

Celso Bruno Abdalla Tormena

Procuradoria Municipal

como Instituição de Estado

2026

Lesen
editora

CAPÍTULO 10

A PROCURADORIA MUNICIPAL COMO ÓRGÃO VALORIZADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

10.1. INTRODUÇÃO

A evolução constitucional das Procuradorias Municipais não ocorreu apenas no plano doutrinário.

Ao longo da última década, o Supremo Tribunal passou por significativa transformação na forma de compreender a posição institucional da Advocacia Pública Municipal.

Durante muitos anos prevaleceu uma leitura excessivamente restritiva e literal do artigo 132 da Carta Magna, segundo a qual a disciplina constitucional da Advocacia Pública estaria restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Como consequência, **os Municípios frequentemente eram tratados como espaços de ampla liberdade organizacional, maior até que a dos Estados**, nos quais a instituição de Procuradorias próprias, a realização de concursos públicos para procuradores e a estruturação da Advocacia Pública permaneceriam submetidas à discricionariedade política local.

A evolução do constitucionalismo brasileiro, entretanto, conduziu a cenário substancialmente distinto. Gradativamente, a

Corte Constitucional passou a reconhecer que a Advocacia Pública constitui instituição inafastável à preservação da legalidade estatal e que os princípios estruturantes do modelo constitucional irradiam efeitos também sobre a organização municipal.

A análise dessa evolução jurisprudencial revela verdadeiro processo de valorização institucional das Procuradorias Municipais por obra da Suprema Corte.

10.2. O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO DE 1988

A valorização das Procuradorias Municipais decorre diretamente da transformação constitucional promovida pela Carta Política de 1988.

O Município deixou de ser simples unidade administrativa dos Estados para assumir posição de ente federativo autônomo. A autonomia municipal passou a abranger competências legislativas, administrativas, tributárias e financeiras próprias.

A Constituição atribuiu aos Municípios papel central na implementação de políticas públicas relacionadas à saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e desenvolvimento local.

Esse fortalecimento da autonomia municipal produziu consequência inevitável.

Ora, se o Município passou a exercer parcela significativa do poder estatal, tornou-se necessário refletir acerca dos instrumentos institucionais indispensáveis ao exercício legítimo dessa autonomia. Não seria coerente admitir a existência de ente federativo sem mecanismos permanentes de controle jurídico de sua atuação administrativa.

Foi justamente essa percepção que gradualmente passou a influenciar a jurisprudência constitucional.

10.3. O ABANDONO DA VISÃO PATRIMONIALISTA DA ADVOCACIA PÚBLICA

A evolução da jurisprudência do Tribunal Constitucional acompanha movimento mais amplo de superação de concepções patrimonialistas da Administração Pública.

Durante longo período, a representação judicial dos Municípios foi frequentemente tratada como simples atividade administrativa, passível de terceirização ou de exercício por estruturas precárias e transitórias, com suposto aval da Lei de Licitações.

Essa realidade refletia compreensão incompatível com o modelo constitucional inaugurado em 1988. A Advocacia Pública deixou de ser instrumento pessoal do governante e transformou-se em instituição de Estado. Sua função passou a consistir na proteção da juridicidade administrativa e do interesse coletivo.

À medida que essa compreensão se consolidou, tornou-se cada vez mais difícil sustentar modelos organizacionais baseados na substituição permanente das Procuradorias por mecanismos *ad hoc* de assessoramento jurídico.

A valorização das Procuradorias Municipais representa precisamente a superação dessa lógica.

10.4. O TEMA 510 DA REPERCUSSÃO GERAL E A CONSOLIDAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

Entre os precedentes mais relevantes para a compreensão da posição constitucional das Procuradorias Municipais destaca-se o julgamento do **Tema 510 da Repercussão Geral**, pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do **Recurso Extraordinário n. 663.696/MG**.

Na controvérsia submetida à apreciação da Corte, discutia-se a incidência do teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal aos Procuradores Municipais e, em

especial, se esses agentes públicos poderiam ser equiparados aos membros das demais funções essenciais à justiça para fins de aplicação do subteto correspondente aos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Ao julgar a matéria, a Corte Maior proferiu decisão de enorme relevância institucional, reconhecendo expressamente que os **Procuradores Municipais integram a Advocacia Pública e estão inseridos no conjunto das Funções Essenciais à Justiça.**

A tese firmada pela Corte possui o seguinte teor:

“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.” (G. N.)

O pronunciamento da Excelsa Corte possui alcance que transcende a discussão remuneratória que lhe deu origem. Pela primeira vez em sede de repercussão geral, a Corte Constitucional reconheceu, de forma expressa e vinculante, a natureza jurídico-constitucional das Procuradorias Municipais como instituições integrantes do sistema de justiça.

A decisão representa importante superação de uma visão historicamente reducionista, segundo a qual os órgãos de advocacia pública municipal seriam meros setores administrativos destinados à defesa patrimonial do ente federado. Ao contrário, o Supremo reconheceu que a atuação dos Procuradores Municipais possui dimensão institucional e constitucional própria, voltada à preservação da legalidade, da supremacia do interesse público, da proteção dos direitos fundamentais e da concretização do Estado Democrático de Direito.

O voto condutor do julgamento enfatizou que a Constituição de 1988 estruturou a Advocacia Pública como uma das funções essenciais ao funcionamento da Justiça, ao lado do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia privada, atribuindo-lhe relevante papel na preservação da ordem jurídica e na defesa da juridicidade administrativa.

Embora o artigo 132 da Constituição Federal faça referência expressa apenas aos Procuradores dos Estados e Distritais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que os Advogados Municipais, em razão das atribuições materialmente idênticas que exercem, também integram a categoria constitucional da Advocacia Pública, não podendo receber tratamento institucional incompatível com essa condição, sob pena de violação da isonomia.

As consequências do Tema 510 ultrapassam a questão do teto remuneratório. O precedente fortaleceu a compreensão de que as Procuraturas Municipais constituem instituições permanentes, indispensáveis ao funcionamento do Estado e dotadas de especial relevância constitucional. Por essa razão, sua organização administrativa, seu regime jurídico e as prerrogativas necessárias ao desempenho de suas funções devem ser interpretados à luz do status constitucional de função essencial à justiça.

O reconhecimento promovido pelo Sodalício também contribuiu para o fortalecimento da autonomia técnica dos Procuradores Municipais, da necessidade de profissionalização das carreiras jurídicas municipais e da consolidação de um modelo institucional capaz de assegurar a defesa da regularidade administrativa, independentemente de interesses político-partidários circunstanciais.

Em síntese, **o Tema 510 da Repercussão Geral representa verdadeiro marco na evolução da Advocacia Pública municipal brasileira.** Ao reconhecer os Procuradores Municipais como integrantes das Funções Essenciais à Justiça, o Excelso Tribunal conferiu às Procuradorias Municipais um inequívoco estatuto constitucional, consolidando sua posição como instituições permanentes,

essenciais à preservação da ordem jurídica e à efetivação do Estado Democrático de Direito.

Agora e com base nessa jurisprudência, basta ao Congresso Nacional aprovar as PECs que inserem os Procuradores Municipais no artigo 132 da Constituição Cidadã.

10.5. A ADPF 1.037/AP E A VALORIZAÇÃO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Outro significativo avanço jurisprudencial na matéria ocorreu com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.037/AP.

Nesse precedente, o Supremo Tribunal Federal enfrentou diretamente a questão da posição constitucional das Procuradorias Municipais. O julgamento representou verdadeira mudança de paradigma.

A Corte reconheceu que a Advocacia Pública Municipal integra a estrutura constitucional destinada à proteção da legitimidade estatal e que os Municípios não podem ser considerados espaços imunes aos princípios estruturantes da Advocacia Pública.

O relator da ação, Ministro Gilmar Mendes, foi peremptório ao afirmar que “uma vez criada a Procuradoria Municipal, esta deve se submeter ao regramento constitucional pertinente, de modo que a ela se aplica, igualmente, o art. 132 da Constituição Federal”.

O curioso é que mesmo com esse julgamento, a atual composição da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo rejeita a aplicação do entendimento, em uma espécie de jurisprudência defensiva para não ter que interpor esse tipo ação de controle de constitucionalidade.

Pela primeira vez de forma explícita e abrangente, a Suprema Corte afirmou que os Municípios, enquanto entes federativos,

devem observar os princípios constitucionais que informam a organização da Advocacia Pública. **Tudo isso com caráter de preceito fundamental.** A consequência dessa compreensão é transcendental.

A Procuradoria Municipal deixa de ser vista como simples opção administrativa e passa a ser reconhecida como instituição compatível com a própria lógica do federalismo constitucional brasileiro.

10.6. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E O PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA

Outro aspecto relevante da evolução jurisprudencial consiste no fortalecimento do princípio da unicidade orgânica da Advocacia Pública.

Diversos precedentes do Supremo Sodalício passaram a reconhecer a incompatibilidade entre o modelo constitucional e a criação de estruturas paralelas destinadas ao exercício de funções típicas da Advocacia Pública.

Embora muitos desses julgados tenham surgido em contextos relacionados à Advocacia-Geral da União ou às Procuradorias Estaduais e Distritais, seus fundamentos possuem alcance mais amplo.¹

A Corte passou a enfatizar que a representação judicial e a consultoria jurídica constituem funções institucionais que devem

1. A alteração promovida pelo art. 1º da Lei Complementar do Estado de Minas Gerais 114/2010 ao art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81/2004, retira o caráter privativo das competências de Procuradores do Estado junto às assessorias jurídicas da Administração Direta e Procuradorias das autarquias e fundações estaduais, violando a determinação do art. 132 da Constituição da República, conforme precedentes desta Corte. **[ADI 5.541, rel. min. Edson Fachin, j. 27-9-2019, P, DJE de 15-10-2019.]**

permanecer concentradas em órgãos constitucionalmente vocacionados para seu exercício.

Esse entendimento fortalece diretamente a posição das Procuradorias Municipais.

A unidade institucional da Advocacia Pública deixa de ser simples construção doutrinária e passa a encontrar respaldo na jurisprudência constitucional vinculante.

10.7. A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO DE ESTADO

A análise conjunta dos precedentes do Supremo revela elemento comum.

O Pretório passou a reconhecer a Advocacia Pública como verdadeira instituição de Estado. Essa mudança de perspectiva possui enorme relevância.

Instituições de governo servem à implementação de programas políticos legítimos. Instituições de Estado servem à preservação da ordem constitucional.

A Advocacia Pública pertence à segunda categoria. Sua missão não consiste em defender interesses pessoais do governante, muito menos em justificar juridicamente qualquer decisão administrativa. Compete-lhe assegurar que a atuação estatal permaneça compatível com a Constituição e com o ordenamento jurídico.

Destarte, ao reconhecer essa realidade, o Supremo fortalece simultaneamente a autonomia técnica dos advogados públicos e a própria proteção da legalidade administrativa.

10.8. OS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS COMO PRERROGATIVA INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA

Durante muitos anos, uma das maiores resistências enfrentadas pela Advocacia Pública consistiu na tentativa de tratar os honorários sucumbenciais como patrimônio do ente federativo, e não como direito autônomo do advogado público. Essa compreensão decorria da antiga visão patrimonialista da Administração Pública, segundo a qual toda receita decorrente da atuação estatal deveria necessariamente incorporar o patrimônio público.

A Carta Federal de 1988, contudo, alterou profundamente esse paradigma ao conferir à Advocacia Pública posição institucional própria no sistema constitucional de Justiça. Se a atuação judicial é exercida por advogados regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, submetidos ao Estatuto da Advocacia e investidos de independência técnica, não há fundamento constitucional para negar-lhes o mesmo regime jurídico conferido aos demais advogados quanto à titularidade dos honorários sucumbenciais.

Nesse particular, ao apreciar o **Recurso Extraordinário nº 609.517-RO (tema 936)**, a Corte Constitucional fixou a seguinte tese:

“A inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), nos termos do Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei nº 8.906/94), é indispensável aos advogados públicos, ficando garantida a submissão desses profissionais, quando atuam em tal qualidade, exclusivamente ao poder disciplinar do órgão correicional competente, nos termos de seu regime jurídico próprio” (G. N.)

Outrossim, o entendimento anterior foi definitivamente consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.053, ocasião em que a Corte reconheceu a constitucionalidade do recebimento de honorários sucumbenciais pelos advogados

públicos, inclusive aqueles remunerados por subsídio, desde que observado o teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição. O acórdão assentou que a natureza constitucional das funções desempenhadas pela Advocacia Pública justifica o recebimento dessa verba, não havendo incompatibilidade entre o regime de subsídio e os honorários advocatícios, mas antes adequação ao **princípio constitucional da eficiência**, numa ideia de **administração gerencial** (focada nos resultados).

A decisão possui enorme relevância institucional porque rompe definitivamente com a ideia de que os honorários constituiriam receita pública pertencente ao ente federativo. Ao contrário, o Supremo reafirmou a incidência do artigo 23 da Lei nº 8.906/94 e do artigo 85, § 19, do Código de Processo Civil, segundo os quais os honorários sucumbenciais pertencem originariamente ao advogado que exerceu a representação processual.

Essa orientação converge integralmente com a Súmula nº 8 da Comissão Nacional de Advocacia Pública do Conselho Federal da OAB:

“Os honorários constituem direito autônomo do advogado, seja ele público ou privado. A apropriação dos valores pagos a título de honorários sucumbenciais como se fosse verba pública pelos Entes Federados configura apropriação indevida.” (G. N.)

A importância prática desse entendimento revela-se especialmente nos programas de recuperação fiscal (REFIS), em que diversos Municípios passaram a reduzir unilateralmente os honorários advocatícios juntamente com multas e juros tributários. Tal prática pressupõe que os honorários pertencem ao Município, conclusão incompatível com o Estatuto da Advocacia, com o Código de Processo Civil e com a jurisprudência do Pretório Excelso.

Nesse sentido, merece destaque o precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo envolvendo os Procuradores Municipais de Santa Bárbara d'Oeste (**Apelação nº 1004634-82.2017.8.26.0533**),

no qual se reconheceu que os honorários sucumbenciais não constituem verba municipal, mas direito autônomo dos advogados. O acórdão registrou que a Administração não pode transigir sobre patrimônio que não lhe pertence, razão pela qual considerou ilegal a redução dos honorários por ocasião do REFIS municipal.

Os honorários sucumbenciais deixam, assim, de representar simples parcela remuneratória para assumir verdadeiro caráter institucional. Constituem mecanismo destinado à valorização da Advocacia Pública, ao estímulo da eficiência na cobrança judicial da dívida ativa e ao fortalecimento da autonomia funcional da carreira, preservando-se, evidentemente, a observância do teto constitucional estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal.

10.9. A INCOMPATIBILIDADE DO CONTROLE DE PONTO COM A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO ADVOGADO PÚBLICO

Outro importante desdobramento da valorização constitucional da Advocacia Pública diz respeito à incompatibilidade entre o controle rígido de jornada e o exercício das funções próprias do advogado público.

A atividade desenvolvida pelos Procuradores Municipais não se limita ao expediente interno das repartições. Ao contrário, envolve audiências, sustentações orais, reuniões institucionais, diligências externas, estudos jurídicos, elaboração de pareceres, acompanhamento processual e atuação perante diversos órgãos administrativos e jurisdicionais, circunstâncias que tornam inviável a aferição da produtividade mediante simples registro eletrônico de presença.

Essa peculiaridade decorre da própria natureza intelectual da advocacia, cuja atividade é protegida pelos princípios da independência técnica e da liberdade profissional previstos no Estatuto da Advocacia. Não por outra razão, a Comissão Nacional de Advocacia Pública do Conselho Federal da OAB editou a **Súmula nº 9**:

“O controle de ponto é incompatível com as atividades do Advogado Público, cuja atividade intelectual exige flexibilidade de horário.”

Embora o Supremo Tribunal ainda não tenha fixado tese de repercussão geral específica sobre o tema, o debate constitucional encontra-se submetido à Corte no **Recurso Extraordinário nº 1.400.161/SC**, de relatoria do Ministro Edson Fachin, no qual se discutiu justamente a compatibilidade do controle eletrônico de jornada com a natureza constitucional da Advocacia Pública. Nas razões do recurso sustentou-se que o registro de ponto viola a independência funcional, a liberdade profissional e as prerrogativas inerentes ao exercício da advocacia pública.

O controle de presença, quando utilizado como instrumento disciplinar absoluto, parte da premissa equivocada de que a atividade do advogado público pode ser medida pelo tempo de permanência física na repartição. Entretanto, a efetividade da atuação jurídica decorre da qualidade técnica das manifestações produzidas, da defesa judicial do interesse público e da obtenção de resultados institucionais, e não da simples permanência em determinado local durante horário previamente fixado.

Sob essa perspectiva, a flexibilidade de jornada não constitui privilégio funcional. Trata-se de consequência lógica da natureza constitucional da Advocacia Pública, exatamente como ocorre com membros do Ministério Público, da Magistratura e da Defensoria Pública, cujas atividades também exigem independência intelectual e disponibilidade permanente para o exercício das atribuições institucionais.

Registramos, ainda, a **existência de diferença abissal entre dispensa de controle de ponto e flexibilidade de jornada**. Embora os dois institutos estejam relacionados, eles não são sinônimos.

A **dispensa de controle de ponto** significa que o advogado público **não está sujeito ao registro formal de frequência**, seja por meio de cartão de ponto, biometria, sistema eletrônico ou livro de presença, apenas isso.

De seu turno, a **jornada flexível** refere-se à forma de cumprimento da carga horária legal, mas o cumprimento dessas horas **não se submete necessariamente a um horário rígido**, como por exemplo das 9 (nove) às 16 (dezesseis) horas, o horário da reparação. Aqui, a jornada é cumprida **com autonomia funcional e flexibilidade**, sendo aferida pelos resultados e pelas atribuições desempenhadas, e não pelo tempo de disposição física ou remota.

A despeito de se tratar de advogado de Conselho Regional, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região possui julgado que acolhe plenamente as premissas até aqui expostas, conforme a ementa que segue e que serve de importante baliza para os Advogados Públicos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO POR JUSTA CAUSA. ADVOGADA PÚBLICA. DES-
PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. CONCESSÃO DA
SEGURANÇA. I. Caso em exame 1. Apelação interposta
contra sentença que denegou a segurança em man-
dado de segurança impetrado por advogada pública
concursada vinculada ao Conselho Regional de Farmá-
cia do Estado de São Paulo, visando à anulação de pro-
cesso administrativo disciplinar que culminou em sua
demissão por justa causa, sob alegação de ausências
injustificadas e irregularidades no controle de ponto.
II. Questão em discussão 2. A questão em discussão
consiste em: (i) saber se a demissão por justa causa
aplicada à impetrante observou os princípios da legali-
dade, razoabilidade e proporcionalidade; e (ii) saber se
o controle rígido de jornada é compatível com as prer-
rogativas da advocacia pública e com a natureza das
funções exercidas. III. Razões de decidir 3. 4. 5. **A advo-
cacia pública possui regime jurídico diferenciado,
que assegura autonomia técnica e flexibilidade no
exercício profissional, incompatível com controle
de ponto rígido e inflexível, especialmente quando
não demonstrado prejuízo à prestação do serviço.**
O conjunto probatório revela que, embora apontadas

irregularidades formais, não houve comprovação de dano ao erário ou comprometimento das atividades institucionais, havendo inclusive indícios de compensação de jornada e dedicação além do horário contratual. A penalidade de demissão mostra-se manifestamente desproporcional diante da natureza das condutas, da ausência de prejuízo e do histórico funcional ilibado da impetrante, admitindo-se o controle jurisdicional quanto à razoabilidade da sanção disciplinar. IV. Dispositivo e tese 5. Recurso provido. Segurança concedida para anular o ato administrativo de demissão, determinando a reintegração da impetrante ao cargo, com pagamento das parcelas devidas, observada compensação. Tese de julgamento: “1. É possível o controle jurisdicional da proporcionalidade da sanção aplicada em processo administrativo disciplinar. 2. A demissão por justa causa revela-se desproporcional quando ausente prejuízo ao erário e presentes circunstâncias atenuantes, especialmente em se tratando de advocacia pública, cuja atividade não se compatibiliza com controle rígido de jornada.” Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, LIV e LV; Lei nº 8.906/94, art. 7º, I. Jurisprudência relevante citada: STJ, RMS 17.735/MT, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma, j. 12.11.2013. (TRF3, Apelação nº 5008389-57.2024.4.03.6100, Relator AU-DREY GASPARINI, 2ª Turma, 24/3/2026)

Em última análise, a incompatibilidade do controle rígido de ponto representa mais um capítulo do processo de superação da antiga concepção burocrática da Advocacia Pública e avanço para uma concepção gerencial. A valorização promovida pela Constituição de 1988 e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal conduz ao reconhecimento de que os Procuradores Municipais exercem função essencial à Justiça, cuja eficiência deve ser aferida pelos resultados institucionais produzidos em defesa da legalidade e do interesse público, e não pela mera aferição mecânica da carga horária.

10.10. CONCLUSÃO

A trajetória jurisprudencial do Pretório Supremo demonstra inequívoco processo de valorização institucional das Procuradorias Municipais.

O fortalecimento do federalismo municipal, a profissionalização da Advocacia Pública, a exigência de concurso público, a afirmação da unicidade orgânica e o reconhecimento da Advocacia Pública como instituição de Estado formam conjunto coerente de precedentes orientados pela mesma premissa fundamental.

A proteção da juridicidade estatal exige instituições permanentes, profissionalizadas e dotadas de autonomia técnica suficiente para desempenhar suas funções constitucionais.

As Procuradorias Municipais inserem-se plenamente nesse contexto normativo.

Longe de constituírem simples departamentos administrativos, representam instrumentos indispensáveis à concretização da legalidade, da segurança jurídica e da própria autonomia municipal.

A evolução do Tribunal Constitucional demonstra que o fortalecimento das Procuradorias Municipais não decorre de reivindicação corporativa, mas de exigência inerente ao modelo constitucional brasileiro.

Consolidada essa compreensão, torna-se possível avançar para outro tema que tem provocado intensos debates no âmbito da Advocacia Pública: a posição das Procuradorias Legislativas e sua relação com o sistema constitucional das Funções Essenciais à Justiça.