

## ÓRGÃO ESPECIAL

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5171732-06.2021.8.09.0000**

Comarca de Goiânia

Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás

Requeridos: Prefeito do Município de Goiânia e outro

Amicus Curiae: Associação dos Procuradores do Município de Goiânia (APROG)

Rel. em subst.: Des. **Roberto Horácio Rezende**

## **VOTO DO RELATOR**

Consoante relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (Seção de Goiás), atribuindo vício material aos arts. 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar nº 335, de 1º de janeiro de 2021, do Município de Goiânia, por suposta violação, resumidamente, aos arts. 29, inciso II, 79, 82, 92 e 118, da Constituição do Estado de Goiás.

Afirma a autora que, ao tratarem da carreira da Procuradoria-Geral do Município no âmbito da nova organização administrativa do Poder Executivo local, os artigos impugnados alteraram o funcionamento do órgão e interferiram em direitos e prerrogativas funcionais dos procuradores, o que violaria o artigo 118, § 2º, da Constituição do Estado de Goiás, e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública (artigo 92, caput, CE).

Diz que a norma enfraqueceu os mecanismos de controle interno do Poder Público, com clara afronta aos artigos 29, inciso II, 79 e 82, da Constituição Estadual.

Em arremate, invocando a presença dos requisitos legais, postula a concessão de medida cautelar, visando a imediata suspensão da eficácia da legislação objurgada, e, por derradeiro, o julgamento de procedência do pedido, para expurgá-la do ordenamento jurídico.

Na movimentação 4, a parte requerente pugnou pelo aditamento da peça exordial (já acolhido pela Relatoria), de sorte a acrescentar fundamento ao pedido de inconstitucionalidade em epígrafe.

Valor: R\$ 100,00  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ÓRGÃO ESPECIAL  
Usuário: AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - Data: 01/11/2022 15:08:36

Nessa linha, além do vício material, aduz que o art. 43, inciso XI, também padeceria de inconstitucionalidade formal, por afronta ao art. 62 c/c art. 64, inciso II, da CE.

Pontua que, quando retirou a obrigatoriedade de manifestação da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia nos assuntos afetos às contratações públicas, ao editar o artigo em tela, a municipalidade usurpou a competência legislativa da União, qual seja, a de editar normas gerais de licitações e contratações públicas, nos moldes do art. 22, inciso XXVII, da CF.

Destaca que a Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 38, cuida da matéria, de forma diversa, isto é, impondo a exigência de parecer jurídico no âmbito de procedimento licitatório.

Processado o pedido emergencial, este Órgão de Cúpula, mediante o acórdão proferido na movimentação 72, por unanimidade de votos, concedeu a medida cautelar, nos termos do voto do relator, a fim de suspender, com eficácia *ex nunc*, a aplicabilidade dos arts. 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar nº 335, de 1º de janeiro de 2021, do Município de Goiânia, até o ulterior julgamento desta ação.

No movimento 89, a Câmara Municipal de Goiânia defendeu os dispositivos objurgados e requereu a improcedência da ação.

Adiante, a Associação dos Procuradores do Município de Goiânia (APROG), na condição de *amicus curiae*, pronunciou-se no movimento 99, pontuando acerca da natureza permanente das Procuradorias-Gerais (dos estados e dos municípios), após criadas por lei, sendo vedado aos administradores a redução das atribuições do aludido órgão.

Diz que no caso em tela houve extinção parcial das competências da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia, o que enfraqueceu a atuação dos procuradores em temas ligados às contratações públicas, à administração tributária e execução fiscal.

Por fim, postula a procedência do pedido exordial.

No movimento 100, o Prefeito do Município de Goiânia informa que a lei impugnada se originou de proposta da comissão de transição do então Gestor eleito, Maguito Vilela.

Defende a regularidade formal da norma que nasceu por iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem compete definir as atribuições dos órgãos administrativos.

Verbera não haver violação a qualquer preceito constitucional os dispositivos que excluíram e/ou desobrigaram a emissão de pareceres em matéria tributária, licitações e contratos, tratando-se de matéria inserida na esfera da conveniência e oportunidade do gestor.

De igual forma, nega a existência de vícios nos artigos que se referem à defesa incondicionada de agentes públicos e à exclusão da compulsoriedade de participação de membros da Procuradoria-Geral do Município no Conselho Tributário.

A Procuradoria-Geral do Estado de Goiás reiterou seus anteriores argumentos, de molde a sustentar a procedência parcial da ação.

Menciona que a legislação goianiense sobre organização administrativa não deve subtrair do órgão de advocacia pública o exercício da atividade de consultoria jurídica, porque se trata de atividade privativa da advocacia.

Cita precedentes deste Tribunal, o que, sob sua ótica, retira a presunção de constitucionalidade da maior parte dos dispositivos impugnados, ressalvado o inciso II do art. 89 da Lei Complementar nº 335, inclusive na parte em que revoga os arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 313, de 30 de outubro de 2018 (evento 102).

Com vista do caderno processual, a Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer exarado no evento 107, posicionou-se pela procedência total do pedido vestibular.

A meu ver, prospera a vertente ação.

Preambularmente, transcrevo o teor dos dispositivos legais impugnados, todos da Lei Complementar nº 335, de 1º de janeiro de 2021, do Município de Goiânia. Confira-se:

**Art. 39. À Secretaria Municipal de Finanças compete, dentre outras atribuições regimentais:**

**I - a formulação, a coordenação e a execução da política de administração tributária e fiscal do Município, bem como o aperfeiçoamento, atualização e interpretação da legislação tributária municipal;**

(...).

**Art. 43. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:**

(...).

**II - a emissão de pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação de leis ou atos administrativos, salvo no âmbito da legislação tributária;**

(...).

**XI - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, quando solicitado pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal;**

(...).

XVIII - efetuar a defesa do Secretariado e dos Presidentes de Autarquias e Fundações Públicas quando questionados atos administrativos praticados durante o exercício da respectiva função, mesmo após interrompido o vínculo com o cargo ou com a Administração, respeitadas as finalidades legais da Procuradoria Geral do Município;

(...).

Art. 80. Ficam alterados os artigos 10 e o caput do 15, ambos da Lei nº 9.748, de 02 de fevereiro de 2016, que passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 10. O Corpo de Representantes da Fazenda Pública será composto, preferencialmente, por 06 (seis) servidores ocupantes do cargo efetivo de Procurador do Município, sendo 04 (quatro) titulares e 02 (dois) suplentes, todos nomeados pelo Chefe do Poder Executivo para mandato de 03 (três) anos.’

‘Art. 15. Os integrantes do CTF perceberão Jeton calculado com base na Unidade Padrão de Vencimento - UPV, na forma definida a seguir:

(...)

Art. 89. Ficam revogadas, além das disposições em contrário presentes nos textos normativos municipais que tratem de modo diverso a respeito do tema desta Lei Complementar, especificamente as seguintes normas legais e dispositivos:

(...).

II - o parágrafo 1º do artigo 8º e os artigos 5º, 6º, 7º, 9º, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23, todos da Lei Complementar nº 313, de 30 de outubro de 2018;

Denota-se assim que se tratam de normas que alteram as atribuições, prerrogativas e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia, de modo a **(a)** transferir a atividade de consultoria jurídica em matéria tributária para a Secretaria Municipal de Finanças (art. 39, I, c/c art. 43, II); **(b)** retirar a obrigatoriedade de avaliação prévia das contratações públicas pelos procuradores municipais (art. 43, XI); **(c)** compelir os advogados públicos municipais a defenderem os atos dos secretários e presidentes de autarquias, ainda que já tenha ocorrido o desligamento desses agentes políticos dos quadros da Administração (art. 43, XVIII); **(d)** retirar a participação obrigatória dos procuradores do município no Conselho Tributário Fiscal, transferindo a indicação de eventual representante da Procuradoria para o próprio Chefe do Poder Executivo (art. 80); e **(e)** revogar artigos que conferiam aos membros da procuradoria municipal a exclusividade nas atribuições de fiscalização da legalidade e da inscrição em dívida ativa com a correspondente cobrança judicial por meio da ação de execução fiscal (art. 89, II).

De outra banda, como parâmetro constitucional de controle, invocam-

se estes artigos da Constituição do Estado de Goiás:

**Art. 29 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;**

**Art. 79 - Observados os princípios e as normas desta e da Constituição da República, no que se refere ao orçamento público, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dos Municípios e das entidades de sua administração direta, indireta e fundacional será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, na forma da lei.**

**Art. 82 - Os poderes Executivo e Legislativo do Município manterão sistema de controle interno, com as finalidades e a forma do art. 29 desta Constituição, sendo constituído e designados os seus membros pelo Chefe de cada Poder.**

**Art. 92. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e motivação e, também, ao seguinte: - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.**

**Art. 118. À Procuradoria-Geral do Estado, instituição de natureza permanente e essencial à Justiça, incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado.**

**§ 1º A chefia da Procuradoria-Geral do Estado compete ao Procurador-Geral do Estado, nomeado pelo Governador, em comissão, entre os Procuradores do Estado estáveis, tendo prerrogativas e representação de Secretário de Estado.**

**§ 2º Os Procuradores do Estado officiarão nos atos e procedimentos administrativos do Poder Executivo e promoverão a defesa dos interesses legítimos deste, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público e da Procuradoria Geral de Contas.**

**§ 3º Os Procuradores do Estado serão remunerados por subsídio, na forma disposta no art. 39, § 4º da Constituição da República.**

Pois bem, sabe-se que os municípios não possuem o dever de instituir estrutura própria de procuradoria municipal, na linha de precedentes do STF, mormente por razões materiais e financeiras que afetam grande parte das urbes brasileiras (RE nº 225777).

Todavia, se implementada a procuradoria municipal, segundo ocorre no Município de Goiânia, a carreira dos procuradores deve observar as regras constitucionais alusivas à advocacia pública, como função essencial à justiça, preservando-se os direitos e prerrogativas funcionais de seus integrantes.

Nesse sentido, no julgamento do RE 663.696, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral, a partir do Tema 510:

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.

O aludido julgamento restou assim sintetizado:

"Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE 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, consecutivamente, 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 interpretare debet. 5. O termo "Procuradores", na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011. 6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, §1º, II, "c", da Carta Magna. 7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal. 8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito. 9. **O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos**



**governadores.** 10. In casu, (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. 11. Recurso extraordinário PROVIDO. Tese da Repercussão Geral: 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." (RE 663696, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-183 DIVULG 21-08-2019 PUBLIC 22-08-2019).

Portanto, pelo princípio da simetria, o modelo constitucional de advocacia pública prevista na Carta Maior de 1988 serve não apenas à União e aos estados, mas também aos municípios, caso tenha sido implantada a respectiva estrutura. Isso implica dizer, por conseguinte, que o tratamento constitucional dispensado à advocacia pública, no âmbito do Estado de Goiás, serve como parâmetro à legislação impugnada, que versa sobre a Procuradoria Municipal de Goiânia.

Logo, além de representar judicial e extrajudicialmente o ente público a que se encontra vincula, cabe à procuradoria municipal analisar efetivamente a legalidade e legitimidade dos atos municipais e ser consultada a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, de modo a proteger o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos.

Sobre o tema envolvendo a advocacia pública municipal, colaciono aresto deste Órgão Especial:

“EMENTA: ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. APELAÇÃO CÍVEL NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCIDENTE INSTAURADO. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. LEI MUNICIPAL Nº 3.559/2013. MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA. PROCURADORIA ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. MÁCULA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. ARTIGOS 92, II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS E 37, II E V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PARÂMETRO LEGAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. 1. In casu, o Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública em desfavor do Município de Luziânia, porquanto a Lei Municipal n. 3.559/2013, ocupou-se de estruturar a Procuradoria Municipal somente com servidores nomeados em comissão, ocupantes do cargo de procurador adjunto, o que tem impossibilitado o pleno funcionamento do órgão, inclusive da Procuradoria Adjunta de Assistência Judiciária, haja vista a necessidade de se formar um quadro permanente de procuradores, aprovados mediante a realização de concurso público, para melhor representação da Administração Pública e da própria população. 2. Constata-se a presença, na espécie, de questão constitucional cuja análise se mostra imprescindível para o julgamento do recurso apelatório, qual seja, a (in)constitucionalidade do artigo 25 da Lei Municipal n. 3.559/2013, de Luziânia. 3. O controle de constitucionalidade via de exceção, ou de forma

difusa, permite ao julgador proceder ao exame, no caso concreto, da constitucionalidade de dispositivo legal afeto à controvérsia posta, podendo afastar a aplicação da lei in concreto. 4. Impõe-se a submissão da matéria à Corte Especial para deliberação, em obediência à cláusula de reserva de plenário prevista nos artigos 948 e 949, inciso II do CPC/2015, artigo 97 da Constituição Federal, assim como ao artigo 229, § 1º, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça. 5. A atividade de assessoramento jurídico dos Estados e Municípios deverá ser exercida por procuradores detentores de cargo efetivo, investidos na carreira por meio de concurso público de provas e títulos com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases. 6. O Município de Luziânia, ao editar a norma impugnada, determinou que os cargos de procurador adjunto, da estrutura da Procuradoria do Município, fossem ocupados somente por servidores comissionados, mediante livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo. 7. **O texto da Lei nº3.559/2013, em seu artigo 25, permite que as funções privativas do cargo de Procurador Municipal sejam exercidas por servidores de livre nomeação e exoneração, o que é expressamente vedado pela Constituição Estadual, que acompanha a Carta Federal, eis que tal situação implica em investidura em cargo público, o que somente poderá acontecer após submissão e aprovação em concurso público, essencial à concretização aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e motivação.** 8. **Há necessidade de realização de concurso público de provas ou provas e títulos para prover os cargos públicos de Procurador da União, do Estado e, em razão da simetria, por óbvio, o cargo de Procurador do Município.** 9. A simetria, vale ressaltar, foi adotada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 663.696/MG, com repercussão geral reconhecida, ao fixar a seguinte tese de repercussão geral (Tema 510): 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. 10. **Não poderia o Município de Luziânia, em total descompasso com o texto constitucional federal e estadual, estruturar a sua Procuradoria Municipal com servidores comissionados, seja para assessoramento, assistência, consultoria, auxílio ou substituição do Procurador-Geral, uma vez que tais funções são exclusivas da advocacia pública, somente podendo ser exercidas por servidores efetivados mediante aprovação em concurso público.** 11. Flagrante, portanto, na hipótese dos autos, a inconstitucionalidade do artigo 25 da Lei Municipal n. 3.559/2013, de Luziânia, no ponto em que se refere ao cargo de procurador adjunto, por violação aos artigos 131, § 2º, e 132, da Constituição da República, e ao artigo 118, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás. ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” (TJGO, Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0383449-88.2013.8.09.0100, Rel. Des(a). DESEMBARGADOR JAIRO FERREIRA JUNIOR, Órgão Especial, julgado em 15/12/2021, DJe de 15/12/2021).

Com efeito, na hipótese em tela, não poderia o legislador municipal extirpar do órgão de advocacia pública o exercício da atividade de consultoria jurídica, porque se trata de **atividade privativa** da advocacia.

Nota-se afronta à independência funcional dos procuradores e aos princípios basilares da administração pública, ao tornar facultativo o controle interno, que antes era efetuado pela procuradoria, através de exame e aprovação de minutas de editais de contratação. A retirada da participação obrigatória dos Procuradores do Município no Conselho Tributário Fiscal (que antes eram indicados pelo Procurador-Geral do Município), a par de esvaziar a representatividade do corpo jurídico e técnico municipal, possibilita a inserção de pessoas estranhas ao quadro do serviço público.

Veja-se que o art. 89, II, da norma combatida, revogou os arts. 5º e 6º da LC nº 313/2018, que conferiam à Procuradoria Municipal a exclusividade nas atribuições de fiscalização da legalidade e da inscrição em dívida ativa com a correspondente cobrança judicial por meio da ação de execução fiscal. Evidente a violação ao controle interno eficiente e à independência funcional de advogados públicos, cujas atribuições de fiscalização da legalidade das inscrições em dívida ativa foram transferidas a servidores da Secretaria Municipal de Finanças.

Houve, pois, nítido enfraquecimento da atuação dos procuradores em temas ligados às contratações públicas, à administração tributária e à execução fiscal, que é essencial para assegurar a fiscalização patrimonial e orçamentária de modo eficiente.

Outrossim, a norma estendeu de forma incompatível com a essência do cargo a função de defender judicialmente os atos de agentes políticos do município, mesmo após rompido o vínculo, e ainda que não constatada a pertinência com os interesses da administração pública. Denota-se, ademais, afronta à moralidade e impessoalidade administrativa, uma vez que poderá existir caso de contratação em que, mesmo sem submissão prévia à Procuradoria, sua legalidade deverá ser defendida posteriormente por um Procurador Municipal.

Destarte, tenho por inegável o descompasso com os postulados dos arts. 29, inciso II, 79, 82, 92 e 118, da Constituição do Estado de Goiás.

A propósito, muito bem observou o ilustre Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, em seu judicioso parecer:

“(…). Portanto, nos municípios em que existam procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, valendo-se ressaltar, nesse ponto, o que dispõe o artigo 118 da Constituição do Estado de Goiás, reprodução do artigo 131 da Constituição da República:

**Art. 118. À Procuradoria-Geral do Estado, instituição de natureza permanente e essencial à Justiça, incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado.**

**§ 1º A chefia da Procuradoria-Geral do Estado compete ao Procurador-Geral do Estado, nomeado pelo Governador, em comissão, entre os Procuradores do Estado estáveis, tendo prerrogativas e representação de Secretário de Estado.**

**§ 2º Os Procuradores do Estado officiarão nos atos e procedimentos administrativos do Poder Executivo e promoverão a defesa dos interesses legítimos deste, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público e da Procuradoria Geral de Contas.**

**§ 3º Os Procuradores do Estado serão remunerados por subsídio, na forma disposta no art. 39, § 4º da Constituição da República.**

Extrai-se, dessa norma, que os procuradores municipais possuem o munus público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o município a que estão vinculados.

Nesse diapasão, analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial.

Desse modo, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior. (...)." (evento 107).

Destarte, é patente a inconstitucionalidade material dos artigos 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar n. 335/2021, do Município de Goiânia, por violação aos arts. 29, inciso II, 79, 82, 92 e 118, da Constituição do Estado de Goiás.

Demais disso, denoto a inconstitucionalidade formal do art. 43, inciso XI, da indigitada lei, por afronta ao art. 62 c/c art. 64, inciso II, da CE.

É que, quando este dispositivo retirou a obrigatoriedade de manifestação da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia nos assuntos afetos às contratações públicas, houve usurpação de competência legislativa da União, referente à edição de normas gerais sobre licitações e contratações públicas, nos moldes do art. 22, inciso XXVII, da CF.

Destaca-se que a Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 38, cuida da matéria de forma diversa, ou seja, impondo a exigência de parecer jurídico no âmbito de procedimento licitatório:

**Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:**

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Em caso semelhante, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF)**. 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. **Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF)**. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3735, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168

DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017).

Ante o exposto, acato o parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça e **julgo procedente o pedido inicial**, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar nº 335, de 1º de janeiro de 2021, do Município de Goiânia, por violação aos arts. 29, inciso II, 79, 82, 92 e 118, da Constituição do Estado de Goiás, atribuindo-se efeito repristinatório.

72. Por conseguinte, confirma-se a medida cautelar deferida no evento

É o voto.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

**Des. Roberto Horácio Rezende**

Relator

(1)

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 335/2021 DE GOIÂNIA. ALTERAÇÃO NO FUNCIONAMENTO DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO. VIOLAÇÃO A DIREITOS E PRERROGATIVAS FUNCIONAIS DOS PROCURADORES. CONTROLE INTERNO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. RETROCESSO. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAL E FORMAL CONSTATADAS. PARECER DA PROCURADORIA DE JUSTIÇA ACOLHIDO. PEDIDO EXORDIAL PROCEDENTE. 1. Conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, 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”* (RE 663696, Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2019, Dje-183 publicado em 22/08/2019). 2. Uma vez implementada a procuradoria municipal, segundo ocorre nesta Capital, a carreira dos procuradores deve observar as regras constitucionais alusivas à advocacia pública, como função essencial à justiça, preservando-se os direitos e prerrogativas funcionais de seus integrantes. 3. Na espécie, conforme já sinalizado na medida cautelar anteriormente deferida, revela-se patente a inconstitucionalidade material e formal dos artigos 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, da Lei Complementar n. 335/2021, do Município de Goiânia, porquanto, além de violar os princípios constitucionais da administração pública, tais normas suprimiram**

Valor: R\$ 100,00  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ÓRGÃO ESPECIAL  
Usuário: AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - Data: 01/11/2022 15:08:36

atribuições e retiraram a compulsoriedade da atuação dos procuradores municipais em temas relacionados às áreas tributária, fiscal e de contratos do Município de Goiânia, que são essenciais para assegurar a fiscalização patrimonial e orçamentária de modo eficiente. **AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.**

## ACÓRDÃO

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5171732-06.2021.8.09.0000 da comarca de Goiânia.

**ACORDAM** os integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em **julgar procedente esta ação direta de inconstitucionalidade**, nos termos do voto do Relator, em substituição ao Des. Kisleu Dias Maciel Filho.

**VOTARAM** com o relator, os Desembargadores Leobino Valente Chaves, Gilberto Marques Filho, João Waldeck Felix de Sousa, Carlos Escher, Zacarias Neves Coelho, Luiz Eduardo de Sousa, Carlos Alberto França, Amaral Wilson de Oliveira, Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira, Nicomedes Domingos Borges, Sandra Regina Teodoro Reis, Guilherme Gutemberg Isac Pinto, José Carlos de Oliveira, Delintro Belo de Almeida Filho, Marcus da Costa Ferreira, Anderson Máximo de Holanda, Maurício Porfírio Rosa, Luiz Cláudio Veiga Braga (subst. da Des<sup>a</sup>. Beatriz Figueiredo Franco) e Reinaldo Alves Ferreira (subst. do Des. Alan Sebastião de Sena Conceição)

**JUSTIFICARAM** a ausência os Desembargadores José Paganucci Jr. e Nelma Branco Ferreira Perilo.

**PRESIDIU** a sessão o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Des. Carlos Alberto França.

**PRESENTE** o ilustre representante da Procuradoria-Geral de Justiça, Dr. Marcelo André de Azevedo.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

**Des. Roberto Horácio Rezende**

Relator