

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Mestrado Profissional em Direito

**A atuação das Procuradorias Municipais na
defesa do interesse local**

Davi Carpegiane de Sousa

Orientadora: Dr.^a Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

BRASÍLIA – DF

2024

Davi Carpegiane De Sousa

**A atuação das Procuradorias Municipais na
defesa do interesse local**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-graduação em Direito Profissional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Tarsila Ribeiro Marques Fernandes.

BRASÍLIA – DF

2024

S725a Sousa, Davi Carpegiane de
A atuação das Procuradorias Municipais na defesa do
interesse local)
/ Davi Carpegiane de Sousa — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

83 f.

Orientador: Prof. Dra Tarsila Ribeiro Marques Fernandes
Dissertação (Mestrado profissional em Direito Constitucional)
—
Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP,
2024.

1. Federalismo. 2. Direito Constitucional. 3. Advocacia
pública-municipal. I. Título

CDDir 341.224

DAVI CARPEGIANE DE SOUSA

A atuação das Procuradorias Municipais na defesa do interesse local

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-graduação em Direito Profissional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, desenvolvida sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Tarsila Ribeiro Marques Fernandes.

Brasília-DF, 16 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Prof.^a Orientadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
(IDP),

Profa. Dra. Mônica Sapucaia Machado

Prof.^a Examinadora Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
(IDP),

Profa. Dra. Ângela Issa Haonat

Prof.^a Examinadora Universidade Federal do Tocantins
(UFT).

Com toda gratidão, carinho e deferência,
aos meus familiares.

Com amor e dedicação à querida Ana
Quitéria, que trago comigo sempre.

AGRADECIMENTOS

Ao pai celestial, por ter-me concedido saúde e capacidade para enfrentar o desafio.

À minha família: mãe, irmãos, tias e sobrinhos, os quais me ensinaram a lição de uma vida digna honrada e temente a Deus.

À minha amada Ana Quitéria, que me ensina a jamais desanimar e a crer na capacidade de se reinventar diariamente.

Ao meu pai, Ozanias Pereira, *in memoriam*, que me mostrou o caminho e foi meu maior incentivador para os estudos.

Aos meus amigos de Advocacia em Açailândia/MA, Carlos Magno Miranda, Douglas Barros, Miguelson Miranda, Rafael Neves, Thiago Campelo e Willian Kennedy meus agradecimentos pela torcida.

Aos companheiros membros da APROMAR, Alex Padovani, Allen Kardec, Ciro Alencar, Djair Batista, Lucas Rodrigues, José Quezado, Mara Regina e Samuel Freire, Procuradores e amigos, com que a Advocacia Pública me presenteou.

Aos colegas de curso, que fizeram com que as aulas e as viagens a Brasília se tornassem sempre agradáveis e uma aprendizagem constante.

Ao meu tio Antônio José de Sousa e sua esposa, Rejane Maria, pela receptividade e acolhimento ao longo do curso.

À professora orientadora, Tarsila Fernandes, pela humildade singular e pela generosidade em receber o convite. As orientações e ajustes necessários foram imprescindíveis para a concretização deste sonho. Obrigado pelo apoio.

E, em seu nome, estendo as homenagens e agradecimento a todos os professores e colaboradores do IDP.

“A existência da democracia moderna depende da questão de ser ou não o parlamento um instrumento útil para resolver as necessidades sociais de nossa era.”

Hans Kelsen

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem como objeto de estudo a representatividade jurídica dos Municípios brasileiros. Durante a pesquisa observou-se que existem diversas formas de representação jurídica nos Municípios, uma vez que o tema não possui uma definição clara na Constituição Federal. Nesse contexto, surgem questionamentos sobre a dimensão jurídica da Advocacia Pública Municipal, se há distinções entre as formas de representação e se todas podem ser consideradas

parte das funções essenciais à Justiça. Para embasar o estudo foram analisados dados do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal, realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), além de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que ajudam a esclarecer o tema. Ademais, foi realizada uma busca ativa em três municípios brasileiros, coletando informações sobre cargos, salários, formas de provimento e relatórios de arrecadação, com o intuito de mensurar a participação da Advocacia Pública no cenário local. Da pesquisa, extraiu-se que o STF já consolidou o entendimento de que os procuradores municipais efetivos pertencem às funções essenciais à Justiça, uma vez que desempenham funções semelhantes às dos Procuradores de Estado. Entretanto, já pacificou a não obrigatoriedade da criação de Procuradorias Municipais, mas ao mesmo tempo reforça a importância dessas instituições para o desenvolvimento e fortalecimento da estrutura do Estado. Assim, conclui-se que a inclusão da representação jurídica Municipal no texto Constitucional pode orientar um novo modelo de governança nos Municípios, contribuindo para o fortalecimento do federalismo sem prejudicar a autonomia Municipal.

Palavras-chave: Federalismo. Autonomia. Funções essenciais à Justiça. Advocacia Pública Municipal. Procuradores Municipais.

ABSTRACT

This research work focused on the legal representation of Brazilian Municipalities. During the investigation, it was observed that there are multiple forms of legal representation, largely due to the lack of a clear Constitutional definition of the matter. This prompted questions about the legal scope of Municipal Public Advocacy, whether there is a distinction between different forms of representation, and whether all forms of representation can be considered integral to the essential functions of Justice. To support the study, data from the 1st Diagnosis of Municipal Public Advocacy, conducted by the National Association of Municipal Attorneys (ANPM), were collected along with decisions from the Federal Supreme Court (STF) that provided clarity on the topic. Furthermore, an active search was conducted in three Brazilian municipalities, gathering data on positions, salaries, employment methods, and revenue reports to evaluate the role of Public Advocacy in the local context. From the research, it was concluded that the STF has already established a firm position recognizing effective municipal prosecutors as part of the Essential Functions of Justice, given that they perform roles equivalent to State Prosecutors. However, the Court also justifies the non-obligatory establishment of municipal prosecutors' offices, while emphasizing their importance for the development and strengthening of the State's governance structure. Thus, the inclusion of Municipal legal representation in the Constitutional text would guide a new model within the Municipalities, contributing to the enhancement of Federalism without undermining the autonomy of Municipal entities.

Keywords: Federalism. Autonomy. Essential functions of Justice. Municipal Public Attorney. Municipal Attorneys.

LISTAS DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ART	Artigo
ANPM	Associação Nacional dos Procuradores Municipais
CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CPC	Código de Processo Civil
EC	Estatuto das Cidades
EOAB	Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil
DF	Distrito Federal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ISS	Imposto sobre Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PPA	Plano Plurianual
PGM	Procuradoria-Geral do Município
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL	15
1.2 O Município como ente Federado	17
1.3 A organização municipal: uma análise à luz dos princípios constitucionais ...	22
1.4 Competência administrativa municipal	23
1.5 A necessidade de modernização dos Municípios (princípio da eficiência)	27
2 ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA	32
2.1 Advocacia-Geral da União e Procuradorias de Estado na Constituição de 1988.....	36
2.2 Advocacia Pública no Contexto Municipal (Procuradorias Municipais).....	39
2.3 Dimensão Jurídica da Advocacia Pública Municipal	42
a) Servidor Público	47
b) Processo licitatório	49
c) Processo Legislativo	53
d) Direito Urbanístico.....	55
e) Processo fiscal.....	58
3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL	61
3.1 Análise de dados entre PGMs no cenário brasileiro	63
CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS.....	72
ANEXO	77
Anexo A – Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2023.....	782

INTRODUÇÃO

Após 35 de anos de promulgação da Constituição Federal de 1998, algumas reformulações do texto foram necessárias para acompanhar o avanço social. O país, que saiu de um regime autoritário para um democrático, ainda aprende a interpretar os seus termos e conviver com as instituições democráticas.

Um das novidades introduzidas na sociedade foram as funções essenciais à Justiça, contidas no capítulo IV (título IV da Constituição Federal de 1988). Apesar de já existir Ministério Público e Advocacia, não tinham a conotação dada pela nova ordem jurídica nacional. Estas, conjuntamente com a Defensoria Pública e a Advocacia Pública, formam uma quadripartição, não com *status* de quarto poder, mas quarta forma de atuação do Estado.¹

Essas funções foram estruturadas para auxiliar os demais poderes a convergir para a formação de um Estado Democrático de Direito. Com essa ideia de descentralização da administração, também definiu os entes federados, incluindo agora os Municípios juntos aos Estados/DF e à União.

É com esse paralelo de atuação das carreiras introduzidas na CF como funções essenciais, que buscamos entender seu funcionamento na esfera municipal. Como Advogado Público atuando na esfera municipal, procurei integrar teoria e prática para compreender a projeção da influência da Advocacia Pública Municipal no desenvolvimento e fortalecimento dos entes municipais.

Nesse contexto, merece destacar que temos uma constituição programática. No entanto, ao tempo de sua instituição, não previu a necessidade de observância do sistema jurídico de representação nos Municípios por Advocacia Pública, como obrigatório como o fez para Estados/Distrito Federal e União.

Desse modo, emerge o nosso problema de pesquisa a ser investigado no atual cenário democrático: Qual é a dimensão jurídica da representação dos Municípios brasileiros? É possível considerar os procuradores municipais como integrantes das funções essenciais à Justiça, mesmo diante da ausência explícita de tal previsão no texto constitucional? Ademais, todas as variações de representações podem ser compreendidas como funções essenciais, ou essa qualificação deve ser restrita exclusivamente aos procuradores de carreira?

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

Nesse contexto, o objetivo geral é apresentar, de forma didática, a importância do fortalecimento da Advocacia Pública nos Municípios, visando contribuir para o desenvolvimento e aprimoramento do Federalismo Brasileiro, observando o papel já desempenhado pela Advocacia-Geral da União, bem como pelas Procuradorias de Estado e do Distrito Federal.

Noutro norte, especificamente demonstrar a atuação do profissional da Advocacia Pública no cenário municipal. Serão abordadas as áreas de atuação dentro da estrutura orgânica e da competência municipal, conforme estabelecido pela Constituição. De igual modo, serão apresentadas as três variações comuns de representação jurídica, sua forma de investidura e o impacto econômico gerado na Federação.

A pesquisa representa um esforço acadêmico para fomentar a reflexão sobre a Advocacia Pública Municipal. A ausência de uma definição clara no texto constitucional gerou insegurança jurídica para a Federação, visto que os 5.568 municípios brasileiros, cada qual por decisão própria, determinam a forma de sua representação jurídica sem parâmetros uniformes. Essa lacuna constitucional resulta em distorções, especialmente em relação ao princípio estabelecido no art. 37, II, CF, que exige que o ingresso no serviço público ocorra por meio de concurso público.

Para o desenvolvimento deste trabalho, utilizou-se do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal, realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM). Os dados foram coletados no ano de 2016, oferecendo um raio-x da Advocacia Municipal no Brasil. A pesquisa foi conduzida por meio de uma pesquisa na forma *survey*, com consulta aos portais de transparência, dados dos Tribunais de Contas e formulários enviados diretamente aos municípios.

Além desses dados, foram mapeadas decisões do STF que forneceram definições relevantes sobre a Advocacia Pública Municipal. Essas decisões subsidiam as respostas encontradas e ajudam a elucidar o problema de pesquisa. Por fim, com o objetivo de testar as informações estudadas, foi realizada uma análise de dados disponíveis em três portais de municípios, abordando as formas de representações de advocacia pública existentes nesses locais.

Juntamente com a introdução, o trabalho foi sistematizado em três capítulos e a conclusão. O primeiro capítulo aborda a história constitucional, focando na herança da ditadura e sua influência na formação do Estado Democrático, como refletido na atual Constituição. Nesse capítulo, busca-se explicar a justificativa do

constituente para a inclusão dos Municípios como entes federados e detalhar a estrutura estabelecida na Constituição Federal para os Municípios.

No segundo capítulo, realiza-se uma comparação entre as competências administrativas e a atuação da Advocacia Pública Municipal. O capítulo apresenta as diferentes formas de representação jurídica existentes no país, conforme identificado na pesquisa realizada pela ANPM, e analisa os dados sobre o quantitativo de cargos nos municípios brasileiros.

No último capítulo, esclarece-se como os dados coletados e a pesquisa realizada em três municípios confirmam que o panorama de 2016 permanece inalterado. A realidade vivenciada pela Advocacia Pública Municipal continua a carecer de uma normativa que oriente os gestores sobre a introdução da defesa dos Municípios no contexto social. O capítulo também apresenta duas legislações modernas que buscam orientar as gestões, mas que não são específicas para a carreira e necessitam de ajustes interpretativos.

Por fim, com as abordagens apresentadas, a pesquisa busca responder às lacunas vividas pelos profissionais da Advocacia Pública, gestores e munícipes. A perspectiva é evoluir como sociedade e ajudar a estruturar melhor o Estado como elemento instituidor de pacificação social.

1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL

O Brasil passou por inúmeras transformações ao longo dos anos. Desde a proclamação da República (1822), o sistema jurídico diversificou-se em demasia. Ao todo foram sete Constituições: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

Desde a sua colonização, o país tenta se ajustar a um tipo sólido de governo, todavia, com o espaço geográfico de dimensão extensa, essa engenhosidade não tem sido fácil. Vale lembrar ainda que foram seis formas de governo que passaram pelo país: Primeira República (1889-1930); Governo Provisório e Constitucional de Vargas (1930-1937); Estado Novo (1937-1945); Quarta República (1945-1964); Ditadura Militar (1964-1985) e Nova República (1985).

Nesse breve histórico da governabilidade do país, merecem destaque para nosso recorte histórico as duas últimas constituições, as quais explicam o momento político e a estrutura administrativa no Brasil: a Constituição que foi base do Regime Militar de 1967 e a atual Constituição (1988), apenas a última de parâmetro democrático.

Para efeito de pesquisa, utilizaremos dois critérios para análise: político e administrativo. Nesse primeiro, o regime militar adotado teve caráter ditatorial, com supressão de direitos fundamentais, fechamento do Congresso Nacional e eleição indireta para presidente.

Nesse período, houve a centralização do Poder no Executivo, o qual era exercido pela expedição de AI (atos institucionais). Desse modo, o governo ditatorial tinha autonomia para decretar a suspensão das atividades do legislativo, presunção de legitimidade dos atos do executivo (sem revisão judicial) e possibilidade de intervenção nos Estados e Municípios sem critérios objetivos.²

Sob análise administrativa no serviço público, podemos identificar algumas características do autoritarismo. Não se exigia concurso público para aquisição de cargo, sendo exceção nos casos de Polícia Federal e Ministério Público. Desse modo, os cargos, em sua quase totalidade, eram ocupados por parentes dos militares, de políticos e apadrinhados.

² NUNES, Paulo Giovani Antonino. Ataque ao parlamento: as cassações de mandatos durante a ditadura militar no estado da Paraíba (1964-1969). **Saeculum (UFPB)**, v. 31, p. 285-304, jul./dez. 2014.

Esse formato construído por troca de favores, com contornos privados, foi denominado *Administração Pública Patrimonialista*. Como visto, prioriza as relações privadas em detrimento do interesse público, com baixa incidência da meritocracia.³

Lado outro, após a ruptura da ditadura e agora sob a égide da Constituição de 1988, o país adotou o sistema democrático. Convém reforçar que houve longo esforço da sociedade civil organizada, dentre as quais se destaca a OAB, culminando com o novo modelo de política social que visava ao bem comum e acima de tudo ao reconhecimento dos direitos humanos.

Depois de mais de 20 anos depois dos anos de chumbo, como ficou conhecido o período ditatorial, pela violência e ausência de liberdade de expressão, foi promulgada a Constituição Cidadã. A nova ordem democrática trouxe novas perspectivas para o Estado e alterou todo o sistema jurídico no país.

Notadamente, o novo regime trouxe uma essência democrática, com princípios fundamentados na dignidade da pessoa humana. No contexto político, a principal mudança se concentra nas eleições diretas, em que a escolha do governante é feita pelo próprio eleitor, reforçando os fundamentos da República.⁴

No novo cenário político, buscou-se, acima de tudo, encontrar harmonia e paz social. Merecem destaque as influências das Constituições Mexicana, Alemã e, sobretudo, do sistema dos Estados Unidos⁵, com prevalência de um pragmatismo orgânico (divisões de competências entre os entes).

A Constituição de 1988 firmou-se por sua marcante característica democrática e liberal. A partir da sua instituição, os poderes tornaram-se independentes e suas obrigações políticas e administrativas se tornaram separadas, de modo que, de fato, o país voltou até três poderes com funções distintas sem sobreposição de um ao outro.

Outra distinção foi a constituição do Estado na forma de Federação. Nesse contexto, a novidade foi a inclusão dos Municípios como ente federado, estabelecendo um sistema de repartições de competência e atribuições administrativas para consecução de serviços públicos, definidos conforme o critério de interesses: nacional (União), Local (Município) e residual (Estado/DF).

³ ARAÚJO, Rayssa Marchão. **Memória política brasileira da ditadura militar**: um estudo histórico, jurídico e filosófico à luz do pensamento de Hannah Arendt. 2022. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.

⁴ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

1.2 O Município como ente Federado

Partindo da concepção de um Estado regido pelos princípios democráticos, torna-se imprescindível rememorar a compreensão da forma de Estado. Nesse contexto, a constituição de um Estado-Nação se desenvolve por fases, e no Brasil esse processo não foi exceção.⁶

Um Estado-Nação é traçado a partir de uma coletividade de cidadãos que se reconhecem como integrantes de uma mesma nação. Sob essa ótica, é válido afirmar que todas as sociedades modernas se configuram como Estados-Nações, isto é, estruturam-se sob a égide de um governo estabelecido que orienta e implementa suas políticas.⁷

Desde os tempos da colonização, o Brasil experimentou uma série de transformações que repercutiram diretamente na sua forma de Estado e no seu processo de democratização. Embora a transição para a atual democracia não seja o foco desta análise, é relevante mencionar o contexto histórico para compreendermos a lógica subjacente à democracia contemporânea.⁸

A Proclamação da República, ocorrida em 15 de novembro de 1889, marcou o fim do período imperial brasileiro. O Brasil, oficialmente designado como República Federativa do Brasil, constitui-se como uma federação composta por 26 Estados e um Distrito Federal.⁹

No período imperial, o sistema de governo adotado era a monarquia hereditária, constitucional e representativa, com o país formalmente dividido em províncias. O poder político estava fragmentado em quatro esferas, incluindo o Poder Moderador, exercido pelo imperador, cuja função era resolver impasses. Desde a instauração da República, o Brasil tem sido regido por três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo.¹⁰

⁶ CARVALHO, José Murilo de. A vida política. In: CARVALHO, José Murilo de (coord.). **A construção nacional 1830-1889**. São Paulo: Objetiva, 2012. p. 83-129. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010, v. 2).

⁷ *Ibid.*

⁸ IAMASHITA, Léa Maria Carrer. **Cultura política autoritária e permanência das desigualdades na sociedade brasileira**. In: ENCONTRO ANPUH-DF, 9., v. 1. Brasília-DF: ANPUH, UnB, 2020. p. 1102-1110.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ CARVALHO, José Murilo de, *op. cit.*

No entanto, o país, como mencionado inicialmente, passou por um período de Regime Militar. Ocorreu nesse lapso temporal supressão dos direitos e um autoritarismo que prejudicou a vida e o desenvolvimento do Estado.¹¹

Após uma grande revolta social, conflitos armados, manifestações, exílio e mortes, foi instituída a Constituição de 1988, chamada de “cidadã” pelo deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Nesse novo texto, ampliaram-se as competências dos Estados-membros e se estabeleceu um papel de destaque para os Municípios. Iniciou-se, assim, o que se denominou Estado Federado ou Federalismo. No que concerne ao vocábulo, podemos defini-lo “como sendo a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia política, administrativa, tributária e financeira e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo”¹².

Essa forma de governo passa muito pela forma e estruturação da área geográfica do ente federativo. Historicamente, as inúmeras revoltas populacionais de unidades ainda coloniais foram marco decisivo para esse julgamento, que transforma o país unitário em uma junção de entes descentralizados, constituindo o que se conhece por Federalismo Centrífugo.¹³

O federalismo se constitui, então, como um desenho político territorial de soberania compartilhada no qual predomina a fórmula *self-rule plus shared-rule*, gerando uma combinação entre autonomia e interdependência dos entes federativos.¹⁴

O Pacto Federativo está definido na Constituição de 1988 pelos art. 1º e art. 18, que afirmam:

Art. 1º, CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...].
Art. 18, CF: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito

¹¹ ZANDONÁ, Roberto Torro. O Estado atuante e o fantasma do autoritarismo. **Direito Público**, v. 8, n. 45, p. 92-114, maio/jun. 2012.

¹² RAMOS, Dircêo. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de Direito Constitucional**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 719-751, p. 722.

¹³ MELLO, Ana Luiza Basto Cordeiro. **Da possibilidade do poder constituinte decorrente inovar em matérias de direitos fundamentais**. 2013. Monografia (Especialização em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2013.

¹⁴ ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa-AL: The University of Alabama Press, 1987.

Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.¹⁵

Pela eloquência redacional do texto constitucional, não é difícil reconhecer o Município como ente federado. No entanto, ainda há estudiosos que discordam, argumentando contra essa classificação devido à ausência de representação municipal no Congresso Nacional. Entre as principais vozes contrárias a essa inserção estão José Afonso da Silva¹⁶ e José Nilo de Castro (2001).

Ainda sobre a razão de sua negativa, segundo os autores, a necessidade de Lei estadual para sua criação seria um dos fundamentos, assim como a inexistência de poder judiciário no ente municipal. Desse modo, restaria a eles ausência de vontade política no Senado Federal, impossibilidade de auto-organização, dependência do Estado para criação e, por fim, a falta da função jurídica no ente Municipal.

Entretanto as observações feitas pelos autores, a instituição do Município como ente é incontestável do ponto de vista formal. Ademais disso, outra corrente de administrativistas, entre os quais se destacam Celso Ribeiro Bastos e Hely Lopes Meirelles, defende o Município como ente federado.

Dito isso, merece destaque compreender as razões que levaram o Constituinte a inserir o Município como ente Federado. Nesse parêntese, é de se destacar que no período ditatorial os serviços públicos eram efetivados pelo Estado e pela União. Ocorre que essa centralização dificultava a difusão e impedia a entrega até a população.

Ademais, a influência e o controle dos Estados no Município impunham aos prefeitos pouca ou quase nenhuma autonomia. Desse modo, a classe de prefeitos pressionou a ANC a incluí-los como ente federado. Portanto, além da questão social, houve uma força-motriz política dos prefeitos como elementos que justificaram essa inclusão.

Não obstante a inclusão, é necessário ponderar sobre a relação assimétrica entre os entes federados. As distinções podem ser sentidas no contexto da relação material inerente à restrita competência conferida aos Municípios, a repartições tributárias e à ausência dos Poderes Constituídos e órgãos de controle.

¹⁵ ROSSIGNOLI, Marisa; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; CELESTINO, Karla Alexsandra Falcão Vieira. Pacto federativo e desenvolvimento econômico: a atuação dos municípios e os direitos sociais na desvinculação das receitas. **Juris Poiesis**, v. 24, n. 35, p. 267-289, 2021.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Embora o Município esteja inserido no texto Constitucional como ente federado, estrutura é esvaziada em comparação com a União e os Estados/DF. Inexiste Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Contas, sistema de segurança (exceto a guarda municipal), nem a representatividade da Advocacia Pública, que é o foco central da nossa pesquisa.¹⁷

Nesse formato, regido por Lei Orgânica, pelos princípios da Constituição Federal e pela Constituição do respectivo Estado, foram instituídos apenas os Poderes Executivo e Legislativo. Em razão disso, restaram aos Municípios atribuições que se inserem no contexto local, destacando-se a necessidade de auxílio dos Estados e da União para manutenção.

Merece frisar que, no Pacto Federativo, cada um dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – detém sua área de atuação definida. Ademais, vale consignar que não existe subordinação entre os entes e seus governantes. Contudo, existe uma unidade federativa com propósitos definidos que são empreendidas com serviços e encargos privilegiando sempre o bem-estar social.

Nesse sentido, destaca-se a divisão estabelecida no art. 30, CF, a qual estipula as competências dos Municípios brasileiros. De igual modo, o art. 21 determina as competências atribuídas à União e, por conseguinte, as competências residuais do Estado.

Para tanto, essas atribuições pré-estabelecidas no texto constitucional determinam ainda as obrigações financeiras, as leis, a arrecadação de recursos. Nesse particular, é preciso esclarecer que no âmbito dos governos existem: despesas obrigatórias, nas quais o governo não pode mexer; despesas vinculadas, que recebem, obrigatoriamente, um percentual fixo das receitas; e despesas discricionárias, que podem ser manejadas com mais liberdade pelos políticos.¹⁸

Nesse aspecto estruturante, existe similaridade do Município em comparação aos demais entes. No entanto, com uma configuração de baixa amplitude institucional, ausência de órgão auxiliares, como construir um ente democrático? Nessa seara se inserem os seguintes questionamentos: Qual seria a dimensão jurídica das Procuradorias Municipais? Pode-se dizer que ela está inserida

¹⁷ OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de; BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves. A contribuição da advocacia pública local para a superação da baixa dimensão institucional dos municípios brasileiros. *Revista Opinião Jurídica*, v. 16, n. 23, p. 290-309, 2018.

¹⁸ SANTOS, Márcia de Barros Lima. “Uma outra porta”: a contribuição da advocacia pública municipal na implantação e implementação de políticas públicas. 2021. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

no contexto da Advocacia Pública como função essencial à Justiça ou se trata de um órgão do Poder Executivo Municipal?

Nesse aspecto, entender a sua atuação dentro do cenário Municipal pode ser relevante para a compreensão de sua instalação. Qual seria sua funcionalidade entre a vontade política e a formalidade jurídica/administrativa na gestão pública municipal?

Somos cômicos de que é no Município que as pessoas moram e onde se encontram as maiores dificuldades do cidadão. Cite-se, a título exemplificativo, a falta de saneamento básico, a compra da merenda escolar, a construção de creches, problemas de pavimentação, iluminação pública, o problema habitacional, dentre outros. São temas envoltos não apenas na discricionariedade e conveniência dos gestores, mas que impactam todo o sistema nacional. Com isso, as decisões podem empreender em um avanço ou retrocesso a partir das escolhas.

Destarte, é imperativo que haja uma interpretação clara e objetiva das leis para garantir que as ações do município estejam em conformidade com os princípios legais e éticos, ou seja, juridicidade.¹⁹ Partido desse princípio, o Poder Executivo teria a necessidade dessa instituição de orientação, assegurando que todas as decisões políticas estejam alinhadas com o interesse público e o bem-estar da comunidade.

Nesse objetivo, orientados pelos princípios da dignidade humana estabelecidos na Constituição, encontra-se a colaboração de todos os agentes da sociedade para o seu desenvolvimento. Isso inclui o Ministério Público, a Defensoria Pública, outros tribunais de contas e, mais recentemente, a Advocacia Pública.

No entanto, merece destaque que a instituição da Advocacia Pública nos Municípios, identificada como Procuradoria Municipal, existe sem a formalização no texto Constitucional. Sob esse contexto, destaca-se que 34,4% dos Municípios instituíram Procuradorias por leis municipais, segundo o 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal.²⁰

Contudo, vale o questionamento: sem essa matriz constitucional, estariam inseridos no rol do art. 131, CF, ou administrativamente seriam considerados órgãos do Poder Executivo? A carreira de Procuradoria Municipal se encaixaria como

¹⁹ SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. **Advocacia das Políticas Públicas**: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

²⁰ MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prater, 2017.

Função Essencial à Justiça, mesmo sem sua presença no texto constitucional, e no mais qual seria o retorno desse tratamento para o sistema jurídico/administrativo do país?

Para compreendermos todo o panorama que envolve a carreira e suas atuações, faz-se necessário também lembrar as atribuições e as competências municipais, posto que o paralelo está diretamente ligado ao tamanho da incumbência atribuída aos Municípios, que impactam a vida em sociedade de todo o país e refletem na distribuição das políticas públicas.²¹

1.3 A organização municipal: uma análise à luz dos princípios constitucionais

Como já mencionado, o principal argumento que influencia a ANC na inclusão do Município como ente federado foi a necessidade de distribuição dos serviços públicos. O país assumiu inúmeras atribuições sociais das quais o distanciamento do Estado e da União teria impedido a sua concretude.²²

Desse modo, houve a necessidade de alterar a distribuição de competências administrativas, levando o Município ao sistema federado. Vale ressaltar que essa decisão foi um elemento criado para melhorar a prestação do serviço e evitar os desperdícios de verba pública.²³

Não se pode negar que essa institucionalização foi um arranjo significativo para o desenvolvimento do país. Ampliar a autonomia e a organização culminou com a possibilidade de difundir os serviços públicos aos mais necessitados, mas, passados esses poucos anos, a reflexão sobre o funcionamento da Federação se faz pertinente, principalmente pelo contexto institucional da aplicação e controle de recursos.

Nesse sentido, merece destaque a lógica estruturante do ente público Municipal. Considerando que o texto constitucional é programático, com determinações expressas da organização legislativa e administrativa/material, os entes devem seguir a seguinte orientação: (a) a legislação federal regulará matérias de competências exclusivas ou privativas da União (arts. 21 e 22); (b) a legislação federal sobre normas gerais, deve ser complementada pelo ente (art. 24); (c) os

²¹ SANTOS, Márcia de Barros Lima. “**Uma outra porta**”: a contribuição da advocacia pública municipal na implantação e implementação de políticas públicas. 2021. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

²² AMORIM, Filipo Bruno Silva. **A Advocacia-Geral da União e as Políticas Públicas**: um estudo acerca da defesa judicial da União, no marco constitucional do Estado democrático de direito. Brasília: O Autor, 2012.

²³ *Ibid.*

entes devem observar os princípios e preceitos estabelecidos na Constituição e a eles aplicáveis (art. 29); (d) a legislação estadual deve regular matérias de competência exclusiva ou privativa do Estado (art. 25); (e) a legislação estadual sobre normas regionais deve ser aplicada no âmbito da legislação concorrente (art. 24, §2º); e (f) os princípios estabelecidos na Constituição do Estado devem orientar a organização política do Município (art. 29).

Dessa regra, as atribuições fundamentais dos municípios estão consagradas nos artigos 29 e 30 da Constituição da República de 1988, base da autonomia municipal, como ente federado, configurando-se como um direito público subjetivo que se opõe até mesmo ao Estado (União e Estados Federados), tornando inconstitucionais quaisquer leis que afetem sua essência.

Nesse aspecto organizacional merece destaque compreender o que coube aos Municípios, para fins de permitir avanços e alterações que se fizerem necessárias, sempre primando pelo desenvolvimento social.

1.4 Competência administrativa municipal

A pesquisa busca compreender a importância e a funcionalidade das Procuradorias Municipais, então é fundamental compreender as competências privativas do governo local. Com a Constituição Federal de 1988, os municípios foram reconhecidos como entidades federativas, o que lhes deu autonomia, conforme estabelecido na própria Carta Magna (art. 1º e 18)²⁴. Além disso, o Código Civil os classifica como “pessoas jurídicas de direito público interno” (art. 41, inciso III), sujeitas às leis constitucionais e administrativas.

Como integrante da Federação, o Município deve respeitar os princípios enumerados pelo art. 37 da CF/1988. Dentre esses princípios, destaca-se o da legalidade, que estipula a necessidade de a Administração Pública estar autorizada por lei a agir em qualquer circunstância. De igual modo, merece destaque a disposição do art. 73, III, CPC, no qual está especificado que a representatividade judicial ativa e passiva do Município se dará por seus procuradores, além, é claro, do prefeito. Feitas essas observações, é imprescindível o retorno ao estudo do art. 23, em paralelo com o art. 30, ambos da CF.

Notadamente, a leitura nos mostra a preocupação do constituinte em aproximar o Município do cidadão. Os Municípios são os locais mais próximos da

²⁴ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

nossa vida cotidiana, onde vivem os cidadãos e aparecem as insatisfações, que mais rapidamente alcançam os gestores. Neles se exerce os direitos com mais intensidade, espera-se os resultados com mais ansiedade e, quando há frustração, reclama-se aos servidores próximos.

A diversidade cultural do Brasil reflete a complexidade de sua sociedade. No entanto, essa mesma diversidade pode gerar desafios significativos no âmbito social, especialmente quando consideramos a estrutura descentralizada de governança estipulada pela Constituição. Essa descentralização foi projetada para aproximar o governo do povo, mas também pode levar a decisões políticas fragmentadas e a uma pressão intensa sobre os administradores locais. Em termos práticos, a autonomia política dos municípios frequentemente resulta em uma variedade de abordagens administrativas, que, por vezes, podem ser contraproducentes, retardando o desenvolvimento não apenas dos municípios, mas também dos estados e da federação como um todo. A necessidade de uma coordenação mais eficaz entre os diferentes níveis de governo é evidente, com o objetivo de harmonizar políticas e práticas para o benefício comum e o progresso contínuo de toda a nação.

Resumidamente, para que a União e os Estados atinjam níveis de desenvolvimento satisfatórios, os municípios precisam estar integrados em cada etapa desse processo. As diversas dimensões do cenário político e administrativo aumentam a responsabilidade de prefeitos, vereadores e gestores na promoção do desenvolvimento econômico e social, fortalecendo a democracia e garantindo os direitos à população.

Retorna-se após a introdução à discussão sobre as competências. É importante destacar que existem as competências compartilhadas ou comuns e as competências privativas do Município. As competências compartilhadas ou comuns referem-se a serviços prestados tanto pela União quanto pelos Estados e Municípios. Nesse caso, é de fundamental importância a atenção para aquelas que se organizam por meio de sistemas, ou seja, quando cada esfera tem atribuições definidas e que se complementam. Exemplo: a) saúde (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990); b) meio ambiente (Lei nº 6.938/1981); c) assistência social (Lei nº 8.742/1993, Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004); d) habitação de interesse social (Lei nº 11.124/2005); e e) saneamento básico (Lei nº 11.445/2007).

As atribuições do Município, delineadas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988²⁵, incluem responsabilidades únicas, como o planejamento urbano, a gestão da iluminação pública e a pavimentação das vias. Além disso, o Município regula o transporte coletivo, o licenciamento de atividades rurais de menor impacto ambiental, a conservação do patrimônio cultural e a regulamentação dos serviços de táxi. Além do texto constitucional, a Lei Orgânica Municipal serve como o conjunto normativo complementar que fundamenta a administração municipal, abrangendo desde sua estrutura administrativa até o regime previdenciário dos servidores. Essas leis são fundamentais à promoção do bem-estar social e à garantia dos direitos dos cidadãos.

Sob esse contexto, faz-se necessário destacar algumas noções de direito administrativo para esclarecer nosso estudo. Primeiramente, é preciso fazer a distinção entre direitos públicos primários e secundários.

A Administração Pública deve, portanto, proteger o interesse coletivo, mantendo-o como prioridade e fora do alcance de disposições arbitrárias, equilibrando as demandas populacionais com as capacidades do Estado. A transparência, a eficácia e a integridade são essenciais na gestão pública, assegurando que o interesse geral supere quaisquer interesses individuais ou administrativos e que as decisões reflitam os anseios da comunidade. A distinção entre interesses públicos primários e secundários, conforme delineado por Renato Alessi, é fundamental nesse contexto.

Estes interesses públicos, coletivos, cuja satisfação está a cargo da Administração, não são simplesmente o interesse da Administração entendida como 'aparato organizativo', mas o que se chamou de interesse coletivo primário, formado pelo conjunto de interesses individuais preponderantes em uma determinada organização da coletividade, enquanto o interesse do aparelhamento (se é que se pode conceber um interesse do aparelhamento unitariamente considerado) seria simplesmente um dos interesses secundários que se fazem sentir na coletividade, e que podem ser realizados somente em caso de coincidência com o interesse coletivo primário e dentro dos limites de dita coincidência. A peculiaridade da posição da Administração Pública reside precisamente nisto, em que sua função consiste na realização do interesse coletivo público, primário.²⁶

Quando ocorre um conflito entre interesses públicos, é princípio geral que o interesse público primário, relacionado diretamente com as necessidades essenciais

²⁵ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

²⁶ ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. 3. ed. Tradução de Buenaventura Pellisé Prats. t. 1. Barcelona: Bosch, 1970, p. 184-185.

da coletividade e o bem-estar geral, deve ter precedência sobre os interesses públicos secundários. Estes últimos estão associados à organização e ao funcionamento da administração pública, como a gestão de recursos e a implementação de políticas internas.

A diferença trazida pelo autor conjuga nos fatores de interesse. O primário prioriza o interesse da coletividade, porém o secundário, o interesse patrimonial do Estado, como pessoa jurídica.

No entanto, é importante reconhecer que os interesses secundários também desempenham um papel vital, pois fornecem a estrutura necessária para que o Estado possa atender eficientemente ao interesse público primário. A harmonização desses interesses é essencial para uma governança equilibrada e eficaz, garantindo que a administração pública seja capaz de responder às demandas da sociedade de maneira sustentável e responsável.

Feitas essas considerações importantes, convém retornar ao assunto do capítulo sobre a competência. Como dito, toda a estrutura social reside no município: os problemas de saúde, educação, saneamento, infraestrutura, segurança, habitação, dentre outros. Os demais entes – União e Estado – são ficções jurídicas equidistantes dos cidadãos. O país com 5.565 municípios possui essa dificuldade de gestão compartilhada. Na maioria das vezes, o Prefeito, secretário sem nenhum preparo para o cargo, se vê obrigado a decidir sobre todos esses problemas de forma empírica; é nesse caso que reside todo o risco.

A eficiência na gestão pública se faz com decisões sábias, priorizando a economicidade e acautelando o erário. Nesse contexto, observa-se que, em grande parte dos municípios, as decisões são frequentemente filtradas por uma perspectiva política. Essa abordagem prioriza as bases eleitorais e os interesses pessoais em detrimento de uma genuína perspectiva pública. Essa prática subestima a importância de uma visão coletiva e desconsidera as necessidades reais da população. É fundamental que haja um equilíbrio entre as demandas políticas e as exigências sociais, garantindo que as decisões tomadas reflitam verdadeiramente o bem-estar e as aspirações dos cidadãos. Somente assim poderemos assegurar uma governança que seja tanto responsiva quanto responsável, alinhada com os princípios de transparência e representatividade.

Desse modo, por exemplo, quando um ente municipal deixa de aplicar os recursos constitucionais na saúde, ele força sua população a buscar atendimento

em outros entes²⁷, prejudicando a eficiência e a equidade dos serviços públicos essenciais.

Com isso, ocorre a demora no atendimento ou a má prestação de serviço por sobrecarga. Esse exemplo vale para todas as demandas, uma vez que, como dito, o serviço público é uno; a Constituição Federal apenas descentralizou para melhorar a consecução do serviço. Entretanto, essa prática é recorrente, marcada pela ausência de critérios técnicos na tomada de decisões. Nesse contexto, é válido salientar que a origem do país está nos municípios. No entanto, é uma realidade contraditória, pois a União e os Estados possuem um corpo técnico jurídico consolidado, capaz de oferecer apoio e assessoria de forma eficiente evitando prejuízos e com capacidade promover a implementação de políticas, contrário do que ocorre nos municípios.

1.5 A necessidade de modernização dos Municípios (princípio da eficiência)

A modernização da administração pública, conforme discutido em diversos trabalhos acadêmicos, é intrinsecamente ligada à necessidade de uma gestão eficiente que atenda aos objetivos fundamentais da Constituição. A eficiência, como um dos princípios basilares da administração pública, é garantia de qualidade dos serviços prestados à população, sendo um direito fundamental dos cidadãos.

Além disso, a implementação do princípio da eficiência na administração pública é vista como um caminho para alcançar resultados positivos e satisfatórios para a sociedade. Portanto, a falta de atualização e a aderência a práticas obsoletas podem, de fato, levar a gestão pública à ineficiência operacional, atrasando o seu desenvolvimento e aplicação de recursos.

A descentralização administrativa é essencial para a solidez dos serviços públicos, porém os Municípios precisam exercer plenamente sua autonomia, de forma que o sistema jurídico assegure a correta aplicação das políticas públicas e dos recursos destinados ao desenvolvimento. Além disso, é fundamental promover a capacitação dos gestores locais e a participação ativa da comunidade nas decisões, garantindo o desenvolvimento e uma gestão compartilhada entre a vontade dos governantes e os anseios dos cidadãos.

²⁷ FLESCHE, Carla Machado. A submissão da Administração Pública ao princípio da eficiência visando à satisfatória consecução de seus fins. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 45, p. 211-238, 2015.

No entanto, na prática, os Municípios, equidistantes da União e dos Estados, tendem a se organizar sem a observância dos princípios constitucionais. Nesse contexto, é pertinente citar que a Constituição de 1988 conferiu aos municípios a capacidade de auto-organização, legislação sobre assuntos de interesse local e autonomia para instituir e arrecadar tributos, entre outras competências, visando à promoção do ordenamento territorial e à proteção do patrimônio histórico-cultural local. Nesse passo é imprescindível uma conjugação de esforços para que os três entes federativos possam de fato permitir ao cidadão uma vida digna.²⁸

Nessa construção, os parâmetros legais devem ser ajustados a fim de atender a população. Evidencia-se, nesse contexto, que, na discussão do constituinte de 1987, os Municípios necessitavam de amparo para melhorar a vida do cidadão, então foram criadas prerrogativas e competência para eles dentro do cenário nacional. No entanto, passados 35 anos da promulgação da Constituição Federal, a sociedade cobra suas responsabilidades, Com Isto, exigindo gestores com melhores qualificações e, acima de tudo, eficiência com a coisa pública.

Nesse aspecto, destaca-se que os Municípios gozam de posição isonômica em relação à União e aos Estados-membros, pois possuem competências próprias, sem necessidade de autorização ou intermediário para delimitar sua receita, limites de gastos, contratação de pessoal.

Para tanto, o Poder Legislativo Municipal deve legislar criando a sua Lei Orgânica, orientado pelos princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual. Toda estrutura administrativa consta na Lei Orgânica, a qual deve simetria aos ditames democráticos e, necessariamente, a valorização da pessoa humana.

Nessa parcela de importância assumida pelo Município, o auxílio técnico pode ser o diferencial. Congrega-se esforço para pontuar que um ente público que se utilizar dos pilares republicados da moralidade, impessoalidade, probidade com a coisa pública certamente terá um retorno social mais atrativo a sua população.

Sob esse prisma, o 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil nos auxilia a demonstrar a necessidade do advogado público para os Municípios. Esse levantamento foi realizado entre 2016 a 2018, fazendo paralelo entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o número de Habitantes, a renda *per capita*, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e arrecadação própria dos entes.

²⁸ PORTELLA, André Alves; MACHADO, Luana Braga. O Estado brasileiro, sua organização político-administrativa e o financiamento público dos direitos fundamentais. análise aplicada ao financiamento da saúde na região do recôncavo da Bahia. **Revista Quaestio Iuris**, v. 11, n. 3, p. 1632-1652, 2018.

A pesquisa foi uma iniciativa da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM)²⁹. Esses dados foram coletados por meio de formulários enviados aos Municípios, coletados no Tribunal de Contas da União (TCU), nos Tribunais de Contas dos Estados TCEs e no portal de transparência dos órgãos municipais. O resultado da pesquisa está disponível no editorial publicado pela *Revista Fórum* e parametriza uma realidade ainda desconhecida das instituições brasileiras, que será estudada nos capítulos seguintes.

No mesmo sentido, reforçando a ideia da necessidade de modernização dos Municípios, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou um relatório que apresenta o IDH dos países. O Brasil sofreu sua segunda queda consecutiva. A taxa global também diminuiu por dois anos seguidos, fato inédito desde o início da série histórica, em 1990. Com um IDH de 0,754, o Brasil está na 87ª posição no *ranking* de desenvolvimento entre 191 países.³⁰

Diante desse cenário, nota-se a necessidade de evolução administrativa dos entes públicos municipais, visto que o foco principal, tanto no Diagnóstico da Advocacia Pública quanto no do Programa das Nações Unidas, é medir os índices de Saúde, educação e renda, áreas em que o país ainda apresenta índices baixos.

Desse modo, condensar a vontade do gestor priorizando e resguardando a legalidade de todos os atos é essencial para assegurar a transparência e a eficiência administrativa. Desenvolve-se desse raciocínio a necessidade de um órgão que maximaliza a vontade do gestor dentro da lei, bem como controla a legalidade, combate a corrupção na raiz, previne desvios e malfeitos, economiza recursos públicos, combate a sonegação e defende o interesse público.

A partir desse panorama, é possível construir a narrativa estrutural da carreira no Município. Primeiramente, ele não substitui a vontade política, não decide pelo gestor e muito menos engessa a Administração, apenas atesta legalidade aos atos públicos.

No que diz respeito à legalidade da administração, o art. 5º, *caput* e inciso II, estabelece o princípio da legalidade, enquanto o art. 37, *caput*, dispõe não apenas

²⁹ ANPM. Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais. **Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos (SP) afasta procuradores municipais de seus cargos**. Brasília-DF, 10 ago. 2018. Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/prefeitura-de-ferraz-de-vasconcelos-sp-afasta-procuradores-municipais-de-seus-cargos>. Acesso em: 23 maio 2024.

³⁰ PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Tempos incertos, vidas instáveis: A construir o nosso futuro num mundo em transformação. New York, NY: PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 05 maio 2022.

sobre o princípio da legalidade administrativa, mas também sobre os princípios da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência da Administração Pública.³¹

Nesse sentido, pontuar que a Advocacia Pública se constituiu como responsável por prestar assessoria e consultoria aos gestores é retórico. A observância feita é acerca da redação do art. 131, CF, no que se refere ao contexto da carreira apenas na União e nos Estados.

Desse modo, a ausência foi um ajuste necessário à época, levando em consideração os entes públicos municipais, na qual a interpretação sistemática ajuda a compreender a redação. Nesse formato inseriu nas atividades institucionalizadas pelos artigos 127 a 135 da Carta da República, ao lado do Ministério Público e da Defensoria Pública, imprescindíveis ao desempenho da atividade jurisdicional, conquanto fazendo referência apenas ao cenário da União e Estado.

Dessa forma, a Constituição Federal não obriga a criação desse cargo no município, mas também não impede sua implantação. Merece destaque a decisão no Recurso Extraordinário nº 1.156.016, na qual o STF se manifesta no caso concreto no qual o Estado de São Paulo impunha obrigatoriedade da instituição das Procuradorias nos Municípios. Sobre esse preceito trago parte do julgado, *in verbis*:

[...] não vejo impedimento para a terceirização de serviços jurídicos pelo ente municipal, ainda em sede de cobrança de dívida ativa do Município, uma vez que as normas dos artigos 131 e 132 da CF/88 têm sua aplicação restrita a Estados e União Federal, sendo cediço que não são normas de repetição obrigatória na federação brasileira, que, como se sabe é assimétrica.³²

A decisão do STF de 2018 traz como razão de decidir a autonomia e capacidade financeira dos Municípios. Desse modo, a criação de Procuradorias Municipais é opcional, pelo texto expresso na Constituição e pelo pronunciamento do STF. *A contrário sensu*, a defesa jurídica do ente público é imprescindível, sendo,

³¹ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

³² EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 893.694/MG**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 21 out. 2016. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJe, 17 nov. 2016).

desse modo, justificável, pelo critério da capacidade econômica e organicidade, a possibilidade de contratação de advogados privados para o desempenho da função.

Sob esse prisma, merece destaque que a participação de advogados privados no desempenho da função não descaracteriza a função, visto que, quando provisionado do *múnus público*, é considerado servidor público em toda acepção do termo, desde que com caráter personalíssimo.

Nesse contexto, a Advocacia Pública definida constitucionalmente como uma função essencial à Justiça (arts. 131 e 132) se estende aos Municípios? É factível que os princípios preordenados na CF, para Estados/DF e União são os mesmos a todos os entes, mas não existe previsão para sua instituição³³.

Nesse contexto social, a ausência na formalização das procuradorias é nosso debate. Nesse enredo, carece compreender a noção da Função Essencial à Justiça, assim como os princípios aplicados à Advocacia-Geral da União (AGU) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), com distinção ao Ministério Público e à Defensoria Pública, para formatar uma resposta prática e usual.

³³ RIGOLIN, Ivan Barbosa. STF: Município não precisa ter procuradoria jurídica. **IBEDAFT**, São Paulo, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://ibedaft.com.br/producao-tecnica/artigos/97-stf-municipio-nao-precisa-ter-procuradoria-juridica.html>. Acesso em: 05 maio 2024.

2 ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA

A disposição contida no texto Constitucional, capítulo IV, trata das Funções essenciais à Justiça. Topograficamente está logo abaixo dos poderes Constituídos: Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, nessa ordem. Estão inseridas como funções essenciais: o Ministério Público, Defensoria, Advocacia Pública e Advocacia.

Didaticamente, faz-se necessário contextualizar a natureza jurídica desse tema. Qual a funcionalidade pensada pelo Constituinte ao inserir esse capítulo na norma reguladora do Estado, para assim, entender sua função e compreender a finalidade atribuída a estas carreiras.

Para a compreensão, além de retornamos ao primeiro capítulo, no qual explicitou a vivência tumultuada do período ditatorial. É imperativo lembrar o contexto mundial das guerras mundiais (1914-1918) e 1939-1945), justifica-se desse enredo o surgimento os regimes ditatoriais dentro do próprio Estado, no caso, fascista na Itália e nazismo na Alemanha, ou seja, apenas os freios e contrapesos não foram suficientes para limitar os excessos em um contexto nacional.³⁴

Sob esse fundamento de expansão do controle estatal quis o constituinte instituir novas dimensões jurídicas. Vale frisar que sua natureza jurídica não é de quarto poder, mas de função essencial a regularidade do próprio Estado ou dos próprios poderes. Na lição de Moreira Neto, é um potencializador da democracia, visando notadamente à legalidade e à legitimidade do Poder Estatal na função precípua de cuidar da sociedade.

Nesse contexto, merece destaque a citação de Moreira Neto):

Hoje, mais importante que a ideia de órgão é a ideia de função. Quando o capítulo IV (do título IV da Constituição Federal de 1988) fala em funções essenciais à justiça, já está afinado com uma visão bastante moderna do que seja a redistribuição do poder do Estado. O poder do Estado é uno (isso já está na lição dos clássicos), é o próprio *Lowenstein*, um clássico, que acrescenta aos poderes tradicionais, enquanto funções, essa de controle. A função de controle, assim como as demais funções constitucionais, podem se agrupar ou não em complexos orgânicos. Essas novas funções estatais estão todas no título dos poderes do Estado e o primeiro título se refere ao estatuto da Nação; o segundo título, ao estatuto da sociedade; o terceiro, ao estatuto do Estado; e o quarto, ao estatuto do poder do Estado. É neste estatuto do poder do Estado, que

³⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

desponta a quadripartição: três conservam a sua natureza orgânica, sistêmica, mas o quarto não; o quarto é repartido entre brigas distintas e unipessoais, para que possam atuar junto a todos os demais, com a maior flexibilidade possível. Então não conformam eles um quarto poder, mas, sem dúvida, um quarto tipo de atuação do Estado: uma atuação provocativa, sem a qual as demais não podem funcionar corretamente. Daí a essencialidade à justiça de todas as quatro funções.³⁵

Importa destacar que o fortalecimento dos Poderes Constituídos (Executivo, Judiciário e Legislativo), com competências definidas e uma estruturação ampla, facilita a organização do Estado. Todavia, o texto foi além: implementou os Tribunais de Contas e criou as instituições essenciais que permitem à sociedade maior participação e facilita a busca pelos direitos fundamentais. Por essa razão instituiu: Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública e Advocacia, como funções essenciais.

Destaca-se que essa é uma nova característica inovadora da Constituição de 1988, visto que ela não apenas instituiu os direitos e garantias fundamentais, mas criou esses mecanismos de efetividade. Nesse prisma, convém explanar as prerrogativas atribuídas as essas instituições, para justificá-las no texto Constitucional como funções essenciais à Justiça.

O Ministério Público (MP) está entre as principais instituições de consolidação na Democracia Brasileira. A carreira é regulada nacionalmente pela Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993). Sua função precípua é a regularidade da ordem e da lei (fiscal da lei), incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.³⁶ Sua atuação está compreendida pela atuação dos membros da União (Ministério Público da União), Estado (Ministério Público do Estado), com prerrogativa de carreira de Estado, autonomia e independência em relação aos demais Poderes. Sua área de atuação está definida no art. 129, CF, entre os quais merece destaque o inciso II, *in verbis*: “II- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

O poder fiscalizatório é bastante presente na atuação do MP. A possibilidade de solicitar abertura de Inquérito Civil para apuração de fraudes é uma das principais

³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Palestra. *In*: SÃO PAULO (Estado). Procuradoria-Geral. **Encontro Nacional de Valorização da Advocacia Pública**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado, n. 3, p. 26-36, 1994, p. 34.

³⁶ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

funções do órgão. Nesse contexto, importante citar a ação dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos), que foram criados no âmbito do Ministério Público Federal (MPF) por resolução do Conselho Superior em 2013. Sua efetiva implantação, porém, começou apenas em 2020. O modelo replica os bem sucedidos Gaecos que existem há mais de 25 anos nos Ministérios Públicos estaduais.

Os Gaecos são grupos permanentes prontos para auxiliar membros do MPF responsáveis por grandes casos e investigações complexas. São formados nas Procuradorias da República nos estados, a partir de critérios claros, com votação entre os procuradores locais.

Sua carreira é composta pelos promotores de justiça, que atuam em primeiro grau jurisdição e os procuradores de Justiça em segundo grau. O ingresso é feito por concurso público de provas e provas e títulos, com participação da OAB em todas as fases.

Ademais, desempenham suas funções com dependência funcional, ou sejam, têm ampla liberdade no exercício profissional, devendo obediência apenas à Constituição e às leis. Aos seus membros é garantida a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade salarial, após o estágio probatório de dois anos. Todas essas prerrogativas inseridas no texto constitucional têm o condão de afastar quaisquer interferências dos demais poderes na função desempenhada.

Outra importante estrutura de carreira que compõe as funções essenciais à Justiça é a Defensoria Pública. Assim como o MP, sua estrutura é institucionalizada na União e Estados, com seus respectivos membros. A sua atuação abrange os hipossuficientes que necessitem de auxílio para alcançar a efetividades de seus direitos sociais.

Convém registrar que, com a Emenda Constitucional 45/2004, foi assegurada autonomia e independência financeira à Defensoria Pública. Desse modo, assim como MP, seu orçamento e diretrizes administrativas são geridos pelo próprio órgão.

A carreira é regida pela Lei Complementar Federal nº 80, de 1994, que organiza a instituição e estabelece normas gerais para a sua organização nos Estados.

Aos membros da carreira são assegurados independência funcional no exercício profissional, e seu ingresso é realizado por concurso público, sendo

vedada a advocacia privada. Ademais, gozam das garantias da inamovibilidade, salvo no caso de remoção compulsória e da irredutibilidade de subsídios.

Existe uma enorme identidade entre as carreiras do Ministério Público e da Defensoria Pública. A principal delas se insere no contexto de dispor de sua autonomia administrativa, financeira e funcional, em que se distanciam de influências externas que possam atrapalhar o desempenho de suas funções, devendo obediência apenas à Constituição e às leis.

Outro importante diferencial para aprimoramento e eficiência das carreiras citadas é o ingresso por concurso público. A forma de entrada por concurso é fundamentada no princípio da impessoalidade e da meritocracia. Esse formato privilegia os melhores candidatos e serve para solidificar a eficiência no desempenho da função.

Desse modo, essas funções contribuem para o aprimoramento da nossa democracia e efetividade das normas constitucionais. O Ministério Público no interesse da sociedade e a Defensoria Pública dos hipossuficientes.

Seguindo a contextualização da pesquisa, é salutar a observação no que concerne à Advocacia e à Advocacia Pública. O advogado no Brasil tem um respaldo jurídico imensurável sua função nos termos da Constituição é indispensável a administração da justiça.³⁷ Esse sentido é justificável, pois o Poder judiciário é inerte e só se manifesta se provocado, e essa responsabilidade funcional foi agraciada aos advogados.

Ao advogado foi dado o direito de postular em nome próprio para defender o direito alheio. Salvo pouquíssimas exceções, a figura do advogado é indispensável para promoção social e a justiça como resposta do Estado-Juiz.³⁸ A carreira não se amolda ao vínculo Estatal como as anteriores; no entanto, é considerada como *múnus público* e exerce função social. Sua função precípua é intermediar o direito das partes e o juiz. A principal característica atribuída a essa função é a inviolabilidade de seus atos e manifestações no exercício profissional, nos limites da lei.

A profissão de Advogado é regida pela Lei 8.906/1994, que estabelece as normas para sua organização. A figura do advogado é indispensável ao ordenamento jurídico brasileiro, como demonstra a CF, que, no art. 103, § 4º,

³⁷ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

³⁸ MAMEDE, Gladston. **A advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil**. 3. ed., rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2008.

reconhece o Conselho Federal da OAB como legitimado a propor ADIs e ADCs, em virtude da relevância da profissão no país. Essa importância se manifesta também na representação processual, prevista no art. 103, CPC.

Recorda-se que o papel do advogado, independentemente de ser privado ou público, é função essencial à Justiça. A advocacia, ao ser considerada um serviço público, assume um papel fundamental no sistema de justiça. Ela atua como um elo essencial entre o poder judiciário e o cidadão, não apenas representando os interesses de seus clientes, mas também contribuindo para a realização da Justiça.

Nessa perspectiva, o advogado é um intermediário qualificado que orienta, aconselha e defende, sempre com o objetivo de alcançar a justiça nas decisões judiciais. Além disso, a advocacia desempenha um papel consultivo, oferecendo suporte legal preventivo e estratégico, o que é imprescindível para a manutenção da ordem jurídica e a proteção dos direitos fundamentais. Portanto, a advocacia, mais do que uma profissão, é uma missão pública de extrema relevância para a sociedade, na medida em que contribui ativamente para a consolidação dos valores democráticos e a efetivação do princípio da justiça.

Feitas as análises necessárias das demais carreiras, merece destaque o espaço dado na Constituição à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias de Estado.

2.1 Advocacia-Geral da União e Procuradorias de Estado na Constituição de 1988

A Advocacia-Geral desempenha um papel relevante na defesa dos interesses coletivos, representando a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É importante notar que o advogado público mantém a essência da advocacia, com a designação *público* indicando sua responsabilidade especial perante os entes que representa. No exercício de suas funções, os advogados públicos seguem as leis específicas de suas carreiras, como também as normas estabelecidas pelo Estatuto da OAB, reafirmando a importância vital da Advocacia Pública, conforme destacado pela Constituição Federal de 1988.

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

Art. 3º [...]

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos

Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.³⁹

O art. 6º desse mesmo diploma (EOAB) esclarece que não há qualquer relação de hierarquia ou de subordinação entre advogados (públicos ou privados e defensores públicos), magistrados e membros do Ministério Público. Assim, muito embora nem sempre haja equiparação entre essas carreiras – principalmente no que concerne aos vencimentos –, todos são igualmente indispensáveis à administração da justiça.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), as funções que eram anteriormente atribuídas ao Ministério Público, englobando tanto a defesa dos interesses da sociedade quanto do Estado, foram divididas em duas carreiras distintas: a) promotor de justiça; b) procuradores, seguindo o modelo preconizado na Itália.⁴⁰

Decorrente dessa institucionalização consagrada na Lei Maior, a Advocacia Pública passou a ser permanente e a desempenhar papel singular no fortalecimento da democracia brasileira, posto que sua atuação reflete no controle preventivo de atos desviantes, fornecendo suporte jurídico aos administradores para execução dos atos administrativos.⁴¹

Nesse cenário, dentro do arcabouço legal brasileiro, para proteger o patrimônio e garantir a legalidade dos atos da Administração Pública, conforme o artigo 131 da Constituição Federal, foi instituída a Advocacia-Geral da União. É o órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Executivo, liderado pelo Advogado-Geral da União.

A Advocacia da União é regulamentada pela Lei Complementar nº 73, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União, de modo a agregar as inúmeras funções desempenhadas na estrutura administrativa do Poder Executivo.⁴² Ademais, nos termos da Constituição, os membros da carreira são selecionados por meio de concurso público de provas e títulos.

³⁹ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

⁴⁰ MADUREIRA, Cláudio Penedo. A instituição de procuradorias municipais como imposição constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, v. 9, n. 16, p. 211-241, jan./jul. 2017.

⁴¹ CHEHIN, Soraya Santucci; MARTINS, Ricardo Marcondes. **Advocacia pública: Advocacia de estado e advocacia de governo. Advocacia pública contemporânea: desafios da defesa do Estado.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

⁴² NUSDEO, Marcos Fábio de Oliveira. Advocacia Pública como função essencial à justiça. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia Pública contemporânea: desafios da defesa do Estado.** Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 165-184.

A carreira é composta pelos Advogados da União, responsáveis pela defesa e consultoria da Administração Direta Federal, os Procuradores da Fazenda Nacional (PFN), responsáveis pela defesa e consultoria tributária da União, a Procuradoria Federal (PF), que responde pela advocacia das autarquias, fundações, universidades e agências, e a Procuradoria do Banco Central, que é a advocacia do Banco Central do Brasil.

A sua função é representar a União, tanto na esfera judicial como no contexto administrativo. Nesse contexto, merece destaque que todos os Poderes Constituídos são representados pela AGU. De igual modo, inseriu-se na sua competência constitucional a assessoria e consultoria do Poder Executivo.

Não obstante esteja a Advocacia-Geral da União em capítulo próprio, o texto Constitucional vinculou de forma indireta a função ao Poder Executivo. É o que se extrai do art. 131, § 1º, CF, que remete ao chefe da carreira, sendo, pois, nomeado livremente pelo Presidente da República, dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar 73/93, no seu art. 28, II, buscou dar supedâneo a essa vinculação, na qual dispõe que os advogados públicos federais (Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacionais e Procuradores Federais) não podem contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica expedida pelo chefe, Advogado-Geral da União, nomeado pelo Presidente da República.

Desse modo, diferentemente das demais classes, existe limitação de ordem administrativa e funcional para carreira da AGU. No entanto, respeitada a vontade de legislador constituinte, essa formalidade não retira da função a sua importância no cenário democrático.

Similarmente, o artigo 132 define a organização da Advocacia Pública nos Estados e no Distrito Federal, destacando a carreira dos Procuradores, responsáveis pela representação judicial e consultoria jurídica, também recrutados por meio de concurso.

Cabe destaque que a CRFB/88 não dispõe sobre a necessidade de Lei Federal para organizar as carreiras das Procuradorias dos Estado e Distrito Federal, ao contrário do que acontece na União. Desse modo, as Constituições Estaduais são responsáveis por dispor da organização de seus representantes.

Importante acentuar que a escolha do chefe da carreira é definida por cada CE. Sob essa discricionariedade, houve discussão acerca da simetria entre o cargo

nomeado por livre provimento na União e a exigência que seja o chefe da carreira pertencente ao órgão, como dispõem algumas constituições estaduais para chefiar o órgão estatal. Diante disso, o STF já se manifestou em mais de uma oportunidade, dispondo que cada ente federativo pode dispor acerca do chefe da carreira.⁴³

No âmbito da União, a Constituição Federal tornou facultativa a nomeação por livre nomeação. Já nos Estados, não houve vedação à exigência de que os cargos em comissão sejam ocupados por servidores de carreira, como demonstram os julgados mencionados.

Feitas essas anotações acerca das funções essenciais à justiça, é necessária a observância quanto ao tema que causa discussão no contexto federativo: trata-se da representatividade judicial e extrajudicial nos Municípios brasileiros.

2.2 Advocacia Pública no Contexto Municipal (Procuradorias Municipais)

Para além da folha de papel, como reluz Ferdinand Lassalle⁴⁴, a Constituição de 88 necessita da funcionalidade dos entes em cooperação. Sob esse prisma discutido no item 1.2, é reforçado por Fernandes⁴⁵, que ratifica a compreensão do art. 1º, *caput*, da CRFB/88, que elevou expressamente a posição do Município como ente da Federação, estando no mesmo nível hierárquico de Estados e Distrito Federal.

Sobre esse prisma, Sahara⁴⁶ dispõe que os entes federados, incluídos os municípios, gozam de igualdade jurídica, com fulcro no art. 18, CRFB/88. De modo que a cada ente é reservado um campo de competência, estando os municípios, conforme previsão constitucional, incumbidos dos interesses de âmbito local, pois estão mais próximos dos cidadãos.

Logo, no contexto de representação jurídica, seria prudente seguir o modelo constitucional da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do

⁴³ ADIs nº 2.820 e 3.056, respectivamente do Estado de Espírito Santo e Rio Grande do Norte, pela Constitucionalidade de normas que disponham de procuradores da carreira como Chefe das Procuradorias Geras do Estado.

⁴⁴ LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. v. 1, 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

⁴⁵ FERNANDES, Márcio Silva. **Isonomia entre entes federados**. Brasília-DF; Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13056>. Acesso em: 05 maio 2022.

⁴⁶ SAHARA, Ricardo. Advocacia Pública: Função típica de estado na defesa da res pública. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia Pública contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 185-206.

Distrito Federal.⁴⁷ Convém ressaltar que, embora não haja previsão constitucional expressa sobre as procuradorias no âmbito municipal, o Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu, no seu art. 182, inserido no Título VI, que cabe à Advocacia Pública a defesa dos interesses públicos dos entes federativos, incluídos os municípios.⁴⁸

Nessa perspectiva, a incumbência da defesa dos entes públicos municipais tornou-se uma discussão sob a ótica institucional. Importa descrever que, mesmo antes da Constituição, já existiam algumas PGMs, como a Procuradoria de Campo Grande, instituída por força da Lei Municipal 2.225/1985, assim como, a Procuradoria Geral do Município de São Paulo (PGM), criada pela Lei 10.182, de 30 de outubro de 1986, naquele momento como parte da Secretaria dos Negócios Jurídicos.

No entanto, com a consolidação dos municípios como ente federativo e diante do silêncio eloquente na CF de 88, surge a questão de como seria possível instituir essa carreira, considerando o princípio da reserva legal ou, mais amplamente, o princípio Constitucional. Nesse contexto, a praxe administrativa resolveu admitir interpretação sistemática ao texto Constitucional, de modo a permitir a defesa instituindo procuradorias por leis ordinárias ou contratando advogados privados para o desempenho da função.

Nesse desiderato, o entendimento *a contrario sensu* não impede a sua instituição, apenas não obriga sua criação. É fato que a Constituição Federal estabelece princípios que preconizam a organização municipal de acordo com a estrutura federativa do país.⁴⁹

Assim, a instituição de uma procuradoria municipal é um ato que manifesta a autonomia política e administrativa do município, conforme os parâmetros definidos pela Constituição Federal. A implementação de um corpo jurídico interno é um

⁴⁷ MADUREIRA, Claudio Penedo. A instituição de procuradorias municipais como imposição constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, v. 9, n. 16, p. 211-241, jan./jul. 2017; DUTRA, Raphael Vasconcelos. As procuraturas municipais na Constituição da República e a necessidade de aperfeiçoamento do texto constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, v. 9, n. 16, p. 243-279, jan./jun. 2017; NUSDEO, Marcos Fábio de Oliveira. Advocacia Pública como função essencial à justiça. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia Pública contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 165-184.

⁴⁸ FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; SOUSA, Ana Beatriz Getelina. **A implementação da advocacia pública como função essencial à justiça nos municípios brasileiros**. Curitiba: CRV, 2021.

⁴⁹ SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. **Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

reflexo das necessidades específicas e das características distintas de cada localidade, levando em conta fatores como a quantidade de litígios, a complexidade das questões legais e os recursos financeiros disponíveis.

Nessa perspectiva, a presença ou não de uma procuradoria municipal é uma escolha político-administrativa. Todavia, a criação de Procuradorias Municipais se enquadra nos preceitos do federalismo brasileiro, podendo, com isso, representar um avanço democrático dos direitos. Esse desiderato é perceptível na atuação da AGU e PGEs, os quais personificam a figura do Estado, promovendo a igualdade, a justiça social e a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição.⁵⁰

Desse modo, destaca-se daí a importância da advocacia pública no cenário municipal. Atuando como uma entidade de direcionamento e aconselhamento legal para as entidades administrativas públicas, ela está intrinsecamente ligada aos princípios constitucionais de legalidade, ética, neutralidade, transparência e eficácia.

Sempre importante destacar que “a atuação do advogado público não está limitada à representação do município em Juízo. O papel da Procuradoria Municipal pode e deve ser preventivo, pois é dela a missão constitucional de controle de legalidade mediante a atividade consultivo-preventiva”⁵¹.

Destaca-se, desse modo, a relevância do trabalho preventivo sobre o contencioso, pois a razão de existir do primeiro está justamente em evitar a ocorrência do segundo, que é demasiado oneroso aos cofres públicos. Com efeito, quando o constituinte previu dentre as atribuições da advocacia pública a consultoria, não o fez com outro objetivo senão assegurar que a atividade administrativa se realize em estrita legalidade e, por consequência, evite litígios.

A complexidade das relações jurídicas e o papel do Estado como litigante são destacados por Farias e Rosenvald⁵², ao afirmarem que “as questões jurídicas que chegam ao âmbito judicial representam verdadeiros desafios no vasto universo das relações jurídicas”. Além disso, a subversão da lógica processual é criticada por Barroso⁵³, que aponta como isso tem sido um obstáculo para a efetivação das

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ CORRÊA, Rafael Gomes; MARTINS, Maria Carolina; PELOSINI, Ortiz. Advocacia pública municipal é fundamental. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 01 jul. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jul-01/advocacia-publica-municipal-fundamental-aplicacao-justica/>. Acesso em: 08 abr. 2022.

⁵² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. v. 5. Salvador: Juspodivm, 2017.

⁵³ BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O papel criativo dos tribunais: técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. In: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado *et al.* **Estudos de direito processual em homenagem a Paulo Cezar Pinheiro Carneiro**. Rio de Janeiro: GZ, 2019, p. 701-729.

políticas públicas. Essa perspectiva é reforçada pelos dados do Conselho Nacional de Justiça⁵⁴, que identifica o Estado como um dos maiores litigantes do país, evidenciando a necessidade de reformas para agilizar o processo judicial e melhorar a administração pública.

Logo, se não é possível evitar todo e qualquer litígio, tampouco que deságuem no Judiciário – hipótese em que estará a Administração aparelhada de agentes qualificados para a defesa judicial –, o papel do advogado público, sobretudo daqueles com poder de direção é trabalhar constantemente e preventivamente para minimizar referidas contingências.

Portanto, a efetivação da função essencial do advogado público depende de uma nova consciência e alteração de comportamento. Essas mudanças surgirão apenas quando a sociedade e os administradores entenderem claramente a extensão das responsabilidades que o legislador originário lhes atribuiu. É importante evitar o erro de confundir a advocacia pública com a privada. A falta de compreensão das diferenças entre as duas pode levar à falsa noção de que defender os interesses do governo significa litigar até as últimas consequências, judicial ou extrajudicialmente, aproveitando-se dos benefícios do prolongamento do processo.

O papel do advogado público transcende a mera representação de interesses privados, focando-se na defesa do bem comum tutelado pelo Estado. Frequentemente, esse profissional se depara com o desafio de que os interesses da administração nem sempre se alinham com os interesses públicos. Contrariamente à crença popular, o bem-estar coletivo não é inerentemente sinônimo dos objetivos da administração estatal. O interesse público autêntico está vinculado aos beneficiários das políticas administrativas, e não apenas às autoridades que as executam.

Teoricamente, essa é a noção da carreira da advocacia pública municipal. No entanto, importa descrever e apresentar os pormenores que envolve a celeuma criada pela ausência do vocábulo *procuradores municipais* na Constituição.

2.3 Dimensão Jurídica da Advocacia Pública Municipal

É com essa ótica que se busca nessa seção do capítulo empreender esforços para entender o funcionamento das Procuradorias Municipais pelo país.

⁵⁴ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Grandes litigantes**. Brasília-DF: CNJ, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

Como se sabe o termo *Advocacia Pública* contido na Constituição Federal só inclui os órgãos da Advocacia-Geral da União e as Procuradorias Estaduais e do DF.

Nesse raciocínio, as Procuradorias Municipais estariam excluídas das funções essenciais à Justiça. A lógica gramatical é por essa afirmação, no entanto, qual é a exegese jurídica? Nesse enredo partindo, das noções jurídicas e das funções desempenhadas pela carreira no cenário municipal, é possível compará-las para encontrar o ponto de equilíbrio entre a ausência no texto constitucional e a função desempenhada.

Nesse propósito, é necessário permitir ao advogado instituído na função de procurador municipal munir-se das prerrogativas da Advocacia Pública. No entanto, a realidade administrativa envolve uma série de situações que merecem ser abordadas no contexto da defesa dos municípios.

A primeira situação se refere aos municípios sem procuradoria constituída, a defesa do ente público realizada por intermédio de escritório de advocacia. Essa situação é incoerente inclusive com as prerrogativas da fazenda pública, com prazos em dobro, não decretação de revelia, pois compreende não existir a personalização do servidor público munido da função estatal.

A segunda se refere a municípios sem a instituição de procuradorias, defesa realizada por advogados contratados por contrato administrativo ou nomeados a cargo comissionados. Nesse caso, existe a personificação do Estado no servidor, embora o vínculo empregatício seja precário. Aqui as prerrogativas processuais são equivalentes ao cargo instituído por carreira; no entanto, sem a percepção de honorários sucumbenciais.

A terceira se refere à constituição por lei municipal, podendo ser ordinária ou complementar, da carreira do cargo de procurador municipal. Nesse caso, todas as prerrogativas atinentes aos cargos da Advocacia-Geral da União e Procuradores do Estado são extensivas ao ente municipal.

Uma quarta possibilidade é a representação realizada por Associações de Representações de Município. Uma novidade foi introduzida pela CPC, art. 75, II, e implementada pela Lei Federal nº 14,341/2022. No entanto, essa representação só tem interesse em casos de interesses comuns dos Municípios, sendo vedada em questões representação de cunho especial ou individual, o que se difere do contexto estudado.

Apresentadas as opções existentes no cenário brasileiro, é importante contextualizá-las pelos parâmetros firmados pelo STF. A primeira abordagem reflete

que, sob o silêncio do texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento firmado que, pela sistemática inserida na Constituição, a existência de Procuradorias Municipais é faculdade dos Municípios, não havendo obrigatoriedade de sua criação nos termos do art. 131 e 132, que tratam da matéria. Esse entendimento foi firmado aos longos dos anos, com o Plenário daquele colendo Tribunal confirmando essa orientação no Recurso Extraordinário (RE) nº 225.777, julgado em 2011, e posteriormente reafirmado 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 reiterou posição similar.

Sob essa perspectiva, o entendimento está consolidado; desse modo, pela via judicial, não se altera o contexto. Por essa razão, é necessária a propositura de emenda à CF, a qual será objeto de estudo à frente.

No entanto, por via oblíqua, o SFT assentou entendimento no RE nº 663.696⁵⁵, equiparando a atuação das Procuradorias Municipais à função desempenhada pelas PGEs. Muito embora o objeto principal da ação fosse o parâmetro limite do teto remuneratório dos procuradores municipais, a razão do recurso acabou desincumbindo de envolver toda a estrutura da atuação dos Procuradores Municipais.

Dessa maneira, a ementa do acórdão dispõe de modo afirmativo que os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública. Em sua fundamentação, o Ministro Relator Dias Toffoli explica que a atuação em âmbito municipal em nada difere da representação dos procuradores de Estado. Ademais, evidencia no seu entender que os procuradores também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

Nessa perspectiva, esta pesquisa nem mais seria necessária, pois já haveria uma resposta ao problema da sua dimensão jurídica. Ocorre que, como dito, só nesse estudo observamos três hipóteses de representatividade nos municípios, além

⁵⁵ Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tema nº 510 da sistemática de repercussão geral. Teto remuneratório dos procuradores municipais. Embargos de declaração. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 37, XI (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003), e 132, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de considerar-se como teto remuneratório dos procuradores municipais o subsídio dos desembargadores do tribunal de justiça. **Tese:** 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.

da representação de fatos comuns aos Municípios feita por Associação de Representação nos termos da lei federal.

Desse modo, notadamente a orientação jurisprudencial não engloba todas as formas de contratações. Por oportuno, trago os dados que comprovam a incidência de mais de um tipo de representação municipal. Os índices a serem estudados foram publicados pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), na *Revista Fórum*, em 2018.

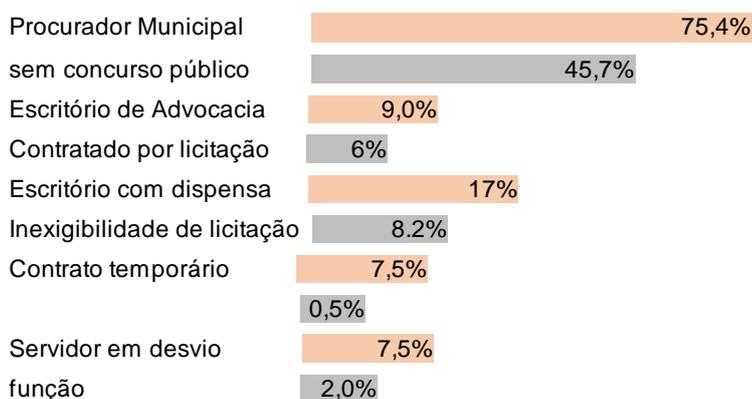
A pesquisa foi realizada no tipo *survey*, caracterizada pela coleta de dados universais essencialmente quantitativos acerca das Procuradorias Municipais. A forma de coleta foi realizada nos portais de transparência dos municípios, dados coletados no TCEs e TCMs, assim como por questionário enviado aos municípios brasileiros.

A amostragem foi realizada em 1.191 Municípios, divididos em três categorias: com procuradores concursados, com procuradores não concursados e uma amostragem de municípios com as duas formas de representatividade. A pesquisa foi realizada entre 18.04.2016 e 27.12.2016.

Cumprir observar que a pesquisa realizada pela ANPM é abrangente e inclui alguns dados que não foram objeto do nosso estudo. Dessa forma, iremos estudar os dados que referem à dimensão jurídica da Advocacia Pública Municipal, os quais estão nitidamente ligados não aos números que expressam a realidade da carreira, mas que refletem a forma de defesa do ente público municipal.

Assim, trago ao conhecimento e posterior análise a visão de como está estratificada a defesa jurídica/técnica dos entes municipais:

Funções de representação judicial, assessoramento e/ou consultoria jurídica, entre municípios com e sem concursado



Município sem procurador efetivo 
Município com procurador efetivo 

Fonte: Herkenhoff e Prates (2016).⁵⁶

A pesquisa levou em conta duas importantes abordagens: a primeira, de que não existe um único tipo de representatividade nos municípios brasileiros; a segunda, de que ainda é latente o percentual de regime de contratação precária no setor público. Além disso, verificou-se a diversidade de representatividade nesse cenário.

Interpretando a informação acima, é possível identificar que os Municípios onde há procuradores concursados possuem também contratos com escritório por inexigibilidade em 17%. Nos municípios sem procuradores concursados, o cargo em comissão é a principal forma de ingresso no serviço público, chegando a 75,5%.

Desse modo, é possível referir-se ao termo *Advocacia Pública* em qualquer forma de representatividade nos Municípios. Nessa lógica, a representação pode interferir no quesito processual e até material das prerrogativas inerentes ao sistema jurídico das procuradorias. São situações em que ainda não há definições na prática administrativa e muito menos na perspectiva funcional da advocacia pública municipal.

Contudo, sob esse enfoque é condicionante informar recente decisão do STF, que consiste em duas formas de representação no mesmo ente público municipal. Decidiu-se, no bojo da ADin nº 6.331, que o município tem autonomia para optar pela constituição do corpo jurídico de procuradores municipais. Todavia, a partir dessa instituição, o ingresso nos cargos de procuradores deve ser obrigatoriamente por intermédio de concurso.

A decisão reafirma seu posicionamento sobre a ausência de obrigatoriedade, mas agora veda dois regimes jurídicos vigentes no mesmo ente público. A decisão afirma que, a partir da escolha do Órgão Procuradoria Municipal pela instituição, não pode haver concomitante contratação de terceiros estranhos ao ingresso por concurso público.

⁵⁶ *Apud* MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prater, 2017.

De igual modo, outro verbete que já defendia a mesma lógica faz referência à súmula da Comissão Nacional da Advocacia Pública do Conselho Federal da OAB. Vejamos:

Súmula 3 – A Advocacia Pública somente se vincula, direta e exclusivamente, ao órgão jurídico que ela integra, sendo inconstitucional qualquer outro tipo de subordinação.

Desse cenário, resume-se que no Brasil existem Municípios com variadas formas de representação. Por conseguinte, O STF posicionou que não existe obrigatoriedade na instituição de uma carreira de procuradores municipais, mas em havendo, estes são considerados integrantes da carreira de Estado, ou seja, funções essenciais à Justiça, e por fim, não é possível a ver duplo regime jurídico de representação.

Lado outro, as demais representações podem ser tidas como órgão vinculado ao Governo de momento, com total subordinação hierárquica. Essa é inclusive a conceituação de *Advocacia de Governo*, uma vez que perdem a independência e a impessoalidade pelo vínculo de confiança, e não de mérito.

Ela difere da Advocacia de Estado, cujo ingresso é feito sob a égide do princípio do concurso público e, conforme reafirmado pelo STF, é considerada uma função essencial à Justiça. Portanto, possível afirmar que a dimensão da Advocacia Pública Municipal depende do modo de ingresso para auferir sua natureza jurídica dentro do sistema: se for por contratação precária, é classificada como advocacia de governo; lado outro, sendo realizado por concurso público, é classificada como Advocacia de Estado, inserida nas funções essenciais à Justiça.

Feita essa abordagem é importante conhecer a atuação da Advocacia Pública Municipal para avaliar a importância no cenário federativo. A Advocacia Pública comporta, em linhas iniciais, a orientação do administrador com a lei. Visa-se, pois, sempre o cumprimento das leis pelo Estado (princípio democrático), a fim de prestigiar os interesses primários em benefício da coletividade (políticas públicas sociais).

As atuações judicial e extrajudicial visam legitimar as ações do Estado com a finalidade de propiciar o cumprimento dos princípios constitucionais. Desse modo, vejamos a contextualização do exercício da advocacia local por setor administrativo.

a) Servidor Público

O exercício da função de advogado público é eminentemente técnico/jurídico. Sua importância surge do problema para solução, e daí nasce a

necessidade de ajustes administrativos. O Estado, como elemento organizacional, é dividido no sentido material e orgânico. O primeiro abrange os órgãos de governo, que exercem função política que estabelecem diretrizes, planos, programas e políticas públicas. Inserem-se nesse contexto as “atividades exercidas, sem se importar com quem exerce, ou seja, representa o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa. O conceito adota como referência a atividade (o que é realizado), não obrigatoriamente quem a exerce”⁵⁷.

No entanto, o que é relevante aqui é a função orgânica, que se refere a quem exerce, ou seja, às pessoas envolvidas. Trata-se do conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico reconhece como administração pública (critério formal de administração pública), independentemente da atividade que desempenhem.⁵⁸

Internamente a Advocacia Pública exerce o papel de fomentar o respeito e o cumprimento das normas que visam assegurar e resguardar o servidor público, sua qualidade de vida e seus direitos sociais. A atuação da Advocacia Pública é primordial para assegurar que as normas administrativas estejam alinhadas com a promoção de melhores salários, garantia do direito à aposentadoria, provisão de auxílios e benefícios assistenciais e a correta adequação das normas de saúde e segurança no ambiente de trabalho. Dessa forma, contribui significativamente para a justiça social e o bem-estar dos servidores públicos.

A consciência jurídica para evitar assédios morais, violência física e doenças ocupacionais está frequentemente ligada a um parecer ou uma recomendação jurídica. Embora possa parecer distante da realidade do dia a dia de um procurador, a responsabilidade social também deve ser considerada nas decisões que são tomadas ao longo de um requerimento.

A participação em um ato administrativo frequentemente se estende por uma cadeia de fatores muitas vezes não observados na prática. Positivamente ou negativamente, a opinião ou decisão influencia vidas e altera fatos, portanto esses atos devem ser realizados por aqueles que realmente detêm a capacidade e estão preparados para executá-los.

⁵⁷ PAULINO, Lincoln. Administração Pública em Sentido Objetivo (Material, Funcional) e Subjetivo (formal, Orgânico). **Conteúdo Jurídico**, Florianópolis, 16 set. 2020. <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/administracao-publica-em-sentido-objetivo-material-funcional-e-subjetivo-formal-orgânico/927125057>. Acesso em: 09 abr. 2022.

⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Na prática, a participação no contexto extrajudicial funciona por emissão de parecer. O parecer é a visão jurídica de uma situação ou fato, na qual há o condão de fazer a subsunção do fato à norma, acompanhado de uma opinião jurídica devidamente fundamentada pela lei, doutrina e jurisprudência.

A depender da situação, poderá ter três circunstâncias: I) Parecer-facultativo, que não decorre de obrigatoriedade legal, podendo ser dispensável nos autos de requerimento; II) Parecer-obrigatório, que decorre da imposição da lei que rege o processo administrativo; um exemplo clássico é o processo licitatório, em que a lei determina a inclusão do parecer jurídico sob pena de nulidade, embora seja facultativo ao administrador seguir a opinião contida; III) Parecer Vinculante, que vincula a administração pública em todos os seus termos e que, além de formalmente obrigatório, não existe discricionariedade na decisão a ser tomada.⁵⁹

Sob esse aspecto a advocacia pública consolida sua atuação nos requerimentos administrativos. De igual modo, na defesa judicial com as manifestações processuais regulares.

b) Processo licitatório

A modalidade de aquisição de bens e serviços da administração pública ao longo dos anos foi, sem dúvida, a principal preocupação de fiscalização do erário. Desvios, desfalques, erros, má-fé têm, inquestionavelmente, atrapalhando o desenvolvimento do país.

É comum ver nos noticiários informações sobre desvios de verbas públicas e a frequente ausência de punição para os agentes corruptos. Para se ter noção da gravidade, o país ocupa a 94ª posição no índice que avalia a percepção de integridade no setor público entre 180 países. O Brasil registrou 38 pontos no índice, sendo este o terceiro ano consecutivo de desempenho ruim, segundo a Transparência Internacional.

“O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) mede como especialistas e empresários enxergam a integridade do setor público nos 180 países pesquisados. A nota vai de 0 a 100, onde 0 significa ‘altamente corrupto’ e 100 significa ‘muito íntegro’”⁶⁰.

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁶⁰ CASTRO, Ana Paula; LIMA, Kevin. Brasil repete nota e mantém desempenho ruim em ranking que mede percepção sobre corrupção. **G1**, Brasília, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/31/brasil-repete-nota-e-mantem-desempenho-ruim-em-ranking-que-mede-percepcao-sobre-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 07 maio 2024.

Esses índices mostram como o setor público ainda carece de avanços por meio da promoção da transparência e do fortalecimento de instituições. A participação da advocacia pública converge para um aprimoramento de fiscalização. Destaca-se que a aquisição de bens e serviços, outrora regulamentada pela Lei nº 8.666/1993 e normas complementares, continha mecanismos de fiscalização.

Todavia, convém mencionar que a antiga lei foi revogada com grande expectativa pela Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/21, que entra em vigência integralmente a partir deste ano.

A nova ordem legal culmina com uma legislação moderna e visa à eficiência no setor público. De antemão, podemos aqui mencionar como exemplo o artigo 11º, parágrafo único, da nova Lei:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Dessa leitura, já se pode perceber que os órgãos e entidades públicas devem instituir sua política de governança, na qual devem implementar processos e estruturas, incluindo gestão de riscos e controles internos, para alcançar os objetivos de assegurar uma competição justa. É importante prevenir a aceitação de ofertas com valores excessivos ou irrealizáveis, bem como evitar o superfaturamento durante a realização dos contratos. Estimular a inovação e o desenvolvimento sustentável no país é também uma prioridade. Além disso, é essencial fomentar um ambiente de integridade e confiança, alinhar as contratações com o planejamento estratégico e a legislação orçamentária vigente, e buscar sempre eficiência e eficácia nas contratações públicas.

Nesse contexto, priorizando a regularidade dos atos públicos e, acima de tudo, acautelando a legalidade, inseriu inovações no que concerne ao papel do advogado público. Sob esse prisma merece destaque o previsto no artigo 53, *caput*, e § 4º, da Lei nº 14.133/2021:

De mais a mais, para além dos supramencionados artigos 10 e 53, diversas são as passagens em que o novo estatuto licitatório confere atribuições ao advogado público, tais como: prestar apoio à atuação do agente de contratação e equipe de apoio, bem como ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação dos fiscais e

gestores de contratos (artigo 8º, § 3º); auxiliar na elaboração de modelos de minutas de editais, termos de referência, contratos padronizados e documentos congêneres (artigo 19, IV); auxiliar o fiscal do contrato, dirimindo dúvidas e subsidiando-o com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (artigo 117, § 3º); promover análise jurídica prévia nos casos de declaração de inidoneidade (artigo 156, § 6º), desconsideração da personalidade jurídica (artigo 160) e reabilitação de licitante ou contratado (artigo 163, V); auxiliar a autoridade competente nos casos de impugnação a edital de licitação, pedidos de esclarecimentos e recursos (artigo 168, parágrafo único).⁶¹

As recentes mudanças nas atribuições destacam a importância da integração das unidades de assessoramento jurídico nas operações de fiscalização da administração pública. Essa nova função traz consigo prerrogativas e responsabilidades ampliadas, que incluem a análise e a interpretação da legislação, a consultoria em processos decisórios e a garantia de conformidade legal nas ações governamentais. Essas unidades tornam-se essenciais na promoção da transparência e na prevenção de irregularidades, contribuindo significativamente para a eficiência e a integridade do setor público:

[...] acesso irrestrito a documentos e informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aquelas classificadas como sigilosas, tornando-se corresponsável pela manutenção do sigilo (artigo 169, § 2º), adoção de providências necessárias para apuração das infrações administrativas detectadas, assim como remessa de cópias de documentos ao Ministério Público competente para apuração de ilícitos (artigo 169, § 3º, II).⁶²

Desse modo, à luz dos novos institutos criados vê-se a imprescindibilidade do advogado público. A construção de cenário que priorize a governança e o respeito aos princípios públicos só reforçam a importância da advocacia pública nos poderes constituídos, com a finalidade de se fazer cumprir as normas. A abrangente norma nacional respalda a Advocacia Pública da União e os Procuradores de Estados e do DF.

A Lei nº 14.133/2021 introduziu várias funções importantes para o órgão de assessoria jurídica, destacando-se as previstas nos artigos 10, 53 e 169, que sublinham a indispensabilidade da advocacia pública no âmbito municipal. Ademais,

⁶¹ LIMA, Thiago Pinheiro; CASTRO JUNIOR, Sergio de. Advocacia pública e seus desafios diante da nova Lei de Licitações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-31/lima-castro-jr-advocacia-publica-lei-licitacoes2/>. Acesso em: 09 abr. 2022.

⁶² LIMA, Thiago Pinheiro; CASTRO JUNIOR, Sergio de. Advocacia pública e seus desafios diante da nova Lei de Licitações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-31/lima-castro-jr-advocacia-publica-lei-licitacoes2/>. Acesso em: 09 abr. 2022.

é de compreender a dicção do artigo 7º, *caput* e inciso I, da Lei nº 14.133/2021, no capítulo IV “Dos Agentes Públicos”, que reforça a ideia da importância dos agentes efetivos, dispondo que caberá à autoridade competente “designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei”, os quais, preferencialmente, deverão ser “servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública”.

Nota-se que o título do referido capítulo, por si só, restringe a agentes públicos o desempenho das funções essenciais à execução da lei; não obstante, o artigo 7º, I, ainda prevê que, para tais tarefas, preferencialmente, não se deve admitir quaisquer agentes públicos (*v.g.*, comissionados), mas integrantes do quadro permanente da administração, estendendo tal comando ao órgão de assessoramento jurídico (artigo 7º, § 2º).

É importante enfatizar que essa legislação é fruto da consolidação das deliberações provenientes dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Essas instituições, que são pilares na fiscalização da administração pública, reconhecem a importância de solidificar a relação entre o servidor e o Estado, garantindo, assim, uma gestão mais estável e eficiente.

Conclui-se, portanto, que o conjunto de regras concebidas no contexto da Lei nº 14.133/2021 conduz à inafastável atuação da advocacia pública, inclusive na esfera municipal. O texto está em plena consonância com a dicção do artigo 182 Código de Processo Civil, quando prescreve que “Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos”, diretiva essa reforçada nos artigos 242, § 3º, e 269, § 3º, do mesmo ordenamento.

Ciente de que o agente político, por melhor gestor que possa ser, nem sempre é profundo conhecedor das normas jurídicas, cumpre ao advogado público, independentemente da esfera em que atue, exercer suas funções com destreza técnica, legitimidade e autonomia, de modo a desempenhar papel fundamental no controle prévio de legalidade dos atos de gestão e no fortalecimento das instituições democráticas.⁶³

⁶³ LIMA, Thiago Pinheiro; CASTRO JUNIOR, Sergio de. Advocacia pública e seus desafios diante da nova Lei de Licitações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-31/lima-castro-jr-advocacia-publica-lei-licitacoes2/>. Acesso em: 09 abr. 2022.

A legislação federal é enfática quanto à necessidade de atuação dos órgãos jurídicos nas três esferas de governo. Ademais, nota-se que, para promover um tratamento isonômico, a legislação destaca a importância da composição por agentes públicos de carreira. Assim como a reforma tributária, essa legislação maximaliza a necessidade do Estado, enquanto órgão democrático, de formalizar a atuação dos Municípios por meio de servidores de carreira.

É importante pontuar que em todas as fases do processo licitatório exige-se solicitação de parecer jurídico. Ademais, merece destaque que a própria lei impõe a obrigatoriedade do parecer do advogado público. Reside, portanto, aqui maior necessidade de resguardo ao erário; desse modo, é indispensável o parecer para atestar a legalidade e, acima de tudo, a aplicação da economicidade com verba pública.

c) Processo Legislativo

A produção legislativa é a arte de manejar as palavras para ajustá-las aos fatos, estabelecendo normas que não apenas devem regular o presente, mas também antecipar as ações do futuro. Assim, a técnica legislativa não pode ser considerada de forma isolada, pois exige um conhecimento profundo do contexto social, contábil, jurídico e, acima de tudo, humano. Em última análise, é a lei que organiza as relações sociais, comerciais e estruturais de um Estado, garantindo a coesão e a estabilidade da sociedade.

O país sempre produziu um volume considerável de leis, abrangendo uma vasta gama de assuntos. No entanto, frequentemente, essa produção falha em integrar de forma adequada a vontade do legislador – enquanto representante do povo – com a técnica jurídica e a clareza na redação.

As regras-matrizes advindas no texto constitucional devem ser o guia da técnica legislativa, sob pena de ser o texto expurgado do mundo jurídico.

As normas devem ser coerentes com a iniciativa, legitimidade e competência do ente público. Desse modo, evitam ser impugnadas no decorrer de sua existência pelas ações de controle legislativo. Ademais não devem servir de justificativa para ilícitos ou desarranjos institucionais.

O princípio da legalidade, em seu sentido amplo, deve convergir para a sustentação de um Estado Democrático e social. Nesse contexto, as normas não servem aos interesses exclusivos do administrador e, de igual modo, não podem

contrariar os princípios implícitos que norteiam o ordenamento jurídico. Portanto, dada essa necessidade, sua construção exige a participação de agentes habilitados, dotados de coerência administrativa e técnica, para garantir a legitimidade e efetividade de sua produção.

Aliás, vale registrar, por oportuno, recente alteração no Estatuto da OAB, que, por força da Lei nº 14.365, de 2 de junho de 2022, passou a contar com o artigo 2º-A, do seguinte teor: *“O advogado pode contribuir com o processo legislativo e com a elaboração de normas jurídicas, no âmbito dos Poderes da República”*.

É imperativo que os arranjos técnicos sejam projetados para beneficiar a sociedade como um todo, e não apenas os seus instituidores. No entanto, às vezes, as disposições legais são comprometidas pela falta de agentes comprometidos com o espírito republicano. Quando esses agentes estão vinculados a interesses políticos, acabam por distorcer as normas estabelecidas.

É do Poder Legislativo das diversas esferas da federação que se editam as leis que regulamentam os direitos fundamentais da vida humana, com destacado efeito prático. Leis mal elaboradas, por sua vez, impactarão negativamente nos indivíduos, com resultados jurídicos, econômicos e sociais maléficos, que respingam na atividade estatal, pois aquilo que não é bom para o indivíduo, regra geral, também não serve ao ente estatal.

Nesse aspecto não é outra alternativa o controle prévio e o auxílio desse órgão na consecução de tão importante ato administrativo. Nesse cenário, a importância não está apenas no que se refere à redação ou técnica formal do texto. A construção material e a convergência com a Constituição é, sem dúvida, o que se espera dos atos normativos. São necessários esses ajustes para evitar os controles concentrados e as inúmeras impugnações legislativas, o que faz com que o próprio judiciário se sobrecarregue, assim como os próprios profissionais da advocacia sejam obrigados a defender atos eivados de nulidades por falta de ajustes antes de sua aprovação.

Nesse contexto, merece destaque que desde 2015 a União mantém com o Poder Legislativo termo de cooperação para instalação do Escritório Avançado da Advocacia-Geral da União na Câmara dos Deputados. Isso reforça a importância de um ajuste prévio na elaboração das leis para evitar a aprovação de atos eivados de nulidades que possam prejudicar o bom andamento dos processos sociais, levando à proposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs).

O exercício de advocacia preventiva pelo advogado público no âmbito parlamentar deve ter o fito de propiciar a criação qualitativa do direito, para que as normas dali nascidas não sofram maiores impugnações ou, uma vez impugnadas, seja declarada a sua constitucionalidade, o que reforça a representatividade necessária para a estabilidade do Estado Democrático de Direito, amenizando a própria crise sofrida no atual contexto da federação brasileira. Uma advocacia voltada à defesa de interesses de Estado nas casas legislativas reforça a concretização de valores constitucionais pela via política e representativa.

A justificativa é plausível, pois evita incongruências que ridicularizam o sistema representativo do país. Não muito raramente, as produções legiferantes do país têm conteúdo incoerente com o Estado Democrático de Direito e ferem princípios básicos de civilidade. A implementação de leis específicas em cidades e estados brasileiros reflete a diversidade e a singularidade das necessidades locais.

A produção de leis requer não apenas a observância do clamor político e social, mas também a inteiração com os ditames do direito. É um espaço próprio para o exercício de conciliação entre o direito (juridicidade) e os campos fáticos da política, a ser mediado por uma advocacia preventiva no âmbito parlamentar, por meio do advogado público. Essa atuação concretiza a advocacia de Estado, ou seja, atua sem interesses próprios na resolução desses conflitos, visando alcançar tanto o interesse público primário quanto o secundário.

Portanto, é essencial que a Advocacia Pública mantenha sua integridade e coerência ao assegurar que as regras sejam aplicadas de maneira justa e equitativa, visando sempre ao interesse público.

d) Direito Urbanístico

O direito à moradia é disposto no texto constitucional nos termos do art. 6º, que regula os direitos sociais. De relevância ímpar foi atribuída competência material aos Municípios para sua execução. Nota-se que, como dito anteriormente, é nos municípios que as coisas acontecem, que o cidadão mora e é nesse espaço territorial que tudo se realiza.

Nesse cenário, o problema brasileiro é bastante complexo, visto que a população migrou da zona rural para as cidades de forma descontrolada. Desse modo, a questão da habitação tornou-se preocupação política e social. A falta de estrutura nas cidades foi afetada por essa migração desenfreada e desencadeou

invasões de terras públicas e privadas, aglomerações em locais indevidos, construções irregulares e surgimento de grandes favelas por todo país.

Sob esse prisma, vieram as legislações que buscam solucionar ou amenizar esse problema. O Estatuto da Cidade, no ano de 2001, é a lei de caráter nacional que estabelece as principais diretrizes, os princípios gerais de Direito Urbanístico, suas principais instituições e seus instrumentos para o planejamento, desenvolvimento e gestão das cidades no Brasil. Com o Estatuto da Cidade, o estudo do Direito Urbanístico adquiriu corpo e condições para ser desenvolvido cientificamente e ser objeto de estudos específicos de doutrina voltados à sua implementação.

É fundamental reconhecer que os municípios, conforme a Constituição, possuem autonomia legislativa, administrativa e material em questões de direito urbano. Compete-lhes organizar o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano, conforme estabelecido nos planos diretores obrigatórios para cidades com população superior a 20 mil habitantes. Os municípios desempenham papel salutar na execução da política de desenvolvimento urbano nacional, detendo as competências essenciais para efetivar o Direito Urbanístico.

O processo de urbanização desordenado tem sido um obstáculo para satisfazer as necessidades básicas da população, gerando diversos problemas socioambientais, como desemprego, criminalidade, favelização e poluição.

Embora os planos diretores e a legislação urbanística municipal devam aderir às diretrizes nacionais, a União também exerce função legislativa significativa, estabelecendo normas gerais de Direito Urbanístico. De modo, que servem como padrão mínimo para todos os municípios na formulação de seus planos diretores. Ademais, existem as leis estaduais complementares, como as voltadas para a proteção florestal, também são relevantes nesse contexto. Importante destacar que a Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 182 que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”⁶⁴.

Ademais, o Estatuto da Cidade visa ao ordenamento do espaço urbano justo, equilibrado e sustentável. Devendo toda a atividade econômica ser planejada pelo administrador público, observando os parâmetros ambientais de

⁶⁴ BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.

sustentabilidade, possibilitando o direito de conviver em sociedade, em que cada indivíduo tem a sua quota de participação no processo de planejamento urbano.

Nesse cenário, compete ao administrador público a obrigatoriedade de utilização dos instrumentos urbanísticos, econômicos, financeiros e tributários previstos em lei para execução das finalidades públicas. Nesse contexto, a figura da Advocacia Pública, mais uma vez, se depara com o cenário de conduzir o gestor ao trilho da legalidade. Nota-se, como dito anteriormente, que as diretrizes são orientações amplas e a decisão do gestor vai impulsionar sua cidade ao caminho do desenvolvimento ou surgimento de problemas de ocupação urbana.

Embora o ordenamento jurídico garanta o direito à moradia, qual seja, o direito à habitação, como direito fundamental de todo ser humano, resta evidenciado que tais garantias limitam-se a um plano irreal e longínquo. Em que pese o governo tenha formulado vários projetos habitacionais, é extremamente difícil garantir o direito de todos à habitação social.

Assim, a defesa dos direitos sociais inclui a moradia digna e o respeito ao princípio da dignidade como alicerces fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro para estabelecer a readequação do solo urbano. No entanto, o planejamento ainda está longe da realidade social, por isso é necessário avançar na efetividade de ação habitacionais.

Portanto, cabe ao poder público o dever de formular e implementar políticas públicas sociais, a fim de atender ao direito à moradia e ao direito fundamental da dignidade humana. Em que pese a Lei Federal nº 13.465/2017 ser um elemento jurídico de transformação social, é importante lembrar que a lei por si só não se concretiza. A Administração Pública precisa priorizar, na execução de suas políticas públicas, a implantação de programas de regularização fundiária para que seus objetivos sejam plenamente alcançados.

Desse modo, a participação da Advocacia Pública Municipal, com sua essencial função de promover a pacificação social, é elemento indispensável nessa busca. As diversas ações destinadas a efetivar essas iniciativas dependem de um núcleo jurídico dotado de técnica cujo propósito é promover tomadas de decisões prudentes para o desenvolvimento sustentável e assegurar o direito à moradia.

e) Processo fiscal

Nota-se que todas as funções desenvolvidas anteriormente tratam de direitos primários, os quais de fato são função precípua do Estado. Por oportuno, deixamos a participação da Advocacia Pública no cenário tributário ao final para explicitamos a dimensão jurídica de construir não apenas a defesa, mas promover a pacificação social.

É fundamental destacar que a função de arrecadação é secundária para o Estado. Convém lembrar que a consolidação estatal ocorreu inicialmente pela necessidade de pacificação social, impondo leis que regulassem a vida em sociedade. Contudo, à medida que essa estrutura orgânica e material se expandiu, os custos para sua manutenção tornaram-se elevados. Assim, a arrecadação tornou-se indispensável para garantir a continuidade das demais atribuições constantes na Constituição.

Nesse íterim, a própria Constituição trouxe as limitações e divisões para a arrecadação tributária (arts. 156 e 157). Diretamente, o Município é responsável pela cobrança do IPTU (Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana), do ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e o ISS (Imposto Sobre Serviços), além das taxas, contribuição de melhoria e COSIP (Contribuição Social de Iluminação Pública).

No tocante ao ISS, convém mencionar que existe uma série de mudanças por conta da aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023. Em linhas gerais, houve uma junção com o ICMS e outros impostos para criar um único imposto. Vale ressaltar que sua administração será regulada por Lei Complementar, por meio do Comitê Gestor do Imposto Sobre Bens e Serviços.

Nesse interregno, é de suma importância mencionar que o texto constitucional dispõe sobre a participação da Procuradoria Municipal. O art. 156-B, V, CF, aduz sobre a competência por fiscalização, lançamento, cobrança, representação administrativa e judicial relativos aos impostos no âmbito de sua competência, além de aduzir que a representação no comitê será realizada por servidor de carreira. Dessa assertiva é de evidenciar que o novo texto constitucional prioriza a inserção do órgão para discutir a instituição do novo tributo, dando relevância à carreira e nominalmente fazendo referência à procuradoria municipal no âmbito da Constituição.

É fundamental reconhecer que a implementação da nova sistemática tributária é um processo em andamento. Atualmente, o sistema tributário municipal vigente, predominantemente caracterizado pela ineficiência e improdutividade, contribui para a fragilidade do sistema federativo brasileiro. A complexidade do sistema atual não apenas dificulta a gestão tributária, mas também impõe um ônus significativo sobre os municípios, refletindo em uma arrecadação insuficiente.

Essa situação obriga a União e os Estados a assumir integralmente a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos. A esperança reside nas inovações tributárias propostas, que prometem otimizar a arrecadação municipal e, por consequência, fortalecer o federalismo fiscal. Reformas como a simplificação dos tributos e a maior autonomia fiscal dos municípios podem ser a chave para um sistema mais justo e eficaz. A adoção dessas medidas poderá resultar em uma distribuição mais equitativa das responsabilidades fiscais e na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população.

A arrecadação de impostos municipais surge como uma via para melhorar a receita local. No entanto, em cidades menores, observa-se uma negligência na coleta de impostos próprios, com algumas administrações até isentando a população, resultando em uma base tributária desatualizada e insuficiente para atender às demandas fiscais locais.

Isso acontece por falta de assistência técnica, tanto em nível de cadastros como de recursos humanos, bem como por falta de fiscalização dos tribunais de contas em verificar a obrigatoriedade legal em cumprir arrecadação própria, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como mencionado anteriormente, essa situação prejudica significativamente o contexto federal, pois, além das transferências constitucionais obrigatórias, os entes municipais são responsáveis por uma contrapartida, sendo 15% para a saúde, 25% para a educação. No entanto, o valor de repasse não compreende o valor custo do serviço, e os entes municipais não conseguem arrecadar o necessário. Isso resulta em uma queda na arrecadação e na má-prestação de serviços públicos, além de insuficiência de recursos para habitação, servidores públicos e investimentos.

Portanto, a necessidade de haver na estrutura do Município uma advocacia qualificada com servidores efetivos busca minimizar as celeumas citadas. Uma gestão eficiente requer uma estrutura técnica capaz de implementar as funções

sociais do Estado e, em contrapartida, garantir a participação obrigatória dos cidadãos no pagamento dos impostos.

Para que o Estado social funcione de maneira eficaz, é essencial que haja um processo de capacitação contínua, visando eliminar a má gestão e garantir que os serviços públicos operem de forma impessoal e eficiente. Dentro da estrutura constitucional vigente, a Advocacia Pública desempenha um papel fundamental. Quando devidamente capacitada, essa instituição tem o potencial de promover e sustentar práticas administrativas exemplares, contribuindo, assim, para a melhoria da administração pública como um todo.

O estudo do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública revelou uma correlação entre o desenvolvimento humano nos municípios e a presença de procuradores efetivos. Os dados indicam que, nos municípios com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, 59% contam com procuradores efetivos; nos municípios com IDH médio, 30,5% contam com procuradores efetivos; em municípios com IDH baixo, 24,1% contam com esses profissionais efetivos.⁶⁵ Esses resultados sugerem que a presença de procuradores efetivos pode contribuir para o desenvolvimento humano nos municípios.

Assevera nesse aspecto que o cargo é indispensável para o desenvolvimento dos Municípios. A função ocupada por servidores efetivos colabora significativamente com a eficiência no desempenho, visto que o Estado precisa estruturar sua arrecadação de maneira sólida. Para isso, é fundamental contar com uma equipe técnica qualificada, garantindo, assim, autonomia para cumprir as leis de forma imparcial e eficaz.

⁶⁵ MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prater, 2017.

3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

O paradoxo entre interesses políticos e a garantia por uma gestão responsável no quesito fiscal é um dos grandes desafios da Advocacia Pública Municipal. As demandas crescem em escala geométrica, enquanto os recursos não acompanham a mesma métrica. Por isso são necessárias inovações e arranjos administrativos capazes de ajustar as coisas.

Com toda essa responsabilidade, a atuação necessita aperfeiçoar os mecanismos de controle interno e promover a transparência na gestão, buscando resguardar a moralidade e a ética perante a sociedade. É uma árdua tarefa, a todo momento, convencer o ciclo político do Estado sobre a importância de privilegiar a técnica em vez dos vínculos de confiança.

Nesse cenário de incerteza quanto à necessidade ou carência da instituição das Procuradorias Municipais, dois itens acima merecem nossa abordagem. Convém mencionar que as normas buscam reforçar a necessidade da institucionalização das procuradorias, uma vez que buscam maior controle e resguardo do erário, consoante se pode observar.

As normas referidas são a nova lei de licitação e a reforma tributária, que trouxeram mecanismos de modernização da administração pública no país. A primeira busca eficiência na aquisição de bens e serviço pelos entes públicos, envolvendo diretamente as despesas públicas. A segunda alterará toda a cadeia de receitas públicas.

Ambas as normas refutam a necessidade de que representatividade do ente municipal seja realizada por servidor de carreira. Nesse aspecto, são destaques as normas contidas nos artigos 10, 53 e 169 da Lei nº 14.133/2021, que autentica a necessidade, também na esfera municipal, da carreira da advocacia pública, a ser preenchida por servidor efetivo, sob pena de desvirtuamento da norma.

De igual modo, tem-se perquirido ao longo da tramitação da PEC, agora EC 132/2023 à Constituição, da necessidade de instituição da Advocacia Pública Municipal. Aqui é necessário fazer um parêntese para abordar a questão do Federalismo Fiscal. A Constituição estabelece a autonomia dos entes federativos na arrecadação de impostos, todavia isso não significa que eles possam simplesmente deixar de não cobrar os tributos que são de sua competência.

Desse modo, cada ente federativo é responsável por sua parcela de arrecadação; ademais, agir negligentemente na arrecadação de tributo constitui ato de improbidade administrativa.⁶⁶ Assim, existe repartições de competências tributárias e repartições de arrecadações. Contudo, com a proposta da nova reforma tributária, haverá um compartilhamento de competências tributárias e arrecadações no que se refere ao IBS, art. 156-A, CF (substitutivo do ICMS e ISS).

Nesse ponto da pesquisa, cabe uma abordagem acerca da ausência direta de poder de decisão por parte dos entes, incluindo Estados e Municípios, em relação ao comitê gestor. Apesar de ainda não ter sido implementada, a emenda já ofereceu algum norte sobre como será efetivado na esfera tributária. Uma das principais questões para a pesquisa é a necessidade de os Municípios sejam representados por carreiras da administração tributária e das Procuradorias Municipais.

Nos termos da emenda, o art. 156-B, inciso VI, CF estabelece que os entes municipais serão representados no Comitê Gestor por servidores de carreira. É importante mencionar nesse aspecto que a alteração da incidência do imposto IBS passou de ser recebida na origem para ser recebida no destino. Isso significa que o ente público será responsável pela fiscalização, lançamento e cobrança do imposto.

Desse modo, conforme mencionado anteriormente, o Federalismo Fiscal deverá operar de modo cooperativo. Nesse aspecto, a reforma trouxe expressiva importância ao ente que melhor arrecadar, pois uma das divisões será baseada no desempenho da arrecadação.

Nesse passo, a reforma trouxe a perspectiva de que o ente público municipal deve se posicionar de fato e de direito para se equiparar aos Estados. Nota-se a preocupação do constituinte derivado em promover o desenvolvimento com inovações técnicas, reconhecendo que, nesse contexto, não há espaço para amadorismo na gestão.

Sob esse prisma, trago para estudo o texto proposto acerca da instituição do Comitê Gestor, no Projeto de Lei Complementar 108/2024. Faço ressalva ao art. 4, § 2º, *in verbis*:

⁶⁶ “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: ... (omissis)...

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público” (Herkenhoff e Prates, 2016 *apud* MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prater, 2017).

Art. 4 [...]

§ 2º As atividades de cobrança extrajudicial e judicial e de representação administrativa e judicial, a que se refere o caput, serão exercidas exclusivamente por servidores efetivos integrantes de carreira específica de procurador, instituída em lei estadual, distrital ou municipal.

A dicção do artigo é bastante incisiva no que se refere à cobrança ser realizada por servidor de carreira. Vale acentuar que, no texto da nova Lei de Licitação, o legislador ainda usou o termo *preferencialmente*; no entanto, na proposta legislativa do Comitê Gestor, optou-se por *exclusivamente*.

Poderíamos aqui encerrar a pesquisa, pois os elementos apresentados em tese já seriam suficientes para justificar a instituição das Procuradorias Municipais. As decisões do STF demonstram que não há diferenciação entre Estado e Municípios no que se refere à defesa do ente, e que não é viável ter duas formas de representação no ente público municipal. Além disso, as perspectivas evidenciam que onde existem procuradores efetivos há uma tendência de aumento do IDH, conforme pesquisa realizada pela ANPM. Por fim, as modernas legislações, como na Lei de Licitação e da Reforma tributária, indicam a necessidade de fortalecer a carreira para o desenvolvimento do país.

No entanto, buscamos, além desses dados teóricos, alguns dados informativos que também corroboram a necessidade e importância da instituição de procuradorias Municipais.

3.1 Análise de dados entre PGMs no cenário brasileiro

Neste item, buscaremos fazer uma amostragem entre três Municípios de regiões distintas, mas que retratam a pesquisa da ANPM. Evidentemente, como dito, a estrutura política é um marco determinante no direcionamento de cada ente, mas isso também evidencia uma necessidade de criar elementos uniformes para a estrutura da carreira, tal como as normas nacionais que regulam o Ministério Público e Defensoria Pública.

Neste cenário, as características serão mensuradas tendo por referência o número de habitantes, renda *per capita* e área de abrangência territorial. Ademais, seguiu-se a linha didática, inclusive das dimensões jurídicas da advocacia pública municipal, contida no primeiro capítulo. Desse modo, analisamos o Município de Açailândia/MA, com a instituição de um único cargo de procurador efetivo e oito de advogados contratados; Araguaína/TO, com a instituição de oito procuradores

efetivos e dois cargos comissionados de procuradores; e o Município de São Sebastião do Tocantins/TO, sem cargo de procurador efetivo, com contrato de escritório de advocacia vigente.

O primeiro Município pesquisado é inserido na dimensão, na qual existem duas formas de representatividade. A cidade de Açailândia fica localizada na região Sul do Estado do Maranhão, com população de 106.550 pessoas, emancipado em 06 de julho de 1981, com renda *per capita* de 2,4 salários mínimos, IDH 0,672 e transferência de receitas correntes de 74,41%⁶⁷.

Nos dados referentes às receitas apuradas e na estimativa da Lei Orçamentária de 2024, o ente público não tem cumprindo a meta prevista. No que se refere ao ITBI, arrecadou R\$ 1.102,984,14, aproximadamente 40% da meta estabelecida para os 8 primeiros meses do ano. No entanto, a pior expectativa se refere ao ISS, com arrecadação de apenas R\$ 2.960.209,83, menos de 10% da receita prevista. Por fim, no que se refere ao IPTU, a receita acumulada nos meses de 2024 chegam ao valor de R\$ 1.160.004,98, o equivalente a 45% da receita prevista⁶⁸.

Importa mencionar que a Lei Orgânica Municipal, sancionada em 05 de abril de 1990, não dispõe de representação jurídica do Município. Só há menção de representação judicial com a Lei de Organização Administrativa nº 375/2011, que criou o cargo de Procurador-Geral.

No concernente aos cargos de procuradores, foram criados em 2019, por meio da Lei 541/2019, o total de 05 vagas. No entanto, a representação no Município por procuradores só foi instituída com advento da Lei Complementar nº 15 de 16 de outubro de 2023. Todavia, mais uma vez para corroborar com os argumentos trazidos pelo estudo, a própria lei dispõe, na estrutura organizacional, a unidade de assessoramento jurídico, provida pelos cargos de assessores jurídicos.

Ademais, nesse intervalo, o ente municipal publica edital do concurso de procurador com apenas uma vaga. Por fim, em 2024, convoca um único aprovado, que divide as atribuições com os assessores jurídicos contratados, com o mesmo valor de remuneração, segundo o Portal da Transparência.

⁶⁷ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Maranhão. **Açailândia**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/acailandia/panorama>. Acesso em: 06 ago. 2024.

⁶⁸ AÇAILÂNDIA. **Portal da Transparência**. Açailândia, 2024. Disponível em: <https://www.acailandia.ma.gov.br/transparencia>. Acesso em: 06 ago. 2024.

Os dados disponíveis no Portal da Transparência do ente municipal pesquisado dispõem que o valor devido ao servidor efetivo é de R\$ 8.781,62, com carga horária 40 horas. Lado outro, o cargo de assessor jurídico, cargo comissionado é de R\$ 9.000,00, também por 40 horas de trabalho⁶⁹, ambas sem a percepção de honorários sucumbenciais.

Prosseguindo com a coleta de dados a subsidiar o estudo, analisamos as informações do Município de São Sebastião do Tocantins/TO, representado por contratação de escritório de advocacia por intermédio de inexigibilidade de licitação. A cidade fica no Estado do Tocantins, região norte do país, com população de 4.100 pessoas, em 2022, renda *per capita* de 2,0 salários mínimos, IDH 0,573, transferência de receita corrente de 97,97%.⁷⁰

Nos dados referentes às receitas apuradas e na estimativa da Lei Orçamentária de 2024, o ente público não tem cumprindo a meta prevista. No que se refere ao ITBI, arrecadou R\$ 203,13, nos 8 primeiros meses do ano, 10% da receita prevista. Já em relação ao ISS, consta arrecadação de R\$ 118.097,23, com superávit de 10% da receita prevista. Por fim, no que se refere ao IPTU, não existe nenhuma receita para o imposto disponível, sendo que a previsão era de R\$ 2.205,00.⁷¹

O ente Municipal, em sua estrutura orgânica, não possui um órgão de representatividade jurídica instituído. Ele celebrou, com escritório de advocacia por intermédio de processo administrativo 001/2024, por inexigibilidade de licitação, serviços técnicos de assessoria jurídica no valor global de R\$ 204.000,00, com vigência da data de assinatura, fato ocorrido em 05 de janeiro de 2024 até 31 de dezembro de 2024, com 12 parcelas de R\$ 17.000,00 mensais, tendo como objeto serviço jurídicos, com disponibilidade de um profissional disponível durante 05 dias na semana, com carga horária de até 20h, sem a percepção de honorários sucumbenciais.

⁶⁹ AÇAILÂNDIA. **Folha de Pagamento**. Açailândia, jun. 2024. Disponível em: <https://www.acailandia.ma.gov.br/transparencia/pessoal/folha-pagamento>. Acesso em: 06 ago. 2024.

⁷⁰ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tocantins. **São Sebastião do Tocantins**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/sao-sebastiao-do-tocantins/panorama>. Acesso em: 06 ago. 2024.

⁷¹ SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS. Portal da Transparência. Orçamento. **Receitas previstas**. SÃO Sebastião do Tocantins, 2024. Disponível em: <https://www.saosebastiaodotocantins.to.gov.br/transparencia/orcamento/receitas-previstas>. Acesso em: 06 ago. 2024.

Para complementar os esforços da pesquisa, analisamos os dados disponíveis do Município de Araguaína/TO. Situada na região norte do país, com 171.301 pessoas, renda *per capita* de R\$ 28,129,89, IDH 0,752, com transferência de receita corrente em 65,23%.

Nos dados referentes às receitas apuradas e na estimativa da Lei Orçamentária de 2024, o ente público cumprirá a meta prevista. No que se refere ao ITBI, arrecadou R\$ 66.6695,28, nos 8 primeiros meses do ano, 65% da receita prevista. Quanto ao imposto sobre serviço, consta arrecadação de R\$ 144.675.135,97 com 60% da receita prevista. Por fim, no que se refere ao IPTU, no oitavo mês do exercício fiscal do ano de 2024, foi arrecadado o valor de R\$ 22.785.277,78, o equivalente a 80% da receita prevista para o exercício de 2024.⁷²

A representatividade é feita por 8 procuradores efetivos, regidos pela Lei Complementar nº 09/2013. Além dos procuradores de carreira, existe o cargo de procurador-geral e um cargo de procurador-adjunto. O salário-base dos servidores da carreira é de R\$ 12.400,00, com percepção de honorários sucumbenciais.

Após a coleta de dados, é importante fazer um paralelo com o 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal, realizado em 2016. Os Municípios que organizam a carreira de procuradores municipais obtêm um retorno mais significativo para o ente público do que aqueles que utilizam cargos comissionados. A diferença é notável na arrecadação e na eficiência do setor administrativo tributário.

As remunerações entre os cargos comissionados e os efetivos são equivalentes, conforme evidenciado pela pesquisa da ANPM e confirmado no contexto dos municípios pesquisados. Além disso, a ideia de que municípios pequenos não teriam receita suficiente para implementar o cargo de procurador não se sustenta.

Nesse aspecto, trago inclusive os fundamentos que justificaram a contratação com base em preços médios praticados em outras contratações:

⁷² ARAGUAÍNA. **Portal da Transparência.** Araguaína, 2024. Disponível em: <https://transparencia.araguaina.to.gov.br/transparencia>. Acesso em: 06 ago. 2024.

MAPA DE PESQUISA DE PREÇO

Considerando os dispostos no **art. 23 da lei nº 14.133/2021**, foi feito pesquisas de preços de contratações semelhantes por meio idôneo com objetos de mesma natureza, através de portais de transparência de municípios do Estado do Tocantins, para constatar que proposta apresentada esta compatível com os preços praticados no mercado, e ficou comprovado que a proposta do prestador de serviços é bem vantajosa para administração. Conforme segue planilha e anexos de contratos.

EMPRESA: [REDACTED] SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA	PROPOSTA DE PREÇO	Valor Global: R\$ 120.000,00. Dividido em 12 parcelas mensais de R\$ 10.000,00.
PREFEITURA DE ALVORADA - TO	Contrato nº 06/2021 - Inexigibilidade de Licitação nº 08/2021.	Valor Global: R\$ 133.200. 1º parc. R\$ 1.200,00 e 11 parcelas R\$ 12.000,00.
PREFEITURA DE CARIRI - TO	Contrato nº03/2021 - Inexigibilidade de Licitação nº.09/2021.	Valor Global: R\$ 120.000,00. Dividido em 12 parcelas mensais de R\$ 10.000,00.
PREFEITURA DE GOIATINS - TO	Contrato nº.03/2021 – Inexigibilidade de Licitação nº.03/2021.	Valor Global: R\$ 204.000,00. Divido em 12 parcelas mensais de R\$ 17.000,00.

Portanto, a pesquisa evidencia que a Advocacia Pública Municipal precisa ser vista com bons olhos pelo sistema político do país. A perspectiva de uma Administração Pública mais comprometida com a eficiência e, acima de tudo, com a dignidade da pessoa humana também passa pelo sistema jurídico dos Municípios com reanálise da carreira de Estado.

Os princípios contidos no art. 37, CF, carecem de ser implementados em todo o contexto administrativo e as novas ordens legislativas emanam disso. Como visto, a nova Lei de Licitação expressa essa necessidade de alterar a forma de representação dos entes públicos. De igual modo, a reforma tributária foi taxativa no que concerne à representação dos entes por servidores de carreira.

As reformas buscam alinhar o momento democrático do país com o aprimoramento das instituições, de modo que as cidades que têm se dedicado a implementar uma administração pública eficiente têm obtidos resultados notáveis, sendo a carreira da Advocacia Pública Municipal um desses avanços, conforme comprovado.

Nesse contexto, a realização de mudanças políticas e constitucionais se fez necessária. Ao cumprir rigorosamente os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem orientar a administração pública, os entes Municipais devem ter sua própria Advocacia Pública Municipal, reafirmando, além dos entendimentos do STF, que seu papel é essencial à Justiça.

A Advocacia Pública, ao atuar dentro desses parâmetros, assegura que as ações governamentais sejam conduzidas de maneira ética e transparente, promovendo a confiança pública nas instituições. Além disso, ao defender o interesse público com independência e integridade, contribui para a manutenção da ordem jurídica e com a proteção dos direitos fundamentais. A maturidade e a

modernidade da Advocacia Pública se refletem em sua capacidade de enfrentar os desafios contemporâneos com estratégias inovadoras e eficazes, sempre colocando o cidadão no centro de suas ações. Portanto, a razão de ser dessa advocacia pública é servir ao bem-estar da sociedade.

A inclusão de um órgão técnico especializado no processo de desenvolvimento político representa um progresso significativo para as entidades. É fundamental que a Advocacia Pública Municipal esteja envolvida em todas as etapas do projeto, e não apenas em litígios judiciais. Sua atuação desde a concepção até a execução de políticas públicas é fundamental, pois contribui para o planejamento estratégico do governo e a diminuição de litígios.

A valorização da atuação consultiva é essencial para a construção de um projeto político que responda aos anseios sociais. A intenção do Legislador ao criar um órgão técnico foi fornecer auxílio qualificado ao gestor, gerando impacto positivo em toda a estrutura administrativa e, ao mesmo tempo, protegendo os interesses da sociedade.

Nessa trilha, na realidade da Advocacia Pública Municipal, faltam-lhe diretrizes constitucionais, o que dificulta o seu trabalho. Por exemplo, de acordo com a Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), apenas cerca de 40% dos municípios brasileiros possuem procuradorias formalmente estabelecidas e estruturadas. Essa carência de regulamentação impede que as Procuradorias Municipais desempenhem plenamente suas funções, comprometendo a eficiência e a legalidade na administração pública local.

Diante dessa situação, faz-se necessária a mudança de paradigma. Nesse cenário, existe uma propositura em tramitação que auxiliará na evolução democrática do país. A proposta visa alterar texto constitucional para incluir no art. 132, CF, a carreira de Procuradores Municipais como pertencentes à Advocacia Pública Municipal (PEC 28/2023).

No entanto, merece destaque que a propositura tem como adendo a imposição da obrigatoriedade de criação apenas para Municípios com 60 mil habitantes ou mais. Ademais, ressalva que os demais Municípios podem realizar contratações de advogados para os serviços de representação.

Cumpra o dever de observar, pelas informações coletadas, que as definições do tamanho do ente não deveriam ser parâmetro para a justificativa. Como visto, dos municípios pesquisados, a maior contratação era de São Sebastião/TO, com menor número de habitantes.

Outra indagação são as exigências contidas nas modernas legislações. Haveria, nesse caso em comento, uma antinomia das normas Constitucionais. Essas interlocuções devem ser observadas, a fim de responder à necessidade que o caso requer.

No entanto, feito esse adendo é de se afirmar que a PEC terá um significado bastante promissor para a autonomia dos Municípios, para a carreira de procuradores e para a sociedade.

CONCLUSÃO

A pesquisa aqui apresentada teve por escopo analisar a atuação da Advocacia Pública Municipal. Ao longo dos capítulos, buscou-se alocar a estrutura de acordo com a linha temporal entre esses institutos e a carreira. Nota-se, portanto, uma necessidade de amadurecimento político do país para difundir a carreira, dita de Estado, pois desse modo haverá um resultado mais benéfico para o qual foi criada, função essencial à Justiça.

Nesse contexto, há uma necessidade contínua e importante do Estado em prover serviços essenciais para a vida cotidiana da sociedade. Isso inclui desde educação e saúde até infraestrutura básica e segurança pública, elementos fundamentais para garantir o bem-estar e o desenvolvimento de todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica.

Nesse prisma, na seara dos entes municipais, o foco foi sempre priorizar a possibilidade de melhoria. A tendência identificada no contexto doutrinário e em estudos qualitativos é que a estruturação da carreira de procuradores municipais pode contribuir para o crescimento e desenvolvimento de IDH e para a eficiência na gestão nos municípios. Lado outro, buscou-se apresentar as análises tanto sob a visão administrativa quanto jurídica. Em primeira análise, as inovações legislativas têm o potencial de mudar e alavancar o *status* constitucional da carreira, embora a sua tramitação seja lenta.

O estudo é incipiente e pouco abordado no cenário acadêmico. É uma carreira com grande perspectiva nos próximos anos e merece estudo e literatura sobre a matéria. Nesse aspecto é interessante mencionar que, pelo fato de haver menção na Constituição apenas da Advocacia da União e dos Estados, em âmbito municipal há uma escassez de compilados. Nesse cenário, espera-se contribuir com o aprimoramento e a difusão da importância da Advocacia Pública Municipal, uma vez que para compreensão é necessário o estudo do tema com verticalidade, levando, assim, o reconhecimento da academia pela necessidade de fortalecimento da carreira de Procurador Municipal.

Congregamos esforços para que outros pesquisadores possam se debruçar sobre o assunto. Dessa forma, certamente haverá aprimoramento da legislação, crescimento estrutural da carreira e também valorização do cargo como carreira essencial ao Estado Democrático. Por fim, após o longo caminho trilhado, afirmamos que o aprimoramento institucional será eficaz para a nação. Contudo, é essencial

realizar os ajustes necessários que, somados aos esforços dos demais órgãos e poderes, contribuirão para termos um país mais desenvolvido e com justiça social.

De igual modo, a inserção no texto constitucional do vocábulo *Procuradores Municipais* é primordial. Nesse contexto, com ressalva da proposta apresentada na PEC nº 28/2023, visto que a necessidade da carreira não está condicionada ao número de habitantes, porém a todos os entes municipais do país. Dessa forma, em vista da preponderância do cargo e conforme verificou-se que os gastos são inclusive inferiores ao comissionado, é imprescindível que tenhamos um Procurador Municipal efetivo em todos os Municípios do país.

Portanto, a pesquisa aponta para as afirmações seguinte. Primeiramente, a instituição de Procuradorias com servidores efetivos auxilia no desenvolvimento social, inclusive aumentando a qualidade de vida. Em segundo lugar, do ponto de vista administrativo, a escolha por procuradores efetivos eleva a confiabilidade na gestão. É fato que o país busca enfrentar o subdesenvolvimento e a injustiça social, e, para alcançar esses objetivos, as políticas públicas sociais nas mais diversas áreas (saúde, educação, saneamento, transporte, segurança etc.) necessitam de comprometimento, honestidade, ética e moral de seus servidores e agentes políticos.

Nesse contexto, trouxemos uma possibilidade que comprovadamente é o caminho para a pacificação social e a isonomia, pois só haverá justiça se houver igualdade de oportunidades. Assim, as instituições de cargos efetivos nos Municípios impulsionariam as políticas públicas e o bem-estar social.

REFERÊNCIAS

- AÇAILÂNDIA. **Folha de Pagamento**. Açailândia, jun. 2024. Disponível em: <https://www.acailandia.ma.gov.br/transparencia/pessoal/folha-pagamento>. Acesso em: 06 ago. 2024.
- AÇAILÂNDIA. **Portal da Transparência**. Açailândia, 2024. Disponível em: <https://www.acailandia.ma.gov.br/transparencia>. Acesso em: 06 ago. 2024.
- ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. 3. ed. Tradução de Buenaventura Pellisé Prats. t. 1. Barcelona: Bosch, 1970.
- AMORIM, Filipo Bruno Silva. **A Advocacia-Geral da União e as Políticas Públicas: um estudo acerca da defesa judicial da União, no marco constitucional do Estado democrático de direito**. Brasília: O Autor, 2012.
- ANPM. Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais. **Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos (SP) afasta procuradores municipais de seus cargos**. Brasília-DF, 10 ago. 2018. Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/prefeitura-de-ferraz-de-vasconcelos-sp-afasta-procuradores-municipais-de-seus-cargos>. Acesso em: 23 maio 2024.
- ARAGUAÍNA. **Portal da Transparência**. Araguaína, 2024. Disponível em: <https://transparencia.araguaina.to.gov.br/transparencia>. Acesso em: 06 ago. 2024.
- ARAÚJO, Rayssa Marchão. **Memória política brasileira da ditadura militar: um estudo histórico, jurídico e filosófico à luz do pensamento de Hannah Arendt**. 2022. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O papel criativo dos tribunais: técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. *In*: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado *et al.* **Estudos de direito processual em homenagem a Paulo Cezar Pinheiro Carneiro**. Rio de Janeiro: GZ, 2019, p. 701-729.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 05 out. 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 893.694/MG**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 21 out. 2016. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJe, 17 nov. 2016.
- CARVALHO, José Murilo de. A vida política. *In*: CARVALHO, José Murilo de (coord.). **A construção nacional 1830-1889**. São Paulo: Objetiva, 2012. p. 83-129. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010, v. 2).
- CASTRO, Ana Paula; LIMA, Kevin. Brasil repete nota e mantém desempenho ruim em ranking que mede percepção sobre corrupção. **G1**, Brasília, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/31/brasil-repete-nota-e-mantem-desempenho-ruim-em-ranking-que-mede-percepcao-sobre-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 07 maio 2024.

CHEHIN, Soraya Santucci; MARTINS, Ricardo Marcondes. **Advocacia pública: Advocacia de estado e advocacia de governo. Advocacia pública contemporânea: desafios da defesa do Estado.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Grandes litigantes.** Brasília-DF: CNJ, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CORRÊA, Rafael Gomes; MARTINS, Maria Carolina; PELOSINI, Ortiz. Advocacia pública municipal é fundamental. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 01 jul. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jul-01/advocacia-publica-municipal-fundamental-aplicacao-justica/>. Acesso em: 08 abr. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DUTRA, Raphael Vasconcelos. As procuraturas municipais na Constituição da República e a necessidade de aperfeiçoamento do texto constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, v. 9, n. 16, p. 243-279, jan./jun. 2017.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa-AL: The University of Alabama Press, 1987.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil.** v. 5. Salvador: Juspodivm, 2017.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; SOUSA, Ana Beatriz Getelina. **A implementação da advocacia pública como função essencial à justiça nos municípios brasileiros.** Curitiba: CRV, 2021.

FERNANDES, Márcio Silva. **Isonomia entre entes federados.** Brasília-DF; Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13056>. Acesso em: 05 maio 2022.

FLESCH, Carla Machado. A submissão da Administração Pública ao princípio da eficiência visando à satisfatória consecução de seus fins. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 45, p. 211-238, 2015.

IAMASHITA, Léa Maria Carrer. **Cultura política autoritária e permanência das desigualdades na sociedade brasileira.** In: ENCONTRO ANPUH-DF, 9., v. 1. Brasília-DF: ANPUH, UnB, 2020. p. 1102-1110.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Maranhão. **Açailândia.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/acailandia/panorama>. Acesso em: 06 ago. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tocantins. **São Sebastião do Tocantins.** Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/sao-sebastiao-do-tocantins/panorama>. Acesso em: 06 ago. 2024.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1984.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. v. 1, 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LIMA, Thiago Pinheiro; CASTRO JUNIOR, Sergio de. Advocacia pública e seus desafios diante da nova Lei de Licitações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-31/lima-castro-jr-advocacia-publica-lei-licitacoes2/>. Acesso em: 09 abr. 2022.

MADUREIRA, Claudio Penedo. A instituição de procuradorias municipais como imposição constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, v. 9, n. 16, p. 211-241, jan./jul. 2017.

MAMEDE, Gladston. **A advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil**. 3. ed., rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Ana Luiza Basto Cordeiro. **Da possibilidade do poder constituinte decorrente inovar em matérias de direitos fundamentais**. 2013. Monografia (Especialização em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prater, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Palestra. *In*: SÃO PAULO (Estado). Procuradoria-Geral. **Encontro Nacional de Valorização da Advocacia Pública**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado, n. 3, p. 26-36, 1994. (Série Eventos).

NUNES, Paulo Giovanni Antonino. Ataque ao parlamento: as cassações de mandatos durante a ditadura militar no estado da Paraíba (1964-1969). **Saeculum (UFPB)**, v. 31, p. 285-304, jul./dez. 2014.

NUSDEO, Marcos Fábio de Oliveira. Advocacia Pública como função essencial à justiça. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia Pública contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 165-184.

OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de; BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves. A contribuição da advocacia pública local para a superação da baixa dimensão institucional dos municípios brasileiros. **Revista Opinião Jurídica**, v. 16, n. 23, p. 290-309, 2018.

PAULINO, Lincoln. Administração Pública em Sentido Objetivo (Material, Funcional) e Subjetivo (formal, Orgânico). **Conteúdo Jurídico**, Florianópolis, 16 set. 2020. <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/administracao-publica-em-sentido-objetivo-material-funcional-e-subjetivo-formal-organico/927125057>. Acesso em: 09 abr. 2022.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Tempos incertos, vidas instáveis: A construir o nosso futuro num mundo em transformação. New York, NY: PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 05 maio 2022.

PORTELLA, André Alves; MACHADO, Luana Braga. O Estado brasileiro, sua organização político-administrativa e o financiamento público dos direitos fundamentais. análise aplicada ao financiamento da saúde na região do recôncavo da Bahia. **Revista Quaestio Iuris**, v. 11, n. 3, p. 1632-1652, 2018.

RAMOS, Dircêo. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de Direito Constitucional**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 719-751.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. STF: Município não precisa ter procuradoria jurídica. **IBEDAFT**, São Paulo, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://ibedaft.com.br/producao-tecnica/artigos/97-stf-municipio-nao-precisa-ter-procuradoria-juridica.html>. Acesso em: 05 maio 2022.

ROSSIGNOLI, Marisa; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; CELESTINO, Karla Alexandra Falcão Vieira. Pacto federativo e desenvolvimento econômico: a atuação dos municípios e os direitos sociais na desvinculação das receitas. **Juris Poiesis**, v. 24, n. 35, p. 267-289, 2021.

SAHARA, Ricardo. Advocacia Pública: Função típica de estado na defesa da res pública. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia Pública contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 185-206.

SANTOS, Márcia de Barros Lima. **“Uma outra porta”**: a contribuição da advocacia pública municipal na implantação e implementação de políticas públicas. 2021. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS. Portal da Transparência. Orçamento. **Receitas previstas**. SÃO Sebastião do Tocantins, 2024. Disponível em: <https://www.saosebastiaodotocantins.to.gov.br/transparencia/orcamento/receitas-previstas>. Acesso em: 06 ago. 2024.

SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. **Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ZANDONÁ, Roberto Torro. O Estado atuante e o fantasma do autoritarismo. **Direito Público**, v. 8, n. 45, p. 92-114, maio/jun. 2012.

ANEXOS

Anexo A – Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2023**SENADO FEDERAL**
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.

AUTORIA: Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB) (1º signatário), Senador Sérgio Petecão (PSD/AC), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Hamilton Mourão (REPUBLICANOS/RS), Senadora Eliziane Gama (PSD/MA), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB), Senador Astronauta Marcos Pontes (PL/SP), Senador Marcio Bittar (UNIÃO/AC), Senador Laércio Oliveira (PP/SE), Senador Weverton (PDT/MA), Senador Rodrigo Cunha (UNIÃO/AL), Senador Cid Gomes (PDT/CE), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senadora Augusta Brito (PT/CE), Senador Fernando Dueire (MDB/PE), Senador Rogério Carvalho (PT/SE), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senadora Teresa Leitão (PT/PE), Senador Alessandro Vieira (PSDB/SE), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Jayme Campos (UNIÃO/MT), Senador Fernando Farias (MDB/AL), Senadora Margareth Buzetti (PSD/MT), Senador Renan Calheiros (MDB/AL)



[Página da matéria](#)

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , 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 O art. 132 da 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 das respectivas unidades federadas.

§ 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.” (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 123:

“Art. 123. Com relação aos Procuradores dos Municípios, o disposto no art. 132 da Constituição Federal será efetivado no prazo de:



Assinado eletronicamente por Sen. Veneziano Vital do Rêgo

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1449977418>

Avulso da PEC 28/2023 [2 de 7]

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 no art. 132 da Constituição Federal, independentemente do número de habitantes, esta Emenda Constitucional produz efeitos imediatos.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



ft2023-00295
Assinado eletronicamente por Sen. Veneziano Vital do Rêgo
Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1449977418>