem cargos de procurador do município mediante concurso público, garantindo sua autonomia em relação à organização político-administrativa, indicando que cada município promova o debate sobre o tema pelas suas próprias vias legislativas e (iii) garantem o reconhecimento e legitimidade das procuradorias em municípios que já as instituíram imediatamente, independentemente do número de habitantes.

Desse contexto, buscando se definir teoricamente os efeitos finalísticos da PEC e a sua eficácia, dependerá de como cada município brasileiro se encontrará estruturado quando da sua aprovação para se poder aferir qual o efeito será aplicado naquela determinada realidade.

Pode-se, primeiramente, conforme a classificação de José Afonso da Silva,<sup>21</sup> identificar o conteúdo da PEC como norma de eficácia limitada pois depender-se-á de regulamen-

tação em cada município brasileiro para plena produção de efeitos.<sup>22</sup> As normas de eficácia limitada<sup>23</sup> não apresentam aplicabilidade imediata e direta sendo que, no caso em estudo, a aplicabilidade da PEC ficará a critério da decisão política de cada município com menos de sessenta mil habitantes.

Por sua vez, as normas de eficácia limitada se dividem em normas de princípios institutivos e normas de princípios programáticos. Atendo-se ao tema em análise, adota-se o entendimento que a PEC 28/2023 traz em seu conteúdo norma de eficácia limitada de princípio institutivo pois se impõe a estruturação das procuradorias nos municípios brasileiros.

Normas de eficácia limitada de princípio institutivo são normas que definem a forma de organização e estruturação da máquina estatal, dependendo do legislador infraconstitucional a complementação normativa para a efetiva implementação dessa organização estrutural.<sup>24</sup>

Avançando na definição teórica, as normas definidoras de princípio institutivo ou organizativo se subdividem em impositivas ou facultativas. Nesse aspecto importa trazer à tona o recorte populacional prevista na PEC como fator de obrigatoriedade ou faculdade na estruturação da carreira de procurador do município.

As normas constitucionais definidoras de princípio institutivo impositivo obrigam a formalização da norma integrativa pelo ente que deve legislar sobre o tema. Por sua vez, as normas definidoras de princípio institutivo facultativo não obrigam a edição de normas integrativas, mas preveem a possibilidade de sua elaboração.

Identificam-se os dispositivos da PEC como normas definidoras de princípio institutivo ou organizativo pois se preconiza a estruturação da advocacia pública municipal em relação aos municípios que não promoveram até então a criação de suas procuradorias, mas com a necessidade de que haja sua implementação por meio de lei de cada ente municipal.

Conforme descrito alhures, a PEC 28/2023 obriga a criação de cargos de procuradores nos municípios com mais de sessenta mil habitantes, institucionalizando a advocacia pública nesses entes federativos em iguais moldes aos conferidos à União, aos Estados e Distrito Federal.

Ao se estabelecer que os procuradores dos Municípios exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes federativos a proposta torna indubitado que se trata de norma imperativa, não havendo outra conformação orgânica a ser adotada nos municípios com mais de sessenta mil habitantes. Ou seja, identifica-se como norma de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo pois determina a obrigação da atuação legislativa infraconstitucional municipal.

Cabe mencionar que a proposta prevê prazo para que todos os municípios que não estejam em consonância com essa nova ordem promovam as medidas políticas e administrativas para tanto (I - seis anos, para os Municípios com mais de cem mil habitantes; II - oito anos, para os Municípios a partir de sessenta mil até cem mil habitantes). Esse prazo não altera sua natureza de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo já que devem os municípios se movimentarem para criar os cargos e estrutura adequados conforme a imposição constitucional.

Por sua vez, referente aos municípios com menos de sessenta mil habitantes se verifica que as disposições da PEC se enquadram como normas de eficácia limitada de princípio institutivo facultativo uma vez que dependerá do debate político em cada município que contar com tal quantitativo populacional para que seja criado o órgão de advocacia pública. Ou seja, será necessário projeto de lei que discuta sobre o tema para que seja instituída naquele município a procuradoria e sejam criados os cargos de procurador.

## **5. FATOR TEMPORAL DE EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL E RESPEITO À AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS – O CASO DOS MUNICÍPIOS COM MENOS DE SESENTA MIL HABITANTES**

A partir do cenário exposto se extrai que a PEC 28/2023 reconhece a envergadura institucional da classe dos procuradores municipais até então desprovida de amparo constitucional. Ou seja, os procuradores municipais serão, finalmente, encontrados expressamente no texto da Constituição da República de 1988 no capítulo das Funções Essenciais à Justiça.

Resta, portanto, a discussão sobre o recorte populacional previsto na PEC 28/2023. Em relação aos municípios com menos de sessenta mil habitantes os efeitos do texto constitucional terão aplicação imediata àqueles que já possuem sua estrutura de advocacia pública. Ou seja, no momento da aprovação da PEC 28/2023 não haverá procuradores excluídos. Todos os atuais ocupantes do cargo de procurador municipal imediatamente estarão abarcados pelas garantias que sobrevivem da aprovação da PEC 28/2023.

Cabe a análise no que tange aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que não tenham constituído advocacia pública com a criação e provimento dos cargos de procurador. Nesse ponto, importa se esclarecer aspecto relevante em relação à redação do artigo 3º da PEC 28/2023 ao se prever que “em relação aos Municípios que já tenham atendido às disposições contidas no caput do art. 132 da Constituição da República de 1988, independentemente do número de habitantes, esta Emenda Constitucional produz efeitos imediatos.”

Interpretando-se literalmente a redação normativa transcrita observa-se que nela contém orientação temporal sobre os efeitos da PEC 28/2023 uma vez que o vocábulo “já” denota que muitos municípios se adiantaram em relação ao disposto na PEC. Assim, conclui-se que os demais municípios que “ainda” não o fizeram deverão, futuramente e igualmente, seguir os mesmos passos para terem os efeitos da PEC.

Desse modo, a PEC 28/2023 não promove segregação ou exclusão de qualquer espécie. Ao contrário, a PEC 28/2023 estabelece um parâmetro político que viabiliza, por ora, o reconhecimento da carreira expressamente na Constituição se verificando três alcances imediatos: (i) obrigatoriedade de criação das procuradorias e de cargos de procurador a serem providos por concurso para municípios com população igual ou superior a sessenta mil habitantes; (ii) em relação a qualquer município que já tenha criado procuradoria e provido cargo de procurador, os efeitos da PEC são imediatos; (iii) comando aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que “ainda” não detêm procuradorias para que promovam o debate político local acerca de sua conveniência.

Assim, em relação a todos os municípios que já contam com estrutura normativa de sua advocacia pública se identifica a PEC 28/2023 como norma de eficácia limitada institutiva impositiva já integrada pois prescindível qualquer complementação normativa uma vez que essa complementação já existe antes da previsão da norma constitucional. Ou seja, afere-se que a norma de complementação já existia e já detinha eficácia antes mesmo de haver na Constituição a norma institutiva. Daí se nomear como norma de eficácia limitada institutiva impositiva já integrada.

O efeito trazido nesse caso é a garantia constitucional de que as procuradorias municipais já instituídas não venham a ser extintas por conveniências ou interesses diversos.

Em relação aos municípios com mais de sessenta mil habitantes que não possuem procuradores municipais organizados em carreira, a PEC 28/2023 apresenta norma de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo que determina a atuação do legislador municipal para a implementação de seu comando.

Por fim, referente aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que não possuam procuradores concursados, a PEC 28/2023 se afigura como norma de eficácia limitada de princípio institutivo facultativo, devendo-se, todavia, o município que não possua cargos de procuradores a serem providos por meio de concurso promover o debate sobre o tema, respeitando-se o processo democrático e a autonomia conferida pelo artigo 18 da Constituição da República de 1988 de auto-organização administrativa.<sup>25</sup>

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do cenário apresentado se percebe que a PEC 28/2023 vem estabelecer a necessidade de implementação gradual das procuradorias em todos os municípios por meio do debate político local e conforme a conveniência de cada ente, não se interferindo na autonomia de organização político-administrativo de cada ente municipal.

A partir da discussão política na formulação de melhorias administrativas, indubitoso que essa pauta deve ser levada a discussão nos âmbitos municipais. Em outras palavras, sendo certo que muitos municípios brasileiros já possuem estrutura de advocacia pública, a previsão constitucional promove uma diretriz a ser discutida no campo político de cada município que ainda não possui, podendo/devendo haver, inclusive, a participação popular no debate, associações e entidades de classe interessadas.

A PEC 28/2023, nesse sentido, servirá como fundamento para que o tema seja discutido nos municípios brasileiros que não possuam cargos de procurador providos por meio de concurso, inclusive naqueles que contarem com menos de sessenta mil habitantes, para que debatam sobre a conveniência de sua criação ou não para a estrutura administrativa municipal daquela localidade.

Assim, constata-se que a PEC 28/2023 vai ao encontro do entendimento do STF em relação à obrigatoriedade em criar procuradorias municipais, devendo ser entendida como: (i) norma de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo para municípios com mais de sessenta mil habitantes; (ii) norma de eficácia limitada de princípio institutivo facultativo para municípios com menos de sessenta mil habitantes; e (iii) norma de eficácia limitada de

princípio institutivo impositivo já integrada para os municípios que já possuem estrutura de advocacia pública com cargos de procurador providos por concurso independentemente do número de habitantes.

Importante se conscientizar que, ainda que existam críticas em relação ao recorte populacional, a PEC 28/2023 se apresenta como um avanço para a carreira e se mostra como meio viável para se garantir a autonomia de todos os atuais procuradores municipais, devendo sua disposição ser observada gradualmente por todos os municípios brasileiros, promovendo-se a discussão na política local.

Por fim, acredita-se que a aprovação da PEC 28/2023 irá propiciar cada vez mais o reconhecimento da sociedade em relação às funções exercidas pelos procuradores municipais e de sua importância na estrutura administrativa do modelo federativo adotado na Constituição da República de 1988.

## 7. NOTAS

1. A democracia contemporânea é feita de votos, direitos e razões, o que dá a ela três dimensões: representativa, constitucional e deliberativa. A democracia representativa tem como elemento essencial o voto popular e como protagonista institucionais o Congresso e o Presidente, eleitos por sufrágio universal. A democracia constitucional apresenta como componente nuclear o respeito aos direitos fundamentais, que devem ser garantidos inclusive contra a vontade eventual das maiorias políticas. O árbitro final das tensões entre vontade da maioria e direitos fundamentais e, portanto, protagonista institucional desta dimensão da democracia, é a Suprema Corte. Por fim, a democracia deliberativa tem como seu elemento principal o oferecimento de razões, a discussão de ideias, a troca de argumentos. A democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo, que deve acompanhar as decisões políticas relevantes. O protagonista da democracia deliberativa é a sociedade civil, em suas diferentes instâncias, que incluem o movimento social, a imprensa, as universidades, os sindicatos, as associações e os cidadãos comuns. BARROSO, Luis Roberto. Os três papéis desempenhados pelas supremas cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. *In*: TOFFOLI, José Antônio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org). **Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Brasília: Editora Sobredireito, 2024, p. 52.

2. A Constituição, contemporaneamente, delinea o espectro de possibilidades do sistema jurídico de um Estado, como condição de validade de todos os atos. Conforme realça José Afonso da Silva, “a Constituição é o vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e todos os poderes estatais são legítimos na medida e que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos”. AKERMAN, William. **Decisões Intermediárias e Diálogos Constitucionais com o Poder Legislativo em Portugal e no Brasil**. Brasília: Editora Sobredireito, 2024, p. 45.

3. Uma sociedade sé é bem ordenada não apenas quando promove o bem de todos, mas quando adota uma concepção pública de justiça e que as instituições sociais fundamentais atendam esses mesmos princípios de justiça. Por isso, “a justiça é a virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento”. SILVA, Diogo Bacha e. **Para uma teoria crítica latino-americana: uma crítica da crítica democrática-liberal por Roberto Gargarella ao novo constitucionalismo latino-americano**. Diogo Bacha e Silva e Marcelo Andrade Cattoni. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 21/22.

4. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 20. ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 104.

5. Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros. Distrito Federal e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local. [...] O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeite ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro – São Paulo: Malheiros Editores, 1994. p. 80/82.

6. Os princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários. Essa perspectiva de análise evidencia que os princípios implicam comportamentos, ainda que por via indireta e regressiva. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 20. ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 106.

7. Defende-se que não se trata nem de silêncio constitucional – a Constituição não nega implicitamente a Advocacia Pública aos municípios – nem de omissão constitucional – o constituinte não deixou ao crivo do editor da lei orgânica do município ou ao crivo do legislador municipal decidir se institui ou não, para a respectiva entidade, a vez que o texto expresso exige uma interpretação extensiva, a partir da análise sistemática da Constituição. A razão é simples: todos os argumentos que justificam a Advocacia Pública para a União e para os estados-membros também a justificam para os municípios. Por evidente, o interesse destes é, juridicamente, equivalente ao interesse daqueles. Os municípios também não têm interesse em contrariar a Constituição e as leis. A necessidade de prerrogativas para o bom desempenho da missão de dizer qual é, segundo a legislação vigente, o interesse público a ser perseguido também está presente nos municípios. MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratação de Advogados por Pessoas Jurídicas de Direito Público. In: TAVARES, Gustavo Machado; MOURÃO, Carlos Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim (coord.). **A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 241, p. 241.

8. Em 02.08.2018, o Plenário do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro expediu determinação a todos os municípios jurisdicionados para que constituíssem adequadamente seus órgãos de procuradoria no prazo de 180 dias [...]. A relatoria do processo coube ao Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, que ponderou que a ausência de referência expressa aos Municípios no art. 132 da Constituição Federal não os exime de observá-lo, invocando como fundamentos o princípio da simetria e o brocardo jurídico latino que “onde existir a mesma razão, aí se aplicará a mesma regra geral”. Outrossim, ressaltou que a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público (art. 37, II da Constituição) e, considerando que a advocacia pública é função eminentemente técnica, permanente e afeta à defesa dos interesses públicos, sua natureza é incompatível com o provimento em comissão. Destacou ainda as características da uniformidade, continuidade e impessoalidade do serviço público jurídico, que considerou imprescindível à municipalidade. REIS, Mário Luiz Norris Ribeiro. Procuradoria Municipal e Estado de Direito: contribuições para um modelo institucional em prol do desenvolvimento da Justiça Administrativa em nível local. In: TAVARES, Gustavo Machado; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; DOSSO, Taisa Cintra (coord.). **A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 36/37.

9. XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 05/10/1988, p. 1.

10. BRASIL. Senado Federal, Publicado no DSF nº 87 de 02/06/2023, p. 254-260. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157895>. Acesso em: 8 dez. 2025.

11. Art. 1º O artigo 132 da Constituição Federal abaixo enumerado passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 132. Os Procuradores dos Estados, Municípios e 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. Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias." Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrar em vigor na data de sua publicação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131591>. Acesso em: 8 dez. 2025.

12. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-153-2003-cd>. Acesso em: 16 maio 2025.

13. Aprovada, em primeiro turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 153, de 2003. Sim: 396; não: 02; abstenção: 01; total: 399. (DCD do dia 28/03/12 pág 8716 COL 01); Aprovada, em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 153, de 2003. Sim: 406; não: 01; abstenção: 02; total: 409. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131591>. Acesso em: 16 maio 2025.

14. Art. 1º Fica acrescentado o seguinte art. 132-A à Constituição Federal: "Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, bem como às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incumbe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos entes públicos, asseguradas autonomias administrativa, orçamentária e técnica, além da iniciativa de organização dos seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Parágrafo único. Os membros da Advocacia Pública são invioláveis no exercício das suas funções e atuam com independência, observada a juridicidade, racionalidade, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas leis pertinentes". BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXIX - nº 066, 09 de maio de 2014, p. 803. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140509000660000.PDF#page=793>. Acesso em: 16 maio 2025.

15. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=354302>. Acesso em: 16 jun. 2025.

16. A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 82-A, de 2007, do Sr. Flávio Dino e outros, que "acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal" (atribui autonomia funcional e prerrogativas aos membros da Defensoria Pública, Advocacia da União, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Procuradorias das autarquias e às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e apensada, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 82/2007 e da PEC Nº 452/2009, apensada, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lelo Coimbra. Participaram da votação os Senhores Deputados: Alessandro Molon – Presidente, Efraim Filho e Jerônimo Goergen – Vice-Presidentes, Lelo Coimbra, Relator; Alice Portugal, Cesar Colnago, Diego Andrade, Fábio Trad, José Augusto Maia, Paulo Foletto, Vieira da Cunha, Lincoln Portela, Onofre Santo Agostini, Paulo Teixeira e Policarpo. Sala da Comissão, 7 de maio de 2014. – Deputado Alessandro Molon, Presidente – Deputado Lelo Coimbra, Relator. BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXIX - nº 066, 09 de maio de 2014, p. 803 Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140509000660000.PDF#page=793>. Acesso em: 16 maio 2024.

17. Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema decidendum*, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

4. A hermenêutica que exclua da categoria "Procuradores" - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet*. [...]

Tema 510 - Teto remuneratório de procuradores municipais. Tese: A expressão 'Procuradores', contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 663696**. Relator: Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2019. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito, DJe, Brasília, DF, n. 183, div. 21 ago. 2019, pub. 22 ago. 2019).

18. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP. 3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. 4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. 5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais. 6. Parcial procedência do pedido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1037**, Relator: Gilmar Mendes, 19 de agosto de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 21 ago. 2024, pub. 22 ago. 2024).

19. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Art. 81-a da Carta Estadual pernambucana. Interpretação que permite obrigatoriedade de instituição de procuradoria nos municípios. Ofensa à autonomia municipal. Interpretação conforme à constituição. Norma que permite a contratação de advogados particulares para a execução de atribuições do órgão de advocacia pública. Excepcionalidade. Violação à regra constitucional do concurso público. Arts. 37, caput e inciso II, 131 e 132 da CRFB/88. Inconstitucionalidade material ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente. 1. A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização. 2. É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais, eis que inexistente norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública. Precedentes. 3. É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público. 4. Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). 5. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para: (i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-or-

ganização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6331**. Relator: Luiz Fux, 9 de abril de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 24 abr. 2024, pub. 25 abr. 2024.).

20. Parecer (SF) nº 69/2024, de 07 de agosto de 2024. Disponível: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9759073&ts=1726664139893&rendition\\_principal=S&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9759073&ts=1726664139893&rendition_principal=S&disposition=inline).

21. O Professor José Afonso da Silva classifica as normas constitucionais em três grupos, a saber, normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada. [...] As normas de eficácia limitada são aquelas que produzem seus plenos efeitos depois da exigida regulamentação. Elas asseguram determinado direito, mas este não poderá ser exercido enquanto não for regulamentado pelo legislador ordinário. Enquanto não expedida a regulamentação, o exercício do direito permanece impedido. MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2011, p. 81/82.

22. São as únicas que, definitivamente, não são bastante em si. Nesses termos, elas não reúnem todos os elementos necessários para a produção de todos os efeitos jurídicos. São normas que têm aplicabilidade apenas indireta ou mediata. Elas vão precisar de regulamentação para a produção de todos os efeitos jurídicos. Essas normas só vão ter aplicabilidade direta e imediata se forem reguladas, complementadas pelo legislador infraconstitucional. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 82.

23. Normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade. MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006, 105.

24. Normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo são normas constitucionais que traçam esquemas gerais de organização e estruturação de órgãos, entidades e instituições do Estado. E, obviamente, vai depender do legislador a complementação desses esquemas gerais. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 83.

25. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 05/10/1988, p. 1.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 5 de outubro de 1988, p. 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXIX - nº 066, 09 de maio de 2014, p. 803. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140509000660000.PDF#page=793>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal, **Diário do Senado Federal nº 87 de 2 de junho de 2023**, p. 254-260. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157895>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 663696**. Relator: Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2019. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito, DJe, Brasília, DF, n. 183, div. 21 ago. 2019, pub. 22 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6331**. Relator: Luiz Fux, 9 de abril de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 24 abr. 2024, pub. 25 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1037**. Relator: Gilmar Mendes, 19 de agosto de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 21 ago. 2024, pub. 22 ago. 2024.

AKERMAN, William. **Decisões Intermediárias e Diálogos Constitucionais com o Poder Legislativo em Portugal e no Brasil**. Brasília: Editora Sobredireito, 2024.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 20. ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Os três papéis desempenhados pelas supremas cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. In: TOFFOLI, José Antônio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org). **Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Brasília: Editora Sobredireito, 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratação de Advogados por Pessoas Jurídicas de Direito Público. In: TAVARES, Gustavo Machado; MOURÃO, Carlos Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim (coord.). **A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 241.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

REIS, Mário Luiz Norris Ribeiro. Procuradoria Municipal e Estado de Direito: contribuições para um modelo institucional em prol do desenvolvimento da Justiça Administrativa em nível local. In: TAVARES, Gustavo Machado; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; DOSSO, Taisa Cintra (coord.). **A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SILVA, Diogo Bacha e. **Para uma teoria crítica latino-americana**: uma crítica da crítica democrática-liberal por Roberto Gargarella ao novo constitucionalismo latino-americano. Diogo Bacha e Silva e Marcelo Andrade Cattoni. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024.

Recebido em: 20/06/2025

Aceito em: 09/12/2025