



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0000.15.093.951-0/001

APELANTE : ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS DO
MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – AAPBH
APELADO : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
AUTORIDADE : PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE
COATORA : LICITAÇÃO PARA ATUAR NO ÂMBITO DA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO
HORIZONTE- MG
RELATOR : DES. FERNANDO DE VASCONCELOS LINS (JD
CONVOCADO)

Eminente Relator,
Colenda Câmara,

Trata-se de recurso de apelação interposto contra a sentença (documento eletrônico nº 65) que, no mandado de segurança impetrado pela Associação dos Advogados Públicos do Município de Belo Horizonte contra ato do Presidente da Comissão Especial de Licitação para atuar no âmbito da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte, indeferiu liminarmente o *mandamus*, ao fundamento de estar ausente o direito líquido e certo.

Nas razões recursais, o apelante alega, inicialmente, que, para os entes da Administração Indireta, que possuem corpo jurídico próprio, a contratação de serviços jurídicos de terceiros é aceitável apenas em casos que fogem do padrão normal das causas patrocinadas e assuntos tratados ordinariamente por seus causídicos públicos. Sustenta que os cargos de advogado público das Autarquias e Fundações estão previstos em lei municipal, tendo por atribuição o patrocínio dos interesses do respectivo ente ao qual está vinculado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Argumenta que os advogados públicos são agentes de carreiras especiais, que exercem funções essenciais à justiça, devendo, assim, gozar de prerrogativas indispensáveis ao exercício desse múnus público, entre as quais estaria a garantia de vedação à contratação de outras pessoas para exercer funções típicas da Advocacia Pública. Salaria que o Decreto Municipal nº 15.562/2014 veda, expressamente, a terceirização de atividades inerentes aos cargos públicos previstos em Lei, abrangidos pelos planos de carreiras da Administração Pública. Sustenta que a alegação de que os advogados públicos estavam se declarando suspeitos ou impedidos para atuar nas causas trabalhistas não restou devidamente demonstrada. Alega que não poderia ter sido utilizada a modalidade de licitação do tipo técnica e preço, haja vista a pessoalidade do serviço de advocacia e as disposições do Estatuto da Advocacia, que vedam a mercantilização do serviço. Aduz, ainda, a incompetência da Procuradoria Geral do Município para deflagrar licitação de atividades próprias dos advogados e procuradores da administração pública indireta. Pugna, ao final, pela antecipação da tutela recursal e pelo provimento do recurso.

Recurso de apelação recebido em ambos os efeitos (documento eletrônico nº 71).

Contrarrazões apresentadas pelo Município de Belo Horizonte, nas quais alega que a licitação decorre da necessidade de contratar escritórios habilitados para o patrocínio de demandas que geram conflitos de interesse em relação aos advogados das entidades administrativas. Argumenta que a Procuradoria do Município está com cargos vagos, justificando-se a necessidade de contratação. Aduz a necessidade de citação dos entes da Administração Indireta como litisconsortes passivos necessários. Assevera a existência de convênio, por meio do qual as entidades da Administração Indireta delegaram competência ao Município de Belo Horizonte, por meio da Procuradoria Geral do Município, para licitar a contratação do escritório que prestará os serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

jurídicos contenciosos trabalhistas. Sustenta que não há terceirização ilícita, mas apenas prestação de serviços técnicos. Puna pelo desprovimento do recurso.

Remetidos os autos a esse egrégio Tribunal de Justiça, vieram, com vista, a esta Procuradoria-Geral de Justiça.

É o relatório.

Analisando os autos, observa-se que foi impetrado mandado de segurança com o escopo de que seja anulada a licitação deflagrada pelo Município de Belo Horizonte, por meio da Comissão Especial de Licitação da Procuradoria Geral do Município, para a contratação de escritórios de advocacia para a representação dos entes da Administração Indireta em causas de natureza trabalhistas.

Em suma, alegou o impetrante que o objeto da licitação é ilegal em razão da existência de advogados públicos com atribuição para atuar no contencioso, bem como que a Procuradoria Geral do Município não tem legitimidade para iniciar o processo licitatório em favor dos entes da Administração Indireta, que têm personalidade jurídica própria e autonomia funcional e financeira.

O mandado de segurança foi extinto liminarmente por ausência de direito líquido e certo.

A sentença merece reforma.

Há, nos autos, prova pré-constituída do direito alegado pelos impetrantes. Verifica-se que a Procuradoria Geral do Município lançou o Edital de Concorrência nº 001/2015, cujo objeto é a prestação de serviços profissionais de advocacia na área contenciosa trabalhista, para defesa em juízo dos interesses de entes da administração indireta do Município. Verifica-se, também, a existência de previsão legal da carreira de advogado das entidades da administração indireta, a quem incumbe a representação delas em juízo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Desse modo, parece-me cabível o mandado de segurança, diante da natureza do ato praticado por autoridade pública e da existência de prova pré-constituída do alegado, sendo, portanto, equivocada a extinção do *mandamus* sem julgamento do mérito. Cumpre salientar que a existência de direito líquido e certo a ser protegido é questão de mérito, que ensejará a concessão ou denegação da segurança e não a extinção liminar do *writ*.

No mérito, o impetrante tem direito líquido e certo de ver suspenso o ato coator.

A Constituição da República Federativa do Brasil considera a Advocacia Pública função essencial à justiça, exercida, no âmbito dos Estados e Município por meio de seus procuradores, cujo ingresso na carreira ocorrerá mediante concurso público de provas e títulos.

Atente-se para o fato de que as funções essenciais à justiça são dispostas na Constituição de 1988 em capítulo que não se insere em qualquer dos três poderes. Assim, tais funções são relevantes para a efetividade do Estado Democrático de Direito, cabendo-lhes auxiliar todos os três poderes e, ao mesmo tempo, fiscalizá-los.

Ao prever a Advocacia Pública como função essencial à justiça – e não como órgão do Poder Executivo – a Constituição da República deixa explícita a relevância dessa instituição para o Estado, reservando-lhe função que extrapola a mera representação judicial do poder público. À Advocacia Pública incumbe, pois, a tarefa de atender aos interesses institucionais, mas sempre privilegiando o interesse público. No exercício do seu mister, os advogados públicos devem buscar, em primeiro lugar, o interesse público, em detrimento, muitas vezes, da vontade direta dos governantes. É, por isso, que se distingue advocacia de estado de advocacia de governo. Como instituição, a Advocacia Pública tutela os interesses do Estado, enquanto manifestação dos interesses do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

povo, efetivo titular do poder. Assim, é ela mais capacitada ao exercício da representação dos entes federativos e de suas autarquias.

Ademais, os advogados públicos são aprovados em concurso público e subordinam-se a regramento jurídico específico, que mescla deveres funcionais inerentes ao serviço público com deveres oriundos do Estatuto da Ordem dos Advogados. Os advogados públicos não podem, por exemplo, recusar o patrocínio de uma causa e estão sujeitos a penas, entre as quais a demissão, no caso de dolo ou culpa em sua atuação. Diferem-se, pois, dos advogados privados, estando submetidos a regime jurídico mais rigoroso.

Do cotejo dos argumentos apresentados, extrai-se que a Advocacia Pública é instituição obrigatória que visa ao resguardo do Estado Democrático de Direito. É, portanto, função essencial e inerente ao Estado. Desse modo, a atividade que lhe incumbe não pode ser delegada a terceiros, sob pena de tornar letra morta a previsão constitucional citada.

Em observância à previsão constitucional, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, a representação judicial do Poder Público é feita por servidores integrantes das referidas entidades, cujo ingresso na carreira é feita por meio de concurso público. Tal situação também se verifica na seara federal quanto às pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta.

Pois bem. No âmbito do Município de Belo Horizonte, seguindo a orientação constitucional, a Lei Orgânica estabelece que a representação judicial do ente e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos incumbem à Procuradoria do Município:

Art. 114 - A Procuradoria do Município é o órgão que o representa judicialmente, cabendo-lhe também as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, e, privativamente, a execução de dívida ativa.

§ 1º - O ingresso na classe inicial da carreira de Procurador Municipal far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 2º - A Procuradoria do Município tem por chefe o Procurador-Geral do Município, de livre designação pelo Prefeito, dentre advogados de reconhecido saber jurídico e reputação ilibada.

A Lei Municipal nº 9.011/2005, que estabelece, no art. 15, as atribuições da Procuradoria-Geral do Município, dispõe, entre elas, que lhe compete representar, em regime de colaboração, interesse de entidade da Administração Indireta em qualquer juízo ou tribunal, desde que haja solicitação da entidade e autorização do prefeito:

Art. 15 – Compete à Procuradoria-Geral do Município:

I – prestar consultoria e assessoramento jurídico à Administração Direta, incluída a assistência ao Prefeito nos assuntos relativos à entidade da Administração Indireta;

II – representar o Município em qualquer juízo ou tribunal, atuando nos feitos em que tenha interesse;

III – representar, em regime de colaboração, interesse de entidade da Administração Indireta em qualquer juízo ou tribunal, mediante solicitação da entidade e autorização do Prefeito;

IV – manter coletânea atualizada da legislação, doutrina e jurisprudência sobre assuntos de interesse do Município, como subsídio às atividades da Administração Pública e informação à população;

V – coordenar e implementar as atividades de destinação de honorários decorrentes de sua atuação em juízo, observados o critério de participação coletiva dos procuradores municipais e a legislação específica;

VI – coordenar a execução de atividades administrativas e financeiras da Procuradoria e da Auditoria do Município;

VI – coordenar a execução de atividades administrativas e financeiras da Procuradoria-Geral do Município;

VII – coordenar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

O disposto na Constituição da República e nas leis citadas permite concluir pela impossibilidade de que a representação judicial do Município e de suas autarquias possa ser delegada a terceiros, ainda que por meio de licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em primeiro lugar, constata-se a existência da Procuradoria do Município, a quem compete representar – ou melhor, apresentar – o Município em juízo, bem como assessorá-lo e atuar nos processos judiciais em que figure como parte. Conforme inciso III do art. 15 da Lei Municipal nº 9.011/2005, tais atribuições podem ser exercidas pela Procuradoria-Geral do Município em relação aos entes da Administração Indireta, mediante solicitação do ente e autorização do prefeito.

Em segundo lugar, as autarquias e fundações municipais têm cargo de advogado público previsto em lei municipal: Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte - Lei nº 9.329/2009; SUDECAP - Lei 9.330/2007; Fundação Zoo-Botânica - Lei nº 9.241/2006 c/c Lei 10.252/2011; Fundação de Parques Municipais - Lei nº 10.252/2011 c/c Lei 10.252/2011; Hospital Odilon Behrens - Lei nº 9.469/2007. Observa-se, portanto, que as autarquias e fundações municipais, conforme demonstrado, possuem corpo de advogados apto ao exercício da representação em causas trabalhistas, para as quais foi deflagrada a licitação.

Em terceiro lugar, a Lei nº 8.666/93 permite a contratação de serviços profissionais de advocacia pelo Poder Público apenas quando se tratar de situação singular e excepcional, que foge às demandas cotidianas, exigindo especialização. O contencioso trabalhista faz parte do cotidiano do contencioso das autarquias, não havendo uma situação excepcional, apta a justificar a contratação de escritório especializado.

Ressalte-se, ainda, que, por determinação constitucional, as funções de representação judicial e de assessoria do Estado são consideradas essenciais à justiça e, desse modo, constituem prerrogativas exclusivas de servidores de carreira, ocupantes de cargos específicos de procurador ou advogado público. Cumpre mencionar que o STF, na ADI-MC 881/ES, entendeu que as funções de representação judicial dos Estados e do Distrito Federal são prerrogativas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

outorgadas exclusivamente aos membros da Advocacia Pública do Estado. Dada a similaridade das atribuições em relação à Procuradoria do Município, entende-se aplicável o mesmo posicionamento. Confira-se o teor da ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA . - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. (STF - ADI-MC: 881 ES, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/08/1993, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 25-04-1997)

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, adotando entendimento semelhante, concluiu, na Consulta nº 735.385, pela impossibilidade de contratação de escritório de advocacia por ente da administração indireta, ainda que por meio de licitação, para prestar serviços rotineiros, permanentes e não-excepcionais, visto que a prestação de serviço advocatício é atividade profissional que deve ser realizada pelo corpo jurídico do próprio ente, conforme ementa a seguir transcrita:

EMPRESA PÚBLICA COM QUADRO PRÓPRIO DE ADVOGADOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍVIOS DE ROTINA, POR MEIO DE LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. POSSIBILIDADE DESDE QUE HAJA PREVISÃO LEGAL, NECESSIDADE TEMPORÁRIA E



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

FATOR DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, MEDIANTE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PRÉVIO.

Assim, tratando-se de atividade inerente ao cargo público de advogado existente nas autarquias e fundações municipais, tal delegação abrangeria atividade típica do Estado, sendo, assim, incabível.

No que concerne à alegação de que os advogados públicos dos entes da Administração Indireta estariam se declarando impedidos para atuar em processos trabalhistas, não há respaldo probatório suficiente a demonstrar a necessidade da licitação.

Diante do exposto, manifesta-se esta Procuradoria de Justiça pelo provimento do recurso.

Belo Horizonte, 18 de janeiro de 2016.

GERALDO DE FARIA MARTINS DA COSTA
Procurador de Justiça
Coordenador da Procuradoria de Justiça Cível