

**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO -
MESTRADO**

ALISSON JORDY MARTINS DA SILVA

**ADVOCACIA PÚBLICA:
PROCURADORIAS MUNICIPAIS E SEUS IMPACTOS EM POLÍTICAS
SOCIAIS**

Porto Alegre/RS
2022

ALISSON JORDY MARTINS DA SILVA

**ADVOCACIA PÚBLICA:
PROCURADORIAS MUNICIPAIS E SEUS IMPACTOS EM POLÍTICAS
SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Linha de pesquisa: Tutela à Efetivação de Direitos Transindividuais. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Porto Alegre
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo autor.

Silva, Alisson Jordy Martins da
Advocacia Pública: procuradorias municipais e seus impactos em políticas sociais / Alisson Jordy Martins da Silva; -- Porto Alegre 2022.
166 f.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Advocacia Pública. 2. Direito Público. 3. Direito Municipal. I. Lopes Sparemberger, Raquel Fabiana, orient. II. Título.

ALISSON JORDY MARTINS DA SILVA

**ADVOCACIA PÚBLICA: PROCURADORIAS MUNICIPAIS E SEUS IMPACTOS
EM POLÍTICAS SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Linha de pesquisa: Tutela à Efetivação de Direitos Transindividuais. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Fabiana Lopes Sparemberger.

Dissertação _____ pelos membros da banca examinadora, obtendo nota _____.

Examinado em 25 de novembro de 2022.

Banca Examinadora

Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
Doutora em Direito, Presidenta e Orientadora
Fundação Escola Superior do Ministério Público

Dr. Francisco Borges Motta
Examinador
Fundação Escola Superior do Ministério Público

Dr. João Paulo Allain Teixeira
Doutor em Direito Examinador
Universidade Católica de Pernambuco e Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Ao Grande Arquiteto do Universo, que tudo permite e possibilita.

À minha esposa Gabryele, por sua tolerância, compreensão, auxílio e atenção.

À minha mãe Alba, à minha avó Conceição e às tias Rosane e Roseane, por serem exemplos de conduta e fontes de inspiração.

Ao meu avô, Antônio, *in memoriam*, por toda sabedoria que me foi passada e risadas. Nunca será esquecido.

Ao meu tio/padrinho Ronaldo e à minha tia/madrinha Rosana, eterna gratidão pelo seu acolhimento e incentivo.

Ao meu tio Cícero, por seu exemplo de comprometimento e por seu altruísmo.

Aos meus irmãos Anderson e Allan, todos os momentos de amor e “raiva” passados.

Aos meus sobrinhos Jhon e Liana, pelos quais tenho muito amor.

Aos meus amigos-irmãos Artur, Ewerton e Bruno, mesmo distantes, sempre presentes.

À professora Raquel Sparemberger, por suas orientações e aprendizados.

A todos os professores e funcionários da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), que foram primordiais nesta jornada.

Gratidão a todos aqueles que estiveram presentes nessa jornada. Espero retribuir de alguma forma.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo principal identificar como a atuação das procuradorias municipais pode impactar (positiva ou negativamente) na concretização de políticas sociais, limitando-se ao contexto histórico posterior à Constituição Federal de 1988. Aborda os aspectos constitucionais e legais que circundam o tema, o caráter de essencialidade à Justiça outorgado à Advocacia Pública, as celeumas e posições doutrinárias e jurisprudenciais que envolvem da atividade funcional desempenhada, verificando as principais atribuições desse órgão jurídico quanto à proteção do interesse público e defesa dos Municípios, contrapondo-as às limitações em suas competências. Ressalta a ausência de inclusão da Advocacia Pública Municipal no texto da Magna Carta e os possíveis problemas que isso pode engendrar, apontando as principais teses de defesa ou inviabilidade de sua inserção no texto constitucional, os posicionamentos divergentes do Tribunal Constitucional, das Cortes de Contas e do Ministério Público quanto à sua composição por meio de concurso público. Para isso, a dissertação é desenvolvida com base no modelo de atuação estatal de Políticas Públicas e como os procuradores municipais auxiliam em sua instrumentalização e concretização, atingindo a satisfação das necessidades sociais. Evidencia a atividade da Advocacia Pública tanto em relação ao contencioso judicial, frente ao problema da judicialização exacerbada, como o labor extrajudicial, pela implementação da resolução adequadas dos litígios e adequação administrativa ao ordenamento jurídico. Para expressar a complexidade e abrangência das realidades observadas, parte-se de uma metodologia de abordagem dedutiva, evidenciando o modelo geral das Advocacias de Estado, para entender a relevância das procuradorias municipais. O procedimento utilizado é o método descritivo, explicativo e estudo de casos, instrumentalizado por uma pesquisa bibliográfica, estudo de dados estatísticos, doutrinas e jurisprudências. O estudo se vincula à linha de pesquisa Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais do Mestrado Acadêmico em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP.

Palavras-chave: advocacia pública; direito constitucional; direitos sociais; administração pública.

ABSTRACT

The main objective of this work is to identify how the performance of municipal prosecutors can impact (positively or negatively) on the implementation of social policies, limiting itself to the historical context after the Federal Constitution of 1988. It addresses the constitutional and legal aspects that surround the theme, the character of essentiality to the Justice granted to the Public Advocacy, the turmoil and doctrinal and jurisprudential positions that involve the functional activity performed, verifying the main attributions of this legal body regarding the protection of the public interest and defense of the municipalities, opposing them to the limitations in their competences. It emphasizes the lack of inclusion of the Municipal Public Law Office in the text of the Magna Carta and the possible problems that this can engender, pointing out the main theses of defense or unfeasibility of its insertion in the constitutional text, the divergent positions of the Constitutional Court, the Courts of Auditors and of the Public Prosecutor's Office regarding its composition by means of a public concourse. For this, the dissertation is developed based on the model of state action through Public Policies and how municipal prosecutors help in its instrumentalization and implementation, reaching the satisfaction of social needs. It highlights the activity of Public Advocacy both in relation to judicial litigation, facing the problem of exacerbated judicialization, and in extrajudicial work, for the implementation of adequate resolution of disputes and administrative adaptation to the legal system. In order to express the complexity and scope of the observed realities, it starts with a deductive approach methodology, highlighting the general model of State Lawyers, to understand the relevance of municipal prosecutors. The procedure used is the descriptive, explanatory method and case study, instrumentalized by a bibliographic research, study of statistical data, doctrines and jurisprudence. The study is linked to the line of research Tutelage for the Enforcement of Transindividual Rights of the Academic Master's Degree in Law at Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP.

Keywords: public advocacy; constitutional law; social rights; public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ADVOCACIA PÚBLICA	11
2.1 ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA	11
2.2 LIMITAÇÕES FUNCIONAIS	23
2.3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS	40
3 ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NA INSTRUMENTALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	52
3.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	52
3.2 FERRAMENTAS JURÍDICAS DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS	62
3.2.1 Contencioso e Judicialização Excessiva	64
3.2.2 Controle Jurídico Prévio e Discricionariedade Administrativa	78
4 DESAFIOS DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL	94
4.1 ATUAÇÕES SOCIALMENTE QUESTIONÁVEIS	97
4.1.1 Município de Torres/RS	99
4.1.2 Município de Montenegro/RS	102
4.1.3 Município de Canoinhas/SC	109
4.2 ATUAÇÕES COM IMPACTOS POSITIVOS	112
4.2.1 Agrotóxicos em Nova Santa Rita/RS	112
4.2.2 Central de Conciliação do Município de Porto Alegre/RS	118
4.2.3 Belo Horizonte/MG e o Acordo da Lagoa da Pampulha	123
4.2.4 Assistência Jurídica Gratuita nos Municípios	127
4.2.5 Alternativas para a Arrecadação Fiscal	131
5 CONCLUSÕES	138
REFERÊNCIAS	141

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de um trabalho elaborado para fins de demonstrar como as procuradorias municipais podem influenciar na instrumentalização e concretização de políticas sociais. Isto pois, há um crescente sentimento coletivo de que a moralidade da Administração necessita de fomento, buscando a preservação do erário público e manutenção do interesse público. Conseqüentemente, existência de um órgão, que, dentro de suas funções, realiza um controle preventivo de juridicidade dos atos administrativos, mostra-se imprescindível para correta persecução das necessidades sociais.

Nesse contexto reside a relevância social do estudo, evidenciando-se ao sopesar o alto impacto social que as políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à realização de direitos sociais, trazem à coletividade. A concretização dessas políticas demanda diversos processos e procedimentos das autoridades políticas e servidores públicos, aos quais são indispensáveis a incidência de ações preventivas de adequação ao ordenamento jurídico para fins de evitar questionamentos posteriores de sua validade. De igual sorte, constata-se circunstâncias em que a adoção de procedimentos judiciais para assegurar a produção de efeitos das medidas estatais é indeclinável.

Esses cenários decorrem do modelo de Estado Democrático de Direito efetivamente instituído a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A Norma Suprema traz consigo diversos direitos fundamentais que, além de imporem obrigações ao Poder Público, no que concerne à realização de prestações positivas, também impõem medidas restritivas (negativas), especialmente relacionadas às intervenções na seara dos direitos individuais. Igualmente, para fins de assegurar a realização dos princípios basilares é necessário que o Estado possua verbas para despender com as demandas sociais, tanto na prestação de serviços públicos como para fins de movimentar a máquina administrativa.

Dentro desse modelo democrático de gestão, em que há arrecadação de tributos (exigíveis dos particulares) e sua conseqüente utilização como verbas públicas, faz-se necessário que órgãos de fiscalização atuem para garantir a regularidade, moralidade e legalidade na aplicação do erário, dirimindo ou obstando o exercício de condutas ímprobas e fomentando a eficiência estatal.

Nesse sentido, dentre os órgãos que detêm competência para assegurar a observância ao ordenamento jurídico, destacam-se as Advocacias Públicas, órgãos essenciais para a administração e manutenção dos ideais da Justiça, ao passo em que são responsáveis, além da representação processual (em âmbito judicial e extrajudicial) do Estado, também são acionadas

para avaliar os atos administrativos praticados pelos gestores e servidores públicos, emitindo pareceres, realizando consultorias e assessoriais técnico-jurídicas, auxiliando as autoridades políticas na adoção de procedimentos legais harmônicos.

Do mesmo modo, as contribuições que se pretende trazer com o resultado desta pesquisa repousam na demonstração dos pontos relevantes e positivos, que devem ser mantidos e ampliados, bem como no estudo da cultura de condutas negativas que merecem ser extintas ou coibidas.

Neste diapasão, o problema de pesquisa ficou delimitado a observar como as Procuradorias Municipais podem influenciar na instrumentalização de políticas sociais emanadas do Estado, investigando as ferramentas judiciais e extrajudiciais postas à sua disposição. Ademais, pretende-se esquadrihar o contexto jurídico no qual a Advocacia Pública Municipal está inserida, traçando um paralelo entre as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que circundam a necessidade (ou não) de sua inclusão expressa na Magna Carta.

Para atingir as finalidades da pesquisa, o trabalho se estrutura em três capítulos: Advocacia Pública; Advocacia Pública Municipal na Instrumentalização de Políticas Públicas; Atuações das Procuradorias Municipais, subdividindo-se em tópicos específicos. Busca-se, a partir do raciocínio sequencial apresentado, promover uma ligação entre as atribuições constitucionais outorgadas à Advocacia Pública em geral que são aplicáveis no âmbito municipal, para com isso identificar como essas procuradorias podem afetar os instrumentos destinados à concretização de direitos sociais.

Por conseguinte, o primeiro capítulo trata sobre a Advocacia Pública e o seu status de essencialidade à administração e manutenção da Justiça, principalmente no que se refere aos princípios aplicáveis ao Estado Democrático de Direito. Assim, torna-se necessário identificar as principais características e limitações funcionais desses órgãos jurídicos, respeitando-se as variáveis existentes da diversidade de legislações que organizam a atividade dos procuradores nos diversos entes federados (cada qual normatizando suas carreiras). Destacando-se a celeuma doutrinária e jurisprudencial quanto à obrigatoriedade dos Municípios constituírem suas procuradorias com servidores concursados.

Ato contínuo, o segundo capítulo é destinado a estabelecer um paralelo entre a atividade estatal de identificar os problemas sociais, estabelecer as medidas para o enfrentamento dos óbices encontrados e a efetiva execução das soluções aderidas (ciclo de vida das políticas públicas), com as ferramentas postas à disposição dos procuradores municipais e suas competências institucionais. Pretende-se, com isso, aprofundar os atributos da carreira,

inicialmente apresentados no primeiro capítulo, com a indicação e debate dos principais meios judiciais e extrajudiciais que podem ser utilizados para assegurar a efetivação dos direitos sociais. De igual modo, também são evidenciadas as principais divergências e singularidades que são apontados pela doutrina e jurisprudência.

Por fim, o terceiro e último capítulo, visando a demonstração concreta de como a Advocacia Pública Municipal pode interferir nos direitos sociais, são abordados casos específicos em que os procuradores obtiveram alguma forma de destaque. Pretende-se, com a união dos temas abordados, apontar os possíveis benefícios e eventuais prejuízos que o desempenho da carreira advocatícia pode engendrar ao Estado e à sociedade.

O trabalho foi realizado e desenvolvido por meio da método de abordagem dedutivo, partindo-se dos padrões gerais aplicáveis à Advocacia Pública, chegando-se às singularidades das procuradorias municipais. O procedimento adotado no estudo foi o descritivo-explicativo, abordando-se estudo de casos, dados estatísticos, posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais (bibliográfico-documental).

Espera-se, com as tratativas elaboradas, demonstrar algumas situações de insegurança jurídica às quais os Municípios estão submetidos, especialmente pela divergência de entendimento dos tribunais, ao passo em que também visa a evidenciar a importância da existência de um órgão jurídico destinado à defesa da Administração Pública, uma vez que, a organização e estruturação de uma Advocacia Pública nos Municípios, provida por concurso público ou com o estabelecimento de garantias aos cargos comissionados, tende a desenvolver sistemas de controle legal e garantias ao interesse público.

2 ADVOCACIA PÚBLICA

Sob uma ótica político-social, percebe-se que há uma ampla gama de acontecimentos fáticos e jurídicos que antecedem o atual Estado Democrático Direito. Várias nuances e contraposições foram enfrentadas ao redor do mundo. Desafios que permitiram majorar o desenvolvimento filosófico e jurídico das relações entre o povo e o Estado.

Ressalta-se que esta evolução não foi um movimento isolado ou limitado a parte dos ordenamentos jurídicos, tratando-se de uma transformação social a nível global, atingindo a diversos países, mesmo que em proporções diversas, respeitando as suas características ímpares, permitindo uma maior ou menor concretização dos ideais do Estado Democrático de Direito.

Ocorre, porém, que para o Poder Público cumprir com seus deveres institucionais (relacionados, especialmente, à observância do ordenamento jurídico) é imprescindível a sua estruturação administrativa, com servidores e demais colaboradores que detenham capacidade funcional e técnica para exercer seus ofícios. Noutra viés, mesmo que todos os atos e ações emanados pelo Estado fossem realizados com estrita observância das diretrizes normativas, ainda não estaria imune à judicialização de políticas por terceiros.

Em razão dessas questões, um dos seguimentos estruturais do Poder Público, que se destaca pela sua relevância, são as instituições ligadas à promoção dos valores da justiça, por meio das quais são defendidos e assegurados que os direitos fundamentais e interesses públicos. Nesse aspecto, sendo o Estado um realizador de direitos sociais, é necessário entender como são desempenhadas as funções da Advocacia Pública destinadas à atingir as finalidades da Administração estatal, para que seja possível observar as funções desempenhadas pelos procuradores municipais e tratar sobre as características e adversidades que circundam a execução dos seus ofícios.

2.1 ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA

Na consagração do atual modelo de Estado (Democrático de Direito), a separação dos poderes constituídos se mostra um dos seus mais relevantes aspectos. O desenho institucional formulado para garantir a segregação de funções e divisão de competências fomentou o controle quanto às arbitrariedades da Administração Pública em face dos seus administrados.

Com os lemas advindos e incorporados em cada uma das gerações constitucionais, chega-se ao ideal do constitucionalismo contemporâneo que lastreia a organização e atuação de todo o Poder Público. Os Governantes deixam de ser os protagonistas do enfoque estatal dando

lugar ao povo, não só em seu aspecto individual, mas principalmente sob a faceta do bem-estar da coletividade. Não se limita apenas a garantir a autonomia gerencial quanto à propriedade, mas também assegurando o acesso às prestações sociais de caráter social e transindividual.

Estas novas balizas do ordenamento jurídico foram inseridas no Brasil a partir da Constituição de 1988, assim materializadas por Barbosa:

Neste sentido e sob este enfoque, era preciso que a nova Carta surgisse para a História como a vitória da democracia (valor) sobre a tirania e o autoritarismo (desvalores). Numa palavra, a celebrar a democracia era acreditar na retomada, entre nós, de um *valor universal*, de vez que a sua prática traduz a possibilidade de as pessoas — por meio da participação igualitária — decidirem o seu destino e o destino de suas instituições.

Ao estabelecer, textualmente, que o titular do poder é o povo, a Carta explicitou a assunção do valor democracia e dos outros valores que são seus corolários. Numa síntese preciosa, tem-se que a democracia não é um genérico e abstrato conceito político, mas traduz o processo de afirmação da soberania popular e, o que é sobremaneira decisivo, a consagração e a garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no curso da História.¹

Contudo, de nada adianta à sociedade que a ruptura de paradigmas (do pretérito modelo totalitário) sem que sejam assegurados mecanismos de aferição da legalidade das ações governamentais e de controle do exercício das funções do Estado. Não basta de cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) exerçam suas funções típicas e específicas, é necessário que também atuem de forma a instrumentalizar o gerenciamento dos servidores, bens e erário público.²

As atribuições que foram particularizadas aos Poderes do Estado não decorrem exclusivamente do fundamento de preservação de uma total autonomia e independência de um quanto aos demais. Caso assim o fosse, além do controle das ações se tornar ineficaz, aumentaria em demasido as possibilidades atuações ilegítimas, extremadas ou prejudiciais para a coletividade. Na verdade, a separação destas competências é uma concepção baseada na criação de ferramentas que tornem possível a vigilância, tanto de um Poder sobre o outro, bem como da sociedade em face a todos eles.³

Dentre as capacidades elencadas ao Poder Legislativo cabe realizar a fiscalização do Poder Executivo, independentemente se em âmbito federal, estadual ou municipal. Este é o

¹ BARBOSA, Ione Maria Moreira Dias. O papel do Procurador em face da ordem jurídica municipal. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, p. 215-230, dez. 2011. p. 223.

² DALLARI, Adilson Abreu. Controle Compartilhado da Administração da Justiça. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 1-24, jun. 2005. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=21. Acesso em: 20 set. 2021. p. 3.

³ *Ibid.*, p.8.

chamado controle externo, uma vez que é realizado de um Poder (Legislativo) sobre o outro (Executivo), o qual se utiliza do auxílio do respectivo Tribunal de Contas para melhor desempenho de suas tarefas. A operacionalização deste modelo se volta com maior ênfase aos aspectos contábeis, financeiros e orçamentários no uso de recursos públicos.⁴

Não obstante a existência desses mecanismos externos de vigilância da máquina pública, em mesma igualdade de importância também se inserem os instrumentos internos de aferição da regularidade das ações e omissões estatais. Neste aspecto:

Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas de sua realização, pelo que se é um controle de legalidade, de conveniência e de eficiência. Sob esses três aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo, para que a atividade pública atinja a sua finalidade, que é o pleno atendimento dos interesses coletivos a cargo da Administração em geral.

O controle administrativo pode ser exercido pelos próprios órgãos internos da Administração (controle hierárquico propriamente dito), como por órgãos externos incumbidos do julgamento dos recursos (tribunais administrativos) ou das apurações de irregularidades funcionais (órgãos correccionais). Todos eles, entretanto, são meios de controle administrativo.⁵

O controle das ações da Administração Pública tem por fundamento essencial garantir que os entes públicos irão atuar dentro da margem de legalidade. Isto se faz necessário, dentre outros motivos, para assegurar que a finalidade precípua da Administração, atuando na busca e convalidação do interesse público seja efetivamente realizada pelos gestores e governantes. Neste cotejo, faz-se de grande relevância os trabalhos desempenhados pelos órgãos essenciais à administração da justiça. Explica-se:

A Constituição Federal de 1988, ao enunciar as funções essenciais à justiça, criou um dos “antídotos” contra a falsa ideia de justiça, praticada nestas terras desde 22 de abril de 1500. E, para aqueles que sentiram o peso arbitrário da mão estatal no período da ditadura militar, muitos dos quais compuseram o Poder Constituinte responsável pela elaboração e promulgação da atual Constituição Federal, justifica-se a preocupação em organizar, institucionalizar e constitucionalizar o acesso e o exercício da justiça.

Incumbindo a todos os profissionais que compõem cada instituição, dita por nossa Constituição como “essenciais à justiça”: a fiscalização do cumprimento da lei – erga omnes – e a defesa do Estado Democrático de Direito – inclusive pela Procuradoria Pública, que, como vimos, não deve ser entendida como,

⁴ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Seção IX: da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2461-2462.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. A Administração Pública e seus Controles. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 67-77, nov. 2012. p. 67-68.

data venia, defensora do “Diabo/Estado”: contrária à sociedade, mas sim defensora de legalidade.

Em suma, cada operador do Direito, exercendo o seu mister – o promotor no Ministério Público em defesa e orientação da sociedade, o advogado em defesa dos particulares, o procurador público em defesa e orientação do Estado, e o defensor público na defesa e orientação dos hipossuficientes –, deve sempre estar ligado pelo compromisso constitucional de proteção da legalidade, a fim de sepultar, enfim, a perniciosa prática – da justiça pelo peso em ouro – dos idos de 1500, que ainda insiste em se instalar no nosso sistema de justiça.⁶

Esta é uma previsão constitucional que fundamenta, dentre outros fins, a busca e a manutenção da justiça, tanto em relação ao seu sentido institucional, do ponto de vista de que o Poder Judiciário, imerso no princípio da inércia, não tem autonomia para dar início aos procedimentos judiciais e por conseguinte necessita da intervenção prévia dos membros do Ministério Público, Advocacia (pública ou privada) ou da Defensoria Pública, para que possa analisar os litígios propostos. Ou ainda, seja no sentido de “justiça como valor”, no qual cada um dos indivíduos da sociedade pode (e deve) buscar a garantia e efetividade de seus direitos.⁷

Neste sentido:

Na concepção atual, cada uma das funções essenciais à Justiça funciona como uma espécie de “freios e contrapesos” das funções clássicas, sendo que, por meio do exercício de suas atribuições, contribuem para a manutenção do equilíbrio entre as diversas forças partidárias e sociais, bem como para o reequilíbrio de forças entre as funções clássicas, garantindo a tutela dos valores institucionais.⁸

Conforme se extrai da definição do autor, estas instituições, inseridas constitucionalmente como funções essenciais à Justiça, têm por desígnio balancear e assegurar que o Estado, no desempenho de suas funções típicas (ou clássicas), respeite os ideais democráticos, o princípio republicano, além de atuar com o máximo respeito e observância para a legalidade. Suas atribuições garantem que as políticas públicas voltadas à persecução do legítimo interesse social sejam devidamente consideradas pelos gestores e mais, asseguram que as ações voltadas para a sua concretização sejam executadas em total conformidade com o ordenamento jurídico.

⁶ OLIVEIRA, Evelyn Lucas de *et al.* As Funções Essenciais à Justiça. **Revista do Curso de Direito da Faculdade Campo Limpo Paulista**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 97-100, 2010. p.100.

⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. A Advocacia Pública como função essencial à justiça. **Revista Consultor jurídico**, São Paulo, 18 de agosto de 2016. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>>. Acesso em: 02 de novembro de 2021.

⁸ DUTRA, Raphael Vasconcelos. As Procuraturas Municipais na Constituição da República e a Necessidade de Aperfeiçoamento do Texto Constitucional. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 69.

São instituições dotadas de atribuições definidas pela própria Carta Magna, para desempenhar o importante papel de defesa do Estado Democrático de Direito. Esta outorga de competências, com delimitações funcionais tanto na Lei Máxima, como em normas infraconstitucionais, faz com que tais instituições tenham atuações similares (postulação e defesa de direitos), possibilitando, inclusive, que estejam na mesma demanda judicial ou extrajudicial, atuando em conjunto ou de formas opostas. São pontos que Throniecke ressalta:

Tratam-se de instituições que atuam de forma semelhante, por vezes, em polos opostos de determinada lide, seja em suas rotinas administrativas e extrajudiciais, seja na postulação e defesa de direitos perante o Poder Judiciário, razão pela qual devem ser consideradas instituições, tal como os representantes do Estado-Juiz, de mesma hierarquia, indispensáveis para a prática da justiça no Brasil, sendo a manutenção de sua integridade essencial para atingir-se tal finalidade.

A construção e a organização destas instituições pelo texto constitucional e pela legislação brasileira complementar têm como resultado a definição de perfis diferenciados para a atuação de cada uma destas, cuja observância é primordial para atingir o objetivo de maximizar o acesso à justiça para a população brasileira.

Tais definições dispostas na Magna Carta e na legislação infra-constitucional brasileira não inviabilizam a atuação concomitante na defesa de uma pretensão, podendo, até mesmo, em determinadas situações, haver a concorrência destas quatro instituições na defesa da mesma tese e do mesmo posicionamento. Estas amplas possibilidades e a flexibilidade na atuação de cada um destes órgãos trazem consigo a ideia de um Estado que tem como um de seus pilares a preservação e a proteção institucional de direitos, razão pela qual foram definidos múltiplos agentes aptos ao exercício desta defesa.⁹

Especificamente sobre as competências constitucionais atribuídas às instituições insertas como funções essenciais à Justiça, destacamos algumas particularidades. Inicialmente, para o Ministério Público é outorgada a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.¹⁰

Percebe-se o importante papel desempenhado pelo *Parquet*, cujo foco é a busca e preservação da ordem jurídica. Suas atuações devem ser voltadas à defesa do Direito, realizando também a fiscalização dos demais Poderes, com o intuito de promover a defesa da sociedade contra as diversas irregularidades públicas.

Suas atribuições constitucionais não perfazem um rol fechado (taxativo), sendo possível a previsão de outras competências institucionais, tanto em lei de âmbito federal, quanto em sede

⁹ THRONIECKE, Wellington Borges. Advocacia Pública Municipal: inconstitucionalidade e excepcionalidade da contratação por licitação ou inexigibilidade de licitação. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 207-208.

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

de legislação estadual (Constituições Estaduais, leis orgânicas ministeriais) desde que guardem compatibilidade com as finalidades constitucionalmente definidas.¹¹

Já, no que concerne à Defensoria Pública, além do seu status de instituição permanente, o Art. 134 da Carta Magna de 1988 expressamente indica que se trata de órgão destinado à orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, judicial ou extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, sendo assegurada a sua gratuidade aos usuários. Não se limitando à indicação sumária de suas competências, ressalta-se que o próprio texto constitucional reconhece a Defensoria Pública como sendo um instrumento de persecução dos preceitos constitucionais basilares.¹²

O Estado Democrático de Direito preza, dentre outras medidas, pelo bem-estar social, conseqüentemente, torna-se indispensável que os direitos fundamentais sejam assegurados e protegidos das mais variadas formas de violação que possam ocorrer tanto em seu caráter vertical como horizontal. Neste diapasão, as instituições imbuídas como essenciais à Justiça realizam, por ser um dos seus preceitos intrínsecos, o controle jurídico dos atos administrativos (omissivos e comissivos), cada qual em sua esfera de atuação, de forma preventiva ou repressiva, por muitas vezes atuando em lados opostos ou, ainda, em conjunto, para fins de garantir os princípios fundamentais do Estado.

Atendo-se especificamente à advocacia, em razão da divisão funcional da classe (entre pública e privada) feita pela Constituição Federal, algumas considerações são necessárias. Neste aspecto, o advogado privado pode ser qualificado como aquele que exerce suas atribuições por meio de um vínculo formal de trabalho (segundo as normas da legislação trabalhista), ou prestando os seus serviços de maneira autônoma (cujos encargos se restringem às situações específicas). As atividades prestadas, mesmo que forma privativa, são caracterizadas como múnus público, em virtude de sua essencialidade para a correta e justa prestação judicial, além dos considerados benefícios à coletividade.¹³

De outro lado, a Advocacia de Estado (pública) carrega consigo um duplo caráter de serviço público. O primeiro, inerente à toda atividade advocatícia, estaria relacionado à procura de efetivação e garantia da justiça, ou seja, desenvolver suas atividades para fins de concretizar

¹¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1125.

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 12.

os princípios e ideais jurídicos e sociais. Quanto ao segundo, transmuda-se na própria atividade pública exercida, seja na defesa judicial ou extrajudicial do Ente Público, além do seu mister de assessoramento, consulta e orientação jurídica dos gestores.¹⁴

Indo além, avalizando as diferenças funcionais das duas espécies de advocacia, Binenbojm elucida que:

Por outro lado, o compromisso jurídico da Advocacia Pública deve conviver paralela e simultaneamente com o compromisso democrático. A imposição de limites jurídicos à vontade de gestores públicos é condição *sine qua non* da Advocacia Pública diferenciada da Advocacia Privada. Se o Advogado Privado é o profissional que atende aos interesses do seu cliente, dentro dos limites da sua ciência e da sua consciência, o Advogado Público, além da sua ciência e da sua consciência, deve reverência aos limites impostos pelo ordenamento jurídico. E esses balizamentos jurídicos devem ser estabelecidos tanto no exercício da consultoria, como no exercício da representação judicial.¹⁵

As ideias centrais defendidas pelo autor são categóricas e assertivas. Um dos papéis primordiais da Advocacia Pública é, justamente, submeter e adequar os desígnios do gestor às diretrizes legais estabelecidas pelo ordenamento jurídico. Estas atribuições são necessárias, não como um limitador ou obstáculo para a realização de medidas que tenham por objetivo atender às necessidades sociais, mas sim como uma espécie de garantia, assegurando que as ações (ou omissões legais) adotadas estejam revestidas e de acordo com as imposições normativas, evitando-se que tenham os seus trâmites sobrestados ou invalidados em razão de qualquer irregularidade ilícita.

Com o mesmo sentido:

O Advogado de Estado, até mesmo por essa condição essencial, de ser, antes de tudo, um advogado, na representação judicial do Estado tem o dever geral de repudiar qualquer tipo de desvios éticos de conduta postulatória, como, mais comumente, a litigância de má fé. Mas, a agravá-lo, tem o dever específico de corresponder, no seu desempenho, à confiança legítima do administrado: um norte ético indesviável contido neste princípio que é aquele que presumidamente as pessoas hão de ter ao se relacionarem com os Poderes Públicos, no contexto de um Estado Democrático de Direito, em nada importando se esse relacionamento se dá extrajudicialmente ou em juízo.

¹⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 13.

¹⁵ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p.3.

Está-se, assim, tanto diante de um princípio deontológico do exercício da profissão de advogado, quanto, com maior peso, de um princípio ético fundante das próprias relações de confiança entre cidadão e Estado.¹⁶

As Procuradorias Jurídicas têm, de forma inerente às suas funções, o dever de agir observando os ideais de lealdade e confiança (necessários para configuração da moralidade), isto não só em face da Administração Pública à qual estão vinculados, mas também em relação à sociedade que esteja sob sua administração. Essas são condutas mínimas que se espera dos servidores públicos em geral, uma vez que são pressupostos indispensáveis para assegurar que os deveres democráticos do Estado sejam efetivamente cumpridos.

Ademais, este status de essencialidade dado às atividades dos Advogados Públicos tem suas origens advindas dos pilares do Estado Democrático de Direito, podendo ser definidas:

Meu ponto de partida é o de que esse projeto do Estado Democrático de Direito seria reduzido a uma mera figura de retórica se não existissem, no plano das instituições, mecanismos e instrumentos que dessem conseqüência a esse programa. E parece-me que a Advocacia Pública é a função de Estado por excelência encarregada de realizar a vontade majoritária democraticamente estabelecida, adequando-a aos marcos do ordenamento jurídico.

Então, parece que essa relação de imbricação lógica da Advocacia Pública com o Estado Democrático de Direito pode ser explicada teoricamente por uma vinculação das suas funções institucionais aos dois valores fundamentais de qualquer democracia constitucional. O primeiro deles, legitimidade democrática e governabilidade. O segundo deles, controle de legalidade ampla, que eu prefiro chamar de controle de juridicidade.

As nossas funções institucionais básicas — consultoria jurídica e representação judicial — devem sempre ser pensadas e reconduzidas a esses dois valores fundamentais do Estado Democrático de Direito, que são, de um lado, legitimidade democrática e governabilidade, e, de outro, respeito e promoção do controle de juridicidade.¹⁷

Ou seja, o dever de agir com probidade e moralidade, de modo a externar confiança para os administrados, anda em conjunto com o papel do Advogado de Estado de zelar pela realização da vontade democrática. Isso se dá em razão dos desígnios sociais serem realizados pelos representantes políticos eleitos, tanto no âmbito do Poder Legislativo, ao editarem normas que impactam a coletividade, quanto na seara do Poder Executivo, competente para efetivar e

¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 41.

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p.2.

promover políticas públicas almejadas pelos cidadãos, atividades que inevitavelmente passam por, ao menos, uma orientação setor jurídico responsável.

Evidente que, como essencial à Justiça, a Advocacia Pública não é uma instituição destinada a promover apenas a defesa do ente público ou a cobrança de créditos inscritos como dívida ativa. Tampouco é correto restringir seu mister à mera realização de consultorias, assessoramentos ou emissão de pareceres técnicos. Seu papel é certificar que, desde o momento em que os gestores escolhem os programas e benfeitorias sociais de sua administração de sua até à efetiva concretização, as diretrizes legais e constitucionais serão observadas, garantindo que os projetos para atendimento das necessidades públicas tenham sua correta execução, evitando seu sobrestamento por irregularidades.

Sobre isso:

A Lei Maior preocupou-se em conferir aos integrantes da Advocacia Pública a prerrogativa de evitar a prática de eventuais atos administrativos ofensivos à legalidade, mediante antecedente exame dos atos administrativos, resguardando o interesse público. Daí que o exame da legalidade desses atos, ou o controle jurídico preventivo da Administração, há de ser realizado por servidores efetivos, estáveis, preparados, integrantes de corpo técnico especializado, admitidos por concurso público de provas e títulos e organizados em carreira. Só assim podem os advogados públicos ou os procuradores dizer que atos do presidente da República, do governador ou do secretário de estado ou do prefeito não se amoldam à lei, sem que, por isso, sintam-se amedrontados diante de eventuais represálias da autoridade contrariada, o que, evidentemente, não ocorre com ocupante de cargos sem tais garantias.¹⁸

Embora não seja expressamente indicado que compete ao Procurador Jurídico realizar um controle de legalidade administrativa, esta atividade fiscalizatória é facilmente percebida ao entender sua atribuição de viabilizar, juridicamente, a realização das políticas públicas estatais. Se para a efetivação de algumas das medidas governamentais que se destine ao atendimento das necessidades sociais há participação da Advocacia Estatal, deve garantir que os trâmites e diretrizes normativas sejam observados.

Adianto que, ao contrário do que comumente se apregoa, não me parece que a consultoria jurídica seja uma função ligada apenas ao controle de juridicidade e a representação judicial à realização da vontade democrática dos governantes eleitos. Parece-me que essas duas funções institucionais realizam simultaneamente esses valores do Estado Democrático de Direito.

¹⁸ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Procurador Municipal: teto de remuneração - inteligência do art. 37, inc. xi, da constituição federal. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do *et al* (org.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 463.

Em primeiro lugar, vou abordar o compromisso democrático da Advocacia Pública. Esse compromisso atende à compreensão do nosso papel institucional em relação aos governantes eleitos. O Advogado Público não é um censor, não é um juiz administrativo, nem um Ministério Público interno à Administração Pública. O Advogado Público tem como uma das suas missões institucionais mais nobres e relevantes cuidar da viabilização jurídica de políticas públicas legítimas definidas pelos agentes políticos democraticamente eleitos. O Advogado Público tem o direito, como cidadão, de discordar dessas políticas. Eu diria até que ele tem o dever se esta for a sua convicção pessoal. Todavia, tem ele o dever funcional de se engajar na promoção e na preservação dessas políticas, desde que elas se mantenham dentro dos marcos da Constituição e das leis em vigor.¹⁹

Apesar de juridicamente suficiente o indicativo constitucional que insere a Advocacia Pública como essencial à Justiça, em meio a situação caótica causada pela pandemia do Covid-19²⁰, mais um marco legal surgiu, por meio do Decreto Regulamentar nº 10.292/2020²¹, reconhecendo a primordialidade da atividade jurídica. E na mesma toada, o Supremo Tribunal Federal (STF) também já se manifestou:

O constituinte inseriu a Advocacia da União e as Procuradorias dos Estados dentro do Capítulo IV do Título IV do texto, que trata das Funções Essenciais à Justiça. Fê-lo por entender que, ao lado das carreiras do Ministério Público e da Defensoria Pública, também à Advocacia Pública está destinado o mister de exercer a defesa combativa do interesse público, que se consubstancia na concretização do Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição. Cada qual dentro de suas atribuições – defesa da sociedade, dos necessitados ou dos entes federados – não olvidou o constituinte em atribuir segurança e independência a esses profissionais, a fim de que não se subordinem ao alvedrio dos ditames dos distintos Governos eleitos a cada exercício do voto popular. Tendo essas considerações em mente, é possível afirmar que também as Procuradorias Municipais consistem em Função Essencial à Justiça,

¹⁹ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p.2.

²⁰ A partir de dezembro de 2019 a Organização Mundial de Saúde foi informada sobre a existência de uma pneumonia de origem e causador desconhecidos. Apenas em janeiro de 2020 foi identificada a nova modalidade de coronavírus, bem como foi constatado o primeiro caso de infecção fora do território chinês (13 de janeiro) na Tailândia e, 02 (dois) dias após, foi verificado o primeiro caso no Japão. Diante deste contexto epidemiológico, o Ministério da Saúde do Brasil passou a monitorar casos suspeitos que pudessem vir a ocorrer no território nacional. RIO GRANDE DO SUL. **04 Informe Epidemiológico: novo coronavírus 2019-nCoV**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2020, a. Disponível em: <https://coronavirus.rs.gov.br/informe-epidemiologico>. Acesso em: 01 dez. 2021.

²¹ BRASIL. **Decreto nº 10.292, de 26 de março de 2020**. Disponível em:

<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto-10292-2020.htm>. Acesso em: 15 maio 2021.

pois, como já afirmei, suas atribuições equiparam-se ao restante das carreiras integrantes da Advocacia Pública.²²

Mesmo que as instituições essenciais à Justiça estejam devidamente inseridas no texto constitucional, que seu papel fundamental na defesa dos interesses e necessidades públicas seja inegável e sirvam, até determinado ponto, como meio de controle jurídico dos atos públicos, não é possível considerar estas instituições formem um quarto Poder Estatal. Este tipo de hipótese surgiu pautada no fato de que, constitucionalmente elas não estão inseridas na estrutura de nenhum dos outros Poderes, o que poderia fazer subentende-las como uma espécie de quarto Poder. Entretanto, faz-se necessário respeitosamente discordar desta teoria, uma vez que, em suas disposições regulamentares, a Carta Magna de 1988 expressa que os Poderes da União são o Legislativo, Judiciário e Executivo. Este é o entendimento asseverado por Di Pietro, conforme se observa:

[...] importante realçar que a Constituição não colocou essas instituições dentro de um ou outro dos Poderes do Estado; colocou-as no mesmo nível daqueles, englobando-as num bloco único, quase como se constituíssem um quarto Poder dentro do Título IV da Constituição, pertinente à organização dos Poderes. Isto não significa que exista um quarto Poder, mas permite inferir que as funções ali referidas são do mesmo nível de importância que as desempenhadas pelos três Poderes do Estado.²³

Nessa perspectiva é possível asseverar o seguinte entendimento: aos Poderes da União, cabe a governança do Estado e garantir a governabilidade aos gestores públicos, para que efetivamente possa existir um gerenciamento estatal. Noutro turno, as instituições classificadas como essenciais à Justiça têm como um dos seus objetivos asseverar que os Poderes irão atuar em conformidade com as disposições legais e constitucionais, desenvolvendo suas atribuições tanto na via judicial como extrajudicial, sem que tenham a possam encampar a administração estatal ou assumir uma posição de prevalência.

Indo além, ao garantir que os órgãos de fiscalização realizem amplamente suas funções com autonomia e independência para fins de que os preceitos do democráticos sejam observados, sem que tenham meios para usurpar as competências ou o poder de governança

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2019. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750595051>. Acesso em: 25 maio 2021.

²³ PIETRO, Maria Sylvia Zanela Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 13.

despendido aos Poderes da União, torna-se um mecanismo constitucional de “controlar” os órgãos de controle. Medida que se faz democraticamente necessária, uma vez que não seria adequado existir órgão ou entidade que não esteja submetido a qualquer forma de fiscalização, de modo a coibir que sejam corrompidos pela possibilidade de assumir o poder e controle do Estado.

Por estes motivos, podem ser entendidas como incompatíveis ao ordenamento jurídico as disposições existentes em Leis Orgânicas Municipais (por exemplo Canoas/RS²⁴, Montenegro/RS²⁵) que possibilitam a assunção da Chefia do Poder Executivo pelo Procurador-Geral do Município em caso de vacância ou impedimento dos seus predecessores. A incompatibilidade que se defende, está relacionada ao fato de que as previsões em Lei Orgânicas Municipais não encontram supedâneo jurídico na Constituição Federal. Isto porque, no artigo 80 da Constituição Federal, indica que, quando houver vacância do cargo, assumem a chefia do executivo, respectivamente: “o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal”²⁶. Ou seja, os possíveis cargos que poderão assumir a chefia do executivo são atrelados aos outros Poderes (Legislativo e Judiciário, respectivamente), não se verificando a possibilidade de condução do Advogado Público representante do órgão.

Ademais, deve-se sopesar que o cargo de Procurador-Geral do Município é considerado como cargo político de confiança, podendo ser preenchido por meio comissão ou ainda como função gratificada (em caso de servidor de carreira). Ou seja, além do crivo do Chefe do Executivo, não há qualquer outro requisito a ser observado, nem mesmo quanto à idade ou sobre o notório saber jurídico, inexistindo qualquer processo democrático de escolha.

Poder-se-ia argumentar que situação similar ocorreria com o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que para se tornar membro da Corte Constitucional recebe o seu cargo por intermédio de nomeação do Chefe do Executivo Federal, sendo eleito como Presidente do Tribunal por meio de voto dos seus pares. Entretanto, entende-se haver uma particularidade

²⁴ CANOAS (Município). **Lei Orgânica do Município de Canoas/RS, de 03 de abril de 1990**. Canoas, RS, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-canoas-rs>. Acesso em: 26 jun. 2021.

²⁵ MONTENEGRO (Município). **Lei Orgânica do Município de Montenegro, de 30 de março de 1990**. Montenegro, RS, Disponível em:

<https://www.montenegro.rs.gov.br/?template=abreAnexos&arquivo=67739&nomeArquivo=Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Montenegro%20-%20Atualizada%20at%C3%A9%20a%20Emenda%20n.%C2%BA%2036/2021&categoriaDownload=1>. Acesso em: 26 jun. 2021.

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

essencial nestes casos, que submete, mesmo que indiretamente, a nomeação do novo membro do STF a um processo democrático.

Conforme se afigura no art. 101 da Carta Constitucional, a nomeação de Ministros para o Supremo ocorrerá pelo Presidente da República, após aprovação em sabatina pelo Senado Federal, devendo-se guardar à escolha dos possíveis indicados, além da idade mínima e máxima, que possuam notável saber jurídico e reputação ilibada²⁷. Ou seja, há previsão de pressupostos que não estão presentes nas Leis Orgânicas Municipais para fins de nomeação do Procurador-Geral do Município, além de que a chefia do Executivo (em âmbito Federal), nos casos de vacância, passa entre os membros dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário), não havendo previsão para que retorne ao Executivo, mesmo que temporariamente.

A essencialidade constitucional da Advocacia de Estado, por consequência, decorre naturalmente de suas atribuições, necessárias para zelar pela defesa jurídica do Ente Federado que estejam vinculados, como também primar pelo respeito aos ideais e preceitos do Estado Democrático de Direito, assegurando a consecução do interesse público. Ou seja, não se trata de instituição destinada à mera representação judicial da Administração Pública, seu mister garante a devida orientação e direcionamento das ações de governo para sua correta elaboração e execução, minimizando os possíveis questionamentos que possam surgir quando da realização de alguma política pública, além da ampla obediência aos princípios do direito público.

2.2 LIMITAÇÕES FUNCIONAIS

Em que pese a atribuição do caráter de essencialidade à Justiça, a Advocacia de Estado não recebe os mesmos tratamentos outorgados as demais instituições inseridas pela Constituição com o mesmo grau de importância. Consequentemente, a ausência dessas prerrogativas pode configurar um entrave ao pleno exercício de seus deveres laborais, reverberando nos demais nortes do Estado.

Apesar de ser possível encontrar inúmeros limitadores e condicionantes, tanto na Constituição como nas normas infraconstitucionais, as quais incidem diretamente nas atividades funcionais das Procuradorias limitando e condicionando o exercício de suas atribuições, buscar-se-á pontuar aquelas que tragam uma maior influência no momento de concretização de políticas públicas e consecução do interesse social primário.

²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

Na referência constitucional à Advocacia Pública (artigos 131 e 132), sucintamente, estipula-se que a este órgão compete a representação judicial e extrajudicial do ente federado, além de atribuir como incumbência institucional o trabalho de assessoria e consultoria jurídica do Poder Executivo. Ademais, indica-se que a organização e funcionamento deste órgão se dará por meio de Lei Complementar.²⁸

Nos sobreditos artigos, quanto aos requisitos de investidura nas carreiras (ao menos para a Advocacia-Geral da União e para as Procuradorias dos Estados e Distrito Federal), impõe-se que o ingresso no serviço público se dê por meio de provas e títulos. Sendo expressamente obrigatória, pelo menos para as carreiras dos Estados e do Distrito Federal, que exista a efetiva participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em todas as fases do certame.²⁹

No que concerne à organização da carreira em âmbito estadual, é possível identificar que são adotadas as mesmas diretrizes previstas para a União. Como por exemplo, o Estado do Rio Grande do Sul³⁰ e o de Pernambuco³¹ estabelecem em suas respectivas Cartas Constitutivas que as carreiras da Advocacia de Estado serão regulamentadas por Lei Complementar. Modelo similar ao que segue o Estado de São Paulo, o qual prevê em sua Constituição que a Advocacia Pública será regida por meio de uma Lei Orgânica³², que deverá observar os trâmites legislativos das leis complementares.

Diferente situação se observa quando estudamos as procuradorias municipais. Estas, por não encontrarem previsão no texto constitucional (“lacuna” que será debatida em momento posterior), são regulamentadas de diferentes formas, não havendo qualquer um controle de simetria entre as diretrizes seguidas outros municípios ou ainda quanto aos Estados e União.

Independentemente de como seja nomeada a legislação que organiza as carreiras da Advocacia Pública nos Estados (Lei Complementar ou Lei Orgânica), ou ainda, quanto à diversidade presente nas legislações municipais, as leis que regem a carreira das Procuradorias Jurídicas são desenhadas e delineadas com a mesma finalidade. Ao passo que, além de regulamentarem as formas e procedimentos que devem ser adotados e obedecidos pelos seus membros, também exprimem o alcance das suas atribuições, deveres funcionais quanto à

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

²⁹ Ibid.

³⁰ RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Constituição Estadual, de 03 de outubro de 1989**. Porto Alegre, RS, Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 23 jul. 2021.

³¹ PERNAMBUCO (Estado). **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989**. Recife, PE, Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

³² SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989**. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 24 jul. 2021.

representação processual do Ente (judicial e extrajudicial) e o seu mister de orientação jurídica (assessoria e consultoria).

Neste diapasão, Padilha elucida que cabe aos Advogados de Estado a defesa dos direitos e interesses sociais (que são o objeto de atuação do Poder Público), incluindo-se as demais entidades pertencentes à Administração Indireta, desde que tenham status de fazenda pública³³. Isto porque, as Procuradorias Jurídicas não podem atuar em favor das instituições que, mesmo pertencendo à estrutura estatal, desempenhem atividade diversa do serviço público em si. Moares assevera que a prestação de qualquer qualidade de auxílio jurídico às Empresas Públicas e/ou Sociedades de Economia Mista violaria o preceito legal da isonomia, uma vez que, estar-se-ia permitindo o tratamento diferenciado em favor de pessoas jurídicas de direito privado que não gozam das prerrogativas atribuídas à Fazenda Pública, situação vedada por lei³⁴.

A margem de atuação da Advocacia Pública não é ilimitada, não se encontrando disponível para todos os entes da Administração Pública. Seu campo de trabalho encontra fronteiras na natureza jurídica do órgão ao qual se observa, estando balizadas apenas para aquelas que detenham o status de Fazenda Pública.

Estas demarcações funcionais decorrem do fato de que as pessoas jurídicas de direito privado vinculadas à Administração Pública Indireta atuam, em regra, com influência no mercado em concorrência direta com as demais empresas do setor privado, qualquer concessão de benefício tratamento desarrazoadamente distinto nestes entes, acarretaria em uma interferência desleal com as demais empresas privadas que não possuem as mesmas vantagens e capacidade da Fazenda Pública.

Outro tema que causa divergências de opiniões está relacionado à independência funcional dos Advogados Públicos. Isto pois, ao se admitir uma interferência externa no exercício de suas competências se estaria possibilitando uma eventual sobreposição dos desígnios políticos que poderiam ser adversos ao interesse público primário. Sobre isso, Di Pietro traz como considerações:

O papel do advogado público que exerce função de consultoria não é o de representante de parte. O consultor, da mesma forma que o juiz, tem de interpretar a lei para apontar a solução correta; ele tem de ser imparcial, porque protege a legalidade e a moralidade do ato administrativo; ele atua na defesa do interesse público primário, de que é titular a coletividade, e não na defesa do interesse público secundário, de que é titular a autoridade administrativa. Por isso mesmo, a atividade de consultoria tem de estar fora da hierarquia administrativa para fins

³³ PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. p. 851.

³⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.1173.

funcionais, ou seja, para desempenhar com independência suas atribuições constitucionais. Tratando-se de competência absolutamente exclusiva, a atividade de consultoria afasta qualquer possibilidade de controle por órgãos superiores, ficando o órgão praticamente fora da hierarquia da Administração Pública, no que diz respeito à sua função. Ainda que os órgãos consultivos funcionem junto a ministérios e secretarias estaduais e municipais – já que integram o Poder Executivo -, eles estão fora da hierarquia, não recebem ordens, instruções, para emitir parecer neste ou naquele sentido. Não se submetem a decisões políticas de governo que sejam emanadas ao arpejo do direito. Quem emite um parecer, tem absoluta liberdade de apreciar a lei e de dar a sua interpretação. Isto é inerente à própria função que o órgão exerce. Ou ele é independente ou não precisa existir.³⁵

A independência funcional, nos termos apresentados pela autora, não poderia ser delimitada pelos aspectos inerentes à hierarquização organizacional administrativa dos Entes Federados, principalmente quando se tratam de atividades de consultoria jurídica, com a respectiva emissão de pareceres. O controle ou determinação prévia de como o Procurador deverá proceder ou se posicionar ao analisar determinada questão jurídica não se mostra adequado aos preceitos constitucionais do Estado de Direito, e como bem apresentado, se o Advogado não possui condições de se manifestar sobre determinada matéria com a devida autonomia técnica, não haveria razões para que sua manifestação fosse necessária.

No que se refere às divergências sobreditas sobre a autonomia funcional, faz-se salutar expor as elucidações trazidas por Mendes e Branco ao analisarem o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 470³⁶. Em tal ocasião os autores aludem que, mesmo sendo admitida a singularidade dos trabalhos realizados pela Advocacia de Estado em prol do ente federado, não há que se falar em independência funcional absoluta aos Advogados Públicos (nos moldes assegurados ao Ministério Público), em razão de total ausência de previsão na Carta Magna. Destacando que ao tratar sobre independência laboral, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou no sentido de que as prerrogativas dos patronos estatais são, apenas, aquelas concedidas a todos os advogados (previstas no Estatuto da Ordem), não havendo que se falar em uma extensão (ou ainda equiparação), das garantias funcionais inerentes ao órgão ministerial³⁷.

³⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. A Advocacia Pública como função essencial à justiça. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 de agosto de 2016. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>>. Acesso em: 02 de novembro de 2021.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470. Brasília, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266370>. Acesso em: 21 ago. 2021.

³⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1540.

Novamente tema foi levado à apreciação do Supremo Tribunal Federal, por meio do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.165.456, desta vez em face norma estadual de Sergipe, com a finalidade de averiguar a necessidade de subscrição (ou autorização) do Procurador-Geral do Estado e do Governador para fins de proposição de Ações de Improbidade, debatendo-se a extensão da autonomia dos membros da Advocacia-Geral do Estado³⁸.

A respeito da sobredita decisão, Marcelo Mazzei expõe:

No julgamento do Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.165.456/SE foram abordadas relevantes questões para à Advocacia Pública como instituição, como as questões sobre a autonomia técnica, os limites da possibilidade de instituição legislativa de restrição ao desempenho da atividade de representação judicial do respectivo ente público e a atribuição da Advocacia Pública na defesa do direito coletivo à probidade administrativa.

Fica claro no voto vencedor do Ministro Barroso que o Advogado Público é detentor de autonomia técnica, que lhe permite o livre exercício de suas funções sem que exista qualquer tipo de subordinação técnica com relação ao gestor público do ente federativo respectivo.

A autonomia ou isenção técnica é a garantia constitucional de que o membro da Advocacia Pública tem plena liberdade, sem ingerências de quaisquer formas, no desempenho intelectual da consecução de suas atribuições.

Ela visa assegurar que o membro da Advocacia Pública não sofra pressões tendenciosas ou represálias ilegais no exercício intelectual de suas atribuições, que não são subordinadas tecnicamente ou hierarquicamente.

A autonomia técnica espraia seus efeitos para todas as formas possíveis de ingerências externas que possam afetar, de algum modo, o desenvolvimento da atividade técnica-jurídica do membro da Advocacia Pública.

Nesse contexto, inclui-se no campo de proteção da autonomia técnica do Advogado Público a vedação de represálias em razão do livre exercício intelectual que o afetem no âmbito funcional, hierárquico ou relativo à estrutura remuneratória.³⁹

Assevere-se, todavia, que nem o Tribunal Constitucional tem uma posição pacífica quanto o tema da independência funcional dos Advogados Públicos. Isso pois, em sede de julgamento do Recurso Extraordinário nº 663.696/MG⁴⁰, ao tratar sobre o teto remuneratórios

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário Com Agravo nº 1.165.456. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344875895&ext=.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

³⁹ MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Advocacia Pública e Direito Coletivo à Probidade Administrativa: análise do julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 1.165.456/SE. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 7-18, ago. 2021.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2019. Brasília. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750595051>. Acesso em: 25 maio 2021.

dos procuradores municipais, o Ministro Relator, Luiz Fux, indica em seu voto que, ao separar a Advocacia de Estado do Poder Executivo, a Constituição Federal teve por objetivo a preservação das características atribuídas às carreiras jurídicas.

Observe-se que, quando se optou por tratar sobre as instituições essenciais à Justiça e o Executivo de forma apartada, tinha-se por finalidade garantir que os órgãos de representação ou defesa judicial e extrajudicial teriam uma atuação independente, sem qualquer subordinação efetiva ou técnica ao chefe de governo. Características que são em decorrência lógica e imprescindíveis para que as instituições possam realizar um desempenho satisfatório de suas atribuições.⁴¹

Com base nas decisões pronunciadas pelo Supremo Tribunal Federal e nos argumentos da doutrina, alhures citados, denota-se que os Advogados Públicos podem exercer suas atividades com a devida e necessária liberdade técnica efetiva, entretanto devem respeitar o arranjo administrativo hierarquizado aplicável ao órgão jurídico.

Contudo, a subordinação das Procuradorias não pode (e nem deve) ser confundida com a submissão do servidor público aos caprichos do Chefe do Executivo. Como analisado no Agravo Regimental⁴², não há inconstitucionalidade em se exigir a subscrição/autorização do Procurador-Geral para ações de improbidade sejam apresentadas, não sendo admitido, contudo, que a formalização da demanda dependa da aquiescência do gestor político.

A dependência hierárquica, à qual estão submetidos os Advogados Públicos, refere-se à sua estruturação administrativa, incluindo-se nesse aspecto a necessidade de autorização para interposição de eventuais medidas judiciais (como apontado anteriormente). Porém a subordinação está limitada aos critérios organizacionais, logo, a hierarquia não poderá estar atrelada ou se vincular às convicções jurídicas do servidor, que, se estiverem em consonância com o ordenamento jurídico, devem ser respeitadas, não cabendo quaisquer formas de determinações (sejam expressas ou implícitas) para que o Procurador adote determinado posicionamento jurídico.

Noutro sentido, configura-se inadmissível que a autonomia funcional do servidor esteja condicionada à vontade do gestor político. Essa imposição sobrestaria a realização das atividades funcionais dos Advogados de Estado, ao passo de que, não se verificariam as

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2019. Brasília. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750595051>. Acesso em: 25 maio 2021.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário Com Agravo nº 1.165.456. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344875895&ext=.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

condições mínimas para se realizar o trabalho de controle jurídico dos atos e ações da Administração, competência, como já mencionada, necessária para garantir os preceitos democráticos estatais. Marcelo Mazzei complementa:

Entretanto, é inconstitucional por ofensa ao princípio da impessoalidade a previsão legislativa de anuência prévia do Chefe do Poder Executivo ou Legislativo quanto ao ajuizamento de ação civil pública por parte da Advocacia Pública, que está subordinada diretamente à estrutura hierárquica do próprio órgão em questões de natureza técnica-jurídica. Vislumbrada tal situação, deverá o próprio Advogado Público, no bojo da própria ação civil pública proposta, requerer como um dos fundamentos da ação a declaração incidental da inconstitucionalidade da norma que promova a indevida subordinação à autorização prévia do Chefe do Poder, podendo adotar outras medidas processuais em face da norma inconstitucional de subordinação, incluindo a impetração de mandado de segurança ou propositura, através de Associação de classe de âmbito nacional ou local/regional de Ação Direta de Inconstitucionalidade para controle concentrado de constitucionalidade da norma.⁴³

Em ambas das decisões comentadas, buscava-se garantir que autonomia funcional aos Advogados Públicos fosse equiparada àquela gasta aos membros do Ministério Público. Entretanto, é necessário considerar que as competências desenvolvidas pelos dois órgãos são distintas e desta forma os seus interesses nem sempre irão coexistir harmonicamente, pois, enquanto o *Parquet* sempre atuará com o viés de defesa da ordem jurídica, regime democrático e amparo aos direitos individuais indisponíveis, os Procuradores Jurídicos têm o fundamento defender o órgão ao qual estão vinculados, mesmo que, em determinados casos a defesa possa ir de encontro ao seu posicionamento pessoal, sem que, contudo, vá de encontro ao ordenamento jurídico.

Neste sentido, apresentam-se as ressalvas de Di Pietro:

No caso do advogado público que atua em funções de representação judicial, a sua independência é muito menor do que a daquele que atua no órgão consultivo. Neste aspecto, a posição do advogado público não é muito diferente da posição do advogado da empresa privada. Em ambos os casos, a idéia de liberdade do advogado e a sua competência exclusiva na orientação técnica da causa parecem conflitar com a idéia de hierarquia inerente à sua posição dentro da entidade em que trabalham.⁴⁴

⁴³ MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Advocacia Pública e Direito Coletivo à Proibição Administrativa: análise do julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 1.165.456/SE. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 7-18, ago. 2021. p. 13.

⁴⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-30, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 21.

Além da diferença quanto à independência técnica relacionada às funções de consultoria e contenciosa existente nas atividades dos Advogados Públicos, a autora complementa seus argumentos destacando que tal autonomia (ao menos quanto às atribuições voltadas ao contencioso) são relativas. Isso pois, ao passo de que no mesmo órgão jurídico podem existir diversos Procuradores Públicos, torna-se natural que suas opiniões e posicionamentos jurídicos tenham divergências. Outorgando uma ampla autonomia a cada um dos seus membros, permitindo suas atuações de acordo com as próprias convicções, possibilitar-se-ia o uso de diferentes métricas de atuações em matérias iguais ou similares, engendrando tratamentos jurídicos desiguais ou manifestações e decisões contraditórias ou conflitantes.⁴⁵

Ressalte-se que, o próprio texto constitucional trouxe menção quanto à independência institucional gasta ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Entretanto restou silente no que concerne ao desempenho das atribuições da Advocacia de Estado. Sobre este quesito, Mattos expõe que:

Parte-se do pressuposto que o exercício de qualquer atividade jurídica é uma atividade eminentemente intelectual e que a concretização do Direito detém muita proximidade com a noção de efetivação da justiça. Negar a liberdade técnica a Advogados Públicos ou considerá-los como se fossem meros autômatos ou meros reprodutores de dispositivos literais de lei, negando-lhes autonomia jurídica ou independência funcional para interpretação do direito em discussão poderá conduzir a situações de desconexão com o sistema jurídico-constitucional vigente e a um estado de insensibilidade de para com as agruras por que padece o cidadão. Não se pode olvidar ser o Direito gestado pelo próprio Estado, e o Estado deve encontrar-se em constante interação com quem lhe dá sustentáculo, ou seja, com o seu povo. Os Advogados Públicos, por decorrência do exercício funcional, podem estar muito próximos das aflições que vergastam a vida daqueles que padecem por alguma injustiça praticada pelo próprio Estado. Necessitam, por isso, estar aptos a captar o sentimento constitucional de pacificação dos conflitos e a posicionar-se de acordo com a juridicidade que o caso requer.⁴⁶

A independência funcional, portanto, mostra-se como prerrogativa indispensável para a plena realização das atribuições funcionais da Advocacia Pública da melhor forma possível. Limitações desarrazoadas cerceariam não só a atividade legal, como também incidiriam em

⁴⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-30, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 22.

⁴⁶ MATTOS, Rodrigo Gerent. **Independência Funcional do Advogado Público Federal na Constituição da República Federativa do Brasil em uma Advocacia de Estado Atenta aos Direitos dos Cidadãos**. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. p. 61-62.

prejuízo à observância do bloco de legalidade. Ora, sendo uma das características primordiais do Estado Democrático de Direito a subsunção da Administração Pública ao seu ordenamento jurídico e, situando-se as Procuradorias Jurídicas como órgãos que compõem o primeiro controle jurídico do Ente Federado, obstaculizar o exercício de suas competências aos desígnios do gestor público, violaria por completo os direitos e garantias fundamentais conquistados.

Ressalte-se, todavia, que submissão funcional dos Advogados de Estado (afirmada e reforçada pelas decisões do STF), às regras de hierarquia e subordinação administrativa, não podem ser entendidas como regras que suscitam que as Procuraturas devam defender ou se posicionar favoravelmente às irregularidades ou ilegalidades cometidas pelos gestores políticos. Na verdade, sua independência funcional (mitigada ou não), relaciona-se com a busca da melhor solução juridicamente possível, utilizando-se dos meios mais adequados e da sua disposição para amparar os supedâneos administrativos nos critérios normativos, fomentando a segurança jurídica, imparcialidade e austeridade administrativa em face da coletividade.

Por sua vez, Mazzei acrescenta que:

A construção do modelo institucional da Advocacia Pública, com salvaguarda de suas garantias e deveres, perpassa necessariamente pela interpretação de suas competências constitucionais e legais, estabelecendo-se, de um lado, o limite de sua atuação para evitar invasão de competências alheias e possíveis excessos e, de outro lado, garantir o livre exercício de suas competências com proteção à autonomia técnica e independência, sem qualquer tipo de influência externa coercitiva ou ingerência indevida.⁴⁷

Neste espeque, mesmo não sendo possível estender as garantias e preceitos funcionais dos membros do *Parquet* aos causídicos estatais, é de ampla aceitação que algumas ressalvas devem ser feitas para que seja possível desenvolver suas atribuições com a máxima lisura e legalidade possível. Os Advogados de Estado não podem ficar desprotegidos ou à mercê de perseguições políticas ou às ilegalidades administrativas que possam causar prejuízos, tanto à sua carreira como servidor, quanto aos interesses sociais, bens e políticas públicas.

De mais a mais, a independência funcional das procuradorias jurídicas também representa, mesmo que de forma indireta, um instrumento de concretização e preservação dos direitos e garantias fundamentais assegurados à sociedade. Isso pois, ao exercerem suas

⁴⁷ MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Advocacia Pública e Direito Coletivo à Probidade Administrativa: análise do julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 1.165.456/SE. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 7-18, ago. 2021. p. 8.

atribuições sem interferência ilícitas das autoridades públicas, podem fomentar o sentimento de justiça e regularidade nos atos praticados pela Administração Pública.⁴⁸

Adiante, outro tópico que pode ser listado como limitação ao exercício das atividades do procurador jurídico decorre do seu vínculo com suas atribuições institucionais, uma vez que, ao atuar em prol da Administração Pública, tem como objetivo intrínseco do seu papel de servidor a necessidade de observar, na realização do seu mister, a “vontade” da sociedade, enquadrada no cenário de interesse público.

Sobre o tema Martins explicita que:

Feitas essas explicações, retoma-se: interesse público é o correto cumprimento das normas vigentes. Das normas consideradas, tecnicamente, existentes e válidas. As Pessoas Jurídicas de Direito Público só possuem como interesse admitido pelo Direito o interesse público; não possuem, portanto, interesse no cumprimento incorreto da Constituição e das Leis. O interesse da União, Estado, Municípios, Distrito Federal é, enfim, o cumprimento correto do ordenamento jurídico, globalmente considerado. O que leva a uma consequência lógica: a função institucional da Advocacia Pública não pode ser divorciada do correto cumprimento do ordenamento jurídico vigente.⁴⁹

Não poderia ser diferente. Até porque o interesse público é aquele exprimido tanto pela Constituição quanto pelas demais normas infraconstitucionais, as quais foram e são editadas com o objetivo de atender ao bem comum, além dos próprios desígnios sociais. Esses são fatos que pressupõem os deveres, obrigatoriamente, observados no Estado Democrático de Direito, os quais têm por máxima a promoção e integração dos ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, não se admitindo que as atuações da Advocacia de Estado sejam praticadas de forma diversa, pois incidem diretamente na defesa do ente federado, além do controle interno de juridicidade dos atos administrativos.

Para Rodrigues, quando se fala em defesa ou proteção da Administração Pública, por exemplo, deve-se compreender que a tarefa desempenhada vai muito além de uma mera “reação a um ataque”. Ou seja, não se pode reduzir a atuação da Advocacia Pública ao singelo ofício de litigar judicialmente. Incluem-se, nesse ponto, os deveres dos órgãos jurídicos de analisar cada demanda proposta, identificar suas causas e consequências e as formas de evitá-las futuramente.

⁴⁸ MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. **O controle judicial e o papel das funções essenciais à Justiça para a efetivação das políticas públicas**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/5815/1/Paula%20Fernanda%20Vasconcelos%20Navarro%20Murda.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2021. p. 193-194.

⁴⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Aspectos Controvertidos da Advocacia Pública. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 8, mar. 2019. p. 66.

Com isso, tem-se a finalidade de perceber quais são os anseios sociais e pautar o trabalho jurídico na busca e promoção de sua concretização geral (ou seja, do interesse público propriamente dito).⁵⁰

Dentre as demais questões de relevância sobre as possíveis limitações que possam incidir sobre a Advocacia Pública, especialmente no cotejo de sua atuação na persecução do interesse público), destaca-se a utilização da instituição como um órgão jurídico voltado à “Advocacia de Governo”, modalidade que, segundo alguns doutrinadores, desvirtua os procuradores de suas atribuições constitucionais.

Binenbojm, sobre este tema explica que:

Como função de Estado, a Advocacia Pública deve ser uma instituição capaz de se organizar e se estruturar em carreiras. Carreiras profissionais e permanentes aptas a realizar de forma imparcial esse papel. O engajamento do Advogado Público na realização de políticas públicas não é um engajamento político partidário. É um engajamento institucional. E para que ele possa realizar as políticas públicas, de um lado, e mantê-las dentro do quadro da juridicidade, de outro, é preciso que ele tenha garantias institucionais e garantias funcionais. Com isto, o Advogado Público não será reduzido ao papel de mero Advogado do governo.⁵¹

Como se observa pela explicação do autor sobrecitado, a Advocacia dita de Estado é aquela relacionada especificamente com as atribuições constitucionalmente elencadas e esperadas no desenvolvimento natural do Estado Democrático de Direito (controle jurídico da Administração Pública e a defesa judicial e extrajudicial do Ente Federado, além de outras atividades derivadas). Entretanto, é necessário trazer à baila que nem sempre o ofício dos Advogados Públicos poderá ser classificado como de Estado. Há situações em que o órgão jurídico poderá ser, irregularmente, destacado para atuar na representação dos interesses privados do Governo, ou ainda, das vontades dos governantes. Nessas hipóteses, em que os desígnios dos gestores políticos não estão alinhados com os interesses sociais, o uso atividade advocatícia em âmbito público, infringe os preceitos e pilares inerentes a toda Administração Pública.

Noutro sentido, quanto à chamada Advocacia de Governo, destaca-se:

⁵⁰ RODRIGUES, Daniel Pagliusi. **A Advocacia Pública e o Estado Social**. In: XLI CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DF, 2015, Brasília. **Artigo**. Brasília: 2015. Disponível em: http://www.sindiproesp.org.br/pdf/A_Advocacia_Publica_e_o_Estado_Social.pdf. Acesso em: 05 de maio de 2022.

⁵¹ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p.5.

A defesa de atos de autoridades públicas não pode ser efetivada de forma acrítica, em todos os casos e em quaisquer circunstâncias. Afinal, existem inúmeras situações onde impera a ilegalidade, a imoralidade, a improbidade, a má-fé e o dolo. Esse olhar criterioso está em harmonia com a advocacia de Estado. A tal advocacia de Governo não consegue trabalhar bem a transgressão jurídica (pontual ou “patológica”) do gestor.⁵²

Na visão do autor, a Advocacia de Estado não tolera a existência ou prática de atos administrativos que estejam maculados por irregularidade ou ilegalidades que possam de qualquer modo comprometer a lisura das ações pública, sendo destinada a coibir as formas de transgressão jurídica que possam surgir, ou seja, efetivar sua função institucional de controle e defesa do ente. Por outro lado, a Advocacia de Governo não possui capacidade para se opor as ilicitudes originadas dos gestores em face do bem público, pois não se pretende a defesa do Estado e sociedade, mas sim a preservação dos interesses particulares de alguns.

Nesse sentido, a Portaria AGU n. 408, de 2009, editada pelo então Advogado-Geral da União José Antônio Dias Toffoli, bem demonstra o processo de construção de uma advocacia de Estado. O aludido ato, entre outras hipóteses, não viabiliza a defesa judicial de autoridades quando: a) não tenham sido os atos praticados no estrito exercício das atribuições constitucionais, legais ou regulamentares; b) não tenha havido a prévia análise do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, nas situações em que a legislação assim o exige; c) tenha sido o ato impugnado praticado em dissonância com a orientação, se existente, do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, que tenha apontado expressamente a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato, salvo se possuir outro fundamento jurídico razoável e legítimo; d) ocorra incompatibilidade com o interesse público no caso concreto; e) identificada conduta com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade administrativa, especialmente se comprovados e reconhecidos administrativamente por órgão de auditoria ou correição.⁵³

Os ideais que a Advocacia Pública, destinada à defesa do Estado, representa são bem delineados pela transcrição acima. Nas cinco hipóteses narradas, pode-se notar que há, praticamente, uma vedação de que a Advocacia Geral da União atue em situações nas quais os atos praticados pelas autoridades se mostrem em dissonância com o ordenamento jurídico. Ou seja, se as ações dos gestores violarem suas competências, não forem submetidas à análise jurídica (nos casos exigidos por lei), forem contrários aos pareceres emitidos pelos

⁵² CASTRO, Aldemário Araújo. **Advocacia de Estado versus Advocacia de Governo**. Disponível em: <https://unafe.jusbrasil.com.br/noticias/2142280/artigo-advocacia-de-estado-versus-advocacia-de-governo>. Acesso em: 6 abr. 2022.

⁵³ Ibid.

Advogados Públicos, sejam condutas praticadas de forma contrária ao interesse público ou, ainda, quando houver violação do poder (incluindo-se as afrontas aos princípios públicos), não há viabilidade para que os Advogados Públicos promovam a defesa judicial, pois nesses casos, não se buscam as convicções advindas da Justiça, mas sim o mero interesse particular, ao se tentar dar aparência de legalidade àquilo que já nasceu irregular.

Alfim, acrescente-se:

Na advocacia de Governo (ou dos governantes), o advogado público federal é chamado para, diante de uma decisão pronta e acabada (não há participação na construção da solução, frise-se), necessariamente atestar a constitucionalidade e a legalidade da pretensão. Invariavelmente, não existe um chamamento direto nesse sentido. Não é dada uma ordem para a elaboração de uma manifestação interessada. Os caminhos são mais sutis, incluindo uma cuidadosa seleção de advogados, inclusive públicos, sensíveis aos reclamos mais mesquinhos do poder.⁵⁴

Denota-se, portanto, que ao passo em que a Advocacia de Estado visa à defesa do interesse público e da democracia, a Advocacia de Governo (ou de governantes, como é chamada pelo supracitado autor) tem por fundamento o amparo às ilicitudes cometidas pelos gestores políticos. Não são observadas a correta construção do procedimento administrativo, das subsequentes tomadas de decisões, muito menos a análise prévia da legalidade e coerência jurídica dos atos que são, serão, ou que já foram tomados.

Em seu trabalho, ao falar sobre as dicotomias existentes entre o que se entende por Advocacia de Estado e Advocacia de Governo, Corbellini traz algumas considerações que merecem destaque, a ver:

Os balizamentos das noções de advocacia de estado e de governo atendem uma lógica que antagoniza dois modelos materializados no discurso da corporação jurídica com base na apropriação da lei como virtude e atributo particular do primeiro modelo e, em linha quase lógica de desenvolvimento, o respectivo polo de antagonismo acaba caracterizado como o ambiente da ilicitude, geralmente descrito como uma qualidade inerente à política, mas em última análise, àquilo que é externo ao campo jurídico.

A mentalidade que supõe a existência empírica de dois modos distintos de fazer da advocacia pública, atribuindo à noção fictícia de “advocacia de governo” a defesa de tudo aquilo que for ilegítimo, imoral ou ilícito, não surge como afirmação maniqueísta e estereotipada de um projeto de diferenciação das entidades associativas.⁵⁵

⁵⁴ CASTRO, Aldemário Araújo. **Advocacia de Estado versus Advocacia de Governo**. Disponível em: <https://unafe.jusbrasil.com.br/noticias/2142280/artigo-advocacia-de-estado-versus-advocacia-de-governo>. Acesso em: 6 abr. 2022.

⁵⁵ CORBELLINI FILHO, Helio. **Percepção da advocacia pública federal sobre a dicotomia advocacia de estado X advocacia de governo**. 2020. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Centro

Ressalve-se, contudo, que ao tratar sobre o tema, os demais autores, alhures citados, não correlacionam a Advocacia de Governo exclusivamente com a seara do ilícito, mas também o fazem sobre o aspecto dos interesses que são postos em prioridade, os quais, nesse caso, sobrepõem-se as vontades particulares sobre as públicas, o que não está necessariamente ligado à ilegalidade, uma vez que o ato praticado pela autoridade e respaldado juridicamente pelos advogados poderá ser revestido de toda legalidade necessária, mas ter finalidades diversas daquelas almejadas pela sociedade.

Ademais, faz-se salutar avultar que o estudo realizado por Corbellini levou em consideração diversas entrevistas com Advogados Públicos de âmbito federal, concluindo, ao menos quanto a esse ponto, que:

De maneira geral, os excertos acima ilustram a utilidade e o sentido da dicotomia indicando hipóteses cujo sentido da solução adequada é claro e acima de qualquer dúvida, seja em sentido formal, mas, substancialmente, em sentido moral.

No contexto dessas ilustrações, a dicotomia entre noções de advocacia poderia ser facilmente substituída pelas noções de legalidade e ilegalidade. Quando os comunicantes se prestam a ilustrar uma situação imaginária em que seria difícil divisar o certo do errado, a “zona cinzenta”, revela-se o receio de ter sua atuação manipulada, instrumentalizada por interesses ilegítimos ou ilegais.

Estas amostras textuais sugerem de modo consistente que a dicotomização estimulada como manejo estratégico no ambiente das entidades associativas está bastante presente no imaginário revelado pelas entrevistas, em sentido substancialmente semelhante ao construído no discurso corporativo.⁵⁶

E complementa:

Contudo, o discurso da “advocacia de estado” é uma construção política, uma construção simbólica e ainda uma categoria ficcional não legitimada pelos processos institucionais do direito, já que não foi, ainda, objeto de definição normativa para efeitos de fixação de regras e atribuição de competências e condutas de atuação no âmbito da administração pública, consoante um tal modelo – não alcançou a condição de dispositivo.

Da mesma forma, a noção de “advocacia de governo” surge apenas como uma categoria retórica, que tangencia o campo das noções jurídicas, assumindo um papel de noção moral, à qual é atribuída um conteúdo que não é defendido por ninguém (por imoral), mas que parece cumprir o papel de um ameaça capaz de mobilizar uma ação de resistência contra

de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2020. p. 119.

⁵⁶ CORBELLINI FILHO, Helio. **Percepção da advocacia pública federal sobre a dicotomia advocacia de estado X advocacia de governo**. 2020. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2020. p. 124.

um adversário, que mais se parece com um moinho de vento – trata-se de uma espécie de “antidispositivo”, noção manipulada precisamente para favorecer a consolidação da noção afirmada em sentido diverso.⁵⁷

Os argumentos apresentados merecem alguns contrapontos, especialmente quanto à ilação de que os conceitos de Advocacia de Estado e Governo são construções fictícias, sem respaldo legal ou alheias ao campo jurídico. A ausência de um dispositivo jurídico que conceitue ou pontue o que seria a moralidade administrativa não impede ou inviabiliza sua discussão, seja na seara doutrinária ou jurisprudencial, dá mesma forma não são identificados “defensores da imoralidade” para que se possa constituir um campo “adversarial” que justifique o debate ou, como explicita o autor “a consolidação da afirmada em sentido diverso”. Outrossim, a noção da chamada Advocacia de Estado não pode ser vista apenas como uma “construção simbólica”, pois os ideais defendidos por seu conceito retratam a forma de atuação que se espera dos integrantes do seu quadro, pautada pela legalidade, adequação ao ordenamento jurídico e, principalmente, defesa aos interesses públicos.

Ainda, defendendo o seu posicionamento, Corbellini aduz:

A noção de “advocacia de governo”, que apesar de soar falaciosa pela inexistência de “adversário” ou agente que sustente a noção de advocacia marcadamente vinculada à prática de ilegalidades, parece, contudo, estar ancorada de modo firme no imaginário dos advogados públicos federais como um temor constante de mal a ser evitado. Como se pode perceber, as falas acima reiteram a existência de uma noção dicotômica cuja fronteira é a reafirmação de um argumento em defesa de um posicionamento cuja correção seria intuitiva, e não demanda formação jurídica para compreensão: a atuação contrária à lei e à Constituição é indevida.⁵⁸

As conclusões do autor foram derivadas de entrevistas com membros do corpo da Advocacia Pública, dos quais, aparentemente, houve grandes ressalvas e alertas quanto aos males da chamada Advocacia de Governo. Ora, considerando que os advogados tenham se manifestado com base em suas vivências, em seu ofício e que o temor do desvirtuamento de suas funções tenha se mostrado reiterado, não se mostra sagaz concluir que se trata apenas de uma noção do imaginário dos entrevistados.

⁵⁷ CORBELLINI FILHO, Helio. **Percepção da advocacia pública federal sobre a dicotomia advocacia de estado X advocacia de governo**. 2020. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2020. p. 124-125

⁵⁸ Ibid. p. 124-125

De fato, não há uma previsão normativa que discorra ou, pelo menos, identifique o que pode ser considerada como atribuições de típicas da Advocacia Pública, possibilitando a diferenciação quanto àquela entendida como de Estado ou de Governo. Entretanto, estas classificações já possuem características e particularidades bem delineada em âmbito doutrinário, acadêmico e funcional, conforme já explicitado, respaldado que o sentido da Advocacia de Estado está intrinsecamente ligado às suas atribuições constitucionais e diretrizes principiológicas do ordenamento jurídico. Isso pois, sempre que a Advocacia Pública exercer suas funções dentro dos padrões e critérios socialmente esperados, com respeito às normas, às suas prerrogativas e sem intervenções indevidas, objetivando a persecução do interesse público suas atividades podem (e devem) ser caracterizadas como de Estado.

Noutro sentido, a partir do momento em que exercício das competências laborais dos Procuradores se afastarem das finalidades primordiais do Estado (realização das predileções sociais e observância do bloco de legalidade), seja por meio de ilegalidades, inconstitucionalidades ou imoralidade, ainda que respaldada pelo ordenamento jurídico, mas que tenham o objetivo de garantir que o proveito de poucos se sobreponha às necessidades coletivas, estar-se-á diante da chamada Advocacia de Governo.

Talvez, quando no momento da escolha do termo “Advocacia de Governo” para se dirigir a toda e qualquer atuação irregular das Procuradorias Jurídicas não tenha sido a melhor. Possivelmente a escolha desta nomenclatura tenha origem com base nos desvios funcionais praticados em razão de interferências ilícitas dos gestores políticos nas atividades das Procuraturas. Não obstante, apesar da expressão “de Governo” trazer esta noção de que somente existem anormalidades nas atividades dos causídicos públicos quando se fizerem presentes interferências dos gestores políticos, não se pode assumir essa generalização como correta. Contudo, é salutar destacar, que, conforme dito por Castro⁵⁹ (em trecho já mencionado), por diversas vezes podem ser identificadas que os desvirtuamentos das atividades jurídicas ocorrem para fins de satisfazer as vontades do gestor político, que nem sempre estão alinhadas com os desejos sociais.

Não se nega, porém, que o maior índice corruptivo dos deveres institucionais da Advocacia Pública venha a partir de coligações e interferências políticas desarrazoadas. Todavia, é de imprescindível necessidade destacar que as práticas ilícitas não podem ser

⁵⁹ CASTRO, Aldemário Araújo. **Advocacia de Estado versus Advocacia de Governo**. Disponível em: <https://unafe.jusbrasil.com.br/noticias/2142280/artigo-advocacia-de-estado-versus-advocacia-de-governo>. Acesso em: 6 abr. 2022

integralmente relacionadas às influências externas ou internas do órgão jurídico, uma vez que podem se originar da conduta do servidor público.

Entretantes, independentemente da forma que as atividades das Procuradorias possam vir a ser corrompidas (coação política interna e externa, ou por interesse do próprio servidor) elas devem ser combatidas. Isso se faz necessário para (além de garantir que a Administração Pública tenha uma atuação proba, honesta) assegurar que os ideais democráticos de Estado e Justiça (em seu conceito amplo) sejam observados e respeitados, devendo-se primar pela constante vigilância e aprimoramento dos meios de fiscalização e controle.

Logo, a maior antinomia que pode ser identificada entre a Advocacia de Estado e a Advocacia de Governo reside em seus objetivos. Enquanto a primeira tem por finalidade a defesa do interesse público, essa última tem por pressupostos a defesa da autoridade política em si (seus interesses). Em decorrências dessas divergências apresentadas, que permeiam os fundamentos do exercício das funções jurídicas, diversas vezes são observados o surgimento de conflitos que ocasionam prejuízos à classe, afetando inclusive a parcela necessária de sua independência funcional da carreira pública (sejam os servidores efetivos ou ocupantes de cargos comissionados)^{60, 61}

Faz-se de necessária ordem, retornar ao debate as características das competências institucionais das Procuradorias Jurídicas. Como se depreende dos argumentos anteriormente elencados, a máxima das atribuições vinculadas às Advocacias Públicas é a defesa da Administração Pública, concretizada não só por meio dos litígios, judiciais ou extrajudiciais, mas também no controle do bloco de legalidade⁶², ou seja, atuando para que os atos administrativos de maneira geral estejam em consonância com todo o ordenamento jurídico, princípios legais e garantias constitucionais.

⁶⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. Aspectos Controvertidos da Advocacia Pública. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 8, mar. 2019. p. 68

⁶¹ Retoma-se, nesse ponto, as observações anteriormente ressaltadas, quanto à necessidade de regulamentação expressa das prerrogativas que são asseguradas à Advocacia de Estado, bem como a indispensável estruturação para garantir que estas prerrogativas sejam observadas e que o causídico não venha a sofrer quaisquer prejuízos de ordem laboral, administrativa ou social em razão do correto desempenho de suas atribuições.

⁶² Sobre bloco de legalidade, Mendes e Branco explicam que: “O conceito de legalidade não faz referência a um tipo de norma específica, do ponto de vista estrutural, mas ao ordenamento jurídico em sentido material. É possível falar então em um *bloco de legalidade* ou de *constitucionalidade* que englobe tanto a lei como a Constituição. *Lei*, nessa conformação, significa *norma jurídica*, em sentido amplo, independente de sua forma.”. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1244-1245.

É de se falar então que, ao buscar seus objetivos institucionais, a advocacia pública deve, não somente observar as predisposições constitucionais, mas do ordenamento jurídico como um todo, incluindo as normas infraconstitucionais, princípios jurídicos e demais institutos legais. Isso se faz necessário, pois, apenas com a completa observância do bloco de legalidade a segurança jurídica será efetivada, evitando-se atos conflitivos ou ilegais/inconstitucionais.

De modo integrante, Moreira Neto elucida que:

Mas, sobretudo, tenha-se em conta que as perspectivas de realização plena das missões constitucionais dessas carreiras de Estado, em curto, médio e longo e prazo, tão auspiciosas e amplamente abertas às vésperas da alvorada deste novo século e milênio, dependerão fundamentalmente da compreensão que tenham seus próprios membros sobre o pleno sentido da alta missão essencial à justiça que lhes afeta, no qual necessariamente se inclui a essencialidade à realização da democracia, bem como dependerão da coragem cívica e profissional, permanentemente demonstrada, para desempenhá-la, aperfeiçoá-la e sustentar suas prerrogativas funcionais, notadamente e de independência técnico-funcional, de matriz constitucional, em toda sua plenitude, sempre com absoluta e imarcescível certeza de que só assim se dará a essencial contribuição que a elas toca na efetiva realização do Estado Democrático de Direito em nosso país.⁶³

Assentindo a necessidade de observância e concretização da independência funcional dos advogados públicos, é necessário compreender que não se trata de uma prerrogativa que permita o exercício da atividade do órgão sem qualquer delimitação. A bem da verdade, a autonomia dos procuradores jurídicos não deve ser entendida como um permissivo para agir de qualquer forma, alheio aos desígnios sociais ou ao ordenamento jurídico, mas sim quanto aos preceitos que devem ser observados, para garantir o seu objetivo funcional.

Pode-se observar, por todo o contexto apresentado, que mesmo existindo previsão constitucional, além dos correlatos dispositivos infraconstitucionais, que versem sobre a Advocacia Pública, seja em âmbito federal ou estadual, surgem divergências quanto a extensão de suas atuações, suas competências ou limitações. Situa-se, em posição com maiores incertezas, as Procuradorias Municipais, uma vez que, além de não encontrarem previsão na Magna Carta, em diversos momentos são identificados decisões e mandamentos que se mostram divergentes ou até mesmo conflitantes.

2.3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Ao tratarmos do caráter e status de essencialidade à Justiça outorgados para a Advocacia Pública, foram apresentados os fundamentos jurídico-constitucionais que impõe a sua criação pela União, Estados e Distrito Federal. Todavia, a ausência de determinação na Carta Magna

⁶³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A Advocacia de Estado Revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 51.

para criação desta instituição em âmbito municipal traz grandes divergências sociais, que inevitavelmente culminam em impasses, especialmente quanto à necessidade ou não de uma alteração constitucional para fins incluir a obrigatoriedade de criação desse órgão jurídico nos Municípios.

Em razão da ausência de normativa geral sobre a Advocacia Pública de âmbito municipal, o seu estudo ganha ramificações abrangentemente profusas e complexas. Não há uma unicidade procedimental ou formal quanto à sua organização hierárquica, estrutura administrativa, manutenção ou mesmo sobre a obrigação de sua criação. Essas lacunas decorrem diretamente da ausência de previsão na Magna Carta, fato que retoma aos idos do legislador constitucional de 1988.

Entretanto, não se pode olvidar que os trabalhos desenvolvidos pelos procuradores municipais são atividade típica de Estado. Inclusive, tal classificação causou diversas celeumas, demandando posicionamento jurídico a seu respeito. Todavia, o tema foi superado, ganhando destaque, pelo julgamento do Recurso Extraordinário nº 663.696/MG, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no qual, merecem destaque o trecho do voto do Ministro Relator:

De sua leitura percebe-se, a toda evidência, que as Procuradorias Municipais não receberam menção textual expressa, o que nos leva, obrigatoriamente, ao seguinte questionamento: Os Procuradores Municipais integram a Advocacia Pública a que a Constituição faz referência nesse capítulo? Ou melhor, fazem eles parte do que o constituinte denominou de “Funções Essenciais à Justiça”?

Evidente que sim.

De fato, nos Municípios em que existem Procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.⁶⁴

Veja-se que, na visão do Relator, independentemente da inclusão de obrigatoriedade ou não, no texto constitucional, dos municípios a instituírem sua Advocacia Pública, aqueles que o fizerem, e instalarem um órgão de representação judicial e extrajudicial em sua estrutura administrativa, terão uma instituição enquadrada no que se considera como Funções Essenciais à Justiça. Acrescenta, ainda, em seu voto, que o status constitucional das Procuradorias em âmbito municipal decorre de uma reverberação das diretrizes da Magna Carta.

Assim como os Advogados Públicos que estejam vinculados à União, Estados ou ao Distrito Federal, as Procuradorias Municipais desempenham a função institucional de defesa da

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750595051>. Acesso em: 25 maio 2021.

Administração e da Fazenda Públicas, como também atuam diretamente no controle jurídico prévio dos atos administrativos. Suas funções são similares a das assessorias jurídicas dos outros Entes Federados, devendo garantir as mesmas prerrogativas, limites e atribuições.

E neste sentido, o Ministro acrescenta em seu voto:

Com efeito, os procuradores municipais possuem o munus público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o Município a que estão vinculados. Nesse diapasão, analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial. Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior.⁶⁵

Apesar do entendimento gizado pelo Supremo Tribunal qualificando as Procuraturas Municipais como integrantes das Funções Essenciais à Justiça, é de indispensável ordem avultar que esta cognição possui contrapontos relevantes dentro do Tribunal Constitucional. Isso pois, ao decidir o Recurso Extraordinário nº 893.694/SE⁶⁶, por meio do voto do Ministro Relator Celso de Mello, a Corte se manifestou, por unanimidade, pela ausência de imposição constitucional quanto à obrigatoriedade de criação de órgão de Advocacia Pública Municipal, conforme se verifica no fragmento do voto:

Sendo esse o contexto, passo a examinar a postulação recursal em causa. E, ao fazê-lo, observo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 225.777/MG, Red. p/ o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, fixou entendimento que desautoriza a pretensão de direito material ora deduzida. **Cumprе destacar, por oportuno, quanto ao tema da obrigatoriedade de os municípios instituírem órgãos de advocacia pública, ante a inquestionável procedência de suas observações, a decisão proferida pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI (RE 690.765/MG), no sentido de que “não há na Constituição Federal previsão que os obrigue a essa instituição”.**⁶⁷ (Grifo não existente no original).

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750595051>. Acesso em: 25 maio 2021.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 893.694. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 out. 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12029958>. Acesso em: 03 set. 2021

⁶⁷ Ibid.

Demonstra-se, por essas convicções dissertadas, a amplitude das divergências encontradas sobre o conteúdo. Constatando-se, até determinado ponto, certa dicotomia entre as diretrizes jurisprudenciais do Supremo Tribunal. Em primeiro momento, avaliando sobre o teto remuneratório dos procuradores municipais, o STF defendeu a aplicação do status outorgado pela constituição às Procuradorias Municipais. Vinculou-as às características das demais entidades catalogadas como essenciais à Justiça, indicando, como imperativo, que todas as disposições previstas na Carta Magna relacionadas a esta matéria sejam aplicadas também em âmbito municipal.

Em contrapartida, no outro julgamento mencionado, houve a manifestação expressa de que não há qualquer imposição constitucional que condicione a criação das Procuradorias Jurídicas municipais. São posicionamentos demasiadamente colidentes, ao passo de que, para fins remuneratórios, dever-se-á observar os preceitos constitucionais de forma ampla. Contudo, mesmo tendo características de essencialidade à Justiça (tanto no que concerne à defesa jurídica dos Municípios quanto em relação ao controle de legalidade e legitimidade dos atos municipais) não há imposição constitucional de sua criação. Ora, o que justificaria um tratamento diferente aos Municípios?

Partindo-se para a seara doutrinária e social, o nível de divergências ideológicas se mostra tão conflitante quanto aqueles observados no Judiciário. Diferentes órgãos, entidades e juristas apresentam incontáveis argumentos e fundamentos para justificar o seu ponto de vista. Diante desta multiplicidade de razões professadas, busca-se apresentar as mais relevantes.

Ao tratar sobre as Procuradorias Municipais como imposição constitucional, Madureira traz à discussão ponto de relevante destaque no que concerne à ausência de lacuna constitucional sobre o tratamento gasto aos Municípios. Elucida, por meio de seu estudo que ao analisar o Diário da Assembleia Nacional Constituinte a não inclusão dos Municípios no texto da Magna Carta que versavam sobre a Advocacia Pública, inclusive, ressaltando que houve o questionamento pelos participantes se os Municípios seriam de fato excluídos daquele regramento (o que teve resposta positiva) e se esta segregação não seria considerada como omissão (que teve como resposta a negativa)⁶⁸.

E mais:

Disso se verifica que, pelo menos para os integrantes da Comissão de Redação (uma das comissões mais importantes da Assembleia Nacional Constituinte, porque lhe coube conferir texto definitivo aos dispositivos

⁶⁸ MADUREIRA, Claudio Penedo. A Instituição de Procuradorias Municipais como Imposição Constitucional. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Cap. 1, p. 23-24.

constitucionais aprovados pelos constituintes), não havia dúvidas: não houve omissão constitucional em considerar a instituição de procuradorias também no âmbito dos municípios, a exemplo do que fez o constituinte quando tratou da Advocacia-Geral da União (art. 131) e das procuradorias dos estados e do Distrito Federal (art. 132).⁶⁹

A tese engendrada, apoiada no entendimento de que não existir uma imposição expressa para que os Municípios instituíam sua advocacia pública seria considerada como uma lacuna constitucional não se adequa ao contexto histórico e vontade dos constituintes. Isso se observa ao analisar o raciocínio extraído dos estudos desenvolvidos por Madureira, podendo-se intuir que não houve omissão, ao passo que os próprios constituintes debateram esse tópico em sede de Assembleia e chegaram a tal conclusão.

Em que pese outros argumentos favoráveis à constitucionalização das procuradorias municipais serem embasados nas diretrizes da Carta Magna, debatê-los-á em momento posterior, permanecendo-se neste, por ora, nos principais argumentos contrários.

Outro fundamento que defende a inviabilidade de constitucionalização das procuradorias em âmbito municipal está embasado na variedade de condições e possibilidades financeiras dos Entes Federados. Sustenta-se, com base nesses contextos, que nem todos os Municípios tem orçamento suficiente para fins de instituir o órgão jurídico e justificando a alta onerosidade que isto traria para as contas públicas.⁷⁰

Ademais, nesse contexto de argumentos se apresentam:

A distinção que aqui se menciona não é a que se vê em relação às megalópoles, como São Paulo ou o Rio de Janeiro, por exemplo, mas sim a imensa distorção que existe entre municípios de uma mesma unidade federada. A exemplo, veja-se o caso do estado do Piauí, cuja capital, Teresina, possui cerca de um milhão de habitantes, enquanto que há outros municípios, como Tanque do Piauí, cuja população estimada é de 2.719 habitantes no ano de 2017. São cenários completamente díspares e que precisam ser tratados juridicamente de forma diferenciada.

Ao impor uma obrigação para que todos os municípios brasileiros organizem suas procuradorias, a primeira indagação a ser feita diz respeito à possibilidade de todos eles, como o mencionado no exemplo acima, suportarem a estrutura de uma procuradoria, ocupada por servidores efetivos, que ingressam mediante concurso público, com salários que sejam dignos dos cargos que ocupam.

⁶⁹ MADUREIRA, Claudio Penedo. A Instituição de Procuradorias Municipais como Imposição Constitucional. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Cap. 1. p. 24.

⁷⁰ FEDERAÇÃO GOIANA DE MUNICÍPIOS. **PEC 17/2012**: institui a carreira de procurador nos municípios brasileiros. Institui a carreira de procurador nos municípios brasileiros. 2019. Elaborada por: Haroldo Soares Naves (Presidente). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8880142&ts=1630422454595&disposition=inline>. Acesso em: 02 maio 2022.

A resposta parece ser das mais óbvias: adianta-se que não. Não existe a mínima possibilidade de existir uma Procuradoria com procuradores concursados nesses municípios, por dois motivos centrais: a um, porque é antieconômico e, decorrente disso, o ente público não suporta manter os cargos; a dois, e mais significativamente, porque não há demanda que justifique a existência do órgão.⁷¹

São justificativas, majoritariamente, financeiras, ao passo que se tenta sustentar que a imposição da existência de órgão jurídico nos municípios traria um demasiado aumento de gastos, impactando negativamente os cofres públicos ou ainda, que a criação do órgão jurídico se mostra inviável por não existir demanda de sua atuação. Além do mais, defendem que há uma gigantesca variedade de características entre os Municípios, mesmo para aqueles que estejam situados na mesma unidade federativa, especialmente no que concerne ao nível populacional. Em virtude destas variações, impor a criação de órgão representação jurídica traria consequências danosas, as quais afetariam diretamente as localidades com número de habitantes reduzidos e, por consequência, com pouca arrecadação tributária.

São argumentos dos quais não se pode evitar um debate. Primeiramente, não se pode sustentar que um Município não possui demanda suficiente para um órgão jurídico. Mesmo que naquela localidade não existam demandas judiciais de qualquer natureza (o que não se acredita), é inegável deduzir que a Administração realiza (e realizará) licitações públicas além dos consequentes contratos administrativos, mesmo que advenham de compras diretas com fornecedores e prestadores de serviços (as quais não demandam o procedimento licitatório). Que as Secretarias Municipais possuirão demandas que gerem dúvidas sobre a correta e legítima aplicação da lei, sua interpretação, ou ainda, quanto à forma lícita de executar determinados objetos a fim de se concretizar as políticas públicas elencadas pelos gestores políticos. Isto sem adentrar em na análise de proposições legislativas, do necessário controle prévio de legalidade de outros atos administrativos, entre outras atividades desenvolvidas pelos Advogados Públicos.

Em segundo lugar, contrapõe-se o argumento de inviabilidade financeira da instrumentação das Procuradorias Municipais (mesmo que em localidades com baixa população), ao passo de que, mesmo que houvesse a determinação constitucional para a criação do órgão jurídico, a competência para sedimentar as características administrativas e financeiras

⁷¹ SOUSA, Guilherme Carvalho e. **Nem todo município suporta uma procuradoria**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-12/guilherme-carvalho-nem-todo-municipio-suporta-procuradoria2#:~:text=N%C3%A3o%20existe%20a%20m%C3%ADnima%20possibilidade,que%20justifique%20a%20exist%C3%A2ncia%20do>. Acesso em: 15 jul. 2021.

continuará pertencendo aos Municípios, os quais se organizariam de acordo com suas possibilidades e necessidades.

E de fato é exatamente isto que ocorre. Em rápida pesquisa junto aos Municípios no Estado do Rio Grande do Sul que tenham realizado concursos para compor procuradores jurídicos em seu quadro efetivo, pode-se constatar que as condições de trabalho são definidas com base nas necessidades de cada localidade. Por exemplo, o Município de Sertão Santana/RS, por meio da Lei Municipal nº 1.427/2017 criou a sua Procuradoria-Geral, com dois cargos, sendo um de Procurador-Geral do Município e outro de Procurador Municipal⁷². Verificandose, por meio de consulta ao portal da transparência deste município, pode-se evidenciar que o servidor estatutário perfaz uma remuneração de R\$ 3.676,72 (três mil seiscientos e setenta e seis reais e setenta e dois centavos) para uma carga horária mensal de 64h (sessenta e quatro horas), ou seja, em média 16h (dezesesseis horas) semanais⁷³.

Já, quanto ao Município de Paverama/RS, por meio do Edital de Concurso Público nº 014/2019, foi promovido o certame para contratação, dentre outros cargos, de Procurador Municipal. O referido documento previu como remuneração inicial desse cargo o valor de R\$ 2.920,46 (dois mil novecentos e vinte reais e quarenta e seis centavos) a serem pagos para uma jornada de 20 (vinte) horas semanais.⁷⁴

Ainda, no que concerne ao Município de Paverama, ressalte que, conforme publicação da folha de pagamento referente ao mês de maio de 2022, não se localizou qualquer servidor no cargo de Procurador Municipal. Contudo, consta na lista (disponibilizada pelo município) o cargo em comissão de assessor jurídico, cuja última remuneração prevista e divulgada era de R\$ 5.385,03 (cinco mil trezentos e oitenta e cinco reais e três centavos).⁷⁵

Ressalte-se ainda que, em consulta às informações divulgadas no site, localizou-se lista com o valor da remuneração dos cargos. Apesar de não haver indicação da data em que os dados foram publicados, eles serão reproduzidos para fins de permitir uma possível comparação. Na referida tabela, indica-se que ao Procurador Municipal compete a remuneração de R\$ 4.903,70 (quatro mil novecentos e três reais e setenta centavos), para uma jornada semanal de 40

⁷² SERTÃO SANTANA (Município). Cria a Procuradoria-Geral do Município. **Lei nº 1.427/2017**. Sertão Santana, RS, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sertao-santana/lei-ordinaria/2017/143/1427/lei-ordinaria-n-1427-2017-cria-a-procuradoria-geral-do-municipio?q=Procurador>. Acesso em: 16 nov. 2021.

⁷³ SERTÃO SANTANA (Município). **Portal da Transparência**. 2022. Disponível em: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-139/con_servidoressefetivos.faces. Acesso em: 28 ago. 2022.

⁷⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE PAVERAMA. **Abertura Concurso nº 001/2019**. 2019. Disponível em: <https://paverama.rs.gov.br/concurso/visualizar/id/2067/?edital-014-2019.html>. Acesso em: 05 set. 2021.

⁷⁵ Prefeitura Municipal de Paverama. **Pessoal: folha de pagamento**. Folha de Pagamento. 2022. Disponível em: <https://paverama.multi24h.com.br/multi24/sistemas/transparencia/?secao=dinamico&id=157&menupai=3896&subid=3901>. Acesso em: 29 ago. 2022.

(quarenta) horas. Ressalte-se que esta carga horária é o dobro daquela que estava indicada no Edital de Concurso Público nº 014/2019 (anteriormente citado).⁷⁶

Observe-se, nestes dois exemplos apresentados, que se tratam de dois municípios cuja quantidade de habitantes é relativamente baixa. Cada um destes Entes criou cargos destinado à Procuradoria Municipal, editando normativas de acordo com suas capacidades e autonomia financeira.

Ademais, avulta-se o fato de que o Município de Paverama/RS, mesmo com concurso válido, permanece com o cargo de Procurador Municipal vago, existindo apenas um cargo de assessor jurídico (de livre nomeação) preenchido. Esse cargo em comissão, conforme se evidenciou nas citações alhures, percebe uma remuneração superior àquela que seria paga ao Procurador de carreira, não subsistindo qualquer fundamentação de há inviabilidade financeira de manter servidor efetivo em seus quadros.

É notório que, por meio da sucinta análise de dois municípios, não é possível generalizar a situação a todos os demais do país. Entretanto, pode-se perceber que os supostos prejuízos ressaltados, de onerosidade demasiada ou ainda de inviabilidade financeira quanto à constitucionalização de procuradorias municipais não encontram subsídios reais. Se cada um dos Entes Federados editarem leis, respeitando suas características particulares, a responsabilidade fiscal, demais regras e pressupostos que já devem, naturalmente, serem observados, terão plena capacidade de manter uma estrutura de Advocacia Pública.

Não aparenta, neste contexto, que as alegações contrárias à constitucionalização da Advocacia Pública Municipal, no sentido de gravemente onerar os gastos aos cofres públicos, merecem prosperar. Isso porque, não houve, de modo concreto, a demonstração dos aspectos que poderiam engendrar esses danos alegados. Ora, os gastos estatais ocorrerem, seja em razão do preenchimento das vagas por servidores de carreira ou ainda por cargos em comissão.

Torna-se possível aferir os argumentos anteriormente apresentados por meio do estudo promovido pelo Ministério da Justiça em 2011, identificado como I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil. Ao compulsar os dados compilados a respeito das Procuradorias de âmbito municipal, constatou-se que em média, 49,1% dos Municípios terceirizava o serviço jurídico, ou ainda, que em 55,4% dos locais pesquisados o cargo de Procurador era provido por servidores comissionados (livre nomeação). A mesma pesquisa evidenciou ainda que em 66,1% dos Municípios o teto de remuneração dos membros dos membros da Advocacia Pública é

⁷⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE PAVERAMA. **Remuneração por Cargos**. Disponível em: <https://paverama.rs.gov.br/pagina/id/1003/?remuneracao-por-cargos.html>. Acesso em: 29 ago. 2022.

equivalente à remuneração do Prefeito Municipal e ainda que, dentre as instituições pesquisadas 39,1% delas os seus membros deveriam cumprir carga horária semanal de 30 a 40 horas.⁷⁷

De mais a mais, destaca-se na pesquisa a variação na estrutura remuneratória que pode ser verificada de acordo com as disposições próprias dos Municípios. Isso pois, em que pese ter sido evidenciado anteriormente que o teto remuneratório das maiorias das Procuradorias ser o valor percebido pelo Prefeito, esta marca apenas é observada (e somente quando é) no final da carreira, não se mostrando compatível com as verbas percebidas no início da atividade. Exemplificando, nos Municípios pesquisados, aferindo-se as informações relativas aos anos de 2009 e 2010 a menor remuneração inicial encontrada foi a do Município de Cachoeirinha/RS com o valor inicial de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), sendo a maior em Vitória, capital do Espírito Santos, cujo valor inicial da carreira era de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais).⁷⁸

Sobre esse ponto, necessário se faz observar que as alegações de inviabilidade financeira não se mostram razoavelmente aceitáveis. A pesquisa formalizada pelo Ministério da Justiça deixa claro que cada Ente Federado concede uma remuneração “compatível” com as suas possibilidades orçamentárias, logo, uma eventual constitucionalização da carreira de Advogado Público Municipal não afetaria demasiadamente o fluxo financeiro dos Municípios, uma vez que cada um editaria diretrizes de acordo com sua realidade. Em outros termos, ressalte-se que, caso determinado Ente proveja os cargos da Procuradoria com servidores comissionados, evidentemente possui meios materiais para fazê-lo com servidores efetivos.

Superando-se as essências dos argumentos contrários à constitucionalização da Advocacia Pública Municipal, faz-se de salutar necessidade trazer o âmago das teses e teorias que defendem a sua regulamentação. Contrapondo-se aos argumentos que defendem a inexistência de lacuna constitucional, alguns autores (a exemplo de Custódio⁷⁹, Nery⁸⁰ e Reale⁸¹) entendem, que a constitucionalização é uma medida necessária, que tem por objetivo

⁷⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011. 181 p. Disponível em: <http://www.sinprofaz.org.br/pdfs/diagnostico-advocacia-publica.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021. p.162.

⁷⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011. 181 p. Disponível em: <http://www.sinprofaz.org.br/pdfs/diagnostico-advocacia-publica.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021. p. 142.

⁷⁹ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Relevância da Advocacia Pública nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Direito Municipal** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 14, n. 48, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/7376/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁸⁰ NERY, Cristiane da Costa. A constitucionalização da carreira do procurador municipal: função essencial e típica de Estado. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

⁸¹ REALE, José Roberto. Autonomia das Procuradorias Municipais: uma conquista da sociedade. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 111-118, jul. 2014.

garantir, além de um avanço institucional para a carreira, assegurar um controle jurídico público com maior ênfase, aprofundando os pressupostos e prerrogativas funcionais, além de coibir atuações questionáveis dos gestores políticos e outros servidores públicos.

Outro argumento favorável à regulamentação das Procuradorias Municipais está baseado no ideal de fortalecimento do Ente Federado em relação às diretrizes do Estado Democrático de Direito⁸². Ou ainda, oportunizando-se, com base na codificação, as melhorias nos sistemas de controle interno, especialmente em relação à legalidade e constitucionalidade dos atos municipais e do dever de coerência estatal para com os seus administrados.⁸³

Não obstante, com a finalidade de sanar o alegado hiato constitucional, apresentou-se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 17/2012 (substituta da PEC 153/2003 de autoria do parlamentar Maurício Rand), cujo objetivo maior é a inclusão das Procuradorias Municipais no texto do art. 132 da Constituição Federal, tornando obrigatória a realização de concurso público de provas e títulos para fins de ingresso de servidores na carreira, assegurando a participação Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), bem como definindo que a estabilidade funcional ocorrerá após o transcurso de 03 (três) anos.⁸⁴

Sobre a referida proposta, Custódio se manifesta:

Indubitavelmente, apesar da omissão injustificável da presença dos Procuradores Municipais, nas normas constitucionais do art. 132 em análise, estes, por expressa e implícita determinação constitucional, sempre exerceram e exercem sua relevante missão jurídica em defesa e preservação dos interesses públicos, dos interesses locais, com muitas vitórias, cujas decisões judiciais precedentes serviram e continuam servindo de sólido fundamento para a elaboração e introdução de vigentes e eficazes normas constitucionais, perante a Assembléia Nacional Constituinte, como as dos arts. 23, III, VI, IX, X, XI; 24, I, VI, VII, VIII, IX, 30, I, VI, VIII, IX; 225, §§ 1º, III, VI, VII, 2º, 3º, dentre outras. Neste sentido, ainda que tardiamente, a verdade sempre deve prevalecer, como, no presente caso, com a oportuníssima elaboração e conveniente apresentação da PEC nº 17 de 2012, em 13-4-2012, de autoria do ilustre Deputado Federal MAURÍCIO RANDS (PT-PE), que vem preencher tanto a paradoxal e inexplicável omissão ou a preocupante lacuna como contribuir para completar, aperfeiçoar e fortalecer as normas do art. 132 e parágrafo único da vigente Constituição Federal, de forma compatível com os expressos princípios

⁸² PAIXÃO, Dionysio. **A Fonte Constitucional do Procuratório Municipal**. Manaus, fev. 2011. Disponível em: <https://pgm.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2011/02/A-FONTE-CONSTITUCIONAL-DO-PROCURAT%C3%93RIO-MUNICIPAL-DIONYSIO-PAIX%C3%83O-.docx>. Acesso em: 24 ago. 2021.

⁸³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NO DEVER DE COERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 382-400, 6 out. 2021.

⁸⁴ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2012**, de 13 de abril de 2012. Altera o art. 132 da Constituição Federal. Altera O Art. 132 da Constituição Federal. Brasília, DF, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em: 18 jul. 2021.

constitucionais da República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º), de sua Organização Político-Administrativa (CF, art. 18) e da Administração Pública em todos os níveis governamentais, em benefício de todas as Unidades da Federação, agora expressa e constitucionalmente correta, com a inclusão dos Procuradores Municipais em seu conteúdo e em seu alcance, em benefício de todos os Municípios, independentemente de sua situação econômica alta, média ou baixa.⁸⁵

Na visão do supracitado autor, denota-se que a inclusão das Procuradorias Municipais no texto constitucional é defendida consubstanciada tantos nos princípios jurídicos implícitos e explícitos, como também nos preceitos basilares do Estado Democrático de Direito, além dos benefícios esperados em face das unidades federativas. E de fato, quando se traz as concepções dos fundamentos destacados no trecho citado, pode-se inferir que a inserção desta matéria em âmbito constitucional se mostra adequada e razoável, além de atender aos requisitos exigidos e esperados socialmente das condutas estatais.

Inclusive, destaca-se que a justificativa apresentada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 17/2012 corrobora com as ideias positivas endossadas anteriormente. Além da necessária valorização da carreira dos Procuradores Municipais, é sobressaltada a necessidade de cumprimento do princípio da legalidade, do controle preventivo exercido por meio de pareceres emitidos por servidores que tenham assegurada a sua independência funcional.⁸⁶

Ademais, também é sobrepujado que a inclusão das Advocacias Públicas Municipais no texto da Magna Carta é medida essencial para fins de alterar a concepção de descrença que os administrados têm em face da Administração Pública, além de avultar que a referida imposição não acarretaria em prejuízos orçamentários aos Municípios, uma vez que cada um irá instituir o seu órgão jurídico de forma proporcional às suas necessidades e possibilidades.⁸⁷

Condensando os aspectos contextuais apresentados até o momento, evidencia-se que, ao tratarmos sobre a Advocacia Pública fica evidente o seu papel essencial no que concerne à Justiça, esta entendida em seu duplo sentido (jurisdicional e axiológico). Desempenhando atribuições imprescindíveis para garantir que os preceitos democráticos do Estado sejam devidamente observados e cumpridos, garantindo a defesa do Ente Público e atuando

⁸⁵ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Relevância da Advocacia Pública nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Direito Municipal** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 14, n. 48, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/7376/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 out. 2021. p. 5.

⁸⁶ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2012, de 13 de abril de 2012**. Altera o art. 132 da Constituição Federal. Altera O Art. 132 da Constituição Federal. Brasília, DF, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em: 18 jul. 2021.

⁸⁷ Ibid.

diretamente no controle preventivo da juridicidade dos atos administrativos praticados pelos servidores públicos e gestores políticos, tanto em caráter judicial como extrajudicial.

Acrescente-se que dentre as atribuições das Procuraturas está a consecução do interesse público e, apesar deste não ser uma finalidade exclusiva dos representantes judiciais do Estado, é por meio de suas atividades institucionais que se buscam majorar a qualidade e a técnica das ações administrativas. Suas intervenções, sejam preventivas ou repressivas, são essenciais para que a máquina estatal tenha um funcionado pautado nas normas e princípios presentes no ordenamento jurídico.

Observa-se, noutro sentido, que apesar de serem qualificadas como uma atividade de caráter fundamental, diversas dicotomias circundam seu ofício. Dentre estas divergências de opinião, clama atenção às inconsistências nos posicionamentos a respeito dos alcances de sua autonomia técnica funcional, ressaltando-se as cizânias existentes em decisões do Supremo Tribunal Federal.

Outro fator de interesse é a delimitação das alçadas de atuação. Traçou-se um paralelo entre o que se considera Advocacia de Estado e Advocacia de Governo. Enquanto a primeira está voltada para a concretização das necessidades sociais identificadas a segunda traz consigo a imagem negativa de defesa dos interesses dos políticos, mesmo que estejam se sobrepondo às vontades coletivas demonstradas democraticamente, situação que engendra uma imagem prejudicial às instituições públicas.

Ademais, avulta-se o entendimento, defendido por uma corrente de juristas, de que há uma indeclinável urgência na inclusão da Advocacia Pública Municipal no texto constitucional. Após, respeitosamente, confutar os argumentos contrários à regulamentação, foram apresentados alguns dos principais fundamentos que favoráveis à constitucionalização das Procuradorias municipais, ressaltando-se a sua vinculação institucional com os ideais democráticos, controle jurídico (preventivo e repressivo) e boa gerência da Administração, demonstrando-se uma impreterível necessidade de sua inserção no texto da Constituição Federal.

3 ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NA INSTRUMENTALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Após uma visão generalista dos principais aspectos inerentes à Advocacia Pública, trazendo-se as nuances que envolvem as Procuradorias Municipais, essencialmente quanto aos questionamentos e inseguranças relacionados à sua exclusão da Magna Carta.

Faz-se necessário, pois, abordar como esses órgãos jurídicos podem contribuir para instrumentalizar as políticas públicas e garantir a execução dos direitos fundamentais do Estado Democrático de direito. Por essas razões, torna-se indispensável tratar como as autoridades políticas definem e atuam para estabelecer quais ações serão adotadas para atender as necessidades sociais.

No mesmo contexto, é salutar exaltar os instrumentos e as formas como os advogados municipais podem contribuir para assegurar que os direitos sociais sejam executados de acordo com o ordenamento jurídico. Buscando evitar possíveis divergências, questionamentos e situações que retardem ou até impossibilitem a concretização do bem-estar coletivo.

Nesse aspecto, faz-se oportuno indicar que, como as políticas públicas em si não são o tema central do estudo, não são tratadas de forma aprofundada ou especificando um dos seus segmentos (educacionais, saúde, segurança ou outras) objetivou-se, por prioridade, avultar os modos que os Advogados Públicos exercem suas atribuições, as principais características que envolvem o seu trabalho, bem como as eventuais discordâncias que circundam o tema.

3.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ante todas as características apresentadas, não se pode olvidar da importância dos trabalhos desenvolvidas pela Advocacia Pública, as quais têm a finalidade de garantir que os atos administrativos sejam dotados do seu inevitável impacto social, bem como sejam realizados em conformidade com a legislação nacional. Essas funções denotam um verdadeiro controle jurídico que objetiva evitar e dirimir ao máximo o surgimento de possíveis questionamentos quanto à regularidade das ações estatais.

A indispensabilidade de que os atos e procedimentos administrativos sejam realizados de acordo com as exigências jurídicas os reveste com o manto da presunção de legalidade. Essa característica é necessária e indeclinável para que as ações governamentais possam ser promovidas e, respeitando a vontade democrática, atender às necessidades coletivas, além de empreender para que exista, cada vez mais, uma maior credibilidade da Administração Pública.

Noutro seguimento, os agentes políticos, após investidos em seu mandato, elegem quais demandas sociais serão supridas (e via de regra, em qual momento serão promovidas) e as ações que serão tomadas para este fim. Esse propósito político demanda uma necessária organização interna (por mais que se admita existirem Entes Públicos que atuem alheios aos critérios prévios de estratégia ou planejamento), sendo inegável que uma apropriada composição e gerenciamento são necessários para assegurar uma boa gestão, cumprimento dos deveres estatais e satisfação pública.

Neste ínterim, as políticas públicas são um dos métodos mais eficazes de promoção dos direitos sociais e concretização do interesse público. Elas trazem consigo o pressuposto de fornecer uma resposta aos problemas que tenham impacto coletivo. Ou seja, esses conjuntos de medidas e ações estatais orientam as próprias condutas da Administração para fins de que se mobilizem na tentativa de resolução de uma demanda social, que imprescindivelmente requer a intervenção do Estado. Entretanto, mesmo trazendo consigo esses pressupostos de busca pelo interesse público, ressalta-se que não há consenso doutrinário quanto ao conceito do termo “políticas públicas”, eis que existem diversos questionamentos que engendram inúmeras respostas divergentes.⁸⁸

Por exemplo, Graças Rua indica que as políticas públicas são “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos”⁸⁹. Por outro viés, Matias Pereira assevera que:

É importante registrar que as políticas públicas (idealizadas como o nexo entre o pensamento e a ação) estão diretamente relacionadas com questões como liberdade e igualdade, controle democrático do Estado em ação e com a distribuição de renda e das riquezas. Isso tem a ver com o direito à satisfação de necessidades básicas, como emprego, educação, moradia, saúde, terra, meio ambiente, dentre outras.⁹⁰

Vieira Junior conceitua que as políticas públicas compreendem todos os “programas, projetos e atividades” que serão executados pelo Poder Público, por intermédio de seus órgãos. Acrescenta que essas ações têm por finalidade disponibilizar à população o acesso a bens e

⁸⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 2-3.

⁸⁹ RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. **O Estudo da Política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo, 1998. p. 232.

⁹⁰ PEREIRA, José Matias. O processo de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia: a implementação de políticas públicas e seus efeitos sobre o meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 134, jun. 1997. p. 77.

serviços que sejam necessários para garantir e os direitos fundamentais, atendendo aos aspectos sociais, econômicos e demais diretrizes presentes no ordenamento jurídico.⁹¹

Por sua vez, Bucci compreende que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.⁹²

Contudo, por mais que os conceitos apresentados não sejam elaborados de forma uníssona, vez que cada autor se propôs a ressaltar pontos e aspectos diversos, é possível extrair algumas similitudes. As políticas públicas podem ser entendidas como atividades estatais complexas, que envolvem uma gama de procedimentos e processos a serem realizados em sua formulação, do mesmo modo, a finalidade primordial para qual são adotadas é a resolução de problemas coletivos, concretização de direitos sociais e assegurar as garantias fundamentais, de um modo amplamente democrático.

O caráter popular atribuído às políticas sociais pode ser verificado desde o fato que suas elaborações se iniciam durante a realização do processo eleitoral, momento em que são escolhidos os representantes políticos do povo, tanto em âmbito do Executivo como do Legislativo, que pautam suas campanhas eleitorais com base em propostas e ideologias. Ademais, a realização das políticas públicas perpassa por diversos processos que objetivam a efetividade das ações que são tomadas, consideradas desde a parte procedimental, incluindo o seu financiamento, bem como as possíveis medidas judiciais incidentais que possam ser necessárias.

Há uma ampla atuação dos Poderes constituídos. Ao Executivo, por exemplo, compete realizar os planejamentos, designações orçamentárias, tramitações administrativas internas e

⁹¹ VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 459.

⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Coord.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39

externas, propor alterações legislativas entre outras. Isso pois, o Executivo possui o dever constitucional de dar início ao processo de criação e execução das políticas públicas, que são oriundas das propostas realizadas pela autoridade política eleita no momento de sua campanha eleitoral. Acrescente-se ainda que, ao Chefe do Poder Executivo compete realizar a organização administrativa interna do ente federado de modo a fomentar a realização das ações estatais escolhidas, devendo-se estruturar o ente público com profissionais competentes.⁹³

Ao Poder Legislativo, por sua vez, cabe promover a análise e votação dos projetos de lei, neles se destacando as orçamentárias (nas quais se decide sobre a aplicação dos recursos públicos), emendas às leis orgânicas municipais, aprovação de leis ordinárias e complementares necessárias para que determinada ação possa ocorrer, além de serem responsáveis por realizar o controle externo das ações do Executivo, apoiados pelo respectivo Tribunal de Contas.⁹⁴

Alfim, mesmo após tramitarem pelo Executivo e Legislativo, as políticas públicas podem ser postas ao crivo do Poder Judiciário. Notadamente, isso ocorre nas situações em que há judicialização dos processos e procedimentos realizados tanto no Executivo quanto no Legislativo, que tenham por finalidade submeter as ações da Administração Pública ao controle de constitucionalidade e legalidade aplicável, ou ainda, nas hipóteses em que apesar de não existir qualquer irregularidade normativa, o Poder Público não esteja cumprindo com as obrigações assumidas a partir da disponibilização dos serviços à população. Admite-se ainda que o Judiciário realize o controle de mérito legislativo, nas hipóteses em que a norma proposta seja formulada fora das margens de adequação e razoabilidade, ou ainda, quando há uma omissão legislativa que viola alguns dos direitos fundamentais.⁹⁵

Nesse contexto exposto, poder-se-ia considerar o Poder Judiciário como um mero coadjuvante ou subsidiário no que concerne às políticas públicas. Entretanto tal visão estaria equivocada, pois, falhando qualquer dos outros Poderes, compete aos magistrados atuar para fins de corrigir a falha no cumprimento dos mandamentos da Magna Carta.⁹⁶

⁹³ VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 460.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 461.

⁹⁶ SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um**

Desde a cogitação, até à efetiva concretização social das políticas públicas, estas passam por um verdadeiro ciclo existencial. A “vida” dessas ações estatais, nos termos defendidos por Secchi, pode ser dividida em fases: Identificação do Problema, Formação da Agenda, Formulação das Alternativas, Tomada de Decisão, Implementação, Avaliação e Extinção.⁹⁷

Por sua vez, Howlet descreve cada uma das fases do ciclo de vida das políticas públicas. A Identificação do Problema é perfectibilizada com base na própria necessidade social, pelo interesse coletivo, na vontade que determinada demanda que gere aflição a algum seguimento da população seja solucionada. Quanto à Montagem da Agenda, trata-se de um item mais criterioso, estando relacionado diretamente ao surgimento dos problemas sociais e das proposições realizadas pela autoridade política, situação em que são definidas quais exigências serão alvo da atuação estatal. A próxima fase tem por pressuposto a Formulação de Alternativas, baseada na identificação das possíveis soluções que podem ser aplicadas para as causas e consequências daquela necessidade social.⁹⁸

Superados os estágios iniciais, a próxima fase identificada é a Tomada de Decisão, nesse momento o gestor político (sempre assessorado por sua equipe técnica), com base nas alternativas viáveis encontradas na fase anterior, escolhe por meio de quais ações ou omissões o problema evidenciado deve ser enfrentado. A partir deste ponto, segue-se à etapa de Implementação das Soluções, consistindo na execução remédios escolhidos para concretizar determinada demanda social e viabilizar os direitos sociais pretendidos, utiliza-se do aparelhamento estatal, seus servidores, agentes contratados e demais ações necessárias para o seu gerenciamento e efetivação. Por fim, como “último” estágio efetivo, tem-se a realização das Avaliação de Políticas, momento em que são analisadas todas as etapas anteriores, especialmente o problema enfrentado e a solução escolhida, além da execução da política pública em si, os resultados e a sua efetividade, tornando-se um verdadeiro critério de aprendizagem e remodelagem das ações realizadas.⁹⁹

Todavia, conforme explicitado anteriormente, embora não haja um consenso quanto ao conceito das políticas públicas ou quanto ao seu processo de formulação, faz-se necessário destacar a posição defendida por Schmidt, o qual expõe os casos que, ao seu ver, não podem ser classificados como políticas públicas. Vejamos:

Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 170.

⁹⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 43.

⁹⁸ HOWLET, Michael *et al.* **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 103-219.

⁹⁹ *Ibid.* p. 103-219.

Ações isoladas não fazem uma política. Nenhum problema político pode ser resolvido mediante uma única ação ou por algumas poucas ações fragmentadas. Uma campanha de vacinação contra a gripe não constitui uma política de saúde; uma intervenção policial para apreensão de drogas não conforma uma política de segurança pública. Uma política compreende um conjunto de ações e iniciativas tendencialmente coerentes entre si, que geralmente envolvem várias áreas. Uma política de geração de emprego, por exemplo, envolve geralmente diversas medidas econômicas como: atração e fomento de empresas, estímulos fiscais, compras governamentais, investimentos públicos em setores que demandam mão de obra (habitacional, automobilístico, energético), garantias de segurança jurídica aos investidores.¹⁰⁰

Essa noção de que ações isoladas não podem ser consideradas como políticas públicas, fundamenta-se em umas das maiores dificuldades enfrentadas pelo regime democrático: “a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes”¹⁰¹. Isso pois, é inegável que pelas trocas de governantes algumas ações ou medidas estatais se tornam fadadas ao “esquecimento” ou são relegadas ao descaso, principalmente aquelas que tenham sido iniciadas com base em promessas partidárias de outros governos, havendo, inclusive, a execução de novas medidas que sejam inerentemente contraditórias com aquelas precedentemente, situações derivadas das inevitáveis divergências de ideologias.

De mais a mais, além da diversificação conceitual sobre as políticas públicas, também existem algumas discordâncias no que se refere às classificações em espécies. Schmidt, fazendo um apanhado teórico, elenca algumas concepções, das quais se destacam as mais relevantes:

Em princípio, traz-se referência às ações poderem ter um caráter voltado ao papel social ou relacionada a critérios econômicos. Conforme a qualificação feita, as primeiras objetivam a promoção de medidas destinadas ao amparo da coletividade, são as ações destinadas a suprir as necessidades nas áreas da saúde, educação e assistência social. Noutro patamar, as políticas de cunho econômico seriam aquelas voltadas aos campos fiscais, monetários. Outra classificação admitida divide as políticas públicas em universais ou focalizadas, sendo divididas de acordo com o seu raio de abrangência, a depender se são elaboradas e destinadas a atender a sociedade em caráter geral ou se foram criadas para suprir os anseios de um pequeno seguimento social.¹⁰²

Outra gama de espécies de políticas públicas, trazidas no compêndio de Schmidt, são: reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido. Consideram-se reais aquelas que são formuladas com os conhecimentos necessários para solucionar o problema elencado. Por sua

¹⁰⁰ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, [S.L.], v. 3, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018. APESC - Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>. p.126.

¹⁰¹ Ibid. p.126.

¹⁰² Ibid. p. 129.

vez, as pseudopolíticas seriam aquelas que, apesar de serem criadas objetivando trazer resultados, são elaboradas sem as expertises técnicas necessárias. Já, quanto às políticas simbólicas, estas se materializam nas ações em que a autoridade política não possui intenção de atender qualquer necessidade social, mas visam, apenas, a um ganho de “capital político”. Por fim, as políticas sem sentido, seriam aquelas criadas sem as técnicas adequadas para resolver o problema e sem o desígnio de solucionar qualquer embaraço social.¹⁰³

Uma última classificação das espécies de políticas públicas que merece destaque é a divisão feita entre Políticas de Governo e de Estado. Enquanto as Políticas de Governo são conceituadas como ações ideológicas formuladas e materializadas por governos e seus governantes, tendo como destinação atender ao seu sistema de ideias ou linhas de pensamento, noutro sentido, as Políticas de Estado seriam aquelas originadas nas “forças sociais”, amparadas (e até exigidas) pelo ordenamento jurídico¹⁰⁴. Este modelo classificatório, contudo, traz consigo alguns posicionamentos diversos, conforme se vê:

[...] pode-se afirmar que existe uma dicotomia falsamente criada entre as Políticas de Estado e as Políticas de Governo, uma vez que toda Política de Governo é uma Política de Estado e, por sua vez, toda Política de Estado é resultado de uma Política de Governo [...] a categoria Políticas de Estado é utilizada para defender políticas públicas ou orientações estatais que possuem razões éticas que impedem que sejam substituídas ou alteradas com as mudanças de governo. Dessa forma, as políticas de Estado não somente seriam políticas de longo prazo, mas seriam medidas que não poderiam ser substituídas ou alteradas com as mudanças de governo, a cada quatro anos ou a cada oito anos, caso o governo seja reeleito.¹⁰⁵

Independentemente de as políticas públicas serem formuladas com base em ideologias político-partidárias, com caráter intrinsecamente transitório ou que tenham substrato nas “forças sociais” e que serão perpetradas por longo período, todas elas irão necessitar dos apoios e dos aparatos estatais para que possam existir de forma regular.

Nesse cenário de imprescindível apoio técnico, pode-se incluir os advogados públicos na categoria de atores burocratas, isso, no sentido de agentes dotados dos conhecimentos e recursos técnicos necessários para tornar possível qualquer ação estatal, aumentando a eficácia

¹⁰³ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, [S.L.], v. 3, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018. APESC - Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>. p. 129.

¹⁰⁴ Ibid. p.129.

¹⁰⁵ CALDERÓN AI, POLTRONIERI H, BORGES RM. Apud: ROJO, Jeferson Roberto *et al.* Políticas de Estado ou Políticas de Governo? Uma Análise sobre as Políticas Públicas de Corrida de Rua em Curitiba-PR. **Journal Of Physical Education**, [s. l], v. 30, n. 0, p. 1-10, ago. 2018. p. 2.

dos resultados esperados pelas políticas públicas e garantindo sua regularidade. São servidores que detêm a expertise de suas profissões e o empirismo necessário para assegurar um bom funcionamento da máquina pública, além de que, por estarem em uma maior proximidade com o a sociedade, detêm maior facilidade em identificar os problemas e necessidades comunitários e repassá-los aos gestores políticos.¹⁰⁶

O arsenal de servidores que desempenham trabalhos técnico-jurídicos tem indubitável importância na promoção das políticas públicas. Todavia, este arcabouço operacional não pode se tornar um instrumento para obstaculizar as medidas e respostas escolhidas pelos políticos eleitos. Sua atuação sempre deverá ser destinada à correta e justa realização das políticas públicas, observância dos preceitos constitucionais e legais, sem que isso acarrete em impedimentos desarrazoados, desproporcionais ou pautados em ideologias pessoais.

Identifica-se, por meio das diretrizes expostas, um dos pilares da atuação das Procuradorias Municipais quanto ao seu status de Advocacia Pública:

É a advocacia de estado que garante continuidade na aplicação dos recursos e concretização dos projetos estabelecidos em cada gestão pública. Para implementarmos tudo que foi pensado na Constituição de 1988 para os Municípios é necessário consolidar a advocacia de Estado, pois os governantes, a população e o próprio ente público dela necessitam, como garantidora da ordem jurídica, de políticas de estado legais, justas e constitucionalmente adequadas.¹⁰⁷

A autora complementa:

Nessa área, nós, Procuradores Municipais, promovemos com os demais órgãos municipais, a efetiva inclusão social. Isto porque, não bastam obras de infra-estrutura, mas também a segurança com o reconhecimento jurídico da posse das pessoas que são titulares de direitos, por intermédio dos instrumentos jurídicos existentes. Estas questões são atividades permanentes da administração Pública. São tarefas de Estado e não de Governo, cabendo aos órgãos mais estáveis da Administração Pública, que representam as carreiras de estado, a sua execução, garantindo a continuidade do projeto, independente de quem estará no Governo, sendo a segurança da própria população beneficiada.¹⁰⁸

A atuação do órgão jurídico municipal não se restringe apenas a questões voltadas à continuidade das medidas adotadas pelos governos. Seu envolvimento se inicia nos estágios de

¹⁰⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 105-106.

¹⁰⁷ NERY, Cristiane da Costa. A constitucionalização da carreira do procurador municipal: função essencial e típica de Estado. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.98.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 100.

formação e execução de políticas públicas e, em razão disso, as modalidades de atuação dos Advogados Públicos se tornam diversificadas, podendo ganhar um maior ou menor destaque, de acordo com o momento do ciclo de vida em que a ação estatal se encontra, porém, fazendo-se sempre presente. Vieira Junior elucida:

Assim, é necessário regulamentar, detalhar e conferir segurança àqueles que serão alcançados pelas políticas, em face da criação de direitos e deveres.

Decorrência lógica dessa constatação é que, em muitos casos, a formatação das políticas públicas necessariamente virá com a instrumentalização normativa, vale dizer, a criação de direitos e deveres dar-se-á por intermédio de emendas constitucionais, leis, decretos, portarias e instruções normativas.

Assim, constata-se a necessidade de se conferir suporte jurídico à regulamentação das normas constitucionais que prevêm o dever do Estado brasileiro na oferta de bens e serviços públicos para a população, assim como detalhar e conferir segurança àqueles que serão alcançados por essas políticas.¹⁰⁹

Por exemplo, tanto na etapa de Montagem da Agenda quanto na Formulação de Alternativas, o que vigora, com maior intensidade, são as definições (e a discricionariedade) do gestor político, o que, em tese, poderia ser considerado um momento em que não se vislumbram tantas questões jurídicas que possam engendrar a necessidade de intervenção dos Procuradores Municipais. Contudo, as escolhas das autoridades acarretam em consequências jurídicas, sejam de cunho obrigacional (direitos e deveres) como de natureza procedimental (edição de normas, execução de processo licitatório, audiências públicas e outros).

Noutro momento, a partir da Tomada de Decisão e estabelecimento das formas que a demanda social será atendida, o Procurador Municipal auxilia diretamente o Prefeito Municipal, Secretários de Governo e demais agentes da Administração em relação à juridicidade das opções escolhidas ou sanando as dúvidas que possam surgir no processo de execução das políticas públicas, orientando para que os trâmites estejam de acordo com preceitos legais e constitucionais.

Nesse quesito, Semer defende:

As Políticas Públicas, como via de alargamento da cidadania, promovem a qualificação da democracia. A Advocacia Pública, enquanto

¹⁰⁹ VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 459-460.

institucionalidade que mantém responsabilidades associadas à zeladoria e promoção da democracia, guarda estreita e direta relação com o tema. O comprometimento da Advocacia Pública com a instrumentalização jurídica das políticas públicas assume caráter de atribuição imanente na perspectiva de um Estado de Direito compromissado com o atendimento de fins constitucionalmente definidos, como é o caso do Estado democrático e social brasileiro.

Associar a identidade da Advocacia Pública ao trabalho técnico estruturado de institucionalização jurídica das Políticas Públicas mostra-se, por consequência, hipótese mais que pertinente, recomendável, imprescindível, resultado necessário do reconhecimento do organismo como instrumento apto a orientar a legalidade e, com isso, garantir a eficiência jurídica das iniciativas estatais.

Para a identidade da Advocacia Pública, a associação da imagem institucional com as Políticas Públicas agrega valor à sua reputação junto à sociedade e às autoridades, crescendo-lhe autoestima no ambiente interno, além de respeito e credibilidade política e social nas diversas relações que mantém extramuros, tudo a garantir-lhe reconhecimento e continuidade.¹¹⁰

Fica mais factível perceber que à Advocacia Municipal não compete, via de regra¹¹¹, tomar as decisões ou executar as soluções encontradas para que as políticas públicas sejam implantadas. Sua participação não está, necessariamente, relacionada à parte prática, mas sim às questões jurídico-formais, instrumentais e procedimentais, zelando para que a Administração Pública siga os tramites legais indispensáveis para que as atividades estatais sejam realizadas de forma regular, minimizando a superveniência de questionamentos ou sobrestamentos fundamentados no campo de eficácia ou validade normativa das ações.

Com esse tratamento sobre o tema das políticas públicas, obtém-se uma visão panorâmica dos seus aspectos globais, o que se faz de primordial necessidade para ser possível entender sua relevância no contexto do Estado Democrático de Direito. Ressalta-se os diversos procedimentos e atores envolvidos desde a identificação do problema ou necessidade social a ser suprida, até a efetiva realização das soluções encontradas.

Há uma invariável multiplicidade dos agentes necessários para garantir a eficácia das medidas estatais, seja na exteriorização prática (execução das políticas) ou na supervisão e coordenação das formalidades que devem ser observadas constantemente. Sendo assim, entendendo os aspectos gerais relacionados às políticas públicas, bem como do desenho

¹¹⁰ SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. **Advocacia das Políticas Públicas**: uma proposta de identidade para a advocacia pública. 2020. 246 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29042021-193519/publico/1428732_Tese_Parcial.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021. p. 235.

¹¹¹ Via de regra, pois, podem ser planejadas e implementadas políticas públicas que dependam diretamente da atuação dos Procuradores Municipais, ou ainda, que eles sejam os agentes executores das soluções encontradas.

operacional em que os Advogados Públicos Municipais se inserem, torna-se possível aprofundar nas formas que o órgão jurídico pode instrumentalizar as políticas sociais.

3.2 FERRAMENTAS JURÍDICAS DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

Como visto no capítulo anterior e sucintamente repisado, a Advocacia Pública tem por finalidade institucional tanto a defesa jurídica dos órgãos aos quais estão vinculadas, quanto a consultoria técnico-jurídica em face dos atos e questionamento derivados dos procedimentos administrativos. No âmbito municipal, as competências das Procuradorias-Gerais são as mesmas constitucionalmente atribuídas às Advocacias Públicas das outras Unidades Federativas, destinando-se ao amparo das atividades realizadas pelo Poder Executivo, primordialmente aquelas em que se objetiva o atendimento dos interesses sociais (função basilar do Estado). Como pode ser visto nas lições de Oliveira:

A advocacia pública, destacada no texto constitucional como função essencial à Justiça (arts. 131 e 132 da CRFB), é responsável pelo controle interno e defesa da juridicidade dos atos estatais, garantindo aos administrados uma gestão pública dentro dos parâmetros fixados no ordenamento jurídico.

As atividades são variadas, envolvendo, por exemplo, a defesa das entidades estatais em ações judiciais, a propositura de ações judiciais de interesse municipal, a análise de minutas de editais e contratos administrativos, a emissão de pareceres sobre assuntos controversos e a orientação jurídica para os gestores.¹¹²

De igual modo, foi destacado que, objetivando resolver os anseios sociais, o Estado atua por meio da elaboração e execução de políticas públicas. Essas, por sua vez, podem ser entendidas como uma comunhão de processos e procedimentos adotados pelo Poder Público, para, dentro dos parâmetros definidos no ordenamento jurídico, atenderem as necessidades coletivas e realizarem os direitos fundamentais de natureza positiva. Em seu ciclo de vida ocorrem diversas fases, nas quais, com maior ou menor ênfase, demandam o auxílio jurídico prestado pelos Procuradores Municipais, que além das atribuições anteriormente citadas, atuam direta ou indiretamente junto às autoridades do governo e agentes administrativos para alcançar o interesse público. Vejamos:

Como é cediço, as políticas públicas de Estado são concebidas, discutidas, decididas e implantadas nesse contexto, que se consubstancia

¹¹² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O Papel da Advocacia Pública no Dever de Coerência na Administração Pública. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 382-400, 6 out. 2021. p. 392.

em um ambiente intranquilo e contestador, próprio de sociedades fundadas num pluralismo político (pluralidade de ideologias) e, portanto, democrático. Surge a concepção de que o interesse público é a base para a formação das políticas públicas.¹¹³

Nesse contexto de primazia pela satisfação dos interesses públicos, identifica-se que as políticas sociais constituem um método eficaz de sua concretização, porquanto, ao serem realizadas da forma correta, obedecem aos aspectos democráticos e plurais da sociedade, vez que têm o poder de demandar todo um envolvimento dos Poderes estatais, além da necessária participação popular. Trata-se, pois, de um processo complexo, que dentre os seus procedimentos possibilita conhecer os problemas sociais e, utilizando-se dos meios disponíveis à máquina pública, solucionar as demandas encontradas.

Binenbojm destaca:

A minha premissa é de que existe uma relação de imbricação lógica indissociável entre a Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. Parece-me que à Advocacia Pública é reservada a elevada missão de estabelecer a comunicação entre os subsistemas sociais da política e do direito, e a tarefa institucional de compatibilizar as políticas públicas legítimas, definidas por agentes públicos eleitos, ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, parece-me que a inscrição da Advocacia Pública no capítulo das funções essenciais à Justiça não tem um significado restrito ao exercício da função jurisdicional do Estado, mas se liga ao valor justiça e aos valores inerentes ao direito e à democracia.¹¹⁴

A trama com o “valor justiça” mencionada pelo autor se torna inegável quando o status constitucional de essencialidade à Justiça atribuído à Advocacia Pública é observado. Medida em que, unindo-se os conceitos e informações apresentados, oportuniza-se uma correlação das atribuições da Advocacia Pública Municipal em face das políticas sociais, dentro do cenário do Estado Democrático de Direito evidenciado no Brasil, vislumbrando o seu caráter imprescindível.

Para fins de instrumentalizar as políticas públicas, pode-se dividir a atuação dos advogados públicos municipais em três espécies: prévia, sistêmica e proativa. Num primeiro momento, em caráter precedente, o Advogado Público age durante a formulação das políticas

¹¹³ VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. O papel da Advocacia Pública Federal na Concepção e Implementação de Políticas Públicas. **Revista Digital Constituição e Garantias de Direitos**, S.L, v. 11, n. 2, p. 43-59, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15962>. Acesso em: 07 set. 2021. p. 52-53.

¹¹⁴ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p.1.

sociais, de modo a garantir que as ordens e exigências normativas-constitucionais sejam observadas e seguidas, buscando um equilíbrio jurídico nos atos administrativos e ações estatais para que não sofram quaisquer óbices nos controles do Poder Judiciário.¹¹⁵

Quanto ao aspecto sistêmico, o Procurador Municipal, ao estarem inseridos na estrutura interna do ente político, conseguem observar os obstáculos estruturais que o Município possui, bem como os seus limites orçamentários. Diferentemente do que se observa quanto aos magistrados ou membros do Ministério Público, que não participam da elaboração prévia das políticas, os Advogados Públicos detêm um maior conhecimento das margens e possibilidades materiais da Administração, isso pois, eles têm o acesso a uma perspectiva panorâmica da real situação vivenciada pelo Município e, deste modo, conseguem colaborar para que as ações adotadas sejam eficazes.¹¹⁶

Quanto à sua atuação proativa dos Advogados Públicos, transmuda-se na possibilidade de atuarem para prevenir litígios, seja por meio de consultas, assessoramentos ou ainda na busca por uma resolução pacífica dos conflitos. Trata-se de um reflexo natural do princípio administrativo da eficiência, sendo dever do Procurador Municipal estar preparado para contribuir com a concretização das políticas públicas por meio de medidas judiciais ou extrajudiciais. Após sua inserção no processo de efetivação de políticas sociais, não poderá ser inerte em nenhuma das fases, devendo observar os movimentos da Administração para acautelar sua regularidade.¹¹⁷

3.2.1 Contencioso e Judicialização Excessiva

Adentrando nos seguimentos de atuação, como primeiro ponto a ser debatido, traz-se a atribuição das Procuradorias-Gerais dos Municípios em promoverem a defesa judicial dos Entes aos quais estão vinculadas. Ressalta-se que não constitui objetivo deste estudo analisar exaustivamente os processos e procedimentos postos à disposição da Advocacia Pública ou aquele movidos em face dos Municípios, mas sim, pontuar as principais características, de modo a tornar visível as formas de instrumentalização das políticas sociais e os impactos da instituição na persecução dos direitos fundamentais.

¹¹⁵ I BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p. 4.

¹¹⁶ Ibid. p. 4-5.

¹¹⁷ Ibid. p. 5.

Sob o aspecto judicial (contencioso), deve-se considerar que a Administração Pública poderá estar nos dois polos da demanda. Nos casos em que o Município é réu da ação, estaremos diante de uma situação em que um particular aciona o Judiciário para fins de que o Ente realize alguma de suas obrigações, garanta a prestação de um serviço público adequado ou respeite os pressupostos legais na realização de seus atos. Noutro seguimento, nas hipóteses em que a Administração está no polo ativo do processo (autora), são verificadas situações em que o Ente Público busca assegurar ou efetivar determinado direito, ou ainda defender a legalidade e regularidade dos atos e ações tomados. A título de exemplo, nas defesas dos Direitos Sociais, pode-se destacar as medidas consagradas tanto na Lei da Ação Civil Pública, como também na Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei nº 7.347/1985, norma que rege a Ação Civil Pública, estabelece em seu artigo 6º que são legitimados para sua propositura tanto o Ministério Público, Defensoria Pública, Administração Pública direta e indireta, como também associações constituídas há, pelo menos, 01 (um) ano. Notadamente, o maior utilizador deste instrumento jurídico é o Parquet, contudo, a própria lei assegura aos entes federados (dentre eles os Municípios) a sua utilização, que é perfectibilizada pela Advocacia de Estado.¹¹⁸

Entretantes, Ação Civil Pública tem a finalidade de garantir a responsabilização por danos morais e patrimoniais em decorrência de danos causados aos bens por ela tutelados: meio ambiente, relações de consumo, bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, infração à ordem econômica, ordem urbanística, honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social.¹¹⁹

Como se observa, os direitos tutelados pela Ação Civil Pública são de ordem coletiva, ou seja, estão intrinsecamente ligados ao interesse público. Por conseguinte, sendo elaborada qualquer política pública destinada a atender algum dos direitos protegidos por essa lei, configura-se uma das hipóteses de interposição da medida judicial, conseqüentemente, a legitimidade processual do Município estaria plenamente justificada, em razão do seu dever de promover e assegurar os preceitos constitucionais fundamentais. Não obstante, a atuação das Procuradorias Municipais deve ser pautada pela persecução do interesse social, independentemente de ele estar em consonância ou não com os desígnios da autoridade política.

De mais a mais, é de necessária ordem fazer um destaque ao julgamento do Recurso

¹¹⁸ BRASIL. **Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF.

¹¹⁹ Ibid.

Especial nº 1.509.586/SC. Essa decisão trouxe alguns parâmetros sobre a propositura das Ações Cíveis Públicas pelos Municípios. No referido processo, aferiu-se situação em que houve interposição de uma ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos, restando definido pelo Superior Tribunal de Justiça que, em relação aos entes políticos (no caso em concreto, especificamente os Municípios) que detenham como objetivo a defesa de princípios fundamentais, não precisam demonstrar a pertinência temática ou a representatividade adequada, as quais são presumidas em razão do seu dever institucional.¹²⁰

Sobre essa forma de atuação, destaca-se:

Durante o trâmite do processo que se destina à aferição da sua legitimidade, o papel da Advocacia Pública se faz decisivo não somente para servir de aparato formal à observância do devido processo legal, mas, sobretudo, pela possibilidade de trazer ao debate argumentos técnicos.

O fenômeno, que já foi objeto de observação pela doutrina¹²¹ e pela jurisprudência,¹²¹ requer a colaboração das partes para que uma decisão mais acertada e justa seja proferida e, neste particular, torna-se providencial que o advogado público não se limite à menção genérica de normas legais, mas que, diversamente, instrua sua defesa com argumentos técnicos que sejam capazes de justificara medida cuja aplicação é questionada perante o Judiciário.¹²¹

Evidentemente que a importância do contencioso judicial se ressalta nas situações em que os Municípios pretendem promover a defesa de direitos socialmente assegurados. Não se poderia incluir nesse aspecto de relevâncias as ações e medidas jurídicas em que se pretende, imoralmente, esquivar a Administração ou a autoridade política de cumprir com os seus deveres constitucionalmente instituídos, por meio da apresentação de defesas sem qualquer base de fundamentação. As judicializações e atuações dos Procuradores nesse seguimento devem ser destinadas para as ocasiões em que, mesmo atuando em conformidade com os preceitos do ordenamento jurídico, o Poder Público venha a ser acionado judicialmente, ou nas situações em que forem identificadas violações, de terceiros, aos direitos tutelados cenário em que se torna dever indiscutível dos Advogados Públicos defenderem a Fazenda Pública se utilizando de

¹²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.509.586. Relator: Ministra Nancy Andrihgi. Brasília, 18 de maio de 2018. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1710145&num_registro=201500194906&data=20180518&formato=PDF. Acesso em: 03 maio 2022.

¹²¹ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Advocacia Pública e políticas públicas. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 0, n. 12, p. 1141-1150, dez. 2016. Disponível em: <https://www5.trf5.jus.br/documento/?arquivo=Advocacia+Publica+e+politicas+publicas.pdf&tipo=p2603>. Acesso em: 03 ago. 2021. p. 1146.

todas as medidas e aparatos jurídicos disponíveis.¹²²

Ademais, um dos objetivos da atividade contenciosa da Advocacia Pública, além de promover a defesa estatal, também se transfaz na promoção do controle jurídico dos atos administrativos. Essa espécie de vigilância se faz visível quando, ao verificar que o comportamento dos servidores públicos está juridicamente incompetível, o Procurador realiza as comunicações necessárias com as instâncias internas (ou externas) do ente público, sugerindo as alterações que devem ser tomadas, indicação dos atos que devem ser corrigidos ou invalidados, bem como, caso necessário, promova a responsabilização dos agentes faltosos.¹²³

Essas ações faltosas (ou maliciosas) podem engendrar situações previstas em lei como condutas imorais, sendo passíveis de responsabilização nos termos da Lei de Improbidade Administrativa. Nessa seara, fazendo-se abordagem em relação à Lei nº 8.429/1992, é salutar destacar que, inicialmente, o texto da referida norma possibilitava que as pessoas jurídicas interessadas (lesadas pelas condutas ímprobas), pudessem ingressar com a ação principal - nos mesmos termos preconizados ao Ministério Público - destinada à averiguação e à responsabilização de atos imorais praticados em detrimento da Administração Pública. Contexto em que também se permitia que a Fazenda Pública atuasse na promoção de ações complementares necessárias para o ressarcimento do patrimônio público.¹²⁴

Contudo, com a superveniência da alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021, dentre outras mudanças, houve a retirada da legitimidade *ad causam* das pessoas jurídicas interessadas (nelas incluídas a Administração Pública), bem como, foram revogados os parágrafos desse artigo, inclusive os trechos que oportunizavam a Fazenda Pública a adotar as medidas complementares que fossem necessárias para garantir o ressarcimento do erário.¹²⁵

Em virtude dessa atualização normativa, a legitimidade ativa para propositura das ações que objetivavam promover a responsabilização dos agentes ímprobos pelas condutas realizadas em detrimento da Administração Pública, passou a ser exclusivamente do Ministério Público.

¹²² SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 89.

¹²³ SILVA FILHO, Derly Barreto e. O controle da legalidade diante da remoção e da inamovibilidade dos advogados públicos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 0, n. 35, p. 143-154, jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/396/r139-12.pdf?sequence=4>. Acesso em: 28 jun. 2021. p. 145.

¹²⁴ BRASIL. **Lei Nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 02 jun. 1992

¹²⁵ BRASIL. **Lei Nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, 25 out. 2021.

Não se pode olvidar que o *Parquet*, por natureza, é uma instituição destinada à proteção dos interesses sociais, sendo considerada como “um verdadeiro defensor da sociedade”, que prima e vigia para que os demais entes e instituições atuem de acordo com a legalidade e moralidade¹²⁶.

Entretanto, o Ministério Público não pode ser considerado como o único órgão que detém essas finalidades, por conseguinte, não há razões lógicas para se limitar a legitimidade de propositura das Ações de Improbidade que visem ao combate dos descasos e imoralidades dos agentes públicos. Sobre essas alterações no microsistema de combate à improbidade administrativa, Vale e Oliveira destacam:

Desse modo, diante da legitimidade ativa concorrente, fortalecia-se o sistema protetivo da coletividade, impedindo que pretensões penalizatórias fossem fulminadas com a prescrição. Afinal de contas, a capacidade de trabalho do Ministério Público não consegue abarcar todas as eventuais situações que possam vir a colocar em risco a integridade social.¹²⁷

E complementam:

A escolha do Legislativo é deveras questionável e abre espaço para o enfraquecimento do sistema de proteção à probidade administrativa, pois, nos moldes do que fora prelecionado em linhas pretéritas, a concentração da iniciativa apenas no Ministério Público levará, inevitavelmente, à ausência de responsabilização de diversos agentes. A afirmativa é fundada no cenário pré-reformista, tendo em conta que inúmeras ações foram ajuizadas apenas pelos entes federativos, os quais atuaram, tempestivamente, na busca pela proteção do interesse público.¹²⁸

E mais, essas alterações legislativas também incluíram a imposição de que o órgão de assessoria jurídica que tenha exarado o parecer prévio de legalidade dos atos administrativos que, eventualmente, sejam considerados ímprobos, está, legalmente, obrigada a realizar a defesa judicial da autoridade político e demais agentes públicos que os tenham praticado, devendo promover o acompanhamento judicial até o trânsito em julgado do processo.¹²⁹

¹²⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.1125.

¹²⁷ VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os Impactos da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa na Advocacia Pública**, S.L, p. 1-16, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2022/03/os-impactos-da-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-na-advocacia-publica.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2022. p. 3.

¹²⁸ Ibid. p. 4.

¹²⁹ BRASIL. **Lei Nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, 25 out. 2021.

Em decorrência dessas modificações normativas, inúmeros questionamentos foram levantados, os quais culminaram na apresentação duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, identificadas pelos números 7042¹³⁰ e 7043¹³¹. Ambas tiveram decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal no dia 31 de agosto de 2022, todavia, até o momento de elaboração deste trabalho não houve o trânsito em julgado dos processos.

Por maioria dos votos, o Tribunal Constitucional entendeu pela inconstitucionalidade de alguns dispositivos trazidos pela supracitada alteração na Lei de Improbidade Administrativa. Dentre elas, é salutar pontuar algumas definições das decisões: a um, houve o reestabelecimento da legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, para fins de propositura da ação de improbidade, bem como para formalização dos acordos de não persecução civil. A dois, declararam inconstitucional (por usurpação de competência legislativa) a determinação de obrigatoriedade de representação judicial dos órgãos de assessoria jurídica que tenham emitido parecer prévio à realização do ato questionado, admitindo-se, entretanto, a possibilidade de que esta representação seja incluída nas legislações específicas de cada ente público.¹³²

Pode-se entender que foram decisões acertadas, tanto em relação à legitimidade ativa concorrente e especialmente quanto à inconstitucionalidade da imposição das assessorias jurídicas em defenderem os agentes acusados de improbidade. Notadamente, a obscuridade da extensão desse dispositivo (declarado inconstitucional) traz consigo diversas dubiedades, além da usurpação de competência legislativa (fundamento utilizado para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo).

Nesse sentido, observe-se que em uma situação hipotética, um determinado Procurador-Geral do Município, lotado em seu cargo de forma comissionada, (mesmo havendo advogados públicos concursados), emita um parecer favorável à conduta ímproba de uma determinada autoridade política. Eventualmente, em razão da demissibilidade *ad nutum* inerente ao seu cargo, deixando o Procurador-Geral de compor o quadro da assessoria jurídica e vindo o administrador a ser réu em uma ação de improbidade administrativa. Questiona-se: a Advocacia Pública Municipal ainda estaria obrigada a realizar a defesa dos gestores e agentes públicos, mesmo que o parecer tenha sido exarado por alguém que não faça parte do quadro de servidores

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 7042. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 09 set. 2022.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 7043. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 09 set. 2022.

¹³² Ibid.

permanentes da instituição? Ou ainda, que o opinativo técnico emitido não represente o entendimento jurídico dos demais Advogados Públicos?

Essa é uma situação que a alteração legislativa pareceu não prever. Entretanto, apesar de não ser especificadamente relacionada à situação sobredita, Di Pietro, no passado, emitiu um posicionamento que pode ser encaixado nessa conjuntura. Cita-se:

É freqüente, na prática, ser designado um advogado público para defender as autoridades citadas na ação popular. Trata-se de irregularidade incompatível quer com as atribuições do cargo, quer com a própria posição da pessoa jurídica na ação popular. Em relação às atribuições, porque o advogado público, por força da própria Constituição, representa a pessoa jurídica; ele é investido no cargo para essa finalidade. Em relação à posição da pessoa jurídica, a incompatibilidade existe, porque a mesma pode assumir diferentes posições no processo da ação popular: pode contestá-la ou não e pode reconhecer a procedência do pedido e passar a atuar do lado do autor. Não poderia o mesmo órgão jurídico assumir a defesa da pessoa jurídica e da autoridade responsável, por haver possibilidade de colidência de interesses. O autor defende, presumivelmente, o interesse público, que coincide com o da pessoa jurídica contra a qual é proposta a ação; a autoridade atua na defesa de seu interesse pessoal, que nem sempre coincide com o interesse público.¹³³

Impor à Advocacia Pública, de qualquer das seguimento do Poder Público, realizar a defesa dos agentes em ações de improbidade administrativa poderá engendrar incompatibilidades severas. Possibilitar-se-ia que o mesmo órgão de representação jurídica realizasse a defesa do agente ímprobo e, posteriormente, fosse o responsável por promover as ações complementares necessárias para efetivar o ressarcimento ao erário. Vê-se, nessa situação a menifestação de uma das dificuldades da Advocacia de Estado, a saber:

O advogado público, porém, ao agir como intermediário entre a parte e o juiz, não defende o interesse público do Estado, da coletividade. E aqui surge uma primeira dificuldade que freqüentemente o advogado público enfrenta: **o interesse público nem sempre coincide com o interesse da autoridade pública a que o advogado está subordinado.**¹³⁴

Existe plausibilidade de, ao ser impelido a realizar a defesa do réu na ação de improbidade, o Procurador Jurídico atue em prol das vontades privadas de determinado servidor

¹³³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 26.

¹³⁴ Ibid. p. 15.

em detrimento dos interesses públicos (finalidade primordial de sua atividade)?. Afinal, como seria possível intentar na defesa judicial de um servidor público que tenha atuado de forma desonesta em face da Administração Pública, sem que isso vá de encontro aos preceitos constitucionais e interesses sociais ou preceitos da Advocacia de Estado?

Pode-se cogitar que a nova disposição dada à Lei de Improbidade Administrativa trouxe consigo alterações questionáveis das finalidades da Advocacia Pública, transmutando-a nas características das atividades de advogados do setor privado. Elucida-se:

Por outro lado, o compromisso jurídico da Advocacia Pública deve conviver paralela e simultaneamente com o compromisso democrático. A imposição de limites jurídicos à vontade de gestores públicos é condição *sine qua non* da Advocacia Pública diferenciada da Advocacia Privada. Se o Advogado Privado é o profissional que atende aos interesses do seu cliente, dentro dos limites da sua ciência e da sua consciência, o Advogado Público, além da sua ciência e da sua consciência, deve reverência aos limites impostos pelo ordenamento jurídico. E esses balizamentos jurídicos devem ser estabelecidos tanto no exercício da consultoria, como no exercício da representação judicial.¹³⁵

Essas inovações legais trazem hipóteses que causam um demasiado estranhamento, principalmente ao impor a defesa judicial em contrariedade aos preceitos institucionais da Advocacia Pública. Isso permanece mesmo que se ponha em evidência a existência de um parecer prévio da assessoria jurídica atestando a legalidade das condutas a serem adotadas pelo administrador público. Ao obrigar a atuação na defesa dos atos e dos agentes questionados, essa imposição recai sobre toda a Advocacia Pública, não havendo restrições ao Procurador que eventualmente tenha se manifestado juridicamente no parecer. Haveria, ao menos, uma incompatibilidade funcional entre as duas tarefas.

Nesses termos, Diniz expõe que:

A Advocacia Pública deve estar comprometida com a prevenção da corrupção, considerando a posição estratégica que ocupa perante a Administração. Sabe-se que evitar a malversação de recursos públicos é a forma mais eficiente de controle, pois reduz a possibilidade de o agente ímprobo, ao desviar recursos, destiná-los a outros países ou conferir-lhes aparência de licitude, dificultando a recomposição dos danos. Em sentido mais amplo, quer-se fazer referência ao controle da gestão pública e à missão conferida à Advocacia Pública nesse segmento. Sabe-se que controlar é impor limites aos governantes e orientar no sentido da

¹³⁵ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p.3.

melhor utilização dos recursos disponíveis.¹³⁶

Seguindo esse raciocínio, Binenbojm defende que é dever intrínseco da atividade dos Advogados Públicos, quando atuarem nas defesas judiciais, recuarem diante de situações em que a presunção de legitimidade dos atos administrativos esteja maculada. Trata-se de uma obrigação funcional inafastável, devendo-se reconhecer que as margens da juridicidade foram transgredidas e, necessariamente, manifestar-se no sentido de reconhecer as postulações que forem feitas com esse sentido.¹³⁷

Trata-se de incumbir às Procuradorias Estatais um modelo de atuação que não possui viabilidade ou adequação com os preceitos institucionais. Como seria possível a Advocacia Pública defender, ao mesmo tempo, o ato ímprobo e os interesses do Município? Outrossim, e nos casos dos Municípios que possuem um único Procurador, como seria viável a realização desse trabalho? Ou o ente público ou agente acusado teriam uma representação defasada, pois podem existir casos em que os interesses estejam irreconciliavelmente contrapostos.

No mais, faz-se oportuno abrir um parentese quanto algumas características da Ação Popular. Diferentemente da Ação Civil Pública, a Ação Popular possui um único legitimado, o cidadão, cuja prova de legitimidade como sujeito ativo é realizada por meio da apresentação do seu título de eleitor ou outro documento que lhe faça as vezes. Também, diversamente da Ação Civil Pública (nesta incluída aquelas originadas por improbidade administrativa), os entes federados não são estão inseridos como legitimados para a propositura da medida processual, entretanto, no transcurso do processo, conforme permissivo do artigo 6º parágrafo 3º da lei, a pessoa jurídica de direito público poderá se abster de contestar a ação, oportunizando-se a sua atuação em conjunto ao autor, nos casos em que seja útil ao interesse público.¹³⁸

Então, observe-se que, o Município, por meio do seu representante processual, pode migrar do polo passivo da Ação Popular (abstendo-se de contestar) passando a exercer uma atuação ativa (ao lado do autor). Notadamente que o interesse público se faz presente no ponto em que o objeto da Ação Popular é, justamente, anular ato que seja lesivo ao patrimônio público¹³⁹.

De certo que as atuações no contencioso jurídico das Procuradorias Jurídicas Municipais

¹³⁶ DINIZ, Cláudio Smirne. Advocacia Pública nos Municípios: essencialidade ao controle interno e necessidade de estruturação da carreira. In: GUARAGNI, Fabio André. **Ministério Público: prevenção, modelos de atuação e a tutela dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 149-166. p. 150.

¹³⁷ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p.4.

¹³⁸ BRASIL. **Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF, 29 jun. 1965.

¹³⁹ Ibid.

não se resumem aos pontos alhures destacados. Ainda existem outros seguimentos que poderiam ser abordados, inclusive correlacionados, mesmo que inderetamente, com a realização de políticas públicas. Por Exemplo, as ações destinadas à cobrança de tributos e demais verbas municipais inscritas em dívida ativa (execuções fiscais), as quais visam a arrecadar os recursos públicos que não foram pagos pelos contribuintes, e que, após o ingresso nos cofres municipais, serão utilizados para movimentar a máquina estatal. Justifica-se a ausência neste trabalho em razão de que, diante dos seus objetivos, não seriam acrescentadas características que demonstrassem a essencialidade das Advocacias Públicas, que pudessem somar àquelas já consagradas no senso comum ou que foram tratadas anteriormente.

Todavia, ainda quanto à atividade jurídica contenciosa das Procuradorias Municipais, é inegável que há uma excessividade de processos judicializados. Demonstrando tal afirmação, pode-se citar o resultado do levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça e disponibilizado no Painel de Grandes Litigantes, estudo que, ao analisar a opção por seguimento da atividade, a Administração Pública figura como primeiro colocado em número de processos, tanto no polo passivo (13,28% das demandas), como também no polo ativo (28,66% das ações). Observando-se o mesmo painel, dos 20 (vinte) entes que aparecem no polo ativo como maiores proposituras de ações (estudo de maio/2022), 10 (dez) são Municípios, número que poderia ser maior, caso o Distrito Federal fosse contabilizado, uma vez que acumula as competências tanto de Estado como de Município.¹⁴⁰

O alto volume de ações é derivado tanto das ações em que os Municípios ingressam em face de terceiros, mas também daquelas em que o ente é demandado para fins de prestar algum direito, por exemplo. Geralmente, quando os Municípios figuram no polo passivo das ações judiciais, o particular pleiteia a concretização de algum dos seus direitos fundamentais que eventualmente não seja devidamente efetivado. Trata-se de um fenômeno que decorre do movimento neoconsitucionalista que submete o Estado à observância e cumprimento das próprias normas.¹⁴¹

Marcelo Semer aponta que a explosão da judicialização das políticas no Brasil ocorreu a partir da Constituição de 1988. Indica, nesse ínterim, que este aumento foi em decorrência da incorporação dos direitos sociais (dentre eles saúde e educação) e da consequente

¹⁴⁰ BRASIL. **Painel de Grandes Litigantes**. 2022. Elaborado por: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 01 set. 2022.

¹⁴¹ SANT'ANNA, Lara Freire Bezerra de. O panorama da judicialização das políticas públicas e seus reflexos na esfera democrática. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 30, agosto, 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-30-AGO-2012-LARA-BEZERRA.pdf>. Acesso em: 01 de maio 2022. p. 6.

responsabilização do Estado por sua prestação. Isso acaba engendrando duas consequências: a primeira é a repecção pelos magistrados de inúmeros processos acerca de diversas matérias em que se evidenciam grande impacto no contexto da conveniência e oportunidade administrativa. E como segunda, o inevitável acionamento do Supremo Tribunal Federal.¹⁴²

Indiscutivelmente, a expansão da judicialização ocasiona uma sobrecarga, não só ao Poder Judiciário, mas também para as Procuradorias, especialmente aquelas de pequenos Municípios que não possuem um quadro extenso de servidores. Em razão disso, são pensados em inúmeros meios e fórmulas que auxiliem a mitigar a quantidade de processos judiciais que diariamente são propostos em face do ente público.

Campello, discorrendo sobre esse cenário de exacerbamento da judicialização, assevera:

Num sistema em que as políticas públicas estão constitucionalizadas e que prevê garantias de controle do poder; num ambiente permeado de decepção com a política em geral, bem como diante do recuo dos representantes políticos perante temas polêmicos – sendo-lhes mais conveniente sejam discutidos na seara judicial –, a judicialização das políticas públicas torna-se fatal.¹⁴³

E mais,

Vale observar, contudo, que nesse enfrentamento de temas de ordem política e social, o Judiciário depara-se com limites, dentre os quais a sobrecarga do sistema judiciário; a imparcialidade do juiz, que o impede de avançar no sentido de provocar a composição e autorregulação dos litígios e isso decorre do sistema adversarial da dinâmica judicial, que tem por consequência uma preocupação apenas com o momento da aplicação do direito posto e não com a construção e reconhecimento de novos direitos pelo juiz.¹⁴⁴

Os métodos adequados de prevenção e resolução de litígios se mostram como uma importante ferramenta posta à disposição dos Advogados Públicos no que concerne à efetivação dos direitos fundamentais. Seus usos trazem benefícios factíveis para ambas as partes envolvidas no direito pleiteado, seja no sentido dese ver a pretensão atendida com maior brevidade ou no sentido de trazer uma menor onerosidade aos cofres públicos, permitindo a alocação de recursos (de materiais e pessoal) em outras demandas que sejam igualmente importantes.

¹⁴² SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça**: judiciário e política no brasil. São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 70-71.

¹⁴³ CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. As políticas públicas e as Instituições Jurídicas: a extrajudicialidade como alternativa para a efetividade dos direitos sociais. **JAM Jurídica**, Salvador, set. 2013. p. 28.

¹⁴⁴ Ibid. p. 28-29.

Gravonski, por sua vez, defende que a autocomposição, manifestada pela condução e resolução dos próprios interessados no litígio é de suma relevância, pois conduz à solução dotada de maior eficiência ao acesso à Justiça. Acrescenta-se que os métodos alternativos (ou adequados) de resolução das lides não devem ser entendidos de forma limitada, como se fossem destinados apenas à conciliação ou à mediação, coexistindo um grande espaço para cultivar e expandir as formas de negociação.¹⁴⁵

Souza, ao tratar do assunto, comenta que:

Da mesma forma que ao particular, via de regra, não interessa ver-se envolvido em litígios judiciais, que lhe demandam recursos, tempo e energia que poderiam ser melhor empregados em atividades diretamente produtivas, ao Poder Público, *cuja existência somente se justifica para a realização dos interesses de seus cidadãos*, menos ainda interessa ter que ir a juízo exigir dos particulares que cumpram a lei (fato que, obviamente, depende da colaboração destes), ou se ver no pólo passivo de processos judiciais em que é acusado de uma ação ou omissão ilegal, ainda mais se considerarmos que *os custos de uma condenação são sempre superiores aos do cumprimento espontâneo das normas jurídicas*.¹⁴⁶

Os chamados métodos adequados para tratamento dos conflitos se mostram de grande relevância para os Municípios, especialmente quando se destinam a solucionar demandas sociais que já possuem um entendimento consolidado e pacificado no judiciário. Isso pois, ao resolver administrativamente determinando conflito permite-se desonerar os cofres públicos, uma vez que a possível judicialização resultaria em condenação do ente federado, não só à realização de um determinado direito fundamental, pagamento de indenizações ou outras contraprestações por exemplo, como também engendraria condenação ao pagamento das despesas processuais sucumbenciais.

Sobre isso, Souza aponta:

Se se considerar, porém, que, eventualmente, o Poder Público, sendo, de fato, culpado, possa vir a sagrar-se vencedor em juízo, é imperativo ressaltar, desde logo, que qualquer Estado que não incorra no lamentável equívoco de tomar-se como fim, quando não passa de um meio para a realização dos interesses da coletividade, jamais deveria buscar a vitória em juízo quando sabe (ou deveria saber) que falhou no desempenho de

¹⁴⁵ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas Ações Coletivas. In: DIDIER JUNIOR, Fredie. **Coleção Repercussões do Novo CPC**: processo civil coletivo. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. Cap. 14. p. 333-361. p. 338-339

¹⁴⁶ SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 1, n. 0, p. 141-174, 1 out. 2008. Revista de Direito Administrativo and Constitucional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v8i34.688>. p. 4.

sua função, vindo a violar direitos daqueles que o sustentam e que justificam a sua existência. Em outras palavras, não lhe assiste o direito de defender seus erros em juízo, de modo que a única atitude jurídica e moralmente aceitável seria o reconhecimento e reparação imediata de cada situação ilícita tão logo ela seja descoberta.¹⁴⁷

Fica evidente a versatilidade na atuação dos membros da Advocacia Pública. Torna-se possível identificar a multiplicidade de formas de consecussão do seu labor, tanto na seara judicial, sob o crivos dos processos, quanto na defesa extrajudicial dos interesses públicos, como por exemplo, no uso dos métodos adequados de solução de conflitos.

Tratando sobre a normalização desse modelo de solução consensual, Schneider aduz:

A preferência pela busca de meios adequados de resolução dos conflitos ganha força com a normatização da autocomposição pela Administração Pública, e tem a sua concretude nas câmaras de mediação e conciliação públicas, sendo dever de cada um e de todos estimular e capacitar tal instrumento, como verdadeira política pública de resolução de conflitos, de forma a alcançar o verdadeiro desiderato da Administração Pública que é atender a coletividade ou o bem comum, considerando se aqui o moderno conceito de uma boa e eficiente Administração.¹⁴⁸

Não se pode olvidar que a utilização dos mecanismos de solução consensual das disputas tem inúmeras vantagens. A partir do momento em que a Administração Pública se propõe a resolver pacificamente as requisições dos administrados que sejam fundamentadas em seus direitos, oportuniza-se que uma maior interação entre os envolvidos, além de um tratamento mais intimista e humanizado do caso em análise.

Outrossim, nos termos defendidos por Campello, a resolução consensual permite uma maior transparência pública dos atos administrativos que envolvem a disputa, além da inserção do administrado quanto à realidade do ente federado, avultando as extensões das políticas públicas que estão sendo efetivadas.¹⁴⁹

E não se resume apenas a isso,

A rigor, a melhor forma de se aproximar a realidade fática dos direitos previstos é o investimento na exploração de um espaço público de discussão, ou cogestão, contemplando não só as instituições jurídicas,

¹⁴⁷ SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 1, n. 0, p. 141-174, 1 out. 2008. Revista de Direito Administrativo and Constitucional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v8i34.688>. p. 6.

¹⁴⁸ SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. Dialogando com a Administração Pública: a mediação e a conciliação como formas de alcançar o interesse público. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 32, n. 33, p. 143-151, dez. 2020. p. 149.

¹⁴⁹ CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. As políticas públicas e as Instituições Jurídicas: a extrajudicialidade como alternativa para a efetividade dos direitos sociais. **JAM Jurídica**, Salvador, set. 2013. p. 30-31.

mas órgãos da Administração Pública, responsáveis pela execução das políticas, como também entidades representativas da sociedade civil, em cujo ambiente se estabeleça como elo de entendimento uma linguagem não estritamente técnico-jurídica, mas acessível e compreensível por todos os envolvidos.

[...]

Com tais razões, a estratégia mais eficaz na busca de soluções extrajudiciais para a concretização das políticas públicas é a abertura de espaço para a discussão das referidas políticas; entretanto, uma discussão permeada de argumentação não eminentemente jurídica, mas plural, reflexo da participação multifacetada dos atores deste palco, onde todos ganham e que tem como pano de fundo a solidariedade social, tão bem posta na Carta Magna como objetivo da República Federativa do Brasil [...].¹⁵⁰

Pelas lições apresentadas, a utilização dos métodos adequados (consensuais) de solução dos conflitos se mostra uma ferramenta valiosa (e necessária) à disposição da Administração Pública, para, em conjunto com os seus órgãos de assessoramento jurídico, atender às necessidades sociais. Diminui-se a judicialização das políticas, possibilita-se o diálogo e a participação popular nos assuntos do ente político, fomenta-se os ideais da transparência pública, além da efetivação de direitos fundamentais por meio dessa política pública.

Outro ponto, são as inúmeras despesas geradas em virtude da judicialização das políticas. Em ordem administrativa, por exemplo, o simples fato do Município necessitar despender parte de sua estrutura de pessoal para responder a demanda já constitui em si um gasto, sem considerar que, a depender dos requerimentos formulados no processo, pode ser necessário acionar diversas Secretarias e órgãos municipais para prestar informações ou disponibilizar documentos, além de gastos com locomoção, xérox ou quaisquer outros necessários para que haja uma manifestação razoável no processo. Como se vê:

Portanto, percebe-se que além da inovação quanto à forma de enfrentamento do passivo judicial gerado pelas condenações em juízo, a conciliação acaba também sendo uma importante ferramenta de economia aos cofres públicos.

Cabe destacar, também, que o custo financeiro do processo judicial, que pode ser identificado genericamente nas despesas processuais, nos honorários advocatícios e nas despesas extraprocessuais, acaba impactando no Poder Público, já onerado pela escassez de recursos, daí a importância e a relevância da aplicação de alternativas de composição extrajudicial dos conflitos.¹⁵¹

¹⁵⁰ CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. As políticas públicas e as Instituições Jurídicas: a extrajudicialidade como alternativa para a efetividade dos direitos sociais. **JAM Jurídica**, Salvador, set. 2013. p. 30-31.

¹⁵¹ SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: conciliação dos processos judiciais pelo poder público. a experiência de porto alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, p. 169-178, dez. 2017. p. 174.

Ressalve-se, todavia, que existem casos que não são passíveis de autocomposição, tornando a judicialização inevitável. Em razão disso, deve-se esclarecer que os métodos de solução consensual não foram desenvolvidos como uma forma de substituir o sistema adversarial que prepondera no judiciário, mas sim, como um instrumento a ser acrescentado às ferramentas já utilizadas para fomentar a resolução de demandas.

Nesse seguimento, ao se deparar com uma situação de judicialização indispensável, ao Advogado Público Municipal incumbe defender os interesses públicos do ente que representa com a maior eficiência possível, desempenhando suas atribuições com o zelo e profissionalismo exigidos pelo cargo público.

3.4 Controle Jurídico Prévio e Discricionariedade Administrativa

Além da atuação no contencioso judicial ou ainda na resolução consensual dos conflitos, o Procurador Municipal também exerce o labor de promover a adequada justificativa jurídica para a validade e efetividade das ações estatais desenvolvidas pelo Poder Executivo (seja em conjunto ou não com o Legislativo). Essa atividade de adequação normativa ocorre por meio da expedição das orientações necessárias para que os atos administrativos estejam de acordo com as predileções normativas, bem como por meio da análise jurídica dos procedimentos que já foram ou estão sendo realizados. Busca-se com isso evitar dubiedades sobre a compatibilidade constitucional e infraconstitucional das medidas adotadas, além de consubstanciar o administrador com os fundamentos legais necessários para o desempenho adequado de sua gestão política.¹⁵²

Como já debatido, essa modalidade de atuação constitui um poder-dever de monitorar a legalidade e lisura da Administração Pública, especialmente naquilo que se refere à aplicação das políticas públicas. As Procuradorias Municipais funcionam como uma instituição garantidora de que as ações estatais estarão firmadas com base nos preceitos basilares do ordenamento jurídico, assegurando sua correção, legalidade, moralidade, além da boa gerência dos recursos públicos necessários para promover o bem-estar social.

É de salutar ordem, no entanto, reconhecer que a Advocacia Pública não tem autonomia ou competência para intervir, diretamente, nas escolhas de quais problemas sociais devem fazer

¹⁵² VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. O papel da Advocacia Pública Federal na Concepção e Implementação de Políticas Públicas. **Revista Digital Constituição e Garantias de Direitos**, S.L, v. 11, n. 2, p. 43-59, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15962>. Acesso em: 07 set. 2021. p. 56.

parte do plano de governo, eis que esta é uma atribuição outorgada à autoridade política, pelo uso de suas atribuições adquiridas em sede de eleição, assim, o Prefeito Municipal é quem definirá quais necessidades coletivas serão objeto de uma ação estatal. Há, nesse aspecto, a manifestação da discricionariedade administrativa, não competindo às procuradorias jurídicas interceder nas escolhas políticas, resguardando sua atuação ao papel de vigilância e orientação normativa dos atos, sustentando que as finalidades perseguidas pelo Estado estejam voltadas ao bem-estar-social. Entretanto, não há oposições legais de que na formação da agenda política os Procuradores, assim como os demais servidores do Município e a própria população interessada emitam opinião ou deem sugestões de quais demandas podem ser atendidas ou sobre as possíveis soluções a serem adotadas.

Neste contexto, a discricionariedade¹⁵³ disponível ao gestor político, quanto às políticas públicas, está relacionada à escolha do bem jurídico mais conveniente e oportuno a ser realizado. Nesse cerne, a margem de escolha discricionária é evidenciada em diversos momentos do ciclo de vida das políticas, fazendo-se presente desde a Montagem da Agenda, até as formas e critérios de Avaliação que serão empregadas para analisar os resultados das ações realizadas. Também é possível verificar sua presença na Tomada de Decisão, ou seja, na escolha de como aquele problema social será enfrentado, quais as soluções serão adotadas e as medidas a serem tomadas.

Noutro seguimento, quando da fase de Execução das políticas, pode-se considerar a mudança na característica dos atos administrativos, uma vez que os procedimentos se tornam vinculados às diretrizes anteriormente escolhidas, por exemplo, quando determinada política fica adstrita às diretrizes de alguma legislação.

Ressalte-se que a discricionariedade do gestor não é ilimitada ou incontrolável. Existem hipóteses de averiguação das escolhas feitas. Trata-se do controle da discricionariedade administrativa, o qual Juliana Maia leciona:

A situação agrava-se à medida que a discricionariedade do agente público na tomada de decisões é analisada à luz dos direitos sociais e sua implementação através de políticas públicas, sobretudo nos países em desenvolvimento, cuja insuficiência estrutural atinge principalmente os direitos fundamentais dos cidadãos, deixando evidente a carência de

¹⁵³ Sobre a discricionariedade administrativa, Juliana Maia discorre que: Opostamente, haveria atuação discricionária quando a lei não teria previsto exatamente todos os elementos para a atuação do administrador, reservando-lhe uma margem de liberdade de apreciação subjetiva em uma dada situação concreta, segundo critérios de conveniência e oportunidade. DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade Administrativa em Matéria de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Cap. 4. p. 130-170. p.133-134.

instrumentos para a efetividade dos direitos previstos na Constituição Federal.

Nesse contexto de efetivação dos direitos da Carta Política – historicamente marcado pela “abertura normativa”, em que raras são as situações de regulação da conduta da administração por meio de uma estrita vinculação –, a clássica distinção entre “atos discricionários” e “atos vinculados” da Administração Pública já não basta para identificar as hipóteses de arbitrariedade que autorizariam a intervenção judicial. Sem dúvida, o modelo clássico de discricionariedade administrativa que atribui uma margem bastante significativa de liberdade ao administrador torna-se arma contra a cidadania, na medida em que serve a interesses diversos do interesse público propriamente dito, isto é, as demandas sociais do Estado Democrático de Direito.¹⁵⁴

Um dos papéis dos Procuradores Municipais, no cenário da efetivação das políticas públicas, é de impedir que ocorram arbitrariedades no uso da discricionariedade administrativa, evitando, conseqüentemente, a judicialização das políticas, o que acarretaria no seu retardo ou ineficácia das soluções pretendidas para o problema social ou no dispêndio de erário que seria melhor empregado em outras necessidades públicas do que em um ou vários processos judiciais.

Ademais, não se pode cogitar que a discricionariedade administrativa fuja dos parâmetros impostos no modelo de Estado Democrático de Direito, em que o Poder Público está vinculado aos ditames legais. Pelo contrário, a discricionariedade encontra respaldo na própria lei que estabelece os seus limites, ao tempo em que compreende que nem todas as situações da realidade social poderão estar abarcadas pelas legislações existentes.¹⁵⁵

Neste seguimento, Julia Maia Daniel complementa:

Nessa missão, o Estado trabalha com normas de programação finalista, que servem de base jurídica na implementação de políticas públicas pelas organizações burocráticas governamentais. Esses standards legais têm por função impor metas, resultados e fins para o próprio Estado, muitas vezes sem especificar os meios pelos quais devem ser alcançados, concedendo ao Poder Executivo – que detém as informações estratégicas e o know-how da organização dessas políticas uma maior liberdade de decisão na implementação dessas normas [...].¹⁵⁶

Ao atuar no controle de legalidade dos atos e procedimentos administrativos, orientando a sua correta adequação normativa, o Advogado Público viabiliza a concretização da autonomia administrativa, especialmente no que concerne ao uso congruente da solução para o problema

¹⁵⁴ DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade Administrativa em Matéria de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Cap. 4. p. 130-170. p.131.

¹⁵⁵Ibid. p.135.

¹⁵⁶ Ibid. p. 136.

socialmente relevante, que o gestor político se propôs a sanar ou dirimir. Deste modo, há uma impreterível necessidade de um constante controle jurídico sobre os atos e procedimentos administrativos adotados na concretização das políticas públicas, devendo ser promovido por um corpo técnico competente, com a devida independência funcional (nos limites admitidos), para não só coibir ilícitos, como também orientar a Administração Pública sobre quais os caminhos que poderão ser adotados.

Por esses motivos, é justo entender que há uma conexão entre o trabalho desenvolvido pelos Advogados Públicos e a adequação da viabilidade das políticas públicas escolhidas pelos governantes. Aos procuradores cabe o dever de assessorar e orientar a Administração Pública dentro do seu escopo de atuação e decisão.

Assim, quando o gestor político identifica o problema social que será enfrentado pelas medidas estatais possíveis e cabíveis, é dever da Advocacia Pública indicar os meios legalmente aceitáveis para sua concretização, ou ainda, indicar quais as adaptações necessárias para sanar eventuais incongruências que surjam no ciclo de vida da política pública. Dando-se ênfase à atribuição de controle jurídico administrativo, Silveira explica:

Todavia, atualmente, depara-se com um déficit de controle de políticas públicas e de avaliação da qualidade do gasto público, necessários ao alcance satisfatório dos resultados que justificam a atividade de administrar interesse alheio. O controle calcado tão somente na obediência formal à estrita legalidade acaba conduzindo a novos procedimentos formais e a criação de mais instâncias de re Checagem. Por isso, em matéria de políticas públicas, deve-se priorizar o controle de resultados focado na qualidade da despesa pública e nos resultados dos programas elaborados, de modo a forçar o gestor a tomar decisões responsáveis e planejadas mais aptas a solucionarem os problemas sociais sob sua alçada.

[...] omissis.

Portanto, aqui entra o relevante papel da Advocacia Pública, como um dos primeiros órgãos de Estado a exercer o controle da discricionariedade administrativa, lembrando que tal controle, em vez de meramente formal, deve ser voltado para que a autoridade administrativa, no desempenho de suas competências, faça as melhores escolhas de modo a alcançar resultados efetivos em prol do cidadão, que motive adequadamente os seus atos, que atue sempre amparado por um planejamento apontando os resultados almejados e, que demonstre a vinculação das suas escolhas com as prioridades constitucionais.¹⁵⁷

¹⁵⁷ SILVEIRA, José Júnior Alves da. A nova administração pública e o papel da advocacia pública. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 01-18, 30 abr. 2021. Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/217>. Acesso em: 18 jul. 2021. p.11-12.

Esclareça-se que, quando a Advocacia Pública atua em sua competência de controlar a juridicidade dos atos e decisões administrativas, não se defende a sua preponderância sobre as decisões adotadas pelo gestor político, mas sim, que haja uma atuação conjunta para que as escolhas tenham por objetivo atender a finalidade pública, o interesse social e que os procedimentos utilizados sejam juridicamente corretos. Nesse sentido, é necessário esclarecer que os órgãos de assessoria jurídica não convalidarão apenas os atos administrativos em que haja margem para escolha do administrador municipal. Os procuradores devem atuar em todos os procedimentos que envolvam as necessidades públicas que impactem, direta ou indiretamente, nos interesses sociais.

Observa-se, por conseguinte, que o controle de juridicidade se faz presente durante toda a formação das ações estatais. Esse monitoramento da legalidade e constitucionalidade realizado pelas Procuradorias Municipais é verificável nas emissões de pareceres (consultorias) ou prestação de assessoriais aos gestores políticos, situações em que o órgão jurídico se manifesta, expressamente, sobre determinada situação fática ou hipotética pretendida pelo Poder Público.

Di Pietro argumenta que:

Não há dúvida de que na função de consultor, o advogado público é e deve ser muito mais independente; ele tem que ter independência no sentido de que não pode vincular-se a ninguém no que diz respeito à emissão de seus pareceres. Isto porque, na função de consultor, o advogado público participa, de forma intensa e ativa, do controle da Administração Pública. Com efeito, além do controle externo, exercido pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo, este último com auxílio do Tribunal de Contas, a Administração Pública sujeita-se a um controle interno, administrativo, que é exercido no interesse da Administração, por autoridade e órgãos da própria Administração; dentre esses órgãos de controle inserem-se os que exercem advocacia pública.¹⁵⁸

Inevitavelmente, retorna-se à temática da independência funcional, já comentada no capítulo anterior. Isso se faz necessário porque, caracterizaria uma situação esdrúxula submeter o procurador responsável pelo controle jurídico prévio da Administração Pública aos desejos e imposições do administrador político.

É inegável que, havendo uma subordinação aos desígnios políticos, toda e qualquer manifestação da Procuradoria teria sua confiança abalada. Não haveria certeza de que o parecer

¹⁵⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. A Advocacia Pública como função essencial à justiça. **Revista Consultor jurídico**, São Paulo, 18 de agosto de 2016. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>>. Acesso em: 02 de novembro de 2021. p. 17.

exarado teria sido realizado sob o balizamento dos preceitos fundamentais constitucionais ou de acordo com a vontade autocrática do chefe de governo.

Aprofundando nas características deste controle prévio e da sua submissão aos aspectos inculcados nos preceitos constitucionais e legais, Dionysio Paixão ao falar sobre Procuradoria-Geral do Município de Manaus expõe:

Pois bem! Dentre as atribuições alinhavadas pelo legislador orgânico, há uma, de caráter geral, que consiste no poder-dever de opinar em face de qualquer circunstância que implique em risco potencial ou efetivo aos bens, direitos e interesses da Administração, e que se encontra implícita na defesa dos princípios da legalidade estrita e da moralidade.

[...]

E, como antevisto, esse controle só é verdadeiramente possível de se realizar na considerada aléia da legalidade - em estreita consonância com a dicção constitucional - mediante a operação de mecanismos e instrumental próprios da Ciência do Direito, o que, no âmbito do Município de Manaus, é tarefa acometida aos seus Procuradores (agentes), exclusivamente, e com natureza jurídico-institucional de atribuição permanente, no âmbito da Procuradoria Geral (órgão), dada a relevância do encargo.¹⁵⁹

Notadamente, o poder-dever de manifestação técnica mencionado pelo autor refere-se à atribuição de emitir pareceres ou prestar assessorias aos gestores políticos. Esse trabalho, de cunho técnico-jurídico, mostra-se ainda mais essencial quando estão evidenciadas situações que possam engendrar ameaças aos interesses sociais, seja em virtude de ações corruptas, ou que gerem prejuízos tanto ao erário, como aos direitos fundamentais, além de violações aos princípios que devem ser observados pelo setor público.

Depreende-se ainda, no segundo excerto transcrito, que a importância da independência funcional na realização deste trabalho se mostra presente quando o controle é realizado submetendo-se exclusivamente às diretrizes do ordenamento jurídico. Não se admitindo qualquer interferência externa, pautadas em fundamentos alheios aos parâmetros do bloco de legalidade. Ressaltando, inclusive, que no âmbito do Município de Manaus/AM, os opinativos técnico-jurídicos emitidos são de competência privativa dos Procuradores lotados em cargos permanentes.

Ao tratar sobre o tema, a doutrina menciona uma dualidade quanto ao modelo trabalho realizado, segregando-os em consultoria e assessoria jurídica, cada qual com características próprias. Luciane Moessa faz uma distinção entre essas atividades no seguimento do Poder

¹⁵⁹ PAIXÃO, Dionysio. **A Fonte Constitucional do Procuratório Municipal**. Manaus, fev. 2011. Disponível em: <https://pgm.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2011/02/A-FONTE-CONSTITUCIONAL-DO-PROCURAT%C3%93RIO-MUNICIPAL-DIONYSIO-PAIX%C3%83O-.docx>. Acesso em: 24 ago. 2021. p.4.

Público, destacando que, inicialmente, essas espécies de manifestação técnica possuem semelhanças (orientação para fins de adequação voluntária ao ordenamento jurídico), contudo, suas diferenças residem no caráter de transitoriedade do servidor. Enquanto as manifestações realizadas no assessoramento jurídico têm por essência estarem direcionados ao atendimento das finalidades do governo que está, temporariamente, no poder, as consultorias estão relacionadas aos aspectos e matérias de caráter permanente do Estado, enquadrando-se no seguimento de orientações vinculantes.¹⁶⁰

Por sua vez Vieira Junior dispõe que o assessoramento jurídico é aquele relacionado às situações em que o Procurador Jurídico orienta as instâncias decisórias do ente público, não sendo possível atribuir qualquer responsabilidade ao advogado sobre as escolhas feitas pela autoridade política. Em contraponto, a consultoria jurídica se manifesta nas hipóteses em que o órgão jurídico assume total responsabilidade sobre as escolhas feitas com base em suas manifestações, considerando-se uma emissão da “vontade estatal”.¹⁶¹

Talvez, por estas razões acima explicitadas, que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tenha se pronunciado, na recomendação ao Município de Porecatu/PR, no sentido de que os pareceres jurídicos a serem expedidos, nos casos de licitações ou contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação), devem ser proferidos por procuradores jurídicos concursados.¹⁶²

Inclusive, destaque-se que essa não foi a primeira decisão do Tribunal Contas com esse sentido. Isso porque, durante o ano de 2021, o Plenário já havia se manifestado por meio de Acórdão, estipulando que o Poder Executivo do Município de Centenário do Sul/PR adotasse as medidas que se fizessem necessárias para que os servidores efetivos e comissionados exercessem atribuições de acordo com os cargos que ocupam, bem como para que não utilizassem servidores comissionados no desempenho de funções inerentes ao assessoramento

¹⁶⁰ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 90.

¹⁶¹ VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 468.

¹⁶² PARANÁ, Tribunal de Contas. **Pareceres jurídicos em licitações devem ser expedidos por servidores concursados**. 2022. Autor: Diretoria de Comunicação Social. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/pareceres-juridicos-em-licitacoes-devem-ser-expedidos-por-servidores-concursados/9881/N>. Acesso em: 02 set. 2022.

jurídico permanente do Município, especificamente no que se referia às licitações e contratos públicos.¹⁶³

Amparando-se no dever funcional de promover o primeiro controle de juridicidade administrativo, bem como nas decisões do Tribunal de Contas supracitadas, fica evidente a necessidade de se possuir Advogados Públicos de carreira na seara municipal, os quais são indispensáveis para maximizar as garantias de que os ideais democráticos serão observados. Anote-se que, não se pretende, com isso, discutir a capacidade técnica da prestação dos serviços jurídicos realizados entre os advogados que estejam lotados em cargo comissionado ou ainda que advenham de contratações de escritórios particulares em face dos procuradores concursados. Trata-se, na verdade, das implicações negativas que estes contratos ou contratações precários podem ocasionar. Elucida-se:

Quando um determinado Município possui como único representante de sua Procuradoria-Geral um advogado comissionado (situação visível em Municípios de pequeno porte), que pode ser demitido a qualquer momento, independentemente de motivação da autoridade política (*ad nutum*), não há impedimento de que o administrador remova este servidor do quadro de funcionários públicos, caso ele se negue a realizar qualquer ato destinado a atender as votnades particulares do político (que seja contrário aos interesses públicos ou não).

Essa “lacuna” quanto à necessidade ou não de se ter Procuradores no quadro permanente dos Municípios possibilita que, no mesmo dia em que a exoneração do servidor comissionado for decretada (em razão deste não atender os interesses particulares do político) outro seja nomeado para o seu lugar, para atuar sem qualquer observância aos preceitos legais e da moralidade pública. Inviabilizando, completamente, a função da instituição jurídica em promover o controle prévio do Estado. Neste sentido:

Todavia, o bezerro não pode ser de ouro e ter os seus pés de barro. Para que a Advocacia Pública possa cumprir esse papel e essa elevada missão, é preciso que, a partir da compreensão da função, se chegue a uma compreensão da sua dimensão institucional. Não é possível que o Advogado Público tenha um compromisso com a realização da política e com o controle dessa mesma política, se ele for compreendido como mero Advogado de governo. A Advocacia Pública, neste sentido, não é uma função meramente governativa. A Advocacia Pública é uma função de Estado e assim deve ser compreendida como premissa inicial.¹⁶⁴

¹⁶³ PARANÁ. Tribunal de Contas. Acórdão nº 769. **Plenário Virtual**: Sessão Ordinária Virtual nº 5. Curitiba, 15 abr. 2021. Disponível em: https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Informativos/2021/TCE-PR_comissionados.pdf. Acesso em: 02 set. 2022

¹⁶⁴ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p. 5.

Ao sopesar o teor das decisões até então debatidas, pode-se verificar uma situação demasiadamente contraditória. O Procurador Municipal (lotado em cargo comissionado) que tenha a função, ou poder-dever, de zelar pelo controle do bloco de legalidade dos atos administrativos, não detém quaisquer salvaguardas para que possa atuar de acordo com mandamentos legais, constitucionais e principiológicos necessários, sem que isso possa acarretar em prejuízos à sua carreira profissional (chegando-se até mesmo à demissão do cargo). Ou o Advogado Público Municipal se submete aos desígnios e interesses do político ou dá espaço para quem o faça. Por essas razões, as garantias inerentes aos servidores concursados se mostram como um pressuposto extremamente valioso, pois têm, como uma de suas finalidades, dirimir ao máximo as formas de perseguição e responsabilização indevida (quando não existem situações de dolo, fraude ou que justifiquem a penalização).¹⁶⁵

Ademais, é imperioso destacar outra conjuntura que gera incertezas e inseguranças na qual estão inseridos os Municípios. Ao seu tempo, o Supremo Tribunal Federal decide que não há obrigatoriedade constitucional de que estes entes possuam Advocacia Pública estruturada em carreira, em razão de ausência de previsão na Carta Magna (conforme visto no capítulo anterior). Contudo, paralelamente o Tribunal de Contas do Estado expede recomendação (que se descumprida acarreta na responsabilização do Prefeito) para que o Município se abstenha de contratar servidores comissionados para atuarem no assessoramento jurídico, bem como, que agentes investidos, precariamente, nas funções institucionais da Advocacia Pública não emitam pareceres nos processos administrativos de licitações e contratos, manifestação técnica que é imprescindível para que o certame licitatório (ou a contratação direta) ocorra de acordo com os procedimentos legais (e com ele que as obras e serviços necessários para a concretização de políticas públicas).

E mais, esse entendimento de obrigatoriedade de que essas funções sejam exercidas por profissionais de carreira (estáveis) não se restringe ao Tribunal de Contas. Exemplo disso é o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na ocasião houve o julgamento de inconstitucionalidade de Lei do Município de Imbé/RS, que previa a criação de 09 (nove) cargos comissionados, sendo 01 (um) de Diretor Técnico da Assessoria Jurídica e 08 (oito) de Assessores Jurídicos. Ao analisarem o teor da legislação municipal ficou evidenciado que as atribuições dos cargos *ad nutum* eram estritamente burocráticas, ou seja, não se enquadravam nas hipóteses de chefia, direção ou assessoramento, conforme a possibilidade

¹⁶⁵ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p. 6.

estabelecida pela Constituição Federal, além de não haver proporcionalidade entre os cargos de provimento precário e os de caráter permanente. Por esses motivos, foi declarada a inconstitucionalidade da lei municipal.¹⁶⁶

No mesmo seguimento, cita-se a decisão proferida, por unanimidade, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que declararam inconstitucionais a criação de uma série de cargos em comissão pelo Município de Viamão/RS. Na referida ação, ficou constadada que lei municipal, dentre outros, criava diversos cargos com a denominação de “Subprocurador-Geral”, vinculados a diversas áreas e matérias jurídicas (Direito Cível, Trabalhista, Disciplinar e Previdenciário, Direito Tributário, Imobiliário e de Execução contra a Fazenda Pública, Direito Administrativo, Licitações e Contratos, Procurador Jurídico Especial junto às Secretarias Municipais), os quais foram declarados inconstitucionais por não se enquadrarem nos casos destinados às atribuições de direção, chefia ou assessoramento.¹⁶⁷

Ora, como o Município pode não ser constitucionalmente obrigado a instituir uma Advocacia Pública, mas determinados atos e procedimentos devem ser executados por Procuradores de carreira? Talvez a obrigatoriedade em se contratar esses profissionais por meio de concurso público não decorra de uma imposição expressa na Constituição Federal, mas por não se mostrar inserto nas situações que se possibilitam o provimento em cargos comissionados?

De mais a mais, essas decisões e posicionamentos dos Tribunais (seja o de Contas ou de Justiça) apenas somam e corroboram com as ideias já defendidas. Os Advogados Públicos Municipais compõem um quadro de servidores necessários para garantir que os órgãos públicos atuem dentro dos preceitos estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito. Conseqüentemente, compõem parte essencial na instrumentalização das políticas públicas necessárias para suprir as necessidades sociais e cumprir com o dever governamental de prestar os direitos sociais.

Retornando às características dos pareceres emitidos pelos Procuradores Municipais, é possível realizar a sua classificação em seguimentos, dos quais, Binenbojm elucida:

¹⁶⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Acórdão nº 70084803121. Arguição de Inconstitucionalidade. Porto Alegre, RS, 06 de maio de 2022. **Diário Oficial do Estado**. Porto Alegre, 06 maio 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tj-rs-declara-inconstitucionalidade.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2022.

¹⁶⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70076460302. **Diário Oficial do Estado**. Porto Alegre, RS. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70076460302&site=ementario>. Acesso em: 25 nov. 2021.

É conhecido de todos o nosso regime jurídico de pareceres da Advocacia Pública. Os pareceres facultativos são aqueles que podem ser objeto de consulta por parte dos gestores públicos. Os pareceres obrigatórios devem ser necessariamente solicitados, mas de cujas conclusões os gestores podem se afastar fundamentadamente adotando entendimento diverso. Os pareceres vinculantes obrigam na sua própria conclusão a decisão administrativa final. E os pareceres normativos que, além de vinculantes, se projetam para todos os demais casos semelhantes. É uma noção elementar de Direito Administrativo, mas que nos serve para a construção institucional da Advocacia Pública na medida em que estabelece uma relação institucional entre o exercício da Advocacia Pública e o exercício da função pública pelo agente político ou pelo servidor público.¹⁶⁸

Notadamente, para o autor, a maior diferença entre as modalidades de pareceres reside no ponto em que, enquanto uns são de observância inafastável do gestor político (caráter vinculante), outros, apesar de serem chamados de obrigatórios, podem ter o posicionamento da manifestação desconsiderados, desde que o administrador apresente uma fundamentação válida para isso. A obrigatoriedade desses pareceres reside no fato de que, antes que a autoridade proceda com as ações pretendidas, deve requisitar, indispensavelmente, uma manifestação prévia do órgão de assessoramento jurídico do Município, mas sem que isso esteja vinculado à decisão final do representante político, que pode contrariar o conteúdo da manifestação técnica.

Tratando sobre os pareceres vinculantes, Di Pietro expõe:

O parecer é vinculante quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar a sua conclusão. Por exemplo, para conceder aposentadoria por invalidez, a Administração tem que ouvir o órgão médico oficial e não pode decidir em desconformidade com a sua decisão; é o caso também da manifestação prevista no artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21-6-93, que torna obrigatório o exame e a aprovação das minutas de edital de licitação e dos contratos por assessoria jurídica da Administração. Também neste caso, se a autoridade tiver dúvida ou não concordar com o parecer, deverá pedir novo parecer.¹⁶⁹

Cumulativamente, nas lições de Carvalho Filho, aos pareceres de ordem vinculante e obrigatórios, existem hipóteses em que os pareceres adquirem a característica de serem facultativos. Ou seja, são aqueles exarados pela Procuradoria a partir de requerimento da autoridade gestora, mesmo quando não há qualquer exigência legal nesse sentido. Em sua maioria, são emitidos para sanar dúvidas ou promover interpretações do ordenamento

¹⁶⁸ BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021. p. 3-4.

¹⁶⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 520-521.

jurídico.¹⁷⁰

Importa ressaltar que Carvalho Filho não se mostra favorável quanto à classificação de pareceres vinculantes. Em sua defesa, o autor alega que não há compatibilidade ou coerência administrativa em amarrar, indissociavelmente, a decisão da autoridade ao ato opinativo exarado pelo Advogado Público. O parecer se revestiria com natureza própria da decisão política, competindo à autoridade realizar a sua aplicação ou execução dos termos emanados na opinião técnica. Inclusive, com base nesse raciocínio, o autor também se mostra contrário à responsabilização solidária do parecerista.¹⁷¹

Tratando sobre aspectos relacionados à atividade dos Procuradores dos Estados, mas inegavelmente extensível aos Procuradores Municipais, Patrícia Massa expressa que:

O Procurador do Estado, como órgão público, cujas palavras emitidas são palavras do próprio Estado, está investido do poder-dever de amplo exame da legalidade, não devendo lhe escapar a verificação dos critérios que legitimam a ação da Administração. E, nesta linha, em vista do compromisso que a Administração Pública deve guardar com o interesse público e com os direitos dos cidadãos, os pareceres emanados da atividade consultiva merecem se revestir de um grau mínimo de vinculação, bem como se evidencia adequação a fixação de matérias a serem obrigatoriamente submetidas às consultorias.¹⁷²

É necessário acrescentar outros parâmetros de perspectivas às divergências sobre a subordinação das manifestações jurídicas. Isso pois, independentemente da espécie do parecer (vinculante, obrigatório ou facultativo), a autoridade política é dotada de autonomia administrativa, incluindo-se o poder de decidir se seguirá ou não as orientações exaradas pelo órgão jurídico. Entretanto, essa margem de decisão deve ser limitada a uma necessária e indiscutível fundamentação fático-jurídica (assim como ocorrem nos casos em que o parecer é obrigatório), bem como, sempre que possível, com a demonstração de que sua determinação está voltada ao interesse público.

Essas convicções decorrem do sentido de que, pelos pilares democráticos, não haveria razoabilidade em se concentrar o poder decisório de questões administrativas no órgão de assessoramento jurídico, sob o risco de, com a quebra na cadeia de competências institucionais, emanarem situações em que o Advogado Público, fundamentado em suas razões pessoais ou com base em suas motivações particulares (estritamente pessoais, políticas, religiosas ou de

¹⁷⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 118.

¹⁷¹ Ibid. p. 119.

¹⁷² MASSA, Patrícia Helena. O papel do advogado público na Administração democrática e no controle de legalidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, p. 115-123. Dez. 1997.

qualquer ordem social) resolva proferir os pareceres, que detenham o caráter vinculante, sempre de forma contrária ao gestor público, sem considerar os parâmetros da juridicidade.

Trata-se de uma situação hipotética, que pode ocorrer em decorrência de posições arbitrárias dos advogados públicos, principalmente em Municípios de pequeno porte quando há Procuradoria constituída e composta por um único servidor. Conseqüentemente, a autoridade política estaria condicionada, inevitavelmente, a: ou atuar de forma alheia ao parecer vinculante expedido pelo órgão jurídico que esteja balisado em fundamentos estritamente alheios ao interesse público ou, como alternativa, acionar o Poder Judiciário para fins de sanar as arbitrariedades cometidas pelo servidor público.

É uma situação que coloca o gestor político em posição temerária. Ao não respeitar o caráter vinculante da manifestação apresentada, poderia sofrer repercussões negativas em face das atividades fiscalizatórias órgãos de controle externo? Ou ainda, que acarretem um retardo ou inefícia da política pública a ser adotada?

Não obstante as divergências alhures apontadas, ao realizar a análise de certa circunstância jurídica, os Advogados Públicos devem emitir sua manifestação observando os preceitos constitucionais e legais, por se tratar de dever intrínseco da instituição jurídica. Zelando pela juridicidade dos atos administrativos (inclusive dos seus). Bem como, atendo-se à persecução do interesse público.

Moreira Neto pontua que:

Finalmente, mas, lamentavelmente com o mesmo resultado prático, nessa tipologia teratológica são ainda encontradiços aqueles agente políticos que, a pretexto de se passarem como gestores “eficientes” da coisa pública, relegam a plano secundário a juridicidade de suas decisões, como se fossem anagônigos esses valores. Para eles, os Advogados de Estado não fazem mais que atrapalhá-los e molestá-los, com cuidados que entedem ser “exagerados” ou, na melhor das hipóteses, fruto de “uma excessiva prudência”, ou, ainda, como reação a censurar e desaprovações, tantas vezes inevitáveis, preferem ridicularizar o zelo público como uma desarrazoada “preocupação formal” por parte de advogados, que mais “atrapalham” que “colaboram” no atendimento do “interesse público”. Como se o respeito ao Direito não fosse do mais lídimo interesse público primário.¹⁷³

Em que pese essa atribuição seja dotada de características de um controle de juridicidade prévio, não pode ser vista como uma atividade de auditoria interna. Sua elaboração

¹⁷³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 32.

não deve ser realizada para criar obstáculos ou impecilhos à realização de políticas públicas ou demais atividades estatais, mas sim, corporificada dentro dos padrões legais de orientação aos administradores, podendo assumir um caráter educativo, considerando-se as conjunturas nas quais muitos dos gestores políticos (Prefeitos, Secretários, Coordenadores) não detêm o conhecimento técnico-jurídico sobre as matérias tratadas no Município.

Importa avultar que, diferentemente do que acontece na atuação contenciosa, os Procuradores Municipais, ao emitirem seus pareceres, não devem assumir uma posição de parcialidade com o ente público. Isso pois, não há um processo judicial questionando as ações do Município, mas sim, uma questão fático-jurídica posta à análise técnica do órgão de assessoramento jurídico.¹⁷⁴

Considera-se esta atribuição como aquela em que a autonomia funcional dos Advogados Públicos possui maior relevância. Aos profissionais não podem ser impostas amarras ou entendimentos prévios (à margem legal) sobre a questão em análise. Sua manifestação deve ser pautada pela maior imparcialidade possível, pois, qualquer subordinação indevida engendraria uma peça opinativa contrária aos preceitos jurídicos e, conseqüentemente, legalmente questionável.¹⁷⁵

Di Pietro complementa:

Dentre os órgãos em que isto ocorre estão precisamente os consultivos. Ainda que eles funcionem junto a um Ministério ou a uma Secretaria de Estado ou do Município, eles estão fora da hierarquia, não recebem ordens, instruções, para emitir o parecer neste ou naquele sentido. Quem emite um parecer, tem absoluta liberdade de apreciar a lei e de dar a sua interpretação. Isto é inerente à própria função, mais do que ao órgão; ou ele é independente, ou não precisa existir.¹⁷⁶

Contudo, Moessa ressalva que essa atuação, mesmo que independente, deve ser realizada com base na inércia (apenas após a sua provocação), mas que não deve ser exercida de forma alheia às vivências do contencioso, uma vez que isso poderia ser prejudicial, ao passo que os pareceristas poderiam não aproveitar as experiências advindas dos posicionamentos jurídicos, especialmente nos casos em que o ente público está sofrendo condenações, circunstâncias em que os pareceristas devem se manifestar no sentido de evitar novos processos,

¹⁷⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 18-19.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid. p.19.

bem como para adequar a atuação administrativa. Consequentemente, a autora defende a necessidade de se intentar por mudanças, desenvolvendo a atuação consultiva para, além de evitar as ilegalidades, também ser apta a combater a judicialização exacerbada.¹⁷⁷

Todas essas nuances são decorrência do caráter encapado pela Advocacia Pública de serem “provedores da Justiça”, no sentido de que, tanto no exercício de sua função de defesa judicial dos municípios, como também na emissão de peças opinativas ou orientações legais, promovem o controle prévio de juridicidade das ações estatais. São atividades imprescindíveis para uma maior efetividade e eficiência das políticas públicas, exercendo a adequação das escolhas dos administradores eleitos aos limites e exigências derivados do ordenamento jurídico.¹⁷⁸

Essa é uma necessidade (ou dever) pública inafastável, decorrente dos princípios do Estado Democrático de Direito, os quais impõe a existência e manutenção de mecanismos de vigilância do Poder Público que sejam capazes de garantir as ações das autoridades políticas sejam realizadas com lisura e dentro dos parâmetros de legalidade. Esses instrumentos de fiscalização e vistoria da Administração Pública, mesmo que de caráter interno, buscam dar amplitude à confiança dos administrados na máquina estatal, especialmente no sentido de que os seus direitos basilares, inscuidos na Magna Carta, serão devidamente respeitados e atendidos.¹⁷⁹

Denota-se, nesse diapasão, que a Advocacia Pública é uma instituição que, além de ser essencial para promover os preceitos da Justiça, também atua diretamente na concretização dos direitos sociais por meio das políticas públicas.

Por essas razões, Dutra entende que, quando o constituinte originário conglomerou as atribuições de representação judicial e orientação jurídicas na mesma instituição, o fez para fins de que houvesse uma integração sistemática nos processos de formulação e implementação das políticas públicas, possibilitando-se a existência de uma efetiva “comunicação” entre os dois

¹⁷⁷ SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 93.

¹⁷⁸ DUTRA, Raphael Vasconcelos. As Procuraturas Municipais na Constituição da República e a Necessidade de Aperfeiçoamento do Texto Constitucional. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 82.

¹⁷⁹ SOUZA, Robson Soares de. A Simetria Orgânica Aplicável à Advocacia Pública como Meio de Efetivação de Direitos Fundamentais. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 123-124.

polos de concretização das ações estatais.¹⁸⁰

Avalizando essas concepções, o seguimento de atuação das Advocacias Pública na instrumentalização das políticas públicas e a necessária consecução dos interesses públicos, constata-se a necessidade de uma reanálise quanto à obrigatoriedade de constitucionalização das Procuradorias Municipais. Por si só, sua função de controle prévio de juridicidade inviabiliza que o provimentos dos seus cargos sejam realizados por meio de indicação política (comissionados), devendo-se assegurar que as manifestações realizadas pelo setor jurídico do Município sejam realizadas por servidores que tenham garantias contra as possíveis pressões e perseguições de ordem política que podem engendrar práticas corruptíveis e atentatórias aos princípios fundamentais ideais do Estado Democrático de Direito.

¹⁸⁰ DUTRA, Raphael Vasconcelos. As Procuradorias Municipais na Constituição da República e a Necessidade de Aperfeiçoamento do Texto Constitucional. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 85.

4 DESAFIOS DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

O capítulo anterior deste trabalho foi destinado a demonstrar a posição de essencialidade à Justiça da Advocacia Pública, de acordo com os ideais preconizados pelo Estado Democrático de Direito. Nesse momento, foram apresentadas as características gerais que diferenciam a atuação dos Procuradores de Estado daqueles que exercem a advocacia de forma privada. Oportunidade em que também foram expostas algumas limitações funcionais que podem ser observadas, dando-se especial destaque à (in)dependência funcional, identificadas no ordenamento jurídico, bem como em decisões vinculantes dos Tribunais.

Ademais, também foram abordadas as peculiaridades que envolvem das Procuradorias Municipais, especialmente quanto à ausência de imposição constitucional para sua existência. Foram apresentados alguns argumentos favoráveis e confrontados os posicionamentos contrários à inclusão desta instituição na Carta Magna, além do Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2012, que busca sanar essa omissão constitucional.

Ato contínuo, o capítulo terceiro foi destinado ao estudo dos instrumentos postos à disposição das Procuradorias Municipais no que se refere à concretização dos direitos sociais e interesse público, por meio de políticas sociais. Caracterizou-se sua atuação judicial (contencioso) de modo ativo e passivo, além da significativa atuação no controle prévio de juridicidade da Administração Pública, quando atua na emissão de pareceres e demais opinativos técnicos.

Resta evidente que para a Administração Pública compete, dentre outras obrigações, assegurar os direitos e garantias fundamentais, incluindo-se, nesses seguimentos, tanto aqueles que tenham natureza liberal (prestações negativas), social (prestações positivas) e difusa (coletivas e transindividuais). Do mesmo modo, pelos ideais democráticos adotados pelo Estado, também houve a assunção do necessário zelo e da imprescindível transparência na gestão da coisa pública.

Dentro dos ensinamentos perpetrados por Bobbio, pode-se entender que o regime democrático de direito deve ser considerado como aquele em que o governo tem por obrigação promover a mais ampla publicidade para os seus atos. Ou seja, as condutas e decisões políticas devem ser dotadas de transparência, que seja forte o suficiente para que a sociedade tome conhecimento das ações governamentais e com isso possa realizar o controle público das instituições.¹⁸¹

¹⁸¹ BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. São Paulo: Unesp, 2015. Organização: Marco Revelli; tradução: Marco Aurélio Nogueira. p. 82.

A publicização dos atos está diretamente ligada à possibilidade de avaliação dos atos da autoridade estatal, aferindo sua consonância com a verdade e, por consequência, se atendem ao interesse público. Como também, permite-se saber se certas condutas têm por objetivo ocultamento de suas intenções, circunstância em que é verificada uma infringência aos deveres democráticos.

A transparência governamental está, por conseguinte, intrinsecamente ligada aos preceitos estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito. À medida em que o Poder Público se submete ao ordenamento jurídico, bem como ao bloco de legalidade, também deverá oportunizar os meios formais e materiais para que a sociedade faça um controle sobre os atos administrativos.

O princípio da transparência é, na visão de Bobbio, o que diferencia o modelo de Estado Autocrático do modelo Democrático. Justificando seu posicionamento a partir do que ele descreve como “Duplo Estado”, o visível e o invisível. Em seu primeiro desdobramento (Estado visível), argumenta-se que a transparência é uma diretriz inseparável da democracia, cuja ausência deve ser denunciada, sendo o segredo uma exceção (Estado invisível). Noutro ponto, elenca que o regime autocrático é dotado de um único Estado, o invisível (baseado na prevalência do segredo), sendo pautado pela discricionariedade dos atos governamentais.¹⁸²

Contudo, o grande problema evidenciado no Estado Democrático é quando o segredo transcende o seu status de exceção e assume a característica de regra, conforme é visto nos modelos autocráticos. O ocultamento de informações ou mesmo de ações políticas é o maior obstáculo ao regime democrático, pois tudo aquilo que precisa ser feito de forma secreta, sem o conhecimento da sociedade, ou ainda com a transmissão de informações incorretas, incompletas e ou imprecisas, demonstra uma enorme tendência ao ilícito.¹⁸³

Esta irresistibilidade à ocultação dos atos políticos afronta veementemente ao princípio democrático da transparência, e por consequência, cria obstáculos à concretização do direito/dever de monitorar/controlar as ações do Poder Público, garantido que estejam em completa aderência ao interesse público. O direito à transparência pública, desse modo, é considerado como meio outorgado à sociedade de “vigiar os vigilantes”, considerando-se a ausência de publicidade a mais grave “promessa não cumprida” dentro do modelo atual de Estado¹⁸⁴.

¹⁸² BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Unesp, 2015. Organização: Marco Revelli; tradução: Marco Aurélio Nogueira. p. 66.

¹⁸³ Ibid, p. 48.

¹⁸⁴ Ibid, p. 46-47.

Nesse cenário, compete às Procuradorias Municipais, dentre outras funções, promover que a Administração Pública atue dentro dos preceitos democráticos, para que seja possível o Estado atender às necessidades sociais, prestar os serviços públicos e executar obras.

Por sua vez, para que o Poder Público possa promover a concretização de direitos sociais, necessita da existência de recursos financeiros suficientes para isso. E mais, além da necessidade arrecadatória, deve observar os preceitos e diretrizes legais aplicáveis aos gastos do erário, uma vez que, todas as ações (e possíveis omissões do Estado) devem ser sopesadas de acordo com suas possibilidades materiais.

Nesse sentido, Isuani defende:

Tomando como supuesto central el hecho de que formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal, en sus resultados se juegan y expresan las capacidades del Estado. En este punto, se verifica la íntima ligazón que las capacidades guardan con las políticas públicas; es decir, con el conjunto de actos y no actos del Estado frente a un problema o un sector relevante de su competencia.¹⁸⁵

Nesse diapasão, com a imperiosa necessidade de arrecadar e despende o dinheiro público, é de salutar ordem existir transparência na conduta pública, como fundamento intrínseco do Estado do Estado Democrático de Direito. Mas não só a publicidade dos atos e gastos públicos se fazem cogentes. A existência de órgãos de controle preventivo e repressivo da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos é indispensável. Cenário, no qual, destaca-se a Advocacia de Estado como sendo órgão de apoio e orientação quanto à regularidade formal e legal das atividades estatais.

Nota-se, que as finanças públicas são o conjunto de ferramentas a disposição do Estado para fins de captação de recursos materiais com o objetivo de realizar as despesas públicas, sejam elas relacionadas à concretização dos direitos fundamentais (aqui se inserem, por exemplo, as políticas públicas) ou até mesmo do funcionamento da máquina estatal posta à disposição do uso e interesse social.¹⁸⁶

Atuando em vários seguimentos do cenário anteriormente relatado (arrecadação, gasto do tesouro público e princípios administrativos), encontram-se os Procuradores Municipais. Suas atuações vão desde auxiliar na recuperação dos créditos tributários vencidos e não pagos

¹⁸⁵ ISUANI, Fernando. Las capacidades estatales. In: BARCO, Carlos Alza (ed.). **Gestão Pública: balance y perspectivas**. Lima: Fondo Editorial, 2012. Cap. 1, p. 32.

¹⁸⁶ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 28.

(execuções fiscais) até ao controle jurídico principiológico dos atos administrativos (zelando pela legalidade, eficiência e economicidade pública).

Por essas razões, para o estudo das atuações das Procuradorias Municipais em sua missão de promover as políticas sociais, faz-se necessário abordar situações em que essa instituição tenha, concretamente, diligenciado de forma positiva e em situações que podem ser socialmente questionáveis. Com isso, alfim, talvez ser possível identificar os pontos que precisam ser melhorados e desenvolvidos, bem como aqueles que devam ser abolidos ou modificados. Sendo assim, apresenta-se neste capítulo, alguns casos em que o envolvimento de procuradores, advogados e assessores jurídicos da esfera municipal tenham sido destacados.

4.1 ATUAÇÕES SOCIALMENTE QUESTIONÁVEIS

Inicialmente é necessário pontuar que, para esta pesquisa, faz-se imprescindível destacar algumas condições que, ao envolverem o labor desenvolvido pela Advocacia Pública Municipal, tenham acarretado em impactos de ordem econômica e sociocultural, o que traz uma afetação direta à população envolvida. Conseqüentemente, o estudo pressupõe a identificação das informações disponibilizadas, sua inserção no contexto histórico em que ocorreu, bem como os componentes cognitivos e valorativos incidentes sobre os casos que serão debatidos.¹⁸⁷

Dentre as situações que predominam no cotidiano dos Municípios, pode-se destacar a realização de licitações e contratos públicos. Tratam-se de procedimentos que antecedem a realização de compras do ente público, sendo identificadas duas fases: interna (cujos efeitos são exclusivamente administrativos) e externa (na qual os resultados alcançam os administrados). Para a realização do processo licitatório e das contratações supervenientes é necessário respeitar o regramento de ordem sistemática aplicável à matéria, em que, havendo qualquer inobservância ao seu estatuto, far-se-ão presentes irregularidades e ilegalidades que ensejam na revogação ou anulação dos atos praticados.¹⁸⁸

Nesse cotejo, com base nas explicações de Moreira Neto, pode-se entender que licitação é o processo pelo qual a Administração Pública busca formalizar um vínculo contratual com um terceiro. Oportuniza-se uma competição igualitária entre os interessados, a fim de se obter

¹⁸⁷ FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2018, p. 21

¹⁸⁸ MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Licitação: passado, presente e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**, Belo Horizonte, v. 14, n. 0, p. 41-49, fev. 2015. p. 42.

as propostas mais vantajosas, selecionando o competidor que proponha as melhores condições para a realização da avença.¹⁸⁹

Sob o aspecto jurídico-funcional dos Procuradores-Municipais, pode-se trazer como exemplo de atuação os já explicitados pareceres. A manifestação do órgão jurídico se trata de uma exigência intransponível presente no art. 38, parágrafo único do Estatuto das Licitações e Contratos Públicos¹⁹⁰, bem como no art. 53 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)¹⁹¹.

Conforme é elucidado na nova Lei¹⁹², a manifestação da assessoria jurídica da Administração é destinada a realizar o controle prévio de legalidade, o qual deve partir de uma análise jurídica do procedimento destinado a promover a contratação. Fica evidente que a atuação dos Advogados Públicos é destinada a uma avaliação de adequação normativa das ações e processos utilizados pela Administração que tenham por finalidade contratar um particular, não havendo previsão de que a instituição promova um controle da discricionariedade do gestor político.

Por sua vez, Carvalho Filho expõe que os pareceres emitidos em sede de licitações são enquadrados como de natureza vinculante. Aqui é necessário sopesar que, o parecer emitido pelo Procurador não irá dispor sobre os critérios de decisão administrativa, mas sim sobre o ajustamento jurídico dos atos formalizados¹⁹³. Nesse sentido, deve-se entender que a vinculação atribuída ao parecer está restrita à existência de regularidade formal ou não do procedimento e, por consequência, impõem a observância do gestor político sobre os apontamentos realizados, mas não limita a sua decisão.

Não se pode olvidar que, apesar do procedimento licitatório ser destinado para a contratação mais vantajosa à Administração Pública, os objetos que são licitados são destinados tanto para movimentar a máquina pública (materiais expedientes e outros), como também para a realização de direitos sociais (serviços públicos), por exemplo. Do mesmo importe, tratam-se de contratações que engendram grandes movimentações no erário e se tornam alvo de ações imorais destinadas ao desvio dos cofres públicos.

¹⁸⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 273.

¹⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

¹⁹¹ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 247.

Por essas razões, cumulando a participação da Advocacia Municipal no controle jurídico prévio das licitações e contratos administrativos, bem como em seus impactos nas movimentações do erário, optou-se por trazer casos socialmente questionáveis que tenham o envolvimento direto dos integrantes dos órgãos de assessoramento jurídico dos municípios, que já tenham transitado em julgado ou que estejam sob investigação, que possam levar os Procuradores a uma circunstância de antagonismo social.

4.1.1 Município de Torres/RS

Como primeiro caso exposto, traz-se uma das atuações da Polícia Civil do Rio Grande do Sul que, com o objetivo de investigar fraudes em licitações e contratos administrativos, deflagrou duas operações no município de Torres/RS, localizado no litoral norte do Estado. Ambas performances foram regidas pelo delegado Max Otto Ritter, em virtude de investigações promovidas pela 1ª Delegacia de Combate à Corrupção em contratos firmados pela Prefeitura, com a finalidade de tomar serviços de saneamento, limpeza por hidrojateamento e sucção, além do fornecimento de banheiros químicos.¹⁹⁴

A primeira operação, apelidada de “Underground”, teve por foco a desarticulação de uma associação criminosa constituída para fins de burlar procedimentos licitatórios destinados à contratação de serviços de hidrojateamento e água servida. Como resultado da investida policial, foram cumpridas cinco ordens judiciais destinadas a realizar busca e apreensão de documentos, tanto na cidade de Canoas/RS quanto em Torres/RS, abarcando as empresas dos investigados, suas residências e até a sede da Prefeitura Municipal de Torres.¹⁹⁵

Objetivando dar continuidade à primeira atuação, foi deflagrada a “Operação Mar de Rosas”, cujo ápice foi no dia 30 de agosto de 2022, momento em que foi destacado um efetivo policial de aproximadamente 30 (trinta) agentes para realizar o cumprimento de 16 (dezesseis) ordens judiciais, nelas incluídas: prisões preventivas, buscas e apreensões e afastamentos cautelares das funções públicas dos Secretários Municipais do Turismo e da Educação.¹⁹⁶

¹⁹⁴ GZH. **Subprocuradora de Torres e cinco empresários são indiciados por suspeita de fraudes em licitações**. 2022. Elaborada por: Cid Martins. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/09/subprocuradora-de-torres-e-cinco-empresarios-sao-indiciados-por-suspeita-de-fraudes-em-licitacoes-cl8g3olin0049016ub8e6pzz5.html>. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁹⁵ A FOLHA. **Com operação em torres, investigada associação criminosa que fraudava licitações na área de saneamento**. 2022. Disponível em: <https://afolhatorres.com.br/com-operacao-em-torres-investigada-associacao-criminosa-que-fraudava-licitacoes-na-area-de-saneamento/>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁹⁶ GZH. **Subprocuradora do município de Torres e três empresários são presos por suspeita de fraudes em licitações**. 2022. Elaborada por: Cid Martins. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2022/08/subprocuradora-do-municipio-de-torres-e-tres->

O alvo principal das investigações foram fraudes existentes em licitações ocorridas no Município de Torres/RS. Nos termos apresentados na reportagem que cobriu o caso, o esquema criminoso era destinado a restringir a competitividade dos certames, seja por meio da criação de uma “falsa competição” entre os interessados, ou ainda, pelo esvaziamento dos propensos adversários. Com isso, proporcionava-se o favorecimento de determinadas sociedades e, conseqüentemente, o direcionamento da contratação para empresas que tinham vínculos com os suspeitos.¹⁹⁷

Em sede de declaração, o delegado responsável por comandar as operações destacou:

A partir das investigações, verificou-se a existência de fraudes em pelo menos duas licitações inauguradas pelo Município de Torres. Com efeito, em um dos certames, o empresário ofereceu a representante legal de concorrente a possibilidade de negociarem a licitação, a fim de que não precisassem disputar o objeto. Constatou-se, no curso das investigações policiais, que o mesmo expediente já havia sido utilizado por este empresário há alguns anos, havendo suspeitas de atuação similar no estado de Santa Catarina.¹⁹⁸

Ademias, no transcurso das investigações, outro fato que chamou a atenção foi a realização de certame cuja empresa concorrente havia sido criada um mês antes da abertura da licitação. Destacando a notória ausência de sua qualificação necessária para prestar o serviço objeto do certame¹⁹⁹. Conjuntura em que o delegado Ritter concluiu:

[...] **neste caso, auxílio e influência diretos de procuradora municipal**, seja alterando termos de referência da licitação para que a empresa recentemente criada pudesse ser vencedora do certame, **seja auxiliando os seus sócios nos depoimentos prestados, interferindo diretamente, portanto, nas investigações policiais.**²⁰⁰ (Grifo inexistente no original).

Como resultado das operações Underground e Mar de Rosas, foi constatado o envolvimento da subprocuradora municipal além de cinco empresários. Por sua vez, o inquérito apontava ao indiciamento dos suspeitos pelas práticas ilícitas penais de: frustração ao caráter competitivo das licitações (em suas formas tentada e consumada), afastamento de licitante,

empresarios-sao-presos-por-suspeita-de-fraudes-em-licitacoes-cl7g87p38002m018fn3t8cqsq.html. Acesso em: 21 set. 2022

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ CORREIO DO POVO. **Operação contra fraude em licitações prende empresários e procuradora de Torres**. 2022. Disponível em:

<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADcia/oper%C3%A7%C3%A3o-contra-fraude-em-licita%C3%A7%C3%B5es-prende-empres%C3%A1rios-e-procuradora-de-torres-1.880931>. Acesso em: 25 set. 2022.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid.

perturbação do processo licitatório, corrupção (ativa e passiva), associação criminosa, além de falsificações tanto ideológica quanto documental.²⁰¹

No mesmo expediente houve a representação pela concessão de novas medidas cautelares em face dos indiciados, dentre elas se destacam: proibição de acesso aos prédios públicos, proibição de contato entre os indiciados e entre esses e os servidores públicos, além da suspensão do exercício da função pública e de participação em licitações.

Pelas informações extraídas nas reportagens, cumuladas com os pronunciamentos da polícia civil, denota-se que a atuação da Procuradora Municipal foi um dos pontos chave para que as fraudes e irregularidades nos certames pudessem ocorrer. Confirmando-se, em sede de futuro possível julgamento, restará evidenciado o descumprimento do dever funcional de controle de juridicidade e de zelo pelo bem público impostos à Advocacia Pública.²⁰²

As consequências decorrentes dessas ações são presumíveis. Juridicamente, o Estado estabelece normas e procedimentos a serem seguidos para que as interações entre a Administração Pública e os particulares ocorram de justa, isonômica, sem que haja favorecimentos pessoais ou qualquer outra prática que desvirtue os ideais democráticos. E quando se ressaltam as licitações e contratos administrativos, pode-se observar com maior peso a presença de formalidades que almejam que a obtenção o melhor custo-benefício.

No caso apresentado, os objetos da contratação pretendida parecem, em uma análise inicial, legítimos, uma vez que estão voltados ao fornecimento de serviços relativos ao saneamento e limpeza públicos. Esses são direitos sociais por excelência, podendo ser entendidos como decorrência da manutenção estatal da saúde, contudo, pelos indícios constatados nas investigações, até o momento divulgadas, as ações dos agentes públicos (neles destacando a Advocacia Pública Municipal) e dos empresários, tiveram por objetivo defraudar as formalidades que asseguravam a melhor escolha para a Administração.

A quebra da competitividade, as negociações privadas, práticas para direcionar a contratação para empresas que, conforme constatação do delegado responsável, não teriam capacidade técnica para executar os serviços licitados, podem engendrar imensos prejuízos ao interesse público. O primeiro e mais evidente é a onerosidade excessiva dos cofres públicos, ao passo que, ao não se permitir, dirimir ou dificultar a concorrência entre os licitantes

²⁰¹ GZH. **Subprocuradora de Torres e cinco empresários são indiciados por suspeita de fraudes em licitações**. 2022. Elaborada por: Cid Martins. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/09/subprocuradora-de-torres-e-cinco-empresarios-sao-indiciados-por-suspeita-de-fraudes-em-licitacoes-cl8g3olin0049016ub8e6pzz5.html>. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁰² Ibid.

interessados, impossibilita que a Administração realize a contratação com base na melhor proposta.

Outro problema que pode derivar de uma contratação decorrente de um procedimento licitatório fraudulento é a má prestação dos serviços licitados, ocasionando deficiências na realização e concretização de políticas públicas necessárias ao bem-estar social. Ademais, conforme explicitado pelo delegado Ritter²⁰³, sendo a atuação da subprocuradora do Município um dos elementos principais para a realização das fraudes, percebe-se uma imensa falha no sistema de controle de juridicidade do Ente Federado, em razão do descumprimento das suas obrigações funcionais.

Por conseguinte, pode-se compreender que, por mais que a atuação da Advocacia Pública seja um dos pilares de que as ações estatais serão promovidas de acordo com os princípios e normas jurídicos, é necessário que o sistema esteja sempre organizado (e se reorganizando) de forma a dirimir e impossibilitar a ocorrência de erros, práticas ilegítimas ou ilícitas, principalmente (mas não exclusivamente) nos trabalhos e ações que envolvam os direitos e garantias fundamentais.

4.1.2 Município de Montenegro/RS

Outro caso que merece avaliação é a Ação Civil Pública, cadastrada no nº 5000290-89.2015.8.21.0018, que tramita na 2ª Vara Cível de Montenegro/RS. O processo foi proposto em 2015, pelo Ministério Público com o objetivo de aferir de declarar atos de improbidade administrativa em face tanto do Prefeito Municipal da época, do Secretário Municipal de Obras, Procurador-Geral do Município e outros agentes públicos e empresas privadas.²⁰⁴

Na sobredita ação, pretende-se apurar irregularidades existentes em uma contratação direta (dispensa de licitação), fundamentada em situação emergencial derivada da realização de obras de instalação de ciclovia. Segundo o *Parquet*, em sede de Inquérito Civil foi constatada

²⁰³ GZH. **Subprocuradora de Torres e cinco empresários são indiciados por suspeita de fraudes em licitações**. 2022. Elaborada por: Cid Martins. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/09/subprocuradora-de-torres-e-cinco-empresarios-sao-indiciados-por-suspeita-de-fraudes-em-licitacoes-cl8g3olin0049016ub8e6pzz5.html>. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁰⁴ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 5000290-89.2015.8.21.0018. 2015.

Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=018&comarca=&numero_processo=50002908920158210018&numero_processo_desktop=50002908920158210018&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&uf_OAB=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 25 set. 2022.

a realização de compra de supercalotas, antes mesmo da realização do procedimento de dispensa de licitação.²⁰⁵

Pode-se observar, nos documentos juntados aos autos do processo, que o Secretário Municipal de Obras Públicas de Montenegro/RS fundamentou a compra de 700 (setecentas) supercalotas com base na necessidade de garantir a segurança dos usuários da ciclovia em face dos motoristas. Foram anexados três orçamentos de empresas diversas com valores entre R\$ 35.000,00 e R\$ 48.300,00.²⁰⁶

Ato contínuo, após a justificativa do Secretário de Obras, o processo de contratação direta foi remetido ao setor jurídico, momento em que houve o proferimento de parecer do Procurador-Geral do Município, o qual fundamentou sua manifestação de legalidade da contratação com base no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, bem como, que a urgência, pressuposto da hipótese de dispensa, a falta de segurança na utilização da Ciclofaixa, além da falta de educação no trânsito.²⁰⁷

Outrossim, o Ministério Público ressalta, em sua inicial, que no dia 04 de fevereiro de 2015 a empresa contratada por dispensa de licitação já havia iniciado o fornecimento das supercalotas, bem como as obras destinadas à sua instalação. Entretanto, nos documentos anexados aos autos, foi constatado que os orçamentos apresentados, inclusive o da contratada, tem por data de emissão 05 de fevereiro de 2015, ou seja, um dia após o início dos trabalhos. Ademais, o parecer do Procurador-Geral é datado de 06 de fevereiro de 2015, mesmo dia em que foi inserida a expressão “de acordo com o parecer da PGM” pelo Prefeito Municipal.²⁰⁸

Após requerimento do Ministério Público, a Associação Comercial Industrial e de Serviços de Montenegro e Pareci Novo apresentou a seguinte manifestação:

Em relação à ciclofaixa instalada no centro da via da rua Capitão Cruz, em nossa cidade, temos a relatar o que segue: a) em reunião realizada em 27/01/2015 a manifestação de contrariedade ao local onde a referida ciclofaixa foi construída foi unanime; b) diante da manifestação do Sr. Prefeito, Paulo Azeredo, de que poderia haver proibição de estacionamento para caminhões e restrição de horário para carga e descarga, os presentes entenderam que os prejuízos seriam muito maiores, pois acarretaria em alteração no horário de trabalho dos funcionários elevando o custo das empresas; c) foi relatado pelos presentes a diminuição no número de clientes bem como queda significativa no faturamento das empresas; d) falta de segurança para os ciclistas; e)

²⁰⁵ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 5000290-89.2015.8.21.0018. 2015.

Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=018&comarca=&numero_processo=50002908920158210018&numero_processo_desktop=50002908920158210018&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&uf_OAB=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 25 set. 2022.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid.

congestionamento no cruzamento entre as ruas Capitão Cruz e Osvaldo Aranha devido à sinalização e a difícil conversão de quem vai dobrar a direita na Osvaldo Aranha e está ao lado esquerdo da via; f) não cumprimento do Plano de Mobilidade Urbana, falta de projeto e de responsável técnico pela obra, além de outros pontos agravantes.²⁰⁹

Pela manifestação apresentada, pode-se observar que a referida obra trouxe diversos problemas ao comércio local e, também, impactou negativamente a população envolvida, além de relatar que não foi respeitado o Plano de Mobilidade Urbana e que a obra não dispunha de responsável técnico.

No trâmite natural da ação, os réus foram intimados para prestarem suas manifestações prévias, sendo aduzido pelo Procurador-Geral do Município que não haveria justa causa para ter sido incluído no polo passivo da ação em razão de emissão de um parecer no processo de contratação direta que estava sob investigação. Acrescentando que suas atribuições eram destinadas a um exame como “órgão consultivo” sem possuir condições de aferir a legalidade de todos os procedimentos adotados pelo ente público.²¹⁰

Ato contínuo, manifestando-se no sentido de desconhecer as irregularidades da contratação, indicou que é necessário pressupor que os agentes públicos atuam dentro dos padrões esperados pela boa-fé objetiva. No mesmo sentido, alegou que, anualmente, eram tramitados mais de 3.000 (três mil) processos administrativos não sendo possível realizar incursões em cada um deles para fins de aferir a veracidade dos fatos apresentados. Acrescentou que seus atos foram realizados sem qualquer forma de dolo, bem como foram fundamentados nos dados contidos no processo administrativo que circulou por diversos setores da Prefeitura.²¹¹

Embora tenha apresentado seus argumentos, o pedido formulado pelo então Procurador-Geral do Município para que o processo fosse extinto, ao menos, quanto aos fatos a ele imputados, seu requerimento foi indeferido. Nesse contexto, foram apresentados diversos recursos em face da decisão que entendeu pelo prosseguimento da ação com o Advogado Público no polo passivo, chegando até o Superior Tribunal de Justiça, instância que também

²⁰⁹ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 5000290-89.2015.8.21.0018. 2015. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=018&comarca=&numero_processo=50002908920158210018&numero_processo_desktop=50002908920158210018&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&uf_OAB=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 25 set. 2022.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.

denegou seus requerimentos e entendeu pelo prosseguimento da ação de improbidade administrativa, a qual tramita até os dias atuais.²¹²

Como visto no capítulo anterior, quando a Advocacia Pública se presta a emitir uma consultoria jurídica sobre determinado fato ou ato administrativo, assume uma função natural de controle de juridicidade sobre a atuação do ente público. Tem-se, por consequência, que ao se manifestar sobre determinado assunto ou questão posta à sua análise, o Procurador Jurídico deve realizar uma avaliação de adequação constitucional e normativa do caso, defendendo-se, inclusive, a existência de uma autonomia funcional, restrita apenas pelo bloco de legalidade.

Sobre essa função, Moraes argumenta que:

Inobstante, tal menção expressa é desnecessária se considerarmos que as atividades de consultoria e assessoramento jurídico e de prestar assistência ao controle interno de legalidade, em realidade, se fundem em uma só. A missão constitucional da Advocacia Pública é primar pelo respeito à Lei e à Constituição sob a ótica de uma instituição permanente de Estado e não de um órgão de Governo. Em outras palavras, não há consultoria ou assessoramento jurídico prestado por Advogado Público em que o mesmo não esteja, ao mesmo tempo, auxiliando o administrador a exercer o controle interno de legalidade de seus atos, passados ou futuros.²¹³

No caso em questão, a inclusão do Procurador-Geral do Município como sujeito passivo da ação de improbidade se deu em razão da emissão do seu parecer no processo de contratação direta (dispensa de licitação). Justificando a exclusão de sua responsabilidade, foi indicado o desconhecimento quanto aos procedimentos realizados no processo administrativo, bem como que foram analisadas apenas as informações que foram repassadas pelos outros setores da Administração. Observa-se que a celeuma apresentada está vinculada quanto à extensão da responsabilidade do Procurador Municipal pela emissão do seu parecer jurídico.

Por sua vez, Coccaro Filho discorre que:

A responsabilização do advogado público pelo parecer por ele proferido indica a relevância do produto de sua atividade e de seu conhecimento, e se presta de estímulo ao desenvolvimento profissional, à cautela no trato da coisa pública, além de, como referido, reforçar a obrigação de controle interno da moralidade e da legalidade. Ao contrário de indicar capitais deminutio do profissional, revela, na verdade, a consolidação da advocacia pública e possibilita melhor

²¹² RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 5000290-89.2015.8.21.0018. 2015.

Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=018&comarca=&numero_processo=50002908920158210018&numero_processo_desktop=50002908920158210018&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&uf_OAB=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 25 set. 2022.

²¹³ MORAES, Ricardo Quartim de. Análise dos Pareceres Jurídicos sob a Perspectiva dos Elementos do Ato Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 38, p. 1-14, jun. 2014. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=699>. Acesso em: 04 maio 2022. p. 9.

apreensão da natureza de suas funções e dos benefícios sociais que deia decorrem.²¹⁴

Posicionando-se a respeito da responsabilização dos Advogados Públicos quanto aos pareceres emitidos, o Supremo Tribunal Federal já proferiu algumas decisões, a exemplo do Mandado de Segurança nº 24.073-3, no qual foi definido que os advogados apenas podem ser civilmente responsabilizados nos casos em que houver danos, tanto aos seus clientes quanto a terceiros, causados em decorrência de: “erro grave, inescusável, ou ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.”²¹⁵

Nesse sentido, Santana acrescenta:

O erro grave, inescusável, o ato ou a omissão praticados com culpa em sentido largo pelo advogado, há muito já eram de responsabilidade do causídico. A má-fé, o dolo, igualmente impõem a responsabilização do parecerista. O certo é que a responsabilidade é subjetiva, como já dissemos aqui, merecendo análise cuidadosa dos elementos que concorreram à emissão do parecer. E não poderia ser diferente. No trato com os valores e bens públicos há que se impor o zelo por parte de todos, notadamente daqueles que detêm o conhecimento das leis e que dominam as técnicas de utilização delas.²¹⁶

É necessário destacar outra decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilização do Advogado Público parecerista. Ao visualizar a decisão proferida no Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 35.196, pode-se evidenciar as diretrizes traçadas, sobre quais condutas do Procurador podem ser consideradas para fins de aferição de sua responsabilidade. Naquele momento, o Tribunal Constitucional proferiu o entendimento de que, quando no exercício das suas atribuições, o advogado será responsabilizado caso atue com dolo ou culpa, nos termos preconizados tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil²¹⁷.

²¹⁴ COCCARO FILHO, Celso Augusto. Responsabilidade do Advogado Público. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo**, SP, v. 1, n. 0, p. 43-70, dez. 2009. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/4%20RESPONSABILIDADE%20DO%20ADVOGADO.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2022. p. 56.

²¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.073-3. Brasília, DF, 06 de novembro de 2002. **DJ**. Brasília, 31 out. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86081>. Acesso em: 07 jul. 2022.

²¹⁶ SANTANA, Jair Eduardo. Responsabilidade do Parecerista em Procedimentos Licitatórios. **AMAGIS Jurídica**: Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 131-138, jun. 2009. Disponível em: <https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/240/207>. Acesso em: 05 set. 2022. p. 136.

²¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agr. Reg. em Mandado de Segurança nº 35.196. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 12 de novembro de 2019. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751913839#:~:text=Atribuir%20a%20responsabilidade%20solid%C3%A1ria%20ao,ao%20funcionamento%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%2>

Ainda, firmou-se o entendimento de que a extensão da responsabilidade do parecerista de ser definida com base na proporção da gravidade ou aspereza do erro cometido. No mesmo sentido, deve-se também considerar o poder de influência que a manifestação técnica teve em relação à tomada de decisão da autoridade política ou formação do ato administrativo²¹⁸.

Destaca-se trecho do sobredito julgamento:

Atribuir a responsabilidade solidária ao parecerista pode acarretar dois reveses ao funcionamento da Administração Pública. Em primeiro lugar, o parecerista estaria menos propenso a trazer teses inovadoras, ainda que razoáveis, das quais poderia advir soluções mais adequadas ao interesse público em concreto. **Em vez de viabilizar políticas públicas, o advogado público se tornaria um mero burocrata, atando-se a procedimentos mais longos, difíceis e custosos.** Esse engessamento não acarreta retorno em moralidade pública, mas em ineficiência. Em segundo lugar, a responsabilização plena dos advogados públicos por suas opiniões jurídicas ocasionaria a assunção, por estes, da função de administradores, em que se tratar de cognições distintas. Dentre as atribuições da função, o advogado público emite pareceres jurídicos ao administrador. Trata-se de uma forma de controle interno de legalidade dos atos administrativos, em que assessoria o administrador e se posiciona sobre a legalidade de determinado ato da Administração Pública. Devido ao caráter eminentemente técnico-jurídico da função, a assessoria jurídica da Administração dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador. A assimetria informacional impõe que a responsabilidade do parecerista seja proporcional ao seu real poder de decisão na formação do ato administrativo.²¹⁹ (Grifos inexistentes no original).

Sob esse contexto, Coccaro Filho argumenta que não se pode ampliar as hipóteses em que há responsabilização do parecerista. Isto pois, qualquer procedimento que fosse entendido como irregular, inevitavelmente, reverberaria em consequências nefastas aos Advogados Públicos que tenham realizado quaisquer manifestações nas consultorias submetidas a eles. Devendo-se, por outro lado, por imprescindível necessidade, buscar estabelecer os parâmetros pelos quais os seus atos poderão ser avaliados e, conseqüentemente, que possam servir como base para delimitar a responsabilidade do parecerista.²²⁰

Esse é um posicionamento que merece ser considerado para fins de que não existam situações em que o Advogado Público venha a ser responsabilizado, mesmo que não tenha

OP%C3%BAblica.&text=Trata%2Dse%20de%20uma%20forma,determinado%20ato%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.. Acesso em: 02 nov. 2021.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ COCCARO FILHO, Celso Augusto. Responsabilidade do Advogado Público. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo**, SP, v. 1, p. 43-70, dez. 2009. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/4%20RESPONSABILIDADE%20DO%20ADVOGA DO.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2022. p. 58.

concorrido na realização de qualquer ilícito, ou ainda, uma hipótese mais grave, que mesmo tendo participação, direta ou indiretamente, na irregularidade, em razão de uma “imunidade funcional” mal empregada ou mal interpretada, tenha sua responsabilização dirimida ou inalcançada.

Inclusive, é defensável que exista a previsão de parâmetros para as situações em que o Procurador Jurídico, mesmo atuando dentro de suas atribuições, não cumpra com os deveres institucionais de zelar pelo bem público, vigiar o cumprimento do ordenamento jurídico, enfim, realizar o devido controle prévio de juridicidade na Administração Pública, o que, inevitavelmente, engendraria (em determinados casos) uma atuação quase que investigativa, principalmente em hipóteses que os processos administrativos não estejam devidamente instruídos com informações e dados necessários e suficientes para assegurar que o correto posicionamento jurídico na subsunção do fato à norma.

Nesse sentido, é necessário trazer à baila o posicionamento de Silveira:

Acompanhando essa mudança de perfil, principalmente da classe política, a Advocacia Pública passou a exercer um papel cada vez mais de destaque, protagonizando o desenvolvimento das políticas públicas desde a sua concepção e contribuindo para a adoção de procedimentos mais céleres e adequados pelos gestores públicos.

No âmbito municipal, a evolução da Advocacia Pública restou ainda mais evidenciada, **haja vista que o desenvolvimento de importantes políticas públicas, como saúde, educação, moradia e transporte, passam pela prévia análise jurídica da Advocacia Pública Municipal.** Sendo assim, os órgãos jurídicos não podem mais servir como um entrave ao desenvolvimento de políticas públicas, que representa uma atuação retrógrada e excessivamente burocrática, que somente causa prejuízos à coletividade, **exigindo-se, cada vez mais, um comportamento proativo dos advogados públicos, que contribua para se alcançar soluções que, além de estarem em consonância com as normas constitucionais e infraconstitucionais, viabilizem a concretização das ações e projetos estratégicos em curto espaço de tempo.**²²¹ (Grifos inexistente no original).

Inegavelmente, no caso em apreço, uma atuação diferente, por parte do Procurador-Geral do Município, poderia afastar todos, ou pelo menos boa parte, dos efeitos negativos presenciados no Município de Montenegro/RS (mobilidade urbana, contratação irregular, ausência de segurança aos ciclistas, congestionamentos e falta de observância da legislação municipal), em razão da contratação direta investigada na Ação Civil Pública. Não se afere a

²²¹ SILVEIRA, Carlos Eduardo da. O papel do Procurador-Geral Adjunto do Município de Porto Alegre na gestão de pessoas e no desenvolvimento das políticas públicas municipais. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 26, p. 135-177, dez. 2011. p. 140.

responsabilidade sob o crivo da improbidade administrativa, mas sim do parâmetro causa e efeito.

Por exemplo, se caso no momento de emissão do parecer o Procurador realizasse um trabalho voltado ao controle de legalidade do processo administrativo e não apenas emitir uma manifestação sem o devido aprofundamento no caso ou por mera formalidade exigida pelo Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos²²², talvez fossem identificadas as irregularidades apontadas pelo Ministério Público na Ação Civil de Improbidade Administrativa e fosse emitida orientação no sentido de corrigir os procedimentos utilizados e, por fim, concretizar o interesse público objeto da contratação.

Percebe-se, nesse contexto, que a atuação dos Procuradores Municipais é dotada de imensa responsabilidade. Qualquer descuido em seu labor, seja pelo excesso de trabalho em razão da precariedade vislumbrada órgão jurídico (maculada pela falta de servidores ou mesmo pela ausência de equipamentos mínimos para executar suas atividades), seja pela falta de zelo, inexperiência prática, ocasiona diversas consequências aos projetos municipais, afeta as políticas públicas e a concretização de direitos sociais.

4.1.3 Município de Canoinhas/SC

O terceiro caso apresentado se trata também de investigações que ocorreram em sede de procedimento licitatório (contratação direta por inexigibilidade), no Município de Canoinhas/SC. Na ocasião foram imputados ao Prefeito Municipal da época e ao Procurador do Município o cometimento do crime de contratação direta ilegal em licitações (fora das hipóteses legalmente admitidas). Houve a condenação dos investigados em sede de primeiro e segundo grau, sendo o decretada a absolvição dos acusados no julgamento do Recurso Especial, identificado pelo nº 1.532.783/SC.²²³

A apresentação da ação criminal contra os acusados, deu-se em razão da realização de sucessivas contratações diretas com uma empresa para realização de transporte público, tanto aos educandos da rede de ensino quanto aos demais munícipes, sob o fundamento de

²²² RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 5000290-89.2015.8.21.0018. 2015.

Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=018&comarca=&numero_processo=50002908920158210018&numero_processo_desktop=50002908920158210018&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&uf_OAB=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 25 set. 2022.

²²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.532.783. Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. **DJE**. Brasília, 29 set. 2015. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201501172722. Acesso em: 10 ago. 2022.

inviabilidade de competição em razão de ser a única empresa com capacidade de atender as necessidades do local. Na situação, o Prefeito Municipal da época, foi acusado por ter firmado os contratos com a empresa de transportes (o que culminou em uma condenação de 05 anos e 3 meses de detenção em regime semiaberto, além de 64 dias-multa), já o Procurador Municipal foi indiciado em razão de ter assinado os pareceres favoráveis para a realização da contratação direta (advindo uma condenação de 3 anos e 6 meses de detenção e 20 dias-multa).²²⁴

Ao analisar o Recurso Especial apresentado, o Ministro Reynaldo Soares da Fonseca entendeu pela necessária absolvição de ambos os réus. Como fundamento de sua decisão, o Ministro entendeu que não houve a demonstração de dolo específico em causar prejuízo ao erário, bem como a ocorrência do efetivo prejuízo aos cofres públicos, elementos necessários para que se condenar no tipo penal em questão.²²⁵

Ademais, o Ministro ressaltou em sua decisão que não houve, seja na denúncia, sentença ou acórdão, qualquer indicação da ocorrência de dano à municipalidade, seja pelo superfaturamento do contrato ou ainda pela má prestação dos serviços, os quais, inclusive, mantiveram tarifas iguais ou menores àquelas praticadas pelas demais empresas da região. Por consequência, não viu alternativa além da imposição de absolvição dos réus.²²⁶

Apesar de ser um caso criminal, é possível visualizar os possíveis prejuízos que poderiam ocorrer em face da população do Município de Canoinhas/SC (se é que não ocorrem, uma vez que os autos do processo não se aprofundaram nessa questão). No caso supracitado, por exemplo, os contratos questionados se envolviam a prestação do serviço de transporte público, o qual era destinado para atender não só os usuários da rede municipal de ensino, como também os demais moradores da localidade. Ou seja, os efeitos negativos, advindos de potencial contratação direta irregular, afetariam, ao menos, dois direitos sociais: diretamente o transporte público e, indiretamente, a educação.

É indubitável que, assim como os trabalhos desenvolvidos pelos Advogados Públicos de âmbito Federal, pelo Procuradores dos Estados e dos Procuradores do Distrito Federal, a Procuradoria Jurídica Municipal desempenha funções de alta relevância para a concretização dos interesses sociais. A formalização de trabalhos técnicos e de qualidade se mostra primordial

²²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.532.783. Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. **DJE**. Brasília, 29 set. 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201501172722. Acesso em: 10 ago. 2022.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

para inibir qualquer aspecto de ilegalidade dos atos administrativos, evitando interpretações dúbias pelos órgãos de controle, seja na seara interna ou externa.

Di Pietro, posiciona-se no sentido de que:

Há que se lembrar que a Advocacia Pública é apenas uma das instituições que teve as suas atribuições desmesuradamente acrescidas, sem que a esse acréscimo rio volume de trabalho correspondesse o necessário crescimento de estrutura, de melhoria de condições de trabalho, quer em termos de recursos humanos quer em termos de recursos materiais, Uma das razões do crescimento das atribuições da Advocacia Pública foi a mudança na forma de conceber-se o controle da Administração Pública e que repercutiu sobre todos os órgãos de controle.²²⁷

Partindo desse posicionamento de sobrecarga da Advocacia Pública, existem autores, a exemplo de Roberto Reale, que defendem se necessária a concessão de independência administrativa e financeira para as Procuradorias para que, dispondo dos seus recursos, elenquem a melhor forma de sua alocação. O apoio dado a esses parâmetros de autonomia organizacional é fundamentado no fato de que apenas essas instituições conseguem decidir pela melhor aplicação do seu orçamento, especialmente naquilo que concerne com o desempenho de suas funções, ou, conforme defende o autor: “com a falta ou a ineficácia daquelas”.²²⁸

Noutro espectro, Mazzei entende que a dificuldade na regulamentação das Procuradorias se dá em razão da alta extensibilidade que pode ser vista entre os entes federados, como se vê:

A circunstância de a Advocacia Pública ser a única instituição de caráter nacional na condição de função essencial à Justiça, com presença em todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), diferentemente de outras instituições essenciais à Justiça (Ministério Público e Defensoria Pública), fundadas somente no âmbito da União e Estados, dificultou a rápida modelagem institucional, já que as peculiaridades de cada ente federativo, especialmente os Municípios, pesam sobre a definição de regras gerais que coadunem com as diversas realidades da esfera do Poder Público que existem em solo nacional.²²⁹

²²⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca//index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021. p. 27.

²²⁸ REALE, José Roberto. Autonomia das Procuradorias Municipais: uma conquista da sociedade. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 111-118, jul. 2014. p. 114.

²²⁹ MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Advocacia pública e direito coletivo à probidade administrativa: análise do julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 1.165.456/SE. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 7-18, ago. 2021. p. 8.

Não obstante, independentemente das razões que possam ser utilizadas para fundamentar as adversidades evidenciadas na atuação dos Advogados Públicos Municipais, pode-se considerar, por outro lado, que os seus deveres funcionais estão bem desenhados, mesmo que partindo de uma generalização na Magna Carta. Por consequência, ainda que não exista um modelo de estatuto jurídico aplicável a todos os Advogados de Estado, a régua que deve medir o desempenho de suas funções é a verificação de que, efetivamente, atuam em prol dos interesses públicos, afastando-se das vontades e desígnios particulares alheios ao bem-estar social.

4.2 ATUAÇÕES COM IMPACTOS POSITIVOS

Não obstante, após evidenciar hipóteses em que as atuações dos Procuradores Municipais possam causar alguma “estranheza social” (mesmo nos casos em que não haja provas de suas participações) em atos ou ações cuja legalidades e/ou moralidade sejam questionadas, é necessário destacar casos reais nos quais os Advogados Públicos tiveram envolvimento essencial na concretização e defesa dos direitos e interesses públicos.

Nesse sentido, foram valorizadas atividades dos Procuradores Municipais, onde se observam os deveres inerentes às suas funções, que enfatizaram os seus deveres institucionais, seja quanto à defesa do ente federado (judicial ou extrajudicial), ou como instrumento de materialização dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Tenta-se, com essa perspectiva, possibilitar a visualização dos impactos positivos que a performance das Procuradorias Municipais pode gerar ao Estado e à sociedade. Oportunamente, deve-se esclarecer que, para fins deste estudo, são avaliados como positivos, os trabalhos que se mostraram adequados para atingir os objetivos sociais, garantir direitos fundamentais, preservar o erário e assegurar o interesse público.

4.2.1 Agrotóxicos em Nova Santa Rita/RS

O primeiro caso apresentado retrata demanda social dos munícipes de Nova Santa Rita no Estado do Rio Grande do Sul. Durante o mês de novembro, no ano de 2020, foram realizadas pulverizações aéreas de agrotóxicos, os quais, em decurso da negligência na aplicação, atingiram diversas localidades dentro do Município, incluindo-se propriedades destinadas à

produção orgânica e seus residentes, os quais necessitaram de atendimento médico em razão dos sintomas de enjoo, dor de cabeça, febre, e náuseas.²³⁰

Com o fito de dirimir e evitar a ocorrência de novos prejuízos, tanto na saúde das pessoas que residem no Município, como também nas produções da agricultura orgânica, foi enviado, pelo Chefe do Executivo, o Projeto de Lei Municipal nº 037/2021. A proposta legislativa tinha como principal objetivo regulamentar as práticas das atividades relacionadas à dispersão de agrotóxicos. Contudo, após a aprovação do referido projeto lei, foi impetrado mandado de segurança, por três Vereadores Municipais, fundamentando-se em suposto vício procedimental na apresentação, votação e consequente aprovação da lei pela Câmara Municipal de Vereadores de Nova Santa Rita/RS. Em suas alegações, os impetrantes indicaram que foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei em prazo inferior ao mínimo de 24 horas estabelecido no Regimento Interno da Câmara de Vereadores.²³¹

O mandado de segurança tramitou sob o processo de número 5019354-0.2021.8.21.0008, junto à 3ª Vara Cível da Comarca de Canoas/RS. Em sede de cognição sumária o juízo de piso, deferindo em caráter de medida liminar, determinou a suspensão do referido processo legislativo, estabelecendo que não houvesse o seu envio para sanção do Prefeito Municipal, ou, em caso de já o ter remetido, que solicitasse sua devolução.²³²

Como mencionado, o Projeto de Lei nº 037/2021 tinha por finalidade definir a política municipal de proteção aos territórios agroecológicos, bem como dirimir os impactos motivados pela utilização irregular de agrotóxicos nos limites municipal. Dentre outras diretrizes, a Lei Municipal nº 1.680/21 (originada do Projeto de Lei nº 37/2021), trouxe a vedação à pulverização aérea (com uso de aviões monomotor, por exemplo) de agrotóxicos e seus

²³⁰ NÚCLEO AMIGOS DA TERRA/BRASIL. **Queremos Justiça!**: deriva de pulverização aérea com agrotóxico em plantio orgânico em assentamento em Nova Santa Rita (RS) completa 1 ano. 2022. Disponível em: <http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/2022/03/03/queremos-justica-deriva-de-pulverizacao-aerea-com-agrotoxico-em-plantio-organico-em-assentamento-em-nova-santa-rita-rs-completa-1-ano/>. Acesso em: 04 jun. 2022.

²³¹ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 5149607-60.2021.8.21.7000. Porto Alegre, Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=51496076020218217000&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 05 jun. 2022

²³² RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 5019354-08.2021.8.21.0008. Canoas, 01 dez. 2021. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_movimentos.php?entrancia=1&comarca=canosas&num_processo=50193540820218210008&code=9032&nomecomarca=Canoas&orgao=2%BA%20Ju%EDzo%20da%203%AA%20Vara%20C%EDvel%20da%20Comarca%20de%20Canoas. Acesso em: 07 jun. 2022.

componentes no perímetro urbano, bem como impôs limitações para a pulverização aérea nos locais considerados fora do perímetro urbano.²³³

Em razão do deferimento da liminar, o Município de Nova Santa Rita/RS, representado por sua Procuradoria-Geral, interpôs recurso de agravo de instrumento, distribuído sob o processo de número 5149607-60.2021.8.21.7000, o qual tinha por finalidade modificar a decisão interlocutória exarada no primeiro grau. Dentre os fundamentos apresentados pela Advocacia Pública para reverter os efeitos da liminar, foi demonstrado que o processo legislativo tramitou dentro das regras e diretrizes estabelecidas pelo Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de Nova Santa Rita/RS, bem como às demais imposições do ordenamento jurídico nacional.²³⁴

No mesmo seguimento, a Procuradoria do Município também destacou que a via processual eleita pelos Vereadores para apontar a suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal, não se mostrava adequada aos preceitos jurídicos, contrariando Súmula do Supremo Tribunal Federal. Ressaltando que o Projeto de Lei atacado, já havia sido sancionado pelo Chefe do Executivo em momento anterior à propositura do Mandado de Segurança²³⁵. Esses argumentos foram essenciais para concessão do efeito suspensivo ao recurso interposto, bem como para seu provimento final por acórdão, como se verifica no excerto da decisão do Desembargador Relator:

Em que pese as respeitáveis razões exaradas nas decisões concedidas na origem, é altamente relevante a notícia trazida pelos agravantes de que o antigo PL 037/2021 teve o seu iter procedimental inteiramente concluído ainda antes do ajuizamento do mandado de segurança, e, exaurido o respectivo processo legislativo, foi transformado na promulgada Lei Municipal nº 1.680/21, já publicada, o que a torna infensa à suspensão de vigência fora do devido processo de controle de constitucionalidade, para o que o mandado de segurança não se presta.

Com efeito, a excepcional possibilidade jurídica para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade tem sido admitida para impetrações promovidas por parlamentares, durante a tramitação de projetos de lei, quando

²³³ NOVA SANTA RITA/RS (Município). **Lei Municipal nº 1.680, de 30 de julho de 2021**. INSTITUI A POLÍTICA ESTRATÉGICA DE PROTEÇÃO DE TERRITÓRIOS PRODUTIVOS SENSÍVEIS E AGROECOLÓGICOS PARA MITIGAR O IMPACTO DE AGROTÓXICOS NO MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA-RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/nova-santa-rita/lei-ordinaria/2021/168/1680/lei-ordinaria-n-1680-2021-institui-a-politica-estrategica-de-protecao-de-territorios-produtivos-sensiveis-e-agroecologicos-para-mitigar-o-impacto-de-agrotoxicos-no-municipio-de-nova-santa-rita?q=agrot%C3%B3xico>. Acesso em: 08 jun. 2022.

²³⁴ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 5149607-60.2021.8.21.7000. Porto Alegre, Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=51496076020218217000&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 05 jun. 2022

²³⁵ Ibid.

desrespeitado o respectivo processo legislativo, anteriormente à sua final aprovação pelo Poder Legislativo.²³⁶

Como se observa, a mesma fundamentação foi utilizada em sede de acórdão, no qual, por unanimidade, os Desembargadores da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul julgaram pela manutenção da Lei Municipal, assim ementando o julgado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 037/2021. CONVERSÃO EM LEI Nº 1.680/2021 OCORRIDA ANTES DA IMPETRAÇÃO. SUSPENSÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. LIMINAR. *FUMUS BONI IURUS*. PRESSUPOSTO INEXISTENTE.

1. A excepcional possibilidade jurídica para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade tem sido admitida para impetrações promovidas por parlamentares, durante a tramitação de projetos de lei, quando desrespeitado o respectivo processo legislativo, anteriormente à sua final aprovação pelo Poder Legislativo.

2. **Caso em que é altamente relevante a notícia trazida pelos agravantes de que o antigo PL 037/2021 teve o seu *iter* procedimental inteiramente concluído ainda antes do ajuizamento do mandado de segurança**, e, exaurido o respectivo processo legislativo, foi transformado na promulgada Lei Municipal nº 1.680/21, já publicada, o que a torna infensa à suspensão de vigência fora do devido **processo de controle de constitucionalidade, para o que o mandado de segurança não se presta.**

3. Liminar concedida na origem. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Grifo inexistente no original).²³⁷

Constata-se que, apesar da vigência da lei municipal ser retomada, em sede provimento do recurso interposto pela Procuradoria Municipal (ainda que por razões de cunho exclusivamente processual), é possível evidenciar, sob o aspecto da relevância social, os impactos positivos aos munícipes, dentre eles assegurar a saúde, preservação do ambiente ecologicamente equilibrado e manutenção das condições para prática da agricultura orgânica. Explica-se.

Tanto a lei municipal quanto o agravo apresentado pela Procuradoria-Geral do Município foram necessários para atender as reivindicações feitas população local. Isso pois, em novembro de 2020, residentes de um assentamento localizado no Município tiveram suas lavouras atingidas pelos agrotóxicos pulverizados por um avião que realizava a dispensação dos produtos químicos em plantações na região circunvizinha. Ocorre, porém, que em razão da

²³⁶RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 5149607-60.2021.8.21.7000. Porto Alegre, Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=51496076020218217000&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 05 jun. 2022.

²³⁷ Ibid.

forma que foi realizada a aplicação das substâncias somada às condições climáticas, culminou na afetação direta da produção de alimentos orgânicos feita no local, além de atingir árvores frutíferas, açudes e vegetação nativa, prejudicando a economia e saúde de aproximadamente 100 famílias da região.²³⁸

De mais a mais, conforme noticiado na matéria jornalística:

A presença dos assentados da Reforma Agrária, produzindo em pequenas e médias áreas de terra e sem o uso de agrotóxico, confronta diretamente com o agronegócio presente na região, que ocupa cargos na prefeitura da cidade, controla a maioria dos veículos de comunicação local e, assim, têm vínculo estreito com as esferas de poder. Portanto, o lógico - para o agronegócio - é que destrua tudo que é produzido pelos moradores do Assentamento Santa Rita de Cássia II. No laudo produzido pelas famílias assentadas, só na primeira deriva estima-se que as perdas sejam de R\$ 1 milhão.²³⁹

Noutra reportagem tratando sobre os impactos e prejuízos vivenciados pela população em razão da pulverização dos agrotóxicos, foi destacado que: além da contaminação das plantações e das águas, também foram constadas mortes de animais (tanto de estimação quanto aqueles destinados ao corte), apurando-se a intoxicação de bovinos, suínos, aves e até mesmo insetos polinizadores (abelhas), bem como, atingindo a fauna nativa.²⁴⁰

Nesse seguimento, é salutar ressaltar que houve a determinação de suspensão da pulverização aérea dos agrotóxicos em sede de julgamento pela Justiça Federal. Todavia, como não houve participação da Advocacia Pública Municipal, deixa-se de tratar sobre a discussão.²⁴¹

Notadamente, quanto à atuação dos Advogados Públicos, pode-se destacar a submissão dos atos e políticas públicas ao bloco de legalidade, imprescindíveis diante dos ideais do Estado Democrático de Direito, nos quais além da Administração Pública se submeter às disposições legais existentes, detém o dever de zelar para que as garantias fundamentais sejam observadas e assegurada por e para todos. A Advocacia Pública se ajusta, dentro desse modelo organizacional, como um instrumento garantidor de que o ordenamento jurídico será respeitado, inclusive pelo próprio Estado.

No caso das pulverizações aéreas dos agrotóxicos, foi apresentado ao judiciário um mandado de segurança em que se buscava demonstrar supostas inconstitucionalidades formais

²³⁸ BRASIL DE FATO. **MST luta por justiça após um ano do início das derivas de agrotóxico em Nova Santa Rita (RS)**. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2022/03/04/mst-luta-por-justica-apos-um-ano-do-inicio-das-derivadas-de-agrotoxico-em-nova-santa-rita-rs>. Acesso em: 04 mar. 2022.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ ALFONSIN. **Justiça proíbe uso de agrotóxico em fazenda de Nova Santa Rita**. 2021. Disponível em: <https://alfonsin.com.br/justia-probe-uso-de-agrotoxico-em-fazenda-de-nova-santa-rita/>. Acesso em: 04 maio 2022.

²⁴¹ Ibid.

(ocorridas no trâmite do processo legislativo) e com isso afastar as diretrizes municipais quanto ao uso de agrotóxicos. Na ocasião, o trabalho realizado pela Procuradoria-Geral do Município, além de demonstrar a regularidade do trâmite legislativo, permitiu que a Lei Municipal produzisse todos os seus efeitos e com isso concretizar a política pública ambiental instituída para atender às necessidades socialmente requeridas. O interesse público está evidenciado, portanto, na promoção à segurança dos munícipes atingidos pelos agrotóxicos, bem como na preservação e mitigação dos potenciais danos ambientais (fauna e flora) que o uso indevido da aplicação dos agrotóxicos pode causar.

Sob o aspecto jurídico da demanda, pode-se identificar que a celeuma e sua resolução foram pautadas em questões que envolviam a constitucionalidade ou não da Lei Municipal. Ressalta-se que o controle de constitucionalidade pode ser realizado pelos Tribunais, adotando-se, no ordenamento nacional, o seu uso a partir de dois modelos: o concentrado e o difuso (ou abstrato). Sobre essas modalidades, Barroso elucida:

No Brasil, o controle de constitucionalidade existe, em molde incidental, desde a primeira Constituição republicana, de 1891. Por outro lado, a denominada ação genérica (ou, atualmente, ação direta), destinada ao controle por via principal – abstrato e concentrado –, foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 16, de 1965, que atribuía a legitimação para sua propositura exclusivamente ao Procurador-Geral da República. Nada obstante, a jurisdição constitucional expandiu-se, verdadeiramente, a partir da Constituição de 1988. A causa determinante foi a ampliação do direito de propositura no controle concentrado, fazendo com que este deixasse de ser mero instrumento de governo e passasse a estar disponível para as minorias políticas e mesmo para segmentos sociais representativos. A esse fator somou-se a criação de novos mecanismos de controle concentrado, como a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.²⁴²

Para além do controle de constitucionalidade repressivo, realizado pelos Tribunais, de forma difusa, ou ainda pelo Supremo Tribunal Federal, de maneira concentrada, a Advocacia de Estado ao atuar em conjunto com os gestores políticos na concretização de políticas públicas, dentre outras atividades, realiza um controle constitucional prévio quanto à adequação legislativa dos instrumentos e ações a serem realizadas, podendo ainda, participar da defesa do ente público para fins de demonstrar a constitucionalidade de determinada lei, conforme pôde ser observado no caso do Município de Nova Santa Rita/RS.

Esse trabalho, firmado pelas procuradorias jurídicas, tem por finalidade trazer uma

²⁴² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 160-161.

maior credibilidade para as ações estatais, ao passo em que visam à concretização do interesse público primário e assim atender às necessidades sociais. Servindo, inclusive, como uma forma de proteger o interesse público diante da judicialização de questões que envolvam a adequação normativa das políticas públicas instauradas. Deste modo, quando no exercício de sua função de assessorar e orientar a Administração Pública, como também em sua atribuição de defendê-la judicial ou extrajudicialmente, o Advogado Público deve realizar o controle do bloco de legalidade, verificando a conformidade com as leis orçamentárias, com o direito público, princípios administrativos e com a própria Constituição Federal.

Murda, por seu turno, leciona que:

Com a ressalva acima de que a função de criar o direito é típica do Poder Legislativo, neste ponto cabe esclarecer que o controle judicial de política pública veiculada por lei se assenta nas mesmas premissas do controle de constitucionalidade da legislação em geral, já que as políticas públicas não podem se afastar das regras e princípios constitucionais.

E mais, assim como toda lei, as políticas públicas estão sempre vinculadas ao fim constitucionalmente fixado, além do inexorável dever de observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade antes referidos [...].²⁴³

Percebe-se a imperiosidade da realização do controle de constitucionalidade das políticas públicas. A importância do trabalho prévio e postergado dos Advogados de Estado na análise de adequação e conformidade dos atos e leis necessários para a concretização das demandas sociais é indispensável, ao passo de que qualquer irregularidade pode inviabilizar os processos e procedimentos de sua implementação, retardando ou impedindo o seu prosseguimento pela Administração Pública. Logo, serve o controle preventivo para garantir a adequação normativa, como também criar subsídios para que, em um eventual controle de constitucionalidade repressivo, se possa demonstrar a regularidade dos atos praticados.

4.2.2 Central de Conciliação no Município de Porto Alegre/RS

Conforme destacado em capítulo anterior, um dos principais problemas evidenciados, tanto pelo Poder Judiciário como também pelos Municípios, é o excesso de demandas judiciais que são propostas diariamente. A problemática da judicialização exacerbada incide, diretamente, em consequências negativas na efetivação do direito fundamental de acesso à

²⁴³ MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. **O controle judicial e o papel das funções essenciais à Justiça para a efetivação das políticas públicas**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 115-116.

justiça, tornando-se imperioso que o Estado identifique e execute medidas que sejam aptas a mitigar os efeitos danosos que a sociedade pode sofrer.

O aumento do número de processos que diariamente são submetidos ao judiciário é inegável. Em levantamento técnico realizado pelo Conselho Nacional de Justiça foi verificado que, a cada grupo de 100 mil habitantes, 11.339 (onze mil trezentos e trinta e nove) ingressaram com alguma medida judicial. Essa estatística demonstra que houve um aumento de 9,9% (nove inteiros e nove décimos por cento) com relação às ações judiciais que foram apresentadas no ano anterior.²⁴⁴

Na visão de Didier Júnior e Zaneti Junior, ao tratarem sobre o direito de acesso à justiça prestado de forma concentrada nas mãos do Estado, entendem que ele não pode ser visto como o único ou melhor método de resolução de conflitos sociais. Isto pois, nos padrões esperados pelo Estado de Direito, deve-se dar prioridade para que as relações sejam pautadas pela “adequação” ou consensualidade. Por conseguinte, explicitam que a possibilidade de utilização de metodologias alternativas para resolver litígios (sejam individuais ou coletivos) são considerados os métodos apropriados, além de serem os meios legítimos para solucionar controvérsias entre as partes.²⁴⁵

Trazendo o uso dos meios alternativos de resolução de conflitos para a Administração Pública, Schneider expõe:

Neste contexto, a utilização de meios alternativos pelo Poder Público está inserida na ideia de consensualidade na Administração Pública, que é fenômeno recente que leva a Administração a adotar mecanismos de diálogo, composição e engajamento do administrado na consecução de finalidades públicas. Torna-se instrumento para a viabilização do agir administrativo. A consensualidade atua tanto na perspectiva de fundamento da ação administrativa, como na perspectiva do método da atividade administrativa e ainda nos instrumentos de atuação administrativa.²⁴⁶

O uso da prática negocial na resolução de conflitos (mediação e conciliação) que surgem entre os particulares e o Estado deve ser pautado e realizada com base nos preceitos

²⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Poder Judiciário. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. 331 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2022. p. 112.

²⁴⁵ DIDIER JUNIOR, Fredie Souza; ZANETI JUNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coords.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Jus Podivm, 2017. p. 35-66.

²⁴⁶ SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. Meios Alternativos de Resolução de Conflitos: conciliação dos processos judiciais pelo poder público. a experiência de porto alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, p. 169-178, dez. 2017. p. 171.

estabelecidos tanto pelo ordenamento quanto nos princípios jurídicos aplicáveis. Além disso, os acordos devem ser formalizados seguindo as diretrizes objetivamente indicadas na lei ou regulamento aplicável. Consequentemente, é necessário que o gestor público permita que a Advocacia Pública realize a análise de cada caso, identificando aqueles que são passíveis de conciliação, uma vez que são as Procuradorias quem exercem a verificação da legalidade.²⁴⁷

Segundo Timmers, foi com base nessas tendências que houve a criação da Central de Conciliação no Município de Porto Alegre/RS, que se encontra vinculada à Procuradoria-Geral do Município. A sua criação tinha por finalidade, além da resolução administrativa consensual dos conflitos, fomentar a cultura de conciliação na Administração Pública²⁴⁸.

Sobre o funcionamento da Central, a autora elucida:

A Central de Conciliação, visando à prevenção e solução de controvérsias, à redução de passivos financeiros decorrentes de controvérsias de repercussão coletiva e à racionalização da judicialização de litígios, criou na sua estrutura a Câmara de Mediação e Conciliação, regulamentada pelo Decreto nº 19.519, de 30 de setembro de 2016, que busca solucionar de forma consensual conflitos decorrentes de processos administrativos ou judiciais no âmbito da administração pública municipal.

A Câmara de Mediação e Conciliação é composta por mediadores e conciliadores, além de Coordenação e de uma secretaria, que são preferencialmente procuradores municipais e servidores públicos municipais, com graduação superior, ativos e inativos, devidamente capacitados e cadastrados, que são designados pelo Procurador-Geral, por meio de Portaria, para desempenharem a função no âmbito municipal de forma não remunerada.²⁴⁹

A citada Central de Conciliação foi instituída pela por meio da Lei Municipal nº 12.003/2016, para fins disponibilizar, aos munícipes e outros interessados, mais um meio de solução de divergências com a Administração, tanto em âmbito judicial como extrajudicial. A norma indica que a Central é composta por 04 (quatro) câmaras: indenizações administrativas, mediação e conciliação, conciliação de precatórios e mediação e conciliação tributária. Cumpre ressaltar também que, em razão de alteração na norma regulamentadora, foi definido que os

²⁴⁷ SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. Meios Alternativos de Resolução de Conflitos: conciliação dos processos judiciais pelo poder público. a experiência de porto alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, p. 169-178, dez. 2017. p. 171.

²⁴⁸ TIMMERS, Luciane Favaretto. A Atuação da Central de Conciliação do Município de Porto Alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, n. 0, p. 147-168, dez. 2017. p. 148.

²⁴⁹ Ibid. p. 157-158.

serviços prestados nessas Câmaras serão remunerados de acordo com valor fixado anualmente pelo Procurador-Geral do Município.²⁵⁰

No que concerne aos pedidos que são apreciados pela Central de Conciliação, Timmers explica que: quanto à Câmara de Indenizações Administrativas, comumente são apreciados os pedidos relacionados a danos causados a terceiros, destacando as hipóteses de avarias por quedas de árvores, buracos nas vias ou passeios, bem como os prejuízos causados por veículos ou servidores do Município. Ressaltando que não estão incluídos, nas hipóteses de conciliação, pedidos decorrentes de danos morais, furtos ou roubos, bem como aqueles relacionados com atos predatórios em prédios ou vias públicas²⁵¹.

E mais:

Com isso, é possível referir que os pleitos indenizatórios vêm aumentando na Câmara de Indenizações Administrativa, o que, por si só, justifica sua atuação como forma de resolução administrativa. Contudo, tais dados também podem ser aproveitados preventivamente, para uma análise, pelos setores responsáveis pelo maior número de danos, para solucionar ou diminuir a ocorrência destes, melhorando eventual prestação de serviço ou evitando a ocorrência de danos, o que gerará economia ao ente e satisfação à população.²⁵²

Já, no que concerne à Câmara de Conciliação de Precatórios, seu objetivo é a realização de acordos com credores do Município que tenham valores a receber por meio do sistema de precatórios. Anualmente é aberto o procedimento de conciliação, convocando-se os credores e seus advogados para manifestarem o interesse em negociar com a Administração. Destaca-se que na primeira oportunidade de formalizar os acordos, após a aplicação dos redutores legais e retenções devidas, a dívida negociada tinha por montante original o saldo de R\$ 977.640,22 (novecentos e setenta e sete mil seiscentos e quarenta reais e vinte e dois centavos) sendo integralmente quitada por R\$ 472.641,86 (quatrocentos e setenta e dois mil seiscentos e quarenta e um reais e oitenta e seis centavos), gerando uma economia aos cofres públicos no valor de R\$ 504.998,36 (quinhentos e quatro mil novecentos e noventa e oito reais e trinta e seis centavos).²⁵³

²⁵⁰ PORTO ALEGRE (Município). **Lei Municipal nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016**. Institui a central de conciliação e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 27 jan. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2016/1201/12003/lei-ordinaria-n-12003-2016-institui-a-central-de-conciliacao-e-da-outras-providencias?q=12003%2F16>. Acesso em: 05 jun. 2022.

²⁵¹ TIMMERS, Luciane Favaretto. A atuação da Central de Conciliação do Município de Porto Alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, n. 0, p. 147-168, dez. 2017. p. 149-150.

²⁵² Ibid., p. 153.

²⁵³ Ibid., p. 154-156.

Noutro seguimento, sobre a Câmara de Mediação e Conciliação, Timmers expõe:

Por fim, a Câmara de Mediação e Conciliação, última a ser regulamentada, mas não de menor importância, também se mostrou bastante eficaz no seu âmbito, merecendo apoio na sua estrutura e respaldo nas negociações. As dificuldades são muitas em razão da diversidade das situações que se apresentam para composição, cabendo atenção nos encaminhamentos, que devem demonstrar o interesse público e a viabilidade da conciliação, como forma de garantir a seriedade e assegurar a efetiva atuação.

Não há dúvidas das vantagens, para o ente público e para a população de Porto Alegre, trazidas pela ação das três Câmaras, como forma de resolver conflitos administrativos ou judiciais, apresentando resultados positivos com redução de processos judiciais e economia aos cofres públicos, alcançando as expectativas.²⁵⁴

Somente a partir de 2022 foi instituída a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, por meio de lei específica, tornando Porto Alegre/RS a primeira cidade no Brasil a ter mediação na área de tributos. Sua criação tem a finalidade resolver os conflitos que envolvem o cumprimento de obrigações tributárias (tanto principais quanto acessórias), possuindo atendimento presencial ou de modo virtual.²⁵⁵

Destaca-se que a criação e o fomento da Central de Conciliação e das suas respectivas Câmaras se mostram extremamente benéficos aos cidadãos e para a própria Administração Pública. Torna-se possível que determinadas demandas sejam resolvidas sem a necessidade da intervenção do judiciário, o que acarretaria mais custos tanto aos cofres públicos quanto aos particulares. Evita-se, por resultado, a cultura de judicialização excessiva, que não se mostra eficaz no quesito de pacificação social, pois traz consigo diversos problemas (tempo e custo, por exemplo), por conseguinte, os métodos alternativos passaram a ganhar maior visibilidade em razão dos seus benefícios.²⁵⁶

No que se refere à discussão sobre políticas públicas, Arenhart destaca que as ações judiciais individuais nem sempre têm o poder de exprimir a realidade fática do problema jurídico enfrentado. Noutro ponto, mas de igual modo, destaca que as ações coletivas também não conseguem alcançar os fins desejados, pois não expressam as vontades ou interesses da coletividade. Desenvolve, então, o raciocínio de que, para a discussão ser considerada

²⁵⁴ TIMMERS, Luciane Favaretto. A atuação da Central de Conciliação do Município de Porto Alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, n. 0, p. 147-168, dez. 2017. p. 162.

²⁵⁵ JOTA. **Porto Alegre será primeira capital a ter mediação na área tributária**. 2022. Elaborado por: Mariana Ribas. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/porto-alegre-sera-primeira-capital-a-ter-mediacao-na-area-tributaria-24022022>. Acesso em: 06 ago. 2022.

²⁵⁶ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas ações coletivas. In: ZANETI JUNIOR, Hermes (Coord.). **Processo Coletivo**. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 333-361

adequada, é necessário verificar a presença de dois elementos: 1) possibilidade real de influir no convencimento do julgador (pressuposto ligado à existência do contraditório efetivo); 2) elaboração de procedimentos que permitam superar as barreiras que impedem uma análise adequada do caso.²⁵⁷

4.2.3 Belo Horizonte/MG e o Acordo da Lagoa da Pampulha

A Lagoa da Pampulha teve sua construção iniciada em 1936 na gestão de Juscelino Kubitschek, então Prefeito de Belo Horizonte/RS. Tem um perímetro de 18 Km de extensão e foi desenvolvida com a finalidade de promover o abastecimento de água do bairro que lhe dá o nome. Com o transcorrer do tempo, a lagoa se tornou um dos cartões postais da capital mineira, atraindo turistas e moradores locais que procuram lazer.²⁵⁸

Sua relevância social tomou proporções tão notáveis, que a Lagoa da Pampulha foi declarada como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. Concentrando diversas atividades como: competições internacionais, espaços destinados à prática de esportes diversos, além de ser palco para diversos eventos nacionais e internacionais, além de chamar atenção pelo seu complexo arquitetônico criado por Oscar Niemeyer.²⁵⁹

Ocorre que, a partir de 1980, os níveis de poluição evidenciados na bacia, suas funções de abastecimento e lazer humano se tornaram inviáveis, podendo ser verificada uma imensa quantidade de esgoto e lixo sendo despejados diariamente em seus afluentes. A perda da vegetação natural ao seu redor, bem como a aumento do volume populacional são consideradas umas das principais causas que tornaram a lagoa imprópria. A partir de estudos realizados, identificou-se que os maiores volumes de dejetos advêm do Município de Contagem, chegando até à lagoa por meio dos córregos Sarandi e dos seus afluentes, carregados com enormes quantidades de coliformes fecais, fósforo, manganês, zinco e outros poluentes.²⁶⁰

Em decorrência dessa situação altamente prejudicial (afetando a saúde, qualidade de vida e próprio ambiente) o Município de Belo Horizonte, por intermédio de sua Procuradoria-Geral, ingressou, em 22 de setembro de 2021, com Ação Civil Pública junto à Justiça Federal

²⁵⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Orgs.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Jus Podivm, 2017. p. 475.

²⁵⁸ LAGOA DA PAMPULHA. **Sobre a Lagoa da Pampulha**. Disponível em: <https://www.lagoadapampulha.com.br/sobre-a-lagoa-da-pampulha/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. **Poluição ainda desafia Lagoa da Pampulha**. 2020. Disponível em: <https://cbhvelhas.org.br/noticias-internas/poluicao-ainda-desafia-lagoa-da-pampulha/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

em face da União, Estado de Minas Gerais, Município de Contagem e da Companhia de Saneamento de Minas Gerais.²⁶¹

A supracitada ação tramitou na 19ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Nos fundamentos utilizados pela Procuradoria-Geral do Município se destacam: dano ao patrimônio cultural, dano ambiental e a responsabilidade e omissão da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (serviço público).²⁶²

No que se refere ao dano ao patrimônio cultural, foi destacado que, além do fato da lagoa passar a integrar o Patrimônio Mundial da Humanidade, a Lagoa da Pampulha sofreu tombamentos, tanto pela União (em 1997), Estado de Minas Gerais (em 1984) quanto pelo próprio Município de Belo Horizonte (em 2003), o qual defende que o local compõe o Conjunto Moderno da Pampulha e deve ser considerado como enquadrado no conceito de “obra de arte total”. Por conseguinte, em razão desses motivos a Lagoa da Pampulha goza de proteção jurídica especial, devendo ser preservada em razão do amparo constitucional e do direito internacional.²⁶³

Noutro ponto, destacou-se que o dano ambiental era perceptível em decorrência do despejo irregular do esgotamento e de lixos, culminando em uma contínua eutrofização da Lagoa da Pampulha. Ademais, destacaram que no transcurso do tempo, foi evidenciado, por meio de diversos relatórios técnicos anexados à inicial, que o aumento da poluição da bacia encadeou na redução dos níveis de oxigênio na água, odores fétidos, redução da biodiversidade animal além dos potenciais riscos à saúde humana.²⁶⁴

No que se refere à omissão e consequente responsabilização da Companhia de Saneamento, a Advocacia Pública do Município destacou que o convênio firmado com a prestadora de serviços previu como obrigação da Administração Pública além da cessão de imóveis municipais, também a transferência de todas as tubulações da rede de água e esgotamento sanitário para a Companhia. Em contrapartida, a concessionária do serviço público deveria se responsabilizar pela gerência e operação das etapas dos serviços de interesse comum tanto municipal como metropolitano, especialmente quanto à captação de água, interceptação, tratamento e disposição final dos esgotos.²⁶⁵

²⁶¹ BRASIL. Justiça Federal Seção Judiciária de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 1066131-83.2021.4.01.3800. Belo Horizonte, MG, 07 de julho de 2022. Belo Horizonte, 07 jul. 2022.

²⁶² Ibid.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Ibid.

A Procuradoria aduziu que a Companhia de Saneamento prestou o compromisso de, até o final de 2013, realizar a coleta e tratamento de 95% de todo o esgoto da Bacia da Pampulha. Entretanto, no ano de 2021, 5% do esgoto continuava a ser despejado na Lagoa, percentual que equivalia a 25 mil habitantes. Na mesma ocasião, foi destacado que a justificativa apresentada pela concessionária (indicando que o despejo do esgoto era em decorrência da população de baixa renda no local) não poderia ser aceitável, eis que no ano de 2020 foi investido apenas 31% do valor previsto, ao passo que, no ano de 2021, seriam distribuídos R\$ 820 milhões a título de dividendos extraordinários aos acionistas da empresa.²⁶⁶

O deslinde da Ação Civil Pública culminou na formalização de acordo celebrado entre os Municípios de Belo Horizonte e Contagem, bem como da Companhia de Saneamento de Minas Gerais. A negociação, homologada em juízo, resultou na obrigação de execução de intervenções para fins de eliminar o lançamento de esgotos na Lagoa da Pampulha. Ao todo, o plano de ação previu a realização de mais de 800 obras em imóveis localizados na capital e em Contagem, com o objetivo de promover a ligação com a rede coletora.²⁶⁷

Foi estimado que nos próximos 05 anos a concessionária do serviço público investirá R\$ 146,5 milhões, valores que serão destinados à promoção de infraestruturas, ligação das residências ao sistema de esgotamento sanitário, atividades de conscientização social, além de monitoramento para aferir a qualidade da água da Lagoa da Pampulha. Na mesma ocasião, ficou estipulado que além do montante a ser investido pela companhia de saneamento, ela também será responsável por arcar com os valores destinados a promover as desapropriações que se fizerem necessárias.²⁶⁸

Além das obras de estruturação, o Plano de Ação abarca intervenções em áreas de interesse social, bem como em ocupações desordenadas. Em outro eixo de atuação serão realizadas ações de mobilização social, implantação do sistema de coleta em locais que não disponham de infraestrutura, bem como em áreas de preservação permanente.²⁶⁹

Nessa esteira, faz-se oportuno destacar a amplitude do dever de proteção ao ambiente saudável:

²⁶⁶ BRASIL. Justiça Federal Seção Judiciária de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 1066131-83.2021.4.01.3800. Belo Horizonte, MG, 07 de julho de 2022. Belo Horizonte, 07 jul. 2022.

²⁶⁷ MINAS GERAIS. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Pampulha + Limpa**: PBH lança plano para acabar com lançamento de esgoto na lagoa. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pampulha-limpa-pbh-lana-plano-para-acabar-com-lancamento-de-esgoto-na-lagoa#:~:text=A1%C3%A9m%20da%20polui%C3%A7%C3%A3o%20do%20espelho,F%C3%B3sforo%2C%20em%20lagos%20e%20reservat%C3%B3rios>. Acesso em: 08 ago. 2022.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

Na Constituição Federal de 1988 o Brasil assumiu um compromisso de proteção jurídica ao bem ambiental. Foi a primeira vez que, na Carta Constitucional do país, apareceu o vocábulo meio ambiente. A Constituição Federal assume um compromisso com a proteção ambiental e reserva um capítulo próprio “do meio ambiente”, representando um divisor de águas, passando a tratá-lo como um direito humano fundamental. **O grande destaque, foi o reconhecimento do meio ambiente não só como um direito, mas também como um dever de proteção que cabe a todos – ao Poder Público e à coletividade.** Na Constituição Federal, porém, o parágrafo 1º do artigo 225, somente prevê os deveres inerentes ao Poder Público. Já nos parágrafos 2º e 3º é visto alguns dos deveres da própria comunidade.²⁷⁰ (Grifos inexistentes no original).

Percebe-se que o acordo firmado entre os envolvidos, oriundos da judicialização realizada pela Procuradoria Municipal, resultou em um plano de ação necessário para garantir a reversão dos prejuízos causados pelo despejo irregular de esgotos sanitários e lixo na Lagoa da Pampulha. A atuação da Advocacia Pública além de visar a defesa do equilíbrio ecológico do ambiente, proporciona melhora na qualidade de vida dos munícipes, seja quanto à diminuição aos riscos à saúde, ou quanto à revitalização do local destinado ao bem-estar e lazer, direitos sociais outorgados a todos.

Nesse seguimento, quanto à importância dos Municípios na concretização das políticas sociais, Gershon a defende com base nos seguintes argumentos:

Estes desafios se tornam mais complexos quando dizem respeito à concretização dos chamados direitos de segunda geração – econômicos, sociais e culturais – por meio das políticas sociais (geração de renda, saúde, educação, assistência social, moradia etc.), dado o caráter progressivo de sua aplicação. Tal impasse se coloca notadamente para os Municípios, uma vez que ditas políticas setoriais não apenas ocupam grande parte da agenda e das prioridades locais, mas também têm se apresentado como as principais vias de inclusão social e efetivação da cidadania.²⁷¹

Ademais, no caso apresentado é possível visualizar parte do ciclo da política pública ambiental instituída pelo Município de Belo Horizonte. Inicialmente foi identificado o problema (poluição da Lagoa da Pampulha) além das suas causas. Identificou-se as possíveis soluções, considerando o descumprimento do convênio pela concessionária de serviços,

²⁷⁰ ARAÚJO, Dienifer de Souza; RAMMÊ, Rogério Santos. O licenciamento ambiental municipal: instrumento de concretização do direito/dever fundamental ao meio ambiente. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, n. 32, p. 183-231, dez. 2019. p. 188.

²⁷¹ GERSHON, Débora *et al.* **Gestão pública municipal e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Ibam/Des, 2005. p. 67-68.

momento em que foi optado pelo ingresso da Ação Civil Pública pela Procuradoria Municipal, que culminou no acordo firmado pelas partes. Inicia-se, a partir desse momento a implementação das soluções, por meio da execução do plano de ação derivado da negociação, possibilitando que, futuramente, seja possível avaliar a efetividade e eficácia das medidas adotadas.

4.2.4 Assistência Jurídica Gratuita nos Municípios

Alguns Municípios, por intermédio de suas Procuradorias, passaram a disponibilizar para a sua população carente o serviço de assistência jurídica gratuita. Em que pese esse serviço ser, notadamente, destinado a possibilitar que pessoas carentes tenham acesso à justiça, o tema foi alvo de alguns debates, principalmente no que concerne à competência legislativa e funcional dos entes federados.

No que concerne ao serviço público de assistência jurídica, pode-se citar os realizados pelo Município de Diadema/SP. Os atendimentos prestados pelo órgão ocorrem sob duas modalidades: os atendimentos iniciais, nos quais ocorrem as primeiras orientações são passadas aos assistidos e as suas demandas são encaminhadas para ajuizamento. A segunda espécie de atendimento são aqueles destinados ao andamento dos processos bem como prestar informações sobre o fluxo processual, servindo também para que os usuários entreguem novos documentos que se façam necessários.²⁷²

De acordo com as informações constantes no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Diadema/SP, as questões mais procuradas pelos assistidos são relacionadas à área do Direito de Família, nelas incluídas divórcios, pensão alimentícia, bem como a tutela e regulamentação do direito de visitas. A estrutura do órgão destinado à assistência judiciária gratuita é composta por dois procuradores, além de servidores da área administrativa, destacando-se que, nos cinco primeiros meses de 2021 foram realizados 382 atendimentos, dos quais 70 originaram novas ações protocoladas e os outros 312 foram destinados a promover o acompanhamento dos processos e sanar dúvidas da população usuária do serviço.²⁷³

Sobre a assistência jurídica do Município, ainda se pode destacar:

²⁷² SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Prefeitura realiza orientação jurídica para famílias de baixa renda**. 2021. Disponível em: <http://www.diadema.sp.gov.br/26769-prefeitura-realiza-orientacao-juridica-para-familias-de-baixa-renda?highlight=WyJhc3Npc3RlbnNpYSIsImp1cmlkaWNhIiwYXNzaXN0XHUwMGVhbmNpYSBqdXJcdTAwZWZRkaWNhII0=>. Acesso em: 05 set. 2022.

²⁷³ Ibid.

A Assistência Judiciária é um órgão vinculado à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Prefeitura e oferece serviços gratuitos ao morador de Diadema que possui renda familiar de até três salários mínimos.

Os atendimentos estão prioritariamente dentro do ramo de Direito de Família, como divórcio consensual e litigioso; reconhecimento e dissolução de união estável; fixação de alimentos; execução de alimentos (prisão e expropriação); investigação de paternidade; regulamentação de guarda e visitas; adoção; revisional de alimentos; ofertas de alimentos; alimentos avoengos; interdição e curatela e retificação de assento.

Desde a criação do serviço, já foram concluídas 31.422 mil processos. Os números de atendimento, porém, são maiores. Além das ações, a Assistência realiza defesa e orientação jurídica, por isso, estima-se que para cada ação existam três orientações.²⁷⁴

Das informações extraídas do sítio eletrônico da Prefeitura é possível identificar a relevância do serviço de assistência judiciária gratuita prestado. Computando-se mais de 30 mil atendimentos desde a sua criação, promovendo o acesso à Justiça de pessoas consideradas em situação de hipossuficiência financeira (até 03 salários-mínimos com base nas diretrizes municipais).

Nas palavras de Cappelletti e Garth expõem, essas formas de medidas que são adotadas têm natureza imprescindível, no sentido de diminuir as barreiras existentes entre a sociedade e o acesso à Justiça. Destacando que, cada vez de forma mais rotineira, as pessoas em situação de vulnerabilidade financeira, por meio das assistências judiciárias, podem reclamar direitos, tanto na seara das causas criminais ou de família, mas também pugnando por prestações advindas de direitos novos, que não se enquadram nas matérias tradicionalmente requisitadas.²⁷⁵

Outro Município que também presta o serviço de assistência jurídica gratuita é Sapucaia do Sul/RS. Sendo previsto legalmente que se trata de função da Procuradoria-Geral do Município prestar assistência judicial a hipossuficientes, conforme disposição na Lei Municipal nº 3.617/2014²⁷⁶. Chamada de Defensoria Municipal, o Decreto Municipal nº 4.177/2015, ao

²⁷⁴ SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **STF reconhece importância do atendimento da Assistência Judiciária**. 2021. Elaborada por: Renata Nascimento. Disponível em: <http://www.diadema.sp.gov.br/covid/27261-stf-reconhece-importancia-do-atendimento-da-assistencia-judiciaria?highlight=WyJhc3Npc3RlbnNpYSIsImp1cmlkaWNhIiwiYXNzaXN0XHUwMGVhbmNpYSBqdXJc dTAwZWRkaWNhIi0=>. Acesso em: 05 set. 2022.

²⁷⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. p. 47.

²⁷⁶ SAPUCAIA DO SUL (Município). **Lei nº 3.617, de 17 de dezembro de 2014**. Sapucaia do Sul, RS, 17 dez. 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sapucaia-do-sul/lei-ordinaria/2014/361/3617/lei-ordinaria-n-3617-2014-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio>. Acesso em: 04 maio 2022.

regulamentar o serviço em âmbito municipal, dispõe que sua abrangência é para as causas cíveis em geral, dando-se prioridade para aquelas que envolverem direito de família, bem como condiciona a realização dos serviços ao deferimento a justiça gratuita pelo juiz competente, devendo declinar do patrocínio da causa sempre a gratuidade for indeferida no processo.²⁷⁷

Ainda no Rio Grande do Sul, o Município de Esteio possui equipe destinada a prestar os serviços de assistência jurídica gratuita, contudo, nesse caso o órgão é vinculado à Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos. De acordo com os dados extraídos do site institucional do ente público, apenas no ano de 2020 foram realizados 1.210 atendimentos, dos quais resultaram em 152 ações ajuizadas e 66 audiências realizadas. A estatística do serviço, somada desde 2017 já computa 6.991 atendimentos concretizados, 787 ações protocoladas e um total de 523 audiências realizadas.²⁷⁸

As situações jurídicas abarcadas pelo serviço de assistência jurídica gratuita do Município de Esteio/RS são destinadas às pessoas que tenham renda familiar de até 02 salários mínimos²⁷⁹, compondo as seguintes áreas:

Os processos de competência da AJG do Município são aqueles relativos a alimentos, execução de alimentos, exoneração de alimentos, revisão de alimentos, reconhecimento e dissolução de união estável (sem bens a partilhar), divórcio consensual e litigioso (sem bens a partilhar), guarda de menor, busca e apreensão de menor, regulamentação de visitas, investigação de paternidade, tutela, curatela, interdição, questões relativas ao registro civil e ações na área da saúde, tais como pedidos de medicamentos, consultas, exames e internações hospitalares.²⁸⁰

É necessário ressaltar que a possibilidade jurídica dos Municípios criarem órgãos destinados a prestar esse tipo de serviço foi uma matéria chegou ao crivo de análise pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

²⁷⁷ SAPUCAIA DO SUL (Município). **Decreto nº 4.177, de 10 de setembro de 2015**. Sapucaia do Sul, RS, 10 set. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sapucaia-do-sul/decreto/2015/418/4177/decreto-n-4177-2015-regulamenta-o-servico-de-assistencia-judiciaria-gratuita?q=Defensoria>. Acesso em: 04 maio 2022.

²⁷⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO. **Assistência Jurídica Gratuita prestou 1,2 mil atendimentos no último ano**. 2021. Disponível em:

https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18060:assistencia-juridica-gratuita-prestou-1-2-mil-atendimentos-no-ultimo-ano&catid=26&Itemid=203. Acesso em: 13 maio 2022.

²⁷⁹ ESTEIO (Município). **Lei nº 6.618, de 20 de julho de 2017**. Esteio, RS, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2017/661/6618/lei-ordinaria-n-6618-2017-altera-dispositivos-da-lei-6460-de-14-de-dezembro-de-2016-que-dispoe-sobre-a-estruturacao-dos-cargos-de-provimento-em-comissao-do-municipio-extingue-altera-e-fixa-atribuicoes-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 maio 2022.

²⁸⁰ PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO. **Assistência Jurídica Gratuita prestou 1,2 mil atendimentos no último ano**. 2021. Disponível em:

https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18060:assistencia-juridica-gratuita-prestou-1-2-mil-atendimentos-no-ultimo-ano&catid=26&Itemid=203. Acesso em: 13 maio 2022.

nº 279/SP, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face de leis do Município de Diadema/SP que dispõem sobre a assistência jurídica gratuita à população carente. Nos argumentos apresentados para sustentar a inconstitucionalidade foram empregados a ausência de jurisdição legislativa do Município, bem como a violação ao pacto federativo, uma vez que o tema é descrito na Magna Carta como sendo de competência concorrente da União (edição de leis de caráter geral) e dos Estados e Distrito Federal (dispondo sobre o tema de forma suplementar).²⁸¹

Destaca-se trecho do voto da Ministra Relatora, a qual, manifestou-se nos seguintes termos:

A previsão da Divisão de Assistência Judiciária do Município de Diadema, órgão integrante da Secretaria de Assuntos Jurídicos, é constitucional, não se estando a afastar a Defensoria Pública nem retirando dos entes competentes, a saber, União e Estados-membros as funções que lhe foram atribuídas. O que se está a admitir, na legislação impugnada é aumentar os meios efetividade ao dever constitucional do ente de prestar assistência aos necessitados por meio de mais um espaço para garantia de acesso ao direito e à jurisdição.²⁸²

Em sede de análise da questão, a Ministra Rosa Weber, relatora da ação, iniciou seu voto destacando a diferença conceitual entre defensoria pública e assistência judiciária. Sustentou que este último possui um objeto mais amplo, incorporado pelos meios que os assistidos podem ter acesso tanto à jurisdição como também a orientações extrajudiciais. Conseqüentemente, pela leitura das normas municipais impugnadas, restava evidente que se tratava de um serviço público destinado a promover o acesso, da população em situação de vulnerabilidade, à Justiça. O julgamento resultou, por maioria de votos, na improcedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, restando vencido o Ministro Nunes Marques.²⁸³

Observe-se que não foi estendido aos Municípios a possibilidade de legislar sobre as Defensorias Públicas, instituição essencial à Justiça, dotada de prerrogativas e garantias constitucionais. Mas sim, em seu julgamento, o Supremo Tribunal Federal entendeu que possibilitar o acesso à Justiça é um dever de todos os entes federados e, portanto, trata-se de um serviço passível de ser oferecidos pelos Municípios.

²⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 279. Brasília, DF, 03 de novembro de 2021. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425193>. Acesso em: 03 jun. 2022.

²⁸² Ibid.

²⁸³ Ibid.

Do ponto de vista social, pode-se observar que se trata de uma política pública benéfica, contudo, é necessário condensar maiores debates sobre o tema, notadamente quanto aos limites legislativos aplicáveis aos Municípios, bem como as competências de atuação destas assistências judiciais gratuitas, especialmente quanto às matérias e áreas de atuação, potenciais usuários, cobrança de taxas (por se tratar de um serviço específico e divisível), possibilidade de advogar contra o Município ao qual a assistência jurídica está vinculada (assim como fazem as Defensorias Públicas em face dos Estados e da União), impedimento ou não de realizar advocacia privada (para evitar que a atividade exercida não seja utilizada como um mecanismo de prospecção ilícita de clientes), além de evitar que os servidores públicos desses órgãos sejam desvirtuados de sua função de servir ao bem-estar social e passem a atuar em prol de interesses particulares.

4.2.5 Alternativas para a Arrecadação Fiscal

Na seara de realização de políticas sociais, balizando-se pela obrigação estatal em garantir a execução de direitos fundamentais, é inegável a intrínseca necessidade da Administração Pública dispor do erário para fins de persecução das medidas escolhidas para atender ao interesse coletivo. Com esse norte, torna-se imprescindível considerar a escassez de recursos públicos e a consequente dicotomia entre os princípios da reserva do possível e do mínimo existencial. Em razão desses fatores, pode-se evidenciar a importância do trabalho desenvolvido pelos procuradores municipais no que concerne à recuperação de créditos do Poder Público.

No mesmo escopo, o trabalho desempenhado pela Advocacia Pública para recuperação de valores do Município pode ser realizada pela via judicial (utilizando-se de sua prerrogativa de defesa jurídica do ente público) ou ainda, como visto anteriormente no exemplo de Porto Alegre/RS, por meio de atuação extrajudicial (conciliações e mediações). Ainda, faz-se possível destacar o controle de legalidade realizado em matérias fiscais relacionadas aos lançamentos tributários e não tributários e inscrições na dívida ativa, dirimindo dúvidas de servidores e contribuintes, além de interpretar a legislação e jurisprudência aplicáveis ao caso.

Isso pois, o envolvimento das procuradorias municipais se faz necessário em razão dos preceitos do Estado Democrático de Direito, uma vez que, ao mesmo passo em foram criadas as obrigações de arrecadar aos cofres públicos, também foram instituídas garantias aos contribuintes, que além de assegurar as liberdades individuais reconhecidas pelos direitos fundamentais, encapa-se de um viés político-econômico para fins de assegurar a justiça fiscal.

Neste diapasão, o Estado já nasce com demarcações tributárias constitucionalmente definidas, o que além de trazer segurança para a coletividade (quanto aos limites de intervenção pública em sua propriedade privada), legitimam a atividade arrecadatória, participando a Advocacia Pública como uma mantenedora da ordem jurídica.²⁸⁴

Trazendo a presente situação para ordenamento jurídico brasileiro, o sistema tributário nacional tem sua base prevista na Constituição Federal de 1988, onde, dentre outras questões, preceitua-se as competências de cada ente federado na instituição de seus respectivos tributos. De igual sorte, limita-se a atuação estatal em certas matérias, predispondo que elas apenas poderão ser tratadas por meio de lei complementar. Não obstante, são expressamente indicadas as margens em que o Estado poderá transitar ao fazer uso do seu poder de tributar. Saliente-se que o próprio texto normativo indica que além das garantias (limitações estatais) ali previstas e outorgadas ao contribuinte, são assegurados os demais direitos que não aqueles elencados, formando um verdadeiro sistema aberto de preceitos fundamentais.²⁸⁵

Acrescente-se que as finanças estatais compõem as ferramentas à disposição da Administração Pública para fins de captação de recursos materiais e, com eles, atingir o objetivo de realizar as despesas públicas. Tornando-se cogente que, desde a definição da política pública (em seu ciclo existencial) e a decisão de empregar recursos públicos em sua realização, devem ser fundamentados na concretização do interesse público, sejam elas relacionadas a temas que envolvam direitos fundamentais ou até mesmo do funcionamento da máquina estatal posta à disposição do uso e interesse social.²⁸⁶

Percebe-se que, de um lado se encontra o Estado, com o seu dever constitucional de prestar serviços e assistências aos seus cidadãos (políticas públicas) e, com isto, conseqüentemente, traz a necessidade de arrecadação aos cofres públicos proveniente da atividade fiscal. Do outro lado, encontra-se o contribuinte, como sujeito de direitos fundamentais, que tem no texto constitucional garantias de que os entes políticos, ao realizarem esta tributação, não irão agir de modo arbitrário ou desproporcional, indo além dos limites previstos na Constituição Federal. Ou seja, têm-se um sistema de atuação bem delineado.

Quanto à necessidade arrecadatória, face a obrigatoriedade de realizar prestações sociais, faz-se de necessária ordem trazer à baila o posicionamento de Mendes e Branco:

²⁸⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 537.

²⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 jul. 2021.

²⁸⁶ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 149-150.

A gestão fiscal responsável encontra, **portanto, na tributação o principal instrumento para o financiamento do Estado**. E foi esse o instrumento adotado primordialmente para o financiamento do Estado brasileiro na Constituição de 1988. Essa constatação revela a importância assumida pela tributação no Estado moderno.

O Estado brasileiro baseia-se em receitas tributárias. Um texto constitucional como o nosso, pródigo na concessão de direitos sociais e na promessa de prestações estatais aos cidadãos, deve oferecer ao Estado instrumentos suficientes para que possa fazer frente às inevitáveis despesas que a efetivação dos direitos sociais requer. O tributo é esse instrumento.

Considera-se, portanto, a existência de um dever fundamental de pagar impostos, tal como proposto por José Casalta Nabais. No caso da Constituição Federal de 1988, **tal dever viria expresso no § 1º do art. 145, da Constituição**, em que se lê: “§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”. Sob esse marco constitucional, parece possível partir da colmatação da lacuna inicial relativa à explicitação de **um óbvio dever fundamental de pagar impostos** à superação da lacuna ainda mais grave consistente em haver-se obscurecido o imperativo de equidade e isonomia na distribuição dos ônus da tributação. (Grifo nosso).²⁸⁷

Nesse excerto, torna-se clara que a fonte financeira do Estado é a exação tributária, por meio da qual são arrecadados os valores necessários para a consecução das atividades e deveres do Poder Público. Do outro lado da balança, aparece a figura do contribuinte, que, enquanto sujeito de direitos perante o Poder Público, possui garantias de que o Estado não realizará cobranças além dos que é legalmente permitido, porém, acaba se tornando também um sujeito de deveres perante a Administração Pública, particularizados na teoria doutrinária de existência de uma obrigação constitucional de pagar os referidos impostos.

Explica Nabais:

Com efeito, um estado, para cumprir as suas tarefas, tem de socorrer-se de recursos ou meios a exigir dos seus cidadãos, constituindo justamente o imposto esses meios ou instrumentos de realização das tarefas estaduais. Por isso a tributação não constitui, em si mesma, um objetivo (isto é, um objetivo originário ou primário) do estado, mas sim o meio que possibilita a este cumprir os seus objetivos (originários ou primários), actualmente consubstanciados em tarefas de estado de direito e tarefas de estado social, ou seja, em tarefas do estado de direito social.²⁸⁸

²⁸⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 2.076

²⁸⁸ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão

Percebe-se que, quando o autor pretende estabelecer a ideal de dever fundamental, especialmente ao hábito de pagar impostos, ele retrata a existência de um vínculo entre a atividade de levar dinheiro aos cofres públicos com o interesses coletivos, não havendo espaço para as perquirições individuais ligadas aos direitos fundamentais que não tenham cunho social. E ainda, argumenta que o supedâneo de que essas obrigações são indispensáveis, convalida-se no sentido de que, apenas com o efetivo cumprimento das imposições tributárias é que o Estado terá os meios necessários para que possa adimplir com o seu papel perante a sociedade.²⁸⁹

Afere-se, por consequência, que ao mesmo tempo em que o indivíduo é detentor do direito (fundamental) de receber do Estado as prestações positivas (por meio de políticas sociais), além de ser assegurado que o Estado não intervirá de forma desarrazoada e ilimitada em seu patrimônio por meio da tributação, o dever primordial de pagar impostos caminha lado a lado, ao passo que, o Estado depende da sua função arrecadatória para realizar atividades e atender às demandas sociais, o cidadão deve, obrigatoriamente, observar o seu dever de recolher aos cofres públicos os impostos devidos, pois se trata de atividade socialmente necessária.

Nesse contexto apresentado, em que se destacam contrapontos fiscais nos deveres e obrigações dos sujeitos da relação tributária, surgem as políticas públicas de cunho fiscal, cujo objetivo agrega não só oportunizar que os contribuintes regularizem suas pendências junto aos entes políticos, mas também fomentar a atividade do indivíduo em recolher valores aos cofres públicos (dever fundamental de pagar tributos) e com isto, possibilitar que o Estado continue prestando os serviços públicos necessários para atender aos anseios e direitos sociais (saúde, educação e outros).

Uma das formas que os entes políticos encontraram para fomentar a arrecadação de erário são os programas de regularização fiscal (também chamados de “REFIS”), que por muitas vezes concedem o perdão (descontos) de juros e multas, fazendo com que o valor do débito fiscal seja reduzido, além de oportunizar o seu parcelamento. Ressalte-se, entretanto, que cada Município poderá instituir essa política pública de acordo com as suas peculiaridades, o que inviabiliza estudo aprofundado sobre as diretrizes gerais que possam abranjir todos os benefícios fiscais no país.

A título de exemplo da eficácia dessas políticas fiscais, cita-se o caso do Município de Caxias do Sul, que no ano de 2021 ao lançar o seu “Programa de Recuperação Fiscal” teve por

constitucional do estado fiscal contemporâneo. 2012. 739 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. p. 185.

²⁸⁹ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. 2012. 739 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. P. 186-187.

êxito arrecadar aproximadamente R\$ 5 milhões em um período de 30 dias. Na ocasião, foi oportunizado aos contribuintes que estivessem em mora, o pagamento de seus débitos com a redução de 90% a 100% no valor atinente aos juros e à mora, bem como possibilitou o parcelamento dos débitos em até 40 vezes para pessoas naturais ou ainda em até 96 vezes para pessoas jurídicas com débitos superiores a R\$ 300 mil.²⁹⁰

Na mesma toada, o Município de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia, em programa de REFIS, realizado pela Prefeitura Municipal e executado pela Procuradoria-Geral, formalizou, no exercício de 2021, mais de 17,6 mil parcelamentos, oferecendo descontos de até 100% sobre os juros e as multas, admitindo-se o parcelamento em até 60 meses. A referida política pública abrangeu os créditos municipais inscritos ou não na dívida ativa, sendo contabilizada a negociação de mais de R\$ 54 milhões.²⁹¹

A efetividade das ações realizadas é factível, como pode ser visto em excerto retirado do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO, elencado a quantidade de atendimentos e valores renegociados apenas no primeiro dia da regularização fiscal realizada em 2019:

Somente nesse 1º dia do Refis Municipal 2019, a Prefeitura de Porto Velho, por meio da Procuradoria Geral do Município (PGM), conseguiu renegociar quase R\$ 300 mil em débitos atrasados. No total, foram 142 atendimentos e 219 parcelamentos, o equivalente a R\$ 283.899,29 em dívidas renegociadas.

Nesta segunda-feira (7/10), o público atendeu ao chamamento da gestão municipal, conforme foi determinado pelo prefeito Hildon Chaves e lotou a sala de atendimento da PGM em busca de renegociar seus débitos. As dívidas podem ser parceladas em até 36 vezes e com até 100% de desconto de juros e multas.²⁹²

Essas políticas públicas de natureza fiscal se mostram muito eficientes, pois concede-se a oportunidade ao contribuintes regularizarem sua situação pela via administrativa, tornando a atividade de recuperação dos créditos municipais vencidos, mais célere e menos

²⁹⁰ MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. **REFIS arrecada R\$ 5 milhões nos primeiros 30 dias**: programa garante redução de até 100% em juros e multas nas negociações para liquidação de débitos municipais.2021. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2021/06/refis-arrecada-5-milhoes-nos-primeiros-30-dias>. Acesso em: 15 jul. 2021.

²⁹¹ MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. **Refis Municipal possibilitou negociação de R\$ 54 milhões de dívidas em Porto Velho**. 2022. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/33829/balanco-2021-refis-municipal-possibilitou-negociacao-de-r-54-milhoes-de-dividas-em-porto-velho>. Acesso em: 06 jul. 2022.

²⁹² MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. **Prefeitura parcela quase R\$ 300 mil no 1º dia de renegociação de dívidas**. 2019. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/26312/refis-2019-prefeitura-parcela-quase-r-300-mil-no-1o-dia-de-renegociacao-de-dividas>. Acesso em: 06 jul. 2022.

onerosa, tanto para os Municípios, quanto para os contribuintes, que por diversas vezes além do débito principal, também arcará com as verbas sucumbenciais em razão de eventual cobrança judicial.

Assente-se, contudo, que os programas de regularidade fiscal nem sempre são o suficiente para garantir a arrecadação dos valores devidos. Nesse contexto, as Procuradorias Jurídicas, em prol do interesse público, promovem ações de execução fiscal para fins de recuperar os valores inadimplidos (inscritos em dívida ativa).

Esses procedimentos se mostram necessários para que se possa viabilizar o ingresso de valores nos cofres públicos para financiar as políticas e direitos sociais previstos na agenda de governo ou na própria Constituição, além de assegurar que todos, pelo menos a maior parcela possível, arcarão como financiamento dos serviços públicos postos à disposição (promovendo-se o princípio da impessoalidade).

Sobre o tema, esclarece Campos e Júnior (2017) que:

Nesse cenário, a importância da figura do Procurador Municipal se torna clara, vez que é responsabilidade sua lembrar a população de seu dever, e agir em nome da sociedade na busca pela justiça. Ser Procurador significa, nesse sentido, ser instrumento do povo, para o povo, tanto quanto um vereador ou prefeito. Mais que isso, ser Procurador Municipal é ser, ao mesmo tempo que advogado público, um agente político transformador da sociedade, orientando a administração na observância dos princípios de Direito.

Além disso, compete à sua função agir no resgate dos valores devidos ao erário, garantindo à administração a arrecadação dos fundos necessários para a manutenção da máquina estatal, conscientizando também a população de sua parcela devida na promoção do Estado Social.

Para isso, o Procurador conta com o auxílio de diversos órgãos especializados e prerrogativas garantidas pela própria legislação para maior eficácia de suas atividades, visando a máxima celeridade das Execuções, almejando resgatar a maior parcela possível da Dívida Ativa.²⁹³

Como exemplo da eficácia da atuação da Advocacia Pública Municipal nesse seguimento, traz-se ao relevo notícia sobre atuação da Procuradoria Municipal de Recife/PE, a saber:

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ligada à Procuradoria-Geral do Município, conseguiu mais um resultado recorde com a arrecadação municipal no primeiro semestre de 2022 e que poderão ser revertidos em

²⁹³ CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; FREITAS JÚNIOR, Alberes José Quintana de. Procuradoria Fiscal do Município do Recife: um estudo sobre sua organização, estrutura e funcionamento. **Revista de Direito da Cidade**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 313-341, 31 jan. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2017.25241>. p. 336.

investimentos públicos, como a ampliação da rede municipal de ensino, de saúde, dentre outras obras. Através de cobrança judicial e extrajudicial dos devedores de tributos, só no primeiro semestre deste ano, R\$ 82,7 milhões foram arrecadados, 29% superior que o mesmo período do ano passado, quando foram arrecadados R\$ 64,1 milhões.²⁹⁴

Demonstra-se a importância das Procuradorias Jurídicas quanto à concretização das políticas públicas escolhidas pelo gestor estatal, especialmente no que concerne à defesa judicial e extrajudicial dos interesses públicos defendidos pelo Município, bem como do controle de juridicidade dos atos praticados no âmbito administrativo. Ademais, denota-se, pelos casos supracitados, a sua essencialidade nas questões fiscais, especialmente no âmbito dos programas de regularidade fiscal e cobrança dos créditos inadimplidos.

Outrossim, em que pese o dever fundamental de recolher os tributos aos cofres públicos, por muitas vezes o Estado se vê com altos índices de inadimplência dos créditos devidamente constituídos e não pagos. Momento em que, por meio das ações de execução fiscal, os advogados municipais assumem a função de recuperação destes valores, trazendo condições materiais para que o ente político concretize novas ações estatais a fim de dirimir problemas e demandas socialmente evidenciadas, buscando garantir que o financiamento estatal se estenda a maior parcela social possível, em razão do dever coletivo de promover as contraprestações necessárias para a realização dos direitos fundamentais presentes no Estado Democrático de Direito.

²⁹⁴ MUNICÍPIO DE RECIFE. PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Prefeitura do Recife recupera mais de R\$ 82 milhões em créditos da Dívida Ativa Tributária em 2022**. 2022. Disponível em: <https://pgm.recife.pe.gov.br/prefeitura-do-recife-recupera-mais-de-r-82-milhoes-em-creditos-da-divida-ativa-tributaria-em-2022>. Acesso em: 22 ago. 2022.

5 CONCLUSÕES

As diretrizes primordiais deste trabalho eram identificar como a Advocacia Pública Municipal influencia na efetivação de direitos sociais. Para tanto, foi proposta a análise das características globais, que são inerentes à instituição, independentemente do ente público ao qual estejam vinculadas. Essa ótica generalista se fez necessária em razão da inexistência de normatização geral da carreira, o que permite que cada Município, dentro das margens constitucionais, defina como o seu órgão de representação jurídica é constituído, caso opte por sua criação.

Nesse mesmo cenário, foi tratado sobre a função de manutenção dos ideais da Justiça, conforme preceitua a Magna Carta. Esse atributo torna a Advocacia Pública uma das instituições responsável por conservar o equilíbrio das relações sociais e do Poder Público, o que constitui um dos preceitos do Estado Democrático de Direito, especialmente quanto à garantia dos princípios fundamentais, aplicados objetiva ou subjetivamente.

Não obstante, assim como todo órgão de controle estatal, as procuradorias estão submetidas a limites funcionais. O que significa que o causídico não pode atuar completamente sem amarras, uma vez que, sendo um servidor destinado a promover a defesa jurídica do seu Município, deve, além das normas constitucionais e infraconstitucionais, observar os interesses do ente federado, zelando para que ele esteja de acordo com a vontade pública.

Contudo, em que pese as teorias que defendem a inviabilidade de inserção das procuradorias municipais no texto da Constituição Federal, o que permite o provimento dos cargos por diversos meios, além do concurso público, é possível destacar as atribuições que podem advir dessa ausência normativa. Isto pois, ao se permitir que o gestor político tenha grande comando e influência sobre o servidor responsável por realizar um dos controles administrativos, macula-se a finalidade da fiscalização em razão de não haver garantias que o agente, cujo vínculo com o Poder Público é precário (temporário), manifestar-se-á em contraposição àquele que detém a competência de manter ou não o seu vínculo funcional com o Município.

Essa falta de previsão normativa engendra, inevitavelmente, incertezas jurídicas. Como debatido, ao passo que o Supremo Tribunal Federal entende não haver obrigatoriedade dos Municípios constituírem órgão de Advocacia Pública por servidores concursados (por falta de previsão constitucional), foram destacadas situações em que Tribunais (de Contas e de Justiça) apresentaram posições diversas, as quais se fundamentam que as atividades exercidas pelos

procuradores municipais são, eminentemente, típicas de Estado, por conseguinte, não se amoldando à possibilidade de provimento por cargos em comissão.

Ato contínuo, foi destacado o ciclo das políticas públicas e como os procuradores municipais participam na formulação das ações estatais, tanto em questões de adequação administrativa às normas legais, concretizando a vigilância prévia jurídica, como também por meio da defesa judicial do ente federado. Oportunamente, foram apresentadas singularidades dos principais meios processuais disponíveis à Advocacia Pública, quais sejam: ação civil pública, ação popular e a ação por improbidade administrativa.

De igual sorte, os meios adequados de resolução dos conflitos se apresentaram como alternativa a ser adotada pela Administração Pública, por intermédio do seu órgão de representação jurídica, para dirimir o problema da judicialização excessiva de políticas, além de se mostrarem meios aptos reduzir os custos provenientes de um litígio no Judiciário. Inclusive, as modalidades de autocomposição dos conflitos constituem uma forma de política pública destinada a promover a cultura da consensualidade, agilizar a satisfação das demandas sociais, dando maior transparência pública e aproximando a população da realidade material do seu Município.

O capítulo final teve por objetivo trazer casos reais em que as atuações dos procuradores municipais foram de alta relevância, destacando tanto situações com potencial de engendrar efeitos negativos, como também circunstâncias em que o mister dos advogados públicos garantiu ou concretizou direitos sociais e a defesa do Estado.

Os casos destacados, em que mais foram verificados potenciais efeitos negativos, são relacionados às licitações e contratações diretas promovidas pelos Municípios. São situações que podem ocasionar desconfiâncias sociais, seja pela existência de indícios de fraude ao caráter competitivo dos certames, como também relativos a potenciais negligências no dever de fiscalização jurídica prévia dos atos administrativos atinentes às contratações realizadas. As principais sequelas que podem advir da má execução das competências da assessoria jurídica são verificadas pelo superfaturamento das contratações que desfalcam os cofres públicos, inadequação dos serviços contratados e consequente ineficácia das políticas sociais postas em execução.

Noutra seara, as procuradorias municipais também se mostram como um órgão fomentador de resultados socialmente positivos. Isso se verifica pelos casos apresentados, nos quais direitos e necessidades públicas foram asseguradas por meio do envolvimento da Advocacia Pública.

Nos cinco casos enfatizados, buscou-se destacar situações que demonstrassem a diversidade de configurações que os procuradores municipais podem utilizar para dirimir os conflitos e mitigar os obstáculos existentes na relação do Estado com o seu administrado, correlacionando-os com os respectivos direitos sociais que buscavam defender ou com a necessidade social que se pretendia solucionar.

Sinteticamente, buscou-se demonstrar os motivos pelos quais as procuradorias municipais são necessárias no sistema democrático de direitos. Não só por defender os interesses jurídicos do ente público, mas também por estar diretamente vinculada à adequação do Estado às diretrizes constitucionais, princípios públicos e garantias fundamentais. A ausência normativa na Magna Carta não poderia ser utilizada como fundamento para que as autoridades políticas se eximam de criarem o órgão representação jurídica. As atividades típicas de Estado não se mostram compatíveis com a contratação de servidores em caráter precário, uma vez que não são outorgadas as prerrogativas necessárias para garantir um trabalho efetivamente eficiente.

As possibilidades futuras se mostram promissoras, a inclusão das procuradorias municipais no rol constitucional da Advocacia Pública (Projeto de Emenda Constitucional nº 17/2012), permitirá a resolução de algumas das divergências que foram ressaltadas neste trabalho. Ademais, fomentará a existência de um controle jurídico interno mais eficaz, acobertando os causídicos estatais com as garantias necessárias para coibir os abusos e perseguições das autoridades políticas.

REFERÊNCIAS

A FOLHA. **Com operação em torres, investigada associação criminosa que fraudava licitações na área de saneamento**. 2022. Disponível em: <https://afolhatorres.com.br/com-operacao-em-torres-investigada-associacao-criminosa-que-fraudava-licitacoes-na-area-de-saneamento/>. Acesso em: 30 set. 2022.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ALFONSIN. **Justiça proíbe uso de agrotóxico em fazenda de Nova Santa Rita**. 2021. Disponível em: <https://alfonsin.com.br/justia-probe-uso-de-agrotxico-em-fazenda-de-nova-santa-rita/>. Acesso em: 04 maio 2022.

ARAÚJO, Dienifer de Souza; RAMMÊ, Rogério Santos. O licenciamento ambiental municipal: instrumento de concretização do direito/dever fundamental ao meio ambiente. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, n. 32, p. 183-231, dez. 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Orgs.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Jus Podivm, 2017.

BARBOSA, Ione Maria Moreira Dias. O papel do Procurador em face da ordem jurídica municipal. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, p. 215-230, dez. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 31, n. 1, p. 1-7, set. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 20 maio 2021.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. São Paulo: Unesp, 2015. Organização: Marco Revelli; tradução: Marco Aurélio Nogueira.

BRASIL DE FATO. **MST luta por justiça após um ano do início das derivas de agrotóxico em Nova Santa Rita (RS)**. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2022/03/04/mst-luta-por-justica-apos-um-ano-do-inicio-das-derivadas-de-agrotoxico-em-nova-santa-rita-rs>. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Poder Judiciário. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. 331 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.292, de 26 de março de 2020.** Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto-10292-2020.htm>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Justiça Federal Seção Judiciária de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 1066131-83.2021.4.01.3800. Belo Horizonte, MG, 07 de julho de 2022. Belo Horizonte, 07 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, 25 out. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília, DF, 29 jun. 1965.

BRASIL. **Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei Nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 02 jun. 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF, 04 jul. 1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil.** Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011. 181 p. Disponível em: <http://www.sinprofaz.org.br/pdfs/diagnostico-advocacia-publica.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2012, de 13 de abril de 2012.** Altera o art. 132 da Constituição Federal. Brasília, DF, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em: 18 jul. 2021

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.509.586. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 18 de maio de 2018. Brasília. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1710145&num_registro=201500194906&data=20180518&formato=PDF. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.532.783. Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. Brasília, 29 set. 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201501172722. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 7043. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 7042. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266370>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agr. Reg. em Mandado de Segurança nº 35.196. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 12 de novembro de 2019. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751913839#:~:text=Attribuir%20a%20responsabilidade%20solid%C3%A1ria%20ao,ao%20funcionamento%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.&text=Trata%2Dse%20de%20uma%20forma,determinado%20ato%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica..> Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agr. Reg. no Recurso Extraordinário Com Agravo nº 1.165.456. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344875895&ext=.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 279. Brasília, DF, 03 de novembro de 2021. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425193>. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.073-3. Brasília, DF, 06 de novembro de 2002. Brasília, 31 out. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86081>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2019. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750595051>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 893.694. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF de 2016. Brasília, 21 out. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12029958>. Acesso em: 03 set. 2021

BRASIL. **Painel de Grandes Litigantes**. 2022. Elaborado por: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 01 set. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Coord.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDERÓN AI, POLTRONIERI H, BORGES RM. Apud: ROJO, Jeferson Roberto *et al.* Políticas de Estado ou Políticas de Governo? Uma Análise sobre as Políticas Públicas de Corrida de Rua em Curitiba-PR. **Journal Of Physical Education**, [s. l], v. 30, n. 0, p. 1-10, ago. 2018.

CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. As políticas públicas e as Instituições Jurídicas: a extrajudicialidade como alternativa para a efetividade dos direitos sociais. **JAM Jurídica**, Salvador, set. 2013.

CAMPOS, Hélio Silvío Ourém; FREITAS JÚNIOR, Alberes José Quintana de. **Procuradoria Fiscal do Município do Recife**: um estudo sobre sua organização, estrutura e funcionamento. Revista de Direito da Cidade, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 313-341, 31 jan. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2017.25241>.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução: Ellen Gracie Northfleet.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Aldemário Araújo. **Advocacia de Estado versus Advocacia de Governo**. Disponível em: <https://unafe.jusbrasil.com.br/noticias/2142280/artigo-advocacia-de-estado-versus-advocacia-de-governo>. Acesso em: 6 abr. 2022

CICCO, Claudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

COCCARO FILHO, Celso Augusto. Responsabilidade do Advogado Público. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo**, SP, v. 1, n. 0, p. 43-70, dez. 2009. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/4%20RESPONSABILIDADE%20DO%20ADVOGADO.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2022.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. **Poluição ainda desafia Lagoa da Pampulha**. 2020. Disponível em: <https://cbhvelhas.org.br/noticias-internas/poluicao-ainda-desafia-lagoa-da-pampulha/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

CORBELLINI FILHO, Hélio. **Percepção da advocacia pública federal sobre a dicotomia advocacia de estado X advocacia de governo**. 2020. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2020.

CORREIO DO POVO. **Operação contra fraude em licitações prende empresários e procuradora de Torres**. 2022. Disponível em:

<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADcia/oper%C3%A7%C3%A3o-contra-fraude-em-licita%C3%A7%C3%B5es-prende-empres%C3%A1rios-e-procuradora-de-torres-1.880931>. Acesso em: 25 set. 2022.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Relevância da Advocacia Pública nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Direito Municipal** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 14, n. 48, abr./jun. 2013. Disponível em:

<<http://dspace/xmlui/bitstream/item/7376/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 out. 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle Compartilhado da Administração da Justiça. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 1-24, jun. 2005. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=21. Acesso em: 20 set. 2021.

DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade Administrativa em Matéria de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Cap. 4. p. 130-170.

DIDIER JUNIOR, Fredie Souza; ZANETI JUNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coords.). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Jus Podivm, 2017.

DINIZ, Cláudio Smirne. Advocacia Pública nos Municípios: essencialidade ao controle interno e necessidade de estruturação da carreira. In: GUARAGNI, Fabio André. **Ministério Público: prevenção, modelos de atuação e a tutela dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

DUTRA, Raphael Vasconcelos. As Procuraturas Municipais na Constituição da República e a Necessidade de Aperfeiçoamento do Texto Constitucional. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FEDERAÇÃO GOIANA DE MUNICÍPIOS. **PEC 17/2012**: institui a carreira de procurador nos municípios brasileiros. Institui a carreira de procurador nos municípios brasileiros. 2019. Elaborada por: Haroldo Soares Naves (Presidente). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8880142&ts=1630422454595&disposition=inline>. Acesso em: 02 maio 2022.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2018

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas ações coletivas. In: ZANETI JUNIOR, Hermes (Coord.). **Processo Coletivo**. Salvador: Jus Podivm, 2016.

GERSHON, Débora *et al.* **Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Ibam/Des, 2005.

GZH. **Subprocuradora de Torres e cinco empresários são indiciados por suspeita de fraudes em licitações**. 2022. Elaborada por: Cid Martins. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/09/subprocuradora-de-torres-e-cinco-empresarios-sao-indiciados-por-suspeita-de-fraudes-em-licitacoes-cl8g3olin0049016ub8e6pzz5.html>. Acesso em: 29 set. 2022.

GZH. **Subprocuradora do município de Torres e três empresários são presos por suspeita de fraudes em licitações**. 2022. Elaborada por: Cid Martins. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2022/08/subprocuradora-do-municipio-de-torres-e-tres-empresarios-sao-presos-por-suspeita-de-fraudes-em-licitacoes-cl7g87p38002m018fn3t8cqsq.html>. Acesso em: 21 set. 2022

HOWLET, Michael *et al.* **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISUANI, Fernando. Las capacidades estatales. In: BARCO, Carlos Alza (ed.). **Gestão Pública: balance y perspectivas**. Lima: Fondo Editorial, 2012. Cap. 1, p. 32.

JOTA. **Porto Alegre será primeira capital a ter mediação na área tributária**. 2022. Elaborado por: Mariana Ribas. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/porto-alegre-sera-primeira-capital-a-ter-mediacao-na-area-tributaria-24022022>. Acesso em: 06 ago. 2022.

LAGOA DA PAMPULHA. **Sobre a Lagoa da Pampulha**. Disponível em: <https://www.lagoadapampulha.com.br/sobre-a-lagoa-da-pampulha/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MADUREIRA, Claudio Penedo. A Instituição de Procuradorias Municipais como Imposição Constitucional. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Cap. 1.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Aspectos Controvertidos da Advocacia Pública. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 8, p. 63-85, mar. 2019

MASSA, Patrícia Helena. O papel do advogado público na Administração democrática e no controle de legalidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, p. 115-123. Dez. 1997.

MATTOS, Rodrigo Gerent. **Independência funcional do advogado público federal na constituição da república federativa do Brasil em uma advocacia de estado atenta aos direitos dos cidadãos**. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Advocacia Pública e Direito Coletivo à Probidade Administrativa: análise do julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 1.165.456/SE. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 7-18, ago. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENDONÇA, Melissa Alves Paiva; CARDOSO, Luciano Lucas. **Das Funções Essenciais à Justiça**. *Factu Jurídica*, [s. l.], v. 6, n. 6, p. 65-80, ago. 2007.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Licitação: passado, presente e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**, Belo Horizonte, v. 14, n. 0, p. 41-49, fev. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORAES, Ricardo Quartim de. Análise dos Pareceres Jurídicos sob a Perspectiva dos Elementos do Ato Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, v. 38, p. 1-14, jun. 2014. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=699>. Acesso em: 04 maio 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Pampulha + Limpa**: PBH lança plano para acabar com lançamento de esgoto na lagoa. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pampulha-limpa-pbh-lana-plano-para-acabar-com-lancamento-de-esgoto-na-lagoa#:~:text=A1%C3%A9m%20da%20polui%C3%A7%C3%A3o%20do%20espelho,F%C3%B3sforo%2C%20em%20lagos%20e%20reservat%C3%B3rios>. Acesso em: 08 ago. 2022.

MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. **REFIS arrecada R\$ 5 milhões nos primeiros 30 dias**: programa garante redução de até 100% em juros e multas nas negociações para liquidação de débitos municipais. Programa garante redução de até 100% em juros e multas nas negociações para liquidação de débitos municipais. 2021. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2021/06/refis-arrecada-5-milhoes-nos-primeiros-30-dias>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MUNICÍPIO DE DIADEMA. PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Prefeitura realiza orientação jurídica para famílias de baixa renda**. 2021. Disponível em: <http://www.diadema.sp.gov.br/26769-prefeitura-realiza-orientacao-juridica-para-familias-de-baixa-renda?highlight=WyJhc3Npc3RlbnNpYSIsImp1cmkkaWNhliwiYXNzaXN0XHUwMGVhbWNPYSBqdXJcdTAwZWZRkaWNhIl0=>. Acesso em: 05 set. 2022.

MUNICÍPIO DE DIADEMA. PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **STF reconhece importância do atendimento da Assistência Judiciária**. 2021. Elaborada por: Renata Nascimento. Disponível em: <http://www.diadema.sp.gov.br/covid/27261-stf-reconhece-importancia-do-atendimento-da-assistencia->

judiciaria?highlight=WyJhc3Npc3RlbnNpYSIsImp1cmlkaWNhIiwiYXNzaXN0XHUwMGVhbmNpYSBqdXJcdTAwZWRkaWNhIIO=. Acesso em: 05 set. 2022.

MUNICÍPIO DE ESTEIO (Município). **Lei nº 6.618, de 20 de julho de 2017**. Esteio, RS, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2017/661/6618/lei-ordinaria-n-6618-2017-altera-dispositivos-da-lei-6460-de-14-de-dezembro-de-2016-que-dispoe-sobre-a-estruturacao-dos-cargos-de-provimento-em-comissao-do-municipio-extingue-altera-e-fixa-atribuicoes-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 maio 2022.

MUNICÍPIO DE ESTEIO. PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO. **Assistência Jurídica Gratuita prestou 1,2 mil atendimentos no último ano**. 2021. Disponível em: https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18060:assistencia-juridica-gratuita-prestou-1-2-mil-atendimentos-no-ultimo-ano&catid=26&Itemid=203. Acesso em: 13 maio 2022.

MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. **Prefeitura parcela quase R\$ 300 mil no 1º dia de renegociação de dívidas**. 2019. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/26312/refis-2019-prefeitura-parcela-quase-r-300-mil-no-1o-dia-de-renegociacao-de-dividas>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. **Refis Municipal possibilitou negociação de R\$ 54 milhões de dívidas em Porto Velho**. 2022. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/33829/balanco-2021-refis-municipal-possibilitou-negociacao-de-r-54-milhoes-de-dividas-em-porto-velho>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MUNICÍPIO DE RECIFE. PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Prefeitura do Recife recupera mais de R\$ 82 milhões em créditos da Dívida Ativa Tributária em 2022**. 2022. Disponível em: <https://pgm.recife.pe.gov.br/prefeitura-do-recife-recupera-mais-de-r-82-milhoes-em-creditos-da-divida-ativa-tributaria-em-2022>. Acesso em: 22 ago. 2022.

MUNICÍPIO DE SERTÃO SANTANA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃO SANTANA. **Portal da Transparência**. 2022. Disponível em: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-139/con_servidoreserefetivos.faces. Acesso em: 28 ago. 2022.

MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. **O controle judicial e o papel das funções essenciais à Jutisça para a efetivação das políticas públicas**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontífca Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. 2012. 739 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

NERY, Cristiane da Costa. A constitucionalização da carreira do procurador municipal: função essencial e típica de Estado. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Advocacia Pública e políticas públicas. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 12, p. 1141-1150, dez. 2016. Disponível em: <https://www5.trf5.jus.br/documento/?arquivo=Advocacia+Publica+e+politicas+publicas.pdf&tipo=p2603>. Acesso em: 03 ago. 2021.

NOVA SANTA RITA/RS (Município). **Lei Municipal nº 1.680, de 30 de julho de 2021**. INSTITUI A POLÍTICA ESTRATÉGICA DE PROTEÇÃO DE TERRITÓRIOS PRODUTIVOS SENSÍVEIS E AGROECOLÓGICOS PARA MITIGAR O IMPACTO DE AGROTÓXICOS NO MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA-RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/nova-santa-rita/lei-ordinaria/2021/168/1680/lei-ordinaria-n-1680-2021-institui-a-politica-estrategica-de-protecao-de-territorios-produtivos-sensiveis-e-agroecologicos-para-mitigar-o-impacto-de-agrotoxicos-no-municipio-de-nova-santa-rita?q=agrot%C3%B3xico>. Acesso em: 08 jun. 2022.

NÚCLEO AMIGOS DA TERRA/BRASIL. **Queremos Justiça!**: deriva de pulverização aérea com agrotóxico em plantio orgânico em assentamento em Nova Santa Rita (RS) completa 1 ano. 2022. Disponível em: <http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/2022/03/03/queremos-justica-deriva-de-pulverizacao-aerea-com-agrotoxico-em-plantio-organico-em-assentamento-em-nova-santa-rita-rs-completa-1-ano/>. Acesso em: 04 jun. 2022.

OLIVEIRA, Evelyn Lucas de *et al.* As Funções Essenciais à Justiça. **Revista do Curso de Direito da Faculdade Campo Limpo Paulista**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 97-100, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na administração pública. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 382-400, 6 out. 2021.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PAIXÃO, Dionysio. **A fonte constitucional do procuratório municipal**. Manaus, fev. 2011. Disponível em: <https://pgm.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2011/02/A-FONTE-CONSTITUCIONAL-DO-PROCURAT%C3%93RIO-MUNICIPAL-DIONYSIO-PAIX%C3%83O-.docx>. Acesso em: 24 ago. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Acórdão nº 769. **Plenário Virtual**: Sessão Ordinária Virtual nº 5. Curitiba, 15 abr. 2021. Disponível em: https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Informativos/2021/TCE-PR_comissionados.pdf. Acesso em: 02 set. 2022

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Pareceres jurídicos em licitações devem ser expedidos por servidores concursados**. 2022. Autor: Diretoria de Comunicação Social. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/pareceres-juridicos-em-licitacoes-devem-ser-expedidos-por-servidores-concursados/9881/N>. Acesso em: 02 set. 2022.

PEREIRA, José Matias. O processo de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia: a implementação de políticas públicas e seus efeitos sobre o meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 134, jun. 1997.

PERNAMBUCO (Estado). **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989**. Recife, PE, Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. A Advocacia Pública como função essencial à justiça. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>>. Acesso em: 02 de novembro de 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Advocacia Pública. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 1, jul. 1995. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/cejur/biblioteca/index.php?p=252318#. Acesso em: 05 nov. 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PORTO ALEGRE (Município). **Lei Municipal nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016**. INSTITUI A CENTRAL DE CONCILIAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Porto Alegre, RS, 27 jan. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2016/1201/12003/lei-ordinaria-n-12003-2016-institui-a-central-de-conciliacao-e-da-outras-providencias?q=12003%2F16>. Acesso em: 05 jun. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAVERAMA. **Abertura Concurso nº 001/2019**. 2019. Disponível em: <https://paverama.rs.gov.br/concurso/visualizar/id/2067/?edital-014-2019.html>. Acesso em: 05 set. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAVERAMA. **Pessoal**: folha de pagamento. Folha de Pagamento. 2022. Disponível em: <https://paverama.multi24h.com.br/multi24/sistemas/transparencia/?secao=dinamico&id=157&menupai=3896&subid=3901>. Acesso em: 29 ago. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAVERAMA. **Remuneração por Cargos**. Disponível em: <https://paverama.rs.gov.br/pagina/id/1003/?remuneracao-por-cargos.html>. Acesso em: 29 ago. 2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Do Estado Liberal ao Estado Contemporâneo notas sobre os processos de exaustão dos modelos políticos e da ordem jurídica. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, S/L, v. 36, n. 0, p. 135-161, set. 2001.

REALE, José Roberto. Autonomia das Procuradorias Municipais: uma conquista da sociedade. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 111-118, jul. 2014.

RIBEIRO, Júlio de Melo. **Advocacia de Estado e de governo na consultoria jurídica**. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-set-13/julio-melo-ribeiroadvocacia-estado-advocacia-governo-consultoria-juridica>. Acesso em: 09 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **04 Informe Epidemiológico**: novo coronavírus 2019-nCoV. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2020, a. Disponível em: <https://coronavirus.rs.gov.br/informe-epidemiologico>. Acesso em: 01 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Constituição Estadual, de 03 de outubro de 1989**. Porto Alegre, RS, Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 23 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 5000290-89.2015.8.21.0018. 2015. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=018&comarca=&numero_processo=50002908920158210018&numero_processo_desktop=50002908920158210018&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&uf_OAB=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 25 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70076460302. Porto Alegre, RS. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70076460302&site=ementario>. Acesso em: 25 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Acórdão nº 70084803121. Arguição de Inconstitucionalidade. Porto Alegre, RS, 06 de maio de 2022. Porto Alegre, 06 maio 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tj-rs-declara-inconstitucionalidade.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 5149607-60.2021.8.21.7000. Porto Alegre, Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=51496076020218217000&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 05 jun. 2022

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 5019354-08.2021.8.21.0008. Canoas, 01 dez. 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_movimentos.php?entrancia=1&comarca=canoas&num_processo=50193540820218210008&code=9032&nomecomarca=Canoas&orgao=2%BA%20Ju%EDzo%20da%203%AA%20Vara%20C%EDvel%20da%20Comarca%20de%20Canoas. Acesso em: 07 jun. 2022.

RODRIGUES, Daniel Pagliusi. **A Advocacia Pública e o Estado Social**. In: XLI CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DF, 2015, Brasília. **Artigo**. Brasília: 2015. Disponível em: http://www.sindiproesp.org.br/pdf/A_Advocacia_Publica_e_o_Estado_Social.pdf. Acesso em: 05 de maio de 2022.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo, 1998.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Estado de Direito**: conceito e características. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, v. 2, p. 593-608, maio 2011.

SANT'ANNA, Lara Freire Bezerra de. O panorama da judicialização das políticas públicas e seus reflexos na esfera democrática. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 30, agosto, 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-30-AGO-2012-LARA-BEZERRA.pdf>. Acesso em: 01 de maio 2022.

SANTANA, Jair Eduardo. Responsabilidade do Parecerista em Procedimentos Licitatórios. **AMAGIS Jurídica**: Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 131-138, jun. 2009. Disponível em: <https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/240/207>. Acesso em: 05 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989**. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 24 jul. 2021.

SAPUCAIA DO SUL (Município). **Decreto nº 4.177, de 10 de setembro de 2015**. Sapucaia do Sul, RS, 10 set. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sapucaia-do-sul/decreto/2015/418/4177/decreto-n-4177-2015-regulamenta-o-servico-de-assistencia-judiciaria-gratuita?q=Defensoria>. Acesso em: 04 maio 2022.

SAPUCAIA DO SUL (Município). **Lei nº 3.617, de 17 de dezembro de 2014**. Sapucaia do Sul, RS, 17 dez. 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sapucaia-do-sul/lei-ordinaria/2014/361/3617/lei-ordinaria-n-3617-2014-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio>. Acesso em: 04 maio 2022.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Seção IX: da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2461-2462.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018. APESC Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. Dialogando com a administração pública: a mediação e a conciliação como formas de alcançar o interesse público. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 32, n. 33, p. 143-151, dez. 2020.

SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. Meios alternativos de resolução de conflitos: conciliação dos processos judiciais pelo poder público. a experiência de porto alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, p. 169-178, dez. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEMER, Marcelo. **Os Paradoxos da Justiça**: judiciário e política no brasil. São Paulo: Contracorrente, 2021.

SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. **Advocacia das Políticas Públicas**: uma

proposta de identidade para a advocacia pública. 2020. 246 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em :https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29042021-193519/publico/1428732_Tese_

SERTÃO SANTANA (Município). **Lei nº 1.427, de 19 dez. 2017**. Cria a Procuradoria-Geral do Município. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sertao-santana/lei-ordinaria/2017/143/1427/lei-ordinaria-n-1427-2017-cria-a-procuradoria-geral-do-municipio?q=Procurador>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. O controle da legalidade diante da remoção e da inamovibilidade dos advogados públicos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 35, p. 143-154, jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/396/r139-12.pdf?sequence=4>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SILVEIRA, Carlos Eduardo da. O papel do Procurador-Geral Adjunto do Município de Porto Alegre na gestão de pessoas e no desenvolvimento das políticas públicas municipais. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 26, p. 135-177, dez. 2011.

SILVEIRA, José Júnior Alves da. A nova Administração Pública e o Papel da Advocacia Pública. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 4, n. 1, p. 01-18, 30 abr. 2021. Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br>.

SOUSA, Guilherme Carvalho e. **Nem todo município suporta uma procuradoria**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-12/guilherme-carvalho-nem-todo-municipio-suporta-procuradoria2#:~:text=N%C3%A3o%20existe%20a%20m%C3%ADnima%20possibilidade,que%20justifique%20a%20exist%C3%A2ncia%20do>. Acesso em: 15 jul. 2021

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA, Luciane Moessa de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 1, n. 0,

p. 141-174, 1 out. 2008. Revista de Direito Administrativo and Constitucional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v8i34.688>.

SOUZA, Robson Soares de. A Simetria Orgânica Aplicável à Advocacia Pública como Meio de Efetivação de Direitos Fundamentais. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TERCEIRO, Levi Martins de Melo; MELO, Auricelia do Nascimento. Advocacia pública no estado de direito: a necessidade de uma Advocacia de Estado e não de Governo. In: MELO, Auricelia do Nascimento; MELO, Gillian Santana de Carvalho Mendes (org.). **Direito Constitucional em foco: artigos da especialização UESPI**. Porto Alegre: Fi, 2019. Cap. 5. p. 93-112

THRONIECKE, Wellington Borges. Advocacia Pública Municipal: inconstitucionalidade e excepcionalidade da contratação por licitação ou inexigibilidade de licitação. In: TAVARES, Gustavo Machado *et al* (org.). **A Obrigatoriedade Constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TIMMERS, Luciane Favaretto. A Atuação da Central de Conciliação do Município de Porto Alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 31, p. 147-168, dez. 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os Impactos da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa na Advocacia Pública**. p. 1-16, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2022/03/os-impactos-da-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-na-advocacia-publica.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Procurador Municipal: teto de remuneração - inteligência do art. 37, inc. xi, da constituição federal. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do *et al* (org.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. O papel da Advocacia Pública Federal na Concepção e Implementação de Políticas Públicas. **Revista Digital Constituição e Garantias de Direitos**, S.L, v. 11, n. 2, p. 43-59, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15962>. Acesso em: 07 set. 2021.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Caráus; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a**

construção de um Estado de justiça: estudo em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009.