



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Weverton  
**PARECER Nº , DE 2024**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2023, do Senador Veneziano Vital do Rêgo e outros, que *altera o art. 132 da Constituição Federal para incluir os Procuradores dos Municípios entre os que compõem a advocacia pública e dá outras providências.*

Relator: Senador **WEVERTON**

## **I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 2023, tendo como primeiro signatário o Senador Veneziano Vital do Rêgo.

A proposta tem o fito de incluir, entre os membros da advocacia pública, os Procuradores dos Municípios, impondo aos respectivos entes subnacionais o dever de constituir Procuradorias nos mesmos moldes das atualmente existentes nos Estados e no Distrito Federal. Excetuam-se da disposição os Municípios com menos de 60 mil habitantes, fixando-se aos demais prazo de 6 ou 8 anos para ajustar-se ao novo regramento.

Na Justificação, enfatiza-se que a proposta visa justamente a consolidar a autonomia dos entes municipais, propiciando-lhes meios para a defesa de seus interesses em juízo e para a adequada consultoria jurídica na esfera extrajudicial. Aponta-se, ainda, a razoabilidade do corte populacional estabelecido e dos prazos de transição estipulados.

Foi apresentada pelo Senador Jorge Kajuru a Emenda nº 1, posteriormente retirada por Sua Excelência, nos termos regimentais, conforme requerimento datado de 28 de maio do corrente ano de 2024. Dessa forma, não a analisaremos.

Para instrução da matéria, foi realizada ainda audiência pública na data de 20 de junho, tendo contado com a participação de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da Advocacia-Geral da União, da Associação Nacional dos Procuradores Municipais, da Confederação Nacional dos Municípios e da Associação Paraibana da Advocacia Municipalista, além da Consultoria Legislativa da Casa. Da discussão colhemos relevante aprimoramento, conforme adiante exposto.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta CCJ emitir parecer sobre a proposição, abrangendo aspectos não apenas de admissibilidade (art. 101, inciso I, do RISF), mas também de mérito, haja vista que a matéria não se sujeita ao crivo de outras Comissões (art. 101, inciso II, *a contrario sensu*). Passamos, portanto, a analisá-la.

A proposição é dotada de plena juridicidade, na medida em que tem força cogente e inova o ordenamento jurídico. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem o entendimento de que, ante o silêncio do texto constitucional, a existência de Procuradorias Municipais é mera faculdade, não sendo as normas relativas à União e aos Estados de reprodução obrigatória. Nesse sentido já se manifestou o Plenário daquele colendo Tribunal no Recurso Extraordinário (RE) nº 225.777, julgado em 2011, em orientação posteriormente reafirmada pela Segunda Turma, no RE nº 893.694, em 2016, e pela Primeira Turma, no RE nº 1.156.016, em 2019. Mais recentemente, em 2024, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.331, o Plenário voltou a adotar posicionamento similar, como trataremos adiante. Uma PEC é, portanto, a via adequada para inovar sobre a matéria.

No que tange à constitucionalidade, consignamos, quanto ao aspecto formal, que a proposição reuniu o número de apoimentos necessário (art. 60, inciso I, da Constituição Federal) e não se encontra incursa em qualquer dos óbices circunstanciais (art. 60, § 1º). Não ofende igualmente a regra de irrepetibilidade (art. 60, § 5º), devendo-se destacar que o arquivamento automático de proposta similar, de que também trataremos

adiante, não se confunde com rejeição ou declaração de prejudicialidade e, de qualquer forma, ocorreu na legislatura anterior.

Já quanto ao aspecto material, de início, é importante ressaltar que esta **não seria a primeira vez** que uma norma constitucional derivada impõe a criação de órgãos a entes subnacionais. Com efeito, a Emenda Constitucional (EC) nº 104, de 4 de dezembro de 2019, adicionou o inciso VI ao art. 144 da Constituição Federal, para incluir, entre os órgãos de segurança pública, as então criadas *polícias penais federal, estaduais e distrital*, modificação que foi muito bem recebida pela comunidade jurídica e pela população em geral.

Se à época não se questionou a constitucionalidade das polícias penais subnacionais, ainda menos razão há para fazê-lo no caso das Procuradorias Municipais, porque aqui, já **afastando implicitamente** potenciais alegações de violação à autonomia federativa (arts. 18, *caput*, e 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal), o próprio STF, nos retromencionados precedentes, qualificou seu entendimento, fixando-o em razão da **ausência** de norma constitucional expressa em sentido contrário ou, nos termos da mais recente ADI nº 6.331, por não haver “fundamento constitucional direto”. Parece-nos, portanto, que indiretamente já reconheceu que a norma poderia ser posteriormente estatuída.

Ainda que assim não fosse, o que a Constituição proíbe é apenas a proposta tendente a **abolir** cláusulas pétreas. Nesse sentido, por exemplo, a ADI nº 2.024, julgada por unanimidade e em cuja ementa se consignou que “as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege”.

Não se veda, portanto, toda e qualquer incursão na seara da autonomia municipal, mas apenas aquelas incursões particularmente gravosas, capazes de colocar em risco o próprio pacto federativo. A toda evidência, não é esse o caso presente.

Na realidade, como bem trazido na Justificação, 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. É, portanto, meritória e mais do que oportuna, cabendo pontuar que proposta muito similar – a saber, a PEC nº 17, de 2012 – já havia sido

aprovada na Câmara dos Deputados (anteriormente à unificação de numeração entre as Casas, como PEC nº 153, de 2003) e recebeu **parecer favorável desta CCJ**, muito embora tenha sido arquivada, em virtude do término da legislatura, em 21 de dezembro de 2022 (art. 332, § 1º, do RISF).

Feitas essas considerações, fica o registro de que a criação de Procuradorias Municipais não impedirá que as Câmaras de Vereadores continuem a contar com corpo próprio de Procuradores Legislativos. A esse respeito, em caso análogo referente aos Estados, o STF teve a oportunidade de recentemente (na ADI nº 825, julgada em 2018) reafirmar seu entendimento acerca da capacidade das Assembleias Legislativas de estar em juízo “notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes”, podendo igualmente a “consultoria jurídica” “ser realizada por corpo próprio de procuradores”.

Convém apenas ressaltar expressamente as atribuições conferidas aos chefes de Poder Executivo, homenageando o importante papel que desempenham na defesa da ordem constitucional. Exemplo particularmente difundido é o de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça (art. 125, § 2º, da Constituição Federal), que várias Constituições estaduais facultam expressamente ao Prefeito propor, sem necessidade de assistência, consubstanciando relevante mecanismo de controle de validade da legislação local.

Além disso, dada a evidente pertinência temática da matéria, não poderíamos deixar de promover os ajustes necessários em face do voto exarado no RE nº 609.517 pelo Ministro Relator, que, acolhendo manifestação da Procuradoria-Geral da República, encaminhou pela fixação de tese de repercussão geral (Tema nº 936) no sentido de ser “inconstitucional a exigência de inscrição do Advogado Público nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, para o exercício das atividades inerentes ao cargo público”. Sem pretender desafiar o entendimento, julgamos conveniente apenas resguardar os direitos e garantias conferidos à advocacia pública em sentido amplo, na medida em que a tese proposta afastaria a aplicação integral do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994). Naturalmente, com a equiparação – benéfica **independentemente** do resultado do julgamento – devem vir os correspondentes deveres funcionais, que traduzem princípios éticos inerentes ao elevado múnus que tais servidores desempenham na administração direta e indireta de todos os Poderes e entes federativos.

Na audiência pública realizada, houve convergência dos expositores no sentido de que a presente PEC não deve influir nos requisitos de contratação de advogados particulares pelos entes públicos, matéria objeto de deliberação do STF no RE nº 656.558, com repercussão geral reconhecida. Adicionamos artigo para explicitar tal conclusão. Naturalmente, tais contratações deverão sempre observar o interesse público, considerando-se a realidade e as possibilidades do gestor local, bem como a indispensável previsão orçamentária adequada e suficiente para fazer frente à despesa.

Finalmente, fixamos o termo inicial da contagem do prazo de transição e a base de aferição dos quantitativos populacionais de corte, inserindo a disposição diretamente no corpo da PEC (art. 2º); bem como corrigimos, na redação dada ao *caput* do art. 132 da Constituição, a expressão “unidades federadas” por “entes federados”, já que a referência agora é feita também aos Municípios.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** da PEC nº 28, de 2023, na forma do seguinte Substitutivo:

#### EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 28, DE 2023

Altera o art. 132 da Constituição Federal para incluir os Procuradores dos Municípios entre os que compõem a advocacia pública e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A 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 dos respectivos entes federados.

§ 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.

§ 3º O disposto neste artigo não prejudica as atribuições conferidas aos chefes de Poder Executivo por esta Constituição Federal e, nos termos de seu art. 125, § 2º, pelas Constituições estaduais.” (NR)

“**Art. 132-A.** Aos titulares de cargos efetivos de representação, consultoria ou assessoramento a órgãos ou entidades públicas, admitidos sempre mediante concurso público, são assegurados todos os direitos, deveres funcionais e garantias da advocacia.”

**Art. 2º** Com relação aos Procuradores dos Municípios, o disposto no art. 132 da Constituição Federal será efetivado nos seguintes prazos, contados da entrada em vigor desta Emenda Constitucional ou, quando posterior, do censo demográfico promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que registre quantitativos populacionais na respectiva faixa:

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 do art. 132 da Constituição Federal, independentemente do número de habitantes, esta Emenda Constitucional produz efeitos imediatos.

**Art. 4º** O disposto nesta Emenda Constitucional não obsta, mesmo em relação a Municípios que já tenham ou que venham a instituir Procuradorias, a contratação excepcional de advogados ou sociedade de advogados para serviços especializados, observado o interesse público.

**Art. 5º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator