

# **A REALIDADE DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL EM RONDÔNIA: DIAGNÓSTICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS.**

ELIABES NEVES<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo científico analisa a realidade da Advocacia Pública Municipal no Estado de Rondônia, com base em dados inéditos e detalhados coletados pela Comissão de Defesa do Advogado Público da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Rondônia (OAB-RO). A pesquisa, fundamentada em informações dos Portais da Transparência dos municípios e do Cadastro Nacional dos Advogados (CNA-OAB), revela um cenário de precarização institucional, marcado pela expressiva ausência de cargos efetivos de advogados e procuradores, especialmente nas Câmaras Municipais. O estudo quantifica o número de profissionais que exercem funções jurídicas nos municípios e discute os impactos diretos dessa situação na governança pública, na legalidade administrativa, na proteção do interesse público local e na efetividade dos princípios constitucionais. Argumenta-se que a valorização e a estruturação das carreiras jurídicas municipais são imperativas para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e a segurança jurídica.

**Palavras-chave:** Advocacia Pública Municipal; Rondônia; OAB-RO; Cargos Efetivos; Concurso Público; Estado Democrático de Direito.

## **1. Introdução: A Essencialidade da Advocacia Pública Municipal e os Desafios em Rondônia**

A Advocacia Pública, reconhecida constitucionalmente como função essencial à Justiça (Art. 133 da CF/88), desempenha um papel estratégico na defesa do interesse público, na preservação da legalidade e na proteção do patrimônio dos entes federativos. No âmbito municipal, essa função é exercida por Procuradores e Advogados Públicos, responsáveis por assessorar juridicamente os gestores, representar judicial e extrajudicialmente o município e exercer o controle preventivo

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Jurídica e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Vale do Itajaí – UNIVALI. Procurador do Estado de Rondônia – PGE/RO. Presidente da Comissão de Defesa da Advocacia Pública – OAB/RO.

da legalidade dos atos administrativos. A importância dessa atuação é inegável para a concretização dos princípios constitucionais da administração pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o Art. 37 da Constituição Federal.

Contrariamente à relevância de sua atuação, muitos municípios brasileiros, incluindo diversos em Rondônia, ainda não estruturaram adequadamente suas carreiras jurídicas. É comum a ocupação de cargos por meio de nomeações precárias (cargos em comissão), sem o devido provimento efetivo via concurso público, o que fragiliza a atuação institucional da Advocacia Pública. Essa precarização compromete a independência funcional dos advogados públicos, essenciais para a defesa do interesse coletivo e a segurança jurídica dos atos administrativos.

Este artigo visa aprofundar a análise dessa realidade no Estado de Rondônia, apresentando dados concretos levantados pela Comissão de Defesa do Advogado Público da OAB-RO. O objetivo é diagnosticar a situação atual, discutir os desafios enfrentados e propor perspectivas para o fortalecimento da Advocacia Pública Municipal, enfatizando a necessidade de criação e provimento de cargos efetivos, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

## **2. Metodologia da Pesquisa: Mapeamento da Advocacia Pública Municipal em Rondônia**

O mapeamento da Advocacia Pública Municipal em Rondônia foi realizado pela Comissão de Defesa do Advogado Público da OAB Rondônia, utilizando uma metodologia rigorosa para garantir a fidedignidade dos dados. A pesquisa envolveu a coleta, cruzamento e validação de informações públicas, com foco na identificação da estrutura e do quantitativo de profissionais atuantes nas funções jurídicas.

### **2.1 Fontes de Dados**

As principais fontes de dados utilizadas foram:

1. **Portais da Transparência dos Municípios:** A principal fonte para identificar os vínculos jurídicos existentes em cada ente municipal.

Foram analisados os quadros funcionais divulgados nos Portais da Transparência de cada uma das 52 Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de Rondônia, em conformidade com as exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Os critérios de observação incluíram a descrição do cargo ou função (Procurador, Assessor Jurídico, Advogado Municipal ou correlatos), a natureza do vínculo (efetivo, comissionado ou sem vínculo estável), a lotação (Prefeitura ou Câmara Municipal) e informações de remuneração, quando disponíveis, para validação do efetivo exercício.

2. **Cadastro Nacional dos Advogados (CNA) da OAB:** Essencial para a validação da condição profissional dos indivíduos identificados. A consulta pública ao CNA permitiu confirmar a regular inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, assegurando que os profissionais mapeados possuem a habilitação legal para o exercício da advocacia pública, nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB).

## 2.2 Critérios Metodológicos

O mapeamento seguiu os seguintes procedimentos:

- **Busca Sistemática:** Realização de buscas manuais e sistemáticas nos Portais da Transparência dos 52 municípios de Rondônia, abrangendo tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo municipal.
- **Levantamento de Dados Detalhado:** Coleta de dados atualizados sobre cargos, nomes, funções e vínculos, com registros individualizados por município e órgão (Prefeitura e Câmara).
- **Conferência e Validação:** Conferência dos profissionais identificados no CNA-OAB para assegurar que se tratam de advogados regularmente inscritos e aptos ao exercício das funções típicas da Advocacia Pública.
- **Classificação dos Vínculos:** Classificação dos profissionais conforme o vínculo jurídico (efetivos, comissionados ou outras formas de contratação).
- **Consolidação e Cruzamento de Dados:** Consolidação das informações em planilhas estruturadas, segregando-as por município, por

Poder (Executivo e Legislativo) e por tipo de vínculo funcional. Realizou-se a conferência cruzada para eliminar duplicidades e inconsistências, garantindo a fidedignidade do levantamento.

### 2.3 Limitações da Pesquisa

É importante ressaltar que a metodologia adotada está sujeita às limitações inerentes à transparência ativa dos municípios. Em alguns casos, as informações disponibilizadas nos portais estavam incompletas, desatualizadas ou pouco detalhadas. No entanto, a verificação junto ao Cadastro Nacional dos Advogados proporcionou um elevado grau de confiabilidade na identificação dos profissionais efetivamente habilitados para o exercício da advocacia pública.

## 3. Resultados Obtidos: Um Panorama da Advocacia Pública Municipal em Rondônia

O levantamento realizado pela OAB-RO apresenta um diagnóstico preciso da Advocacia Pública Municipal em Rondônia, revelando um cenário que demanda urgentes intervenções.

### 3.1 Quantitativo Geral de Profissionais

O estudo identificou um total de **319 profissionais** atuando na Advocacia Pública Municipal no Estado de Rondônia, englobando Procuradores, Advogados Municipais e Assessores Jurídicos, independentemente da natureza do vínculo (efetivo ou comissionado).

A distribuição desses profissionais por órgão é a seguinte:

Órgão	Total de Servidores	Efetivos	Comissionados
Prefeituras	255	139	116
Câmaras	64	27	37
Total Geral	319	166	153

Estes dados demonstram uma preocupante equivalência entre o número de profissionais efetivos e comissionados, com os segundos superando os primeiros nas Câmaras Municipais.

#### ***a) Prefeituras Municipais***

Das **52 Prefeituras** analisadas em Rondônia, **8 não possuem qualquer cargo efetivo** de Procurador ou Advogado Público, o que representa **15,38%** do total de municípios. São eles:

- Alvorada D'Oeste
- Candeias do Jamari
- Itapuã do Oeste
- Pimenteiras do Oeste
- Presidente Médici
- Santa Luzia
- Teixeiraópolis
- Vale do Anari

Este dado é um desafio institucional relevante, pois impacta diretamente a qualidade da gestão pública, o controle da legalidade e a defesa do interesse coletivo, necessitando da atenção dos gestores públicos municipais, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e da sociedade civil.

#### ***b) Câmaras Municipais***

O cenário nas Câmaras Municipais é ainda mais alarmante. **23 Câmaras**, que correspondem a **44,23%** do total dos municípios rondonienses, **não possuem nenhum cargo efetivo** de advogado ou procurador municipal. Estas Câmaras são:

- Alta Floresta D'Oeste
- Alto Alegre dos Parecis
- Alvorada D'Oeste
- Cacaulândia
- Candeias do Jamari
- Castanheiras

- Chupinguaia
- Colorado D'Oeste
- Costa Marques
- Cujubim
- Governador Jorge Teixeira
- Ji-Paraná
- Machadinho D'Oeste
- Ministro Andreazza
- Monte Negro
- Nova Mamoré
- Novo Horizonte D'Oeste
- Presidente Médici
- Seringueiras
- Teixeiraópolis
- Theobroma
- Urupá
- Vale do Anari

Este quadro evidencia uma precarização alarmante da função jurídica no Poder Legislativo Municipal, fragilizando os mecanismos de controle interno, de assessoramento legal dos atos legislativos e de defesa dos interesses institucionais das próprias Câmaras Municipais. A grande maioria dos quadros jurídicos nas Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado é ocupada por servidores comissionados, o que pode configurar desvio de função ou, em alguns casos, a contratação de escritórios de advocacia externos para o assessoramento, prática que tem sido objeto de questionamento judicial.

#### **4. Discussão: Impactos e Consequências da Precarização da Advocacia Pública Municipal**

A ausência de uma estruturação adequada da Advocacia Pública Municipal em Rondônia gera uma série de impactos diretos e preocupantes, que comprometem a qualidade da gestão pública e a segurança jurídica.

#### **4.1 Fragilidade da Assessoria Jurídica e Risco à Legalidade**

A inexistência de profissionais efetivos compromete a qualidade da orientação jurídica, uma vez que a ausência de estabilidade e a dependência política podem influenciar a imparcialidade e a independência técnica do parecerista. Isso enfraquece o controle de legalidade na administração pública municipal, favorecendo a ocorrência de vícios nos atos administrativos e expondo os gestores e os próprios entes públicos a riscos de responsabilização e judicialização. A estabilidade do cargo efetivo é crucial para que o advogado público possa atuar com a necessária independência funcional, promovendo a correção técnica dos atos administrativos e garantindo a lisura e probidade na gestão.

#### **4.2 Comprometimento dos Princípios Constitucionais**

A não observância do concurso público como regra de ingresso no serviço jurídico municipal afronta diretamente os princípios da impessoalidade, da moralidade, da legalidade e da eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. A contratação de profissionais sem o devido processo seletivo público mina a isonomia e a meritocracia, abrindo espaço para o clientelismo e a nomeação de indivíduos sem a qualificação técnica necessária.

#### **4.3 Desvalorização da Advocacia Pública e Perda da Memória Jurídica**

A precarização dos vínculos compromete não apenas a estabilidade funcional dos profissionais, mas também a própria valorização da Advocacia Pública como função essencial à Justiça e instrumento de defesa do interesse público. A rotatividade de profissionais comissionados impede a consolidação de uma memória jurídica institucional, essencial para a continuidade das políticas públicas e a padronização das orientações legais. A ausência de uma carreira sólida dificulta a atração e retenção de talentos, impactando negativamente a capacidade técnica do ente municipal em lidar com as crescentes demandas jurídicas.

### **5. A Advocacia Pública Municipal e a Constituição: Entendimento Jurisprudencial**

A manutenção do Estado Democrático de Direito exige a presença de instituições livres de pressões, capazes de atuar na defesa dos preceitos constitucionais. Nesse sentido, as carreiras que desempenham funções essenciais à justiça, como o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública, receberam especial tratamento na Constituição Federal de 1988.

Conforme pontuou o Ministro Aposentado Carlos Mário da Silva Veloso, a elevação dessas categorias à condição de essenciais à Justiça decorre da constatação de que elas são **instrumentos fundamentais e indispensáveis** para assegurar a gama de interesses que permeiam a Constituição, seus valores e princípios, em especial a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CRFB/88, art. 3º, I), objetivo do Estado Democrático de Direito.

### **5.1 Omissão Constitucional e Interpretação Extensiva**

Apesar da expressa previsão da Advocacia-Geral da União (Art. 131) e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (Art. 132), a Constituição Federal não mencionou de forma explícita a Advocacia Pública Municipal. No entanto, o entendimento majoritário na doutrina e na jurisprudência é que essa omissão não retira a essencialidade da advocacia pública na defesa do ente municipal.

O Professor Ricardo Marcondes Martins<sup>2</sup> argumenta que não se trata de um silêncio ou omissão, mas de uma **lacuna constitucional que exige interpretação extensiva**. Todos os argumentos que justificam a Advocacia Pública para a União e para os Estados-membros também a justificam para os Municípios, uma vez que o interesse jurídico destes é equivalente. A necessidade de prerrogativas e a independência funcional são igualmente presentes no contexto municipal.

Como leciona o Ministro Carlos Veloso<sup>3</sup>, "os advogados públicos municipais – os procuradores municipais – desempenham idênticas atribuições de seus

---

<sup>2</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratações de advogados por pessoas jurídicas de direito público.. In: TAVARES, Gustavo Machado; MOURÃO, Carlos Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. (coord.).

<sup>3</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Procurador municipal — teto de remuneração — inteligência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Luiz Fux no Recurso Extraordinário n. 663.696/AC**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, julgado em 27 ago. 2014. Disponível em:

congêneres da União, dos estados e do Distrito Federal, no contencioso judicial e na consultoria jurídica". Assim, exercendo funções essenciais à justiça, os procuradores municipais são indispensáveis à consecução dos valores e princípios inscritos na Lei Maior, contribuindo para a concretização do Estado Democrático de Direito no âmbito da edilidade.

## 5.2 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado de forma clara sobre a relevância e a necessidade da estruturação da Advocacia Pública Municipal.

- **RE nº 663.696/MG – Tese 510:** O STF fixou a tese de que "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". No voto condutor, o Ministro Luiz Fux estabeleceu que, nos Municípios que possuem Procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres nos âmbitos federal e estadual.

- **ADI 6.331/PE:** Ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, questionava dispositivos da Constituição de Pernambuco que autorizavam a contratação de advogados privados para as mesmas atribuições de procuradores municipais. O STF julgou parcialmente procedente o pedido, conferindo interpretação conforme à Constituição ao Art. 81-A, *caput*, da Constituição do Estado de Pernambuco. A decisão reafirmou que a instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização. Contudo, **declarou a inconstitucionalidade de dispositivos que permitiam a contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial por ferir a regra constitucional do concurso público.** Assim, uma vez 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.

- **ADPF 1.037/AP:** Ajuizada pela Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais (ANPM), questionava a usurpação das atribuições constitucionais da advocacia pública municipal por ocupantes de cargos comissionados no município de Macapá. O Pleno do STF julgou parcialmente procedente o pedido, determinando que, uma vez criada a Procuradoria Municipal, deve ser observada a **unicidade institucional**, com a exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem como de representação judicial e extrajudicial, pelos procuradores efetivos. A decisão reafirmou a impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais.

Esses julgados consolidam a jurisprudência de que, nada obstante a faculdade do município em criar ou não a procuradoria municipal, uma vez instituída, ela deve ser composta por ocupantes de cargo efetivo de procurador, seguindo o modelo constitucional de advocacia pública previsto nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal. Isso significa que a contratação de advogados externos é excepcional e servidores comissionados não podem exercer as atribuições típicas da advocacia pública.

## **6. Conclusão e Recomendações: Fortalecendo a Advocacia Pública Municipal em Rondônia**

O mapeamento realizado pela Comissão de Defesa do Advogado Público da OAB Rondônia diagnostica, com base em dados objetivos e efetivos, uma realidade institucional da Advocacia Pública Municipal que ainda demanda significativos avanços no Estado de Rondônia. A expressiva ausência de cargos efetivos, especialmente nas Câmaras Municipais, e a predominância de vínculos precários, comprometem a segurança jurídica, a legalidade administrativa e a efetiva defesa do interesse público local.

Diante disso, o fortalecimento da Advocacia Pública Municipal em Rondônia revela-se não apenas uma exigência legal, mas uma necessidade imperiosa para assegurar a efetividade dos princípios constitucionais, a proteção do patrimônio público e a segurança jurídica dos atos administrativos. A atuação do advogado público, com independência funcional e estabilidade, é fundamental para coibir anseios políticos e econômicos que possam desviar a administração pública de seus fins precípuos.

### **6.1 Recomendações Essenciais**

Para reverter o cenário atual e promover o desenvolvimento institucional da Advocacia Pública Municipal em Rondônia, recomenda-se:

- **Criação e Provimento de Carreiras Jurídicas Efetivas:** Urge a instituição dos cargos de Procurador ou Advogado Público, vinculados às Prefeituras e Câmaras Municipais, com ingresso exclusivamente por concurso público. Esta medida é essencial para garantir a independência funcional, a estabilidade e a qualificação técnica dos profissionais.
- **Políticas de Valorização da Advocacia Pública Municipal:** Implementação de políticas institucionais voltadas à valorização da Advocacia Pública Municipal, por meio de qualificação permanente, estruturação física adequada, garantia de autonomia técnica e fortalecimento das prerrogativas funcionais.
- **Atuação Integrada dos Órgãos de Controle e Representação:** É fundamental a atuação conjunta e coordenada da OAB, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e das entidades municipalistas, no sentido de induzir os municípios à regularização de seus quadros jurídicos e ao cumprimento dos deveres constitucionais de organização administrativa e de respeito ao princípio do concurso público.

O fortalecimento da Advocacia Pública não é um fim em si mesmo, mas um meio indispensável para assegurar a boa governança, a correta aplicação dos recursos públicos e a defesa intransigente do interesse público local. O presente mapeamento representa um instrumento de transformação institucional, essencial para orientar a modernização das estruturas jurídicas dos municípios rondonienses,

fortalecer a cultura da legalidade e promover uma gestão pública mais eficiente, ética e comprometida com os princípios republicanos.

### **Referências Bibliográficas.**

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Procurador municipal — teto de remuneração — inteligência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira. (coord.) **Tratado de direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 457.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. Saraiva, 1999.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Contratações 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.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Procurador municipal — teto de remuneração — inteligência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira. (coord.) **Tratado de direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 457

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Luiz Fux no Recurso Extraordinário n. 663.696/AC. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, julgado em 27 ago. 2014

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1037/AP. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, DJe-s/n 22-08-2024.