



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**HUMBERTO BAYMA AUGUSTO**

**AS PROCURADORIAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS E DE RUPTURA COM O ESTADO PATRIMONIALISTA**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2018**

HUMBERTO BAYMA AUGUSTO

AS PROCURADORIAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS E DE RUPTURA COM O ESTADO PATRIMONIALISTA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof<sup>a</sup> Dra. Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

FORTALEZA – CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Augusto, Humberto Bayma.

As procuradorias municipais como instrumento de controle de políticas públicas e de ruptura com o estado patrimonialista [recurso eletrônico] / Humberto Bayma Augusto. - 2018.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 107 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2018.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

1. Advocacia pública. 2. Procuradorias municipais. 3. Controle da atividade administrativa. 4. Políticas públicas. 5. Patrimonialismo. I. Título.

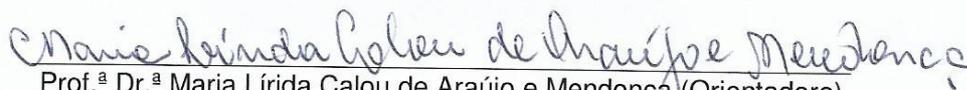
HUMBERTO BAYMA AUGUSTO

AS PROCURADORIAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE RUPTURA COM O ESTADO  
PATRIMONIALISTA

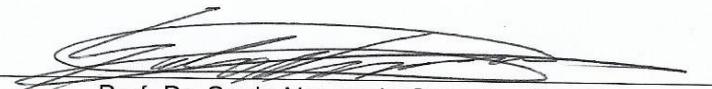
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 27/08/2018

BANCA EXAMINADORA

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
Prof. Dr. Francisco Lisboa Rodrigues  
Faculdades Cearenses – FAC

  
Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida  
Centro Universitário Católica de Quixadá - UNICATÓLICA

A minha esposa, Carolina Licarião Barreto Venâncio, pelo amor, carinho, apoio, incentivo e compreensão, e por irradiar luz, confiança, força e felicidade a minha vida.

Aos meus pais, Eduardo Augusto de Oliveira e Maria Célia Bayma Augusto, que destinaram suas vidas à realização dos meus sonhos.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela conclusão de mais essa etapa.

Aos meus pais, Eduardo Augusto de Oliveira e Maria Célia Bayma Augusto, por sempre acreditarem em minhas escolhas, pela dedicação e carinho, e por não medirem esforços quanto a minha educação.

A minha esposa, Carolina Licarião Barreto Venâncio, por estar sempre ao meu lado, pelo amor, paciência, compreensão, resiliência, apoio, ajuda e dedicação em todas as etapas da minha vida.

A minha orientadora, professora Dr.<sup>a</sup> Maria Lírida Calou de Araújo, pela atenção e disposição oferecidas durante a construção deste trabalho.

Aos professores Francisco Rodrigues Lisboa e Saulo Nunes de Carvalho Almeida, pela disponibilidade e contribuição como parte da banca examinadora desta dissertação.

Aos colegas de trabalho, Procuradores Municipais Rafael Alencar Xavier e Jacques Henrique Gomes da Silva, pela assistência, colaboração, constante intercâmbio de informações, referências e sugestões para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu primo irmão, Sebastião Franco Bayma Neto, pela presteza e solidariedade que lhe são peculiares, quando das traduções de idiomas necessárias para concretização desta vitória.

A todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste curso de Mestrado.

“Um passo à frente e você não está mais no mesmo lugar”.

(Chico Science & Nação Zumbi)

## RESUMO

A lacuna existente nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal de 1988, quanto à omissão das procuradorias municipais, na Seção II do Capítulo IV, relativo à Advocacia Pública, fundamentou a tese da não observância da regra do concurso público para o provimento dos cargos da respectiva carreira. Tal interpretação mostrou-se incompatível com o texto constitucional, pois viola a obrigatoriedade de concurso público (art. 37, inciso II), o princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*) e a concepção de república. A situação agravou-se em virtude do modelo patrimonialista, incrustado nos municípios interioranos, onde ocorreu a total invasão da esfera pública pelos interesses privados, com a dominação e centralização do poder em lideranças tradicionais, onde os cargos públicos eram tratados como propriedade pessoal do chefe do Executivo. A predominância desse sistema acabou por inviabilizar o controle e a continuidade das políticas públicas locais, sendo o interesse público primário relegado a segundo plano, junto com a desvalorização dos direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Esta dissertação tem como objetivo principal analisar a importância do provimento dos cargos de procuradores municipais por meio de concurso público, bem como seu reflexo no controle das políticas públicas e com o fim do patrimonialismo dentro do órgão. Nesse sentido, foi utilizada uma metodologia qualitativa, voltada para uma pesquisa bibliográfica e documental, onde as hipóteses se desenvolveram por via de um estudo dissertativo. Esta investigação mostra que a Advocacia Pública Municipal, constituída por membros efetivos, avança para uma estrutura burocrática que acaba com o patrimonialismo dentro da instituição, mitigando descontinuidade administrativa, mediante controle interno sobre as políticas públicas, na busca do interesse público primário, dos direitos fundamentais e da cidadania.

**Palavras-chave:** Advocacia pública. Procuradorias municipais. Controle da atividade administrativa. Políticas públicas. Patrimonialismo.

## ABSTRACT

The existing gap in articles 131 and 132 of the 1988 Federal Constitution, regarding the omission of the municipal attorneys in Section II of Chapter IV, relative to Public advocacy, based the thesis due to the non observance of a public exam regulation for the positions of municipal attorneys career. Such interpretation revealed its incompatibly with the constitutional text, therefore it violates obligatoriness of public exams (art. 37, section II), impersonality principals (art. 37, caput) and the conception of republic. This situation is aggravated due to a patrimonialist model, embedded in provincial cities, where a total invasion of the public sector over private interests occurred, with the domination and centralization of power in traditional leaderships, and public office positions were treated as personal property the head of the Executive. This system's dominance made the local public politics control and its continuity unsustainable, turning the primary public interest relegated to a second plain, and the depreciation of the basic rights and the dignity of the human being. This dissertation has as main objective to analyze the importance of provisions for public attorney positions through public exam, as well as its consequence in the control of public politics and the end of the patrimonialist models. A qualitative methodology, applying a documentary and bibliographical research and where the hypothesis developed through a dissertation study. This investigation shows that the Municipal Public Advocacy, consisted by effective members, advances to a bureaucratic structure that ends with the patrimonialist model of the institution, mitigating administrative discontinuity, by means of an internal control over public politics, in the search of primary public interest, basic rights and citizenship.

**Keywords:** Public advocacy. Municipal attorneys. Administrative activity control. Public politics. Patrimonialism.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ANADEP	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos
ANAPE	Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal
ANPM	Associação Nacional dos Procuradores Municipais
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
APACEFOR	Associação dos Procuradores da Administração Centralizada de Fortaleza
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CESA	Centro de Estudos Sociais Aplicados
CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CPC	Código de Processo Civil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
ESMEC	Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará
FONAP	Fórum Nacional da Advocacia Pública
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PSV	Proposta de Súmula Vinculante
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCM-CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
UECE	Universidade Estadual do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE DOS CONCEITOS E DAS CATEGORIAS QUE COMPÕE O TÍTULO DA PESQUISA.....</b>	<b>18</b>
2.1	ADVOCACIA PÚBLICA E PROCURADORIAS MUNICIPAIS.....	18
2.2	CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.....	26
2.4	PATRIMONIALISMO.....	30
<b>3</b>	<b>O INTERESSE PÚBLICO E SUA CORRELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS E COM A ADVOCACIA DE ESTADO.....</b>	<b>35</b>
3.1	INTERESSE PÚBLICO E CIDADANIA.....	36
3.2	O INTERESSE PÚBLICO E SUAS SUBDIVISÕES.....	39
3.3	ADVOCACIA DE ESTADO X ADVOCACIA DE GOVERNO, E SUA CORRELAÇÃO COM O INTERESSE PÚBLICO.....	42
<b>4</b>	<b>CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>51</b>
4.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	52
4.2	O CONCURSO PÚBLICO COM INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
4.3	A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA DE GOVERNO COMO FERRAMENTA INDISPENSÁVEL PARA A MANUTENÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.....	57
4.4	DIFERENÇAS ENTRE ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, E SUAS CORRELAÇÕES COM A CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
4.5	A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS COMO MECANISMO DE CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
<b>5</b>	<b>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A OMISSÃO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS NO ROL DO ART. 132.....</b>	<b>69</b>
5.1	AUSÊNCIA DE UM ÓRGÃO DE REPRESENTAÇÃO CLASSISTA DE ENVERGADURA NACIONAL.....	71
5.2	DEBATES RELATIVOS À ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NOS	

	ANAIS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988.....	74
5.3	O PATRIMONIALISMO COM CAUSA DA OMISSÃO CONSTITUCIONAL E COMO ENTRAVE NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 17/2012.....	78
6	<b>CONCLUSÃO</b> .....	86
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	92
	<b>APÊNDICES</b> .....	105
	APÊNDICE A – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DEPOIMENTO.....	106
	APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DEPOIMENTO.....	107

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se desenvolve a partir do seguinte título: “As procuradorias municipais como instrumento de controle de políticas públicas e de ruptura com o Estado patrimonialista”. Nesse viés, o estudo prossegue tendo como tema principal a questão da Advocacia Pública Municipal, órgão da Administração Pública, como ator no rompimento com o modelo patrimonialista até os dias atuais na instituição, bem como no conseqüente controle e fiscalização das políticas públicas de competência local, previstas nos arts. 23 e 30 da Constituição Federal de 1988.

O estudo em epígrafe se insere como matéria de grande relevância, pois se entrelaça a outros inúmeros enunciados constantes no texto insculpido no rol dos direitos e garantias previstos na Constituição de 1988, tendo como exemplos o Estado democrático de direito, o republicanismo, a implementação e efetivação de direitos fundamentais e os princípios da administração pública. Essas matérias se interligam substancialmente com as questões fulcrais desta pesquisa, quais sejam: advocacia pública municipal e políticas públicas.

Outrossim, a importância da criação de procuradorias municipais instituídas por leis, a investidura de seus membros por meio de concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 37, inciso II, da Norma Constitucional, onde se proporciona o cumprimento do postulado da supremacia da Constituição, e a busca incessante pelo interesse público primário e da continuidade dos serviços públicos, justificando-se, assim, a escolha do presente tema.

O modelo patrimonialista, enraizado visceralmente na administração pública municipal, é um obstáculo para a realização das políticas públicas locais estabelecidas no texto constitucional e no ordenamento jurídico, em virtude da invasão da esfera pública pelos interesses peculiares ao domínio privado. Do mesmo modo, tal concepção encontra guarida na confusão proposital na conceituação do termo “república”. Inicialmente entendida em sua raiz etimológica como “coisa pública”, na casuística instaurada nos municípios brasileiros, ocorre sua total descontextualização, sendo definida deturpadamente como “coisa de ninguém”.

Essa distorção paradigmática reflete em toda a estrutura administrativa local. O cânone do concurso público, insculpido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, é desrespeitado costumeiramente, inexistindo nesses entes federativos

um *staff* burocrático escalonado, capaz de manter perene a atividade administrativa, a continuidade do serviço e das políticas públicas e sociais locais.

O alicerce básico, qual seja o material humano especializado, tracejado em um quadro de servidores concursados e efetivos, praticamente inexistente nos municípios interioranos de menor porte. Essa realidade é latente, não somente nos cargos públicos subalternos e pouco relevantes, mas também nas carreiras superiores e nos cargos de alto escalão da Administração Pública Municipal. Poucos são os municípios brasileiros que detêm em sua estrutura organizacional, procuradores efetivos advindos de concursos públicos de provas e títulos.

Toda essa problematização ainda é agravada pela lacuna existente no rol dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal. Tais dispositivos ao tratarem da Advocacia-Geral da União (AGU), das procuradorias estaduais e do Distrito Federal, e sua forma republicana de provimento de cargos por meio de concurso público, sequer fazem menção ao órgão representante da advocacia pública municipal.

No atual contexto de amadurecimento das conquistas dos ideais democráticos, da implementação dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira de 1988, do combate à corrupção, além da valorização das instituições que fortalecem a República Federativa do Brasil, verifica-se como matéria de ordem do dia a constitucionalização e obrigatoriedade da carreira de procurador no município, bem como seu provimento por meio de concurso público.

Tal fato é basilar, pois essa será a última carreira jurídica a ser constitucionalizada, e isso acontecendo, respaldará a instituição e o ente municipal na luta pela implementação e efetivação dos direitos fundamentais e das competências constitucionais relativa aos municípios no que tange às políticas públicas.

Na mesma toada, aproveitando o momento oportuno, com a constitucionalização e a expressa obrigatoriedade de todos os municípios brasileiros constituírem procuradorias municipais, por meio de concurso público, quem sairá como vencedor não será a carreira em si, mas todos os munícipes e a sociedade brasileira comum todo, pois terão uma instituição com autonomia e independência para realizar o controle interno, para lutar pelos ideais democráticos e republicanos, sem amarras com a gestão municipal e principalmente na luta pela fiscalização, controle, planejamento e formatação de políticas públicas que coadunem com suas

competências constitucionalmente instituídas e com os direitos fundamentais elencados no art. 5º da Constituição Federal.

A constitucionalização da carreira jurídica apontada acabará com o patrimonialismo (problema crucial do estudo), dentro do órgão encarregado pela advocacia pública municipal. Com a concretização da mencionada proposta, o ente federativo municipal, finalmente, terá uma estrutura burocrática especializada para realização do controle interno dentro de sua administração pública.

Para o perfeito desenvolvimento da dissertação, sempre na busca de seus objetivos, as hipóteses foram desenvolvidas e investigadas por meio de estudo dissertativo e uma perspectiva metodológica relacionada à pesquisa e ao procedimento técnico definido como bibliográfico e documental, com um aprofundamento no exame de livros, obras, monografias, planos, projetos, programas, artigos científicos, periódicos, resenhas, diários oficiais estatais, produções legislativas e judiciais relacionadas e pertinentes ao tema central da pesquisa.

Também é utilizada a pesquisa de publicações em jornais, impressos e *online*, anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, sites especializados, documentos estatais, entrevistas concedidas, depoimentos e demais informações relativas ao estudo.

No que concerne à forma de abordagem do problema, o citado trabalho, utiliza uma metodologia qualitativa, com uma pesquisa subjetiva, buscando descrever significados que são socialmente construídos, havendo maior preocupação com o aprofundamento do tema. Diante desse panorama e segundo a utilização dos resultados, a natureza da pesquisa é definida como básica ou pura, ocasionando, assim, novos conhecimentos, que poderão ser utilizados por outros pesquisadores dentro da academia e por diferentes atores na busca pelo controle, fiscalização e implementação e continuidade das políticas públicas, bem como pelo estudo das questões relativas à advocacia pública municipal e à constitucionalização da carreira.

Diante da necessidade da instituição de procuradorias municipais compostas por quadros efetivos que orientem os gestores municipais para o perfeito e eficiente controle de políticas públicas inerentes a este ente federativo, a oportuna dissertação responderá aos seguintes questionamentos sobre o aludido tema: Qual é a importância das procuradorias municipais no controle das políticas públicas? Por

que há necessidade de uma procuradoria concursada para a realização desse controle das políticas públicas? Quais são as políticas públicas que devem ser exercidas em âmbito municipal? Qual é a forma de atuação de uma procuradoria municipal no controle, planejamento e execução de uma política pública? Qual é a forma de controle dos atos administrativos das procuradorias municipais na realização de políticas públicas?

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é descritiva, retratando e confrontando fatos, natureza, características, causas, motivos, circunstâncias, razões, problemas e relações com outros acontecimentos, e transcorre de maneira exploratória, cingindo-se a definir escopos, buscando maiores informações acerca do tema analisado.

Ademais, esta dissertação tem como objetivo principal investigar a importância da criação das procuradorias municipais, compostas por cargos efetivos, providos por meio de concurso público, assim como seu papel de ator na atividade de controle e fiscalização das políticas públicas inerentes a esse ente federativo, de acordo com suas competências, que estão definidas na Constituição Federal de 1988.

Os objetivos específicos desta pesquisa são: examinar quanto à relevância da consultoria jurídica, exercida por uma procuradoria municipal concursada, quando no controle e fiscalização das políticas públicas; identificar os problemas existentes nos municípios brasileiros que ainda não implementaram uma procuradoria municipal de carreira por meio de concurso público; diferenciar os conceitos de interesse público primário, secundário e terciário, bem como de Advocacia de Gestão e Advocacia Pública; verificar a importância de um assessoramento de qualidade, realizado por procuradores concursados, quando da feitura de projetos de lei e de outros atos normativos de competência do chefe do Executivo, norteando os respectivos instrumentos como vetores de implementação de políticas públicas locais; e analisar a necessidade de instituição de procuradorias municipais por cargos efetivos, no que tange ao controle de legalidade e de constitucionalidade dos atos administrativos municipais, pautada sempre no princípio constitucional da eficiência, visando a evitar o desperdício de verbas na aplicação de políticas públicas ineficazes e ineficientes.

No que corresponde à investigação proposta, foi utilizado o método dialético, em virtude de todos os fatos e acontecimentos em exame estarem sempre

em perfeita consonância com o plano social, político e econômico do qual fazem parte.

Em face da problemática supramencionada, da relevância do tema, da importância do estudo e da investigação que se pretende desenvolver ao longo desta dissertação de conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, do Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), área de concentração em “Políticas Públicas”, linha de pesquisa n. 4: “Planejamento e Gestão de Políticas Públicas”, Objeto do Convênio TJCE-ESMEC-UECE, qualifica-se justificada a escolha do tema em epígrafe pelas razões acima definidas e expostas.

Esta dissertação está dividida em seis seções, sendo a primeira esta introdução.

Na segunda seção, acontece o desdobramento e a análise de cada conceito e categoria que compõe o título da pesquisa. São exploradas as concepções relativas às procuradorias municipais e advocacia pública; o controle da atividade administrativa e das políticas públicas; as políticas públicas municipais; e o patrimonialismo. Também é identificada a importância de uma procuradoria municipal para a concretização do Estado democrático de direito e do interesse público primário, a forma de controle que será exercida por este órgão, as políticas públicas de competência municipal, o patrimonialismo arraigado nos municípios brasileiros e intrinsecamente entranhado na advocacia pública municipal, bem como o *modus operandi* e ciclo vicioso existente no provimento de tais funções naquelas localidades em que não há uma procuradoria, nem muito menos procuradores efetivos.

A terceira seção aborda o estudo detalhado concernente ao interesse público e sua correlação com as políticas públicas e com a Advocacia de Estado. Nela, são devidamente aprofundados os conceitos de interesse público primário, secundário e terciário, o bem protegido por cada um, e o real conteúdo a ser perseguidos pelo órgão da Advocacia Pública Municipal. Além disso, dissecam-se as divergências e controvérsias existentes entre a Advocacia de Estado e a Advocacia de Governo, e qual delas se mostrará mais adequada aos rumos perseguidos pelo Estado democrático de direito. Investiga-se, também, qual é o tipo de patrocínio que mais se aproxima ao tema conexo às políticas públicas e com os objetivos e fundamentos descritos nas Constituição Federal de 1988.

A quarta seção trata da continuidade dos serviços e das políticas públicas, sendo identificados os instrumentos capazes de mitigar a descontinuidade administrativa. A partir do ideal do concurso público, com a criação de uma carreira voltada à advocacia pública municipal, com procuradores efetivos, são desenvolvidos mecanismos atrelados a essas atribuições, onde há a participação destes servidores concursados na confecção de medidas voltadas à preservação da continuidade administrativa, tais como a realização de concurso público, instituição de normas relativas à transição democrática de governo, desenvolvimento de políticas públicas de Estado consolidadas na Lei Orgânica Municipal e em outros instrumentos normativos, e a criação de elementos voltados à autocomposição e resolução de conflitos.

Na quinta seção, diligencia-se sobre causas, motivos, razões e circunstâncias da lacuna existente quanto à advocacia pública municipal na Constituição Federal de 1988. Realiza-se, também, o estudo minucioso nos anais e outros documentos inerentes à Assembleia Constituinte de 1987-1988, relacionados com as procuradorias e com a advocacia pública municipal. São examinados conceitos de patrimonialismo e luta de classe correlacionados como possíveis causas da omissão constitucional, além da resistência de instituições classistas que atuam de maneira antagônica, defendendo a desnecessidade de realização de concurso público para os cargos de procuradores municipais, na tentativa de manutenção do *status quo* atual.

Na sexta e última seção, apresentam-se as considerações acerca do tema proposto, bem como sua importância para pesquisas futuras.

Ato contínuo, consoante estudo aborda aspectos primordiais, referente à consolidação das procuradorias municipais por meio de concurso público, bem como a sua constituição como mecanismo central de ruptura com o paradigma hegemônico do patrimonialismo dentro dos órgãos da Advocacia Pública instituídos pelos municípios. É, também, examinado o papel da instituição no controle interno, assim como sua importância para a fiscalização e continuidade das políticas públicas, sempre na busca pelo interesse público primário e pautado no respeito às normas e princípios constitucionais, à dignidade da pessoa humana, aos direitos fundamentais e ao Estado democrático de direito.

## 2 ANÁLISE DOS CONCEITOS E DAS CATEGORIAS QUE COMPÕE O TÍTULO DA PESQUISA

Para o perfeito desenvolvimento da pesquisa, necessário se faz a conceituação e a análise do conteúdo e dos elementos que compõe o título do presente trabalho acadêmico. Desta maneira, serão definidas a natureza jurídica e a teoria inerente a cada categoria, na seguinte ordem: procuradorias municipais e advocacia pública, controle do ato administrativo, políticas públicas e patrimonialismo.

### 2.1 ADVOCACIA PÚBLICA E PROCURADORIAS MUNICIPAIS

A advocacia pública consiste nas atividades de representação judicial e extrajudicial, bem como do exercício da consultoria, assessoria jurídica, administrativa e controle interno nas pessoas jurídicas de Direito Público, incluídas nesses termos, toda a administração pública direta, autárquica e fundacional da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Inicialmente, a advocacia pública tem sua origem no Ministério Público, pois somente com o texto constitucional de 1988 houve a divisão de atribuições entre o Ministério Público Federal e AGU, tendo a advocacia pública emergido a um *status* constitucional.

Saliente-se que, de acordo com a redação original da Constituição Federal de 1988, a Seção II do Capítulo IV do Título IV, que tinha como denominação o título “Da Advocacia-Geral da União”, onde no art. 131 e seus parágrafos, era definida a criação deste órgão federal. Logo em seguida, no art. 132, na mesma Seção, foram definidas as procuradorias estaduais e do Distrito Federal. Entende-se que o constituinte originário não prezou pela melhor técnica legislativa, pois tratou acerca de órgãos de esferas federativas distintas dentro da Seção qualificada de “Advocacia-Geral da União”, havendo uma desarmonia e uma contradição conceitual entre as instituições.

Com a Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 4 de junho de 1998, o título da Seção II do Capítulo IV foi alterado, passando a intitular-se de “Da Advocacia Pública”, redação mais condizente e adequada, em face das peculiaridades e diferenças estruturais dos órgãos ali elencados.

Em uma hermenêutica literal ou gramatical, constata-se que, com matriz constitucional, a Advocacia Pública se divide na AGU, órgão encarregado de representar judicialmente e extrajudicialmente a União, e as procuradorias estaduais e do Distrito Federal, incumbidas da representação judicial e consultoria jurídica dos respectivos entes. Frise-se que em ambas, os arts. 131 e 132 da CF/88 prescrevem a necessidade de realização de concurso público para o provimento das classes iniciais de suas carreiras.

Antes da constitucionalização da matéria em 1988, a legislação infraconstitucional já versava sobre a representação judicial dos entes estatais. O Código de Processo Civil (CPC) de 1939, em seu art. 87, indicava que a representação judicial da União e do Distrito Federal seria realizada por seus procuradores. A representação judicial dos Estados viria a ser feita por seus procuradores e advogados. Já os municípios poderiam ser representados em juízo por seus procuradores ou pelos seus prefeitos.

O CPC de 1973, conhecido por Código Buzaid, também discorreu sobre a temática da representação judicial das pessoas jurídicas de direito público. Os incisos I e II do art. 12 são praticamente idênticos às disposições previstas no CPC de 1939. Aqui, é deliberado que a União, os estados e o Distrito Federal serão representados em juízo por seus procuradores. Novamente, os municípios foram tratados de maneira secundária, cabendo a sua representação judicial aos seus prefeitos ou procuradores.

No que se refere ao CPC de 2015, este continuou a manter o velho entendimento pautado no CPC de 1973, apenas se adequando a Constituição no que diz respeito à AGU. Assim, dispõe a norma adjetiva em destaque:

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:  
I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;  
II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;  
III - o Município, por seu prefeito ou procurador; [...]. (BRASIL, 2015a, *online*).

A Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), menciona, em seu art. 3º, § 1º, que se sujeitam aos termos dessa norma os integrantes da AGU e as procuradorias e consultorias jurídicas dos estados, Distrito Federal e municípios.

Diante de uma interpretação sistemática, verifica-se que a advocacia pública brasileira se divide na AGU, procuradorias estaduais, municipais e do Distrito Federal. Diante disso, fazem-se necessárias algumas ponderações. Como já dito anteriormente, somente a AGU e as procuradorias estaduais e do Distrito Federal mantêm um *status* constitucional, com exclusividade de representação judicial descrita no CPC/2015 e obrigatoriedade de realização de concurso público para o provimento de seus cargos e carreiras (arts. 131 e 132 da CF/88).

Quanto às procuradorias municipais, restam várias incógnitas e somente uma certeza. Dúvidas não perduram acerca da integração do respectivo órgão como componente da Advocacia Pública brasileira. A carreira municipal, porém, por não ter sua estrutura lavrada no bojo da *Lex Mater*, acaba, de certo ponto, renegada, surgindo, assim, fortes discussões sobre a obrigatoriedade de sua representação judicial (já que podem, também, ser representados pelos prefeitos), bem como da necessidade de provimento de seus cargos por meio de concurso público.

Após um estudo minucioso da questão, pautado na doutrina moderna, que rompe com antigos dogmas autoritários, estabelecendo um novo movimento chamado de neoconstitucionalismo, que institucionalizou uma hermenêutica pautada em postulados interpretativos que preservam a força normativa e supremacia constitucional, nota-se que a melhor e mais adequada interpretação no caso concreto é aquela que impõe a obrigatoriedade de realização de concurso público para o provimento dos cargos de procuradores municipais, com base nos postulados da unidade e do efeito integrador, preservando, assim, a normatividade do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Com base na explanação feita, pode-se conceituar a procuradoria municipal, como sendo um órgão com função essencial e típica de Estado, provido obrigatoriamente por concurso público, responsável pela representação judicial, extrajudicial, controle interno, consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, tendo atribuições de Advocacia Pública e como competências o planejamento, coordenação, fiscalização e execução de toda a matéria jurídica relacionada com este respectivo ente público, buscando sempre a preservação do interesse público primário, do Estado democrático de direito e da Constituição Federal de 1988.

## 2.2 CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle da atividade administrativa é um tema relativamente novo, tendo destaque a partir da promulgação da Constituição de 1988. Antes deste marco constitucional, estava vigente no País um regime ditatorial, que desprestigiava o controle de seus atos, impedindo a fiscalização, a publicidade e a transparência de sua atividade.

Com a Constituição Federal de 1988, surgiram vários instrumentos de controle, todos instrumentalizados a partir do disposto no *caput* do art. 37, que define os mandamentos norteadores de toda administração pública, dividindo-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O controle da administração pública ocorrerá de inúmeras maneiras, podendo partir de dentro da própria estrutura orgânica, sendo denominado de Controle Interno ou Administrativo, além de sua realização por órgãos estranhos a sua organização, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como pelos Poderes Judiciário e Legislativo, também conhecido como Controle Externo.

Carvalho Filho (2006, p. 776) conceitua o controle da administração pública como “[...] o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder”. No entendimento de Montesquieu (2005, p. 166), “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.

O presente tópico se aterá ao estudo do controle interno da administração pública municipal, tendo como foco a procuradoria, órgão da Advocacia Pública brasileira, no exercício dessa função. De acordo com o subitem anterior, as procuradorias municipais são responsáveis pelo controle interno, consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, sempre na busca do interesse público primário.

O controle interno por assim dizer é inerente à atividade administrativa, analisando o cumprimento do princípio da legalidade, modernamente compreendido como princípio da juridicidade, em razão da vinculação da administração pública, não só a lei, mas a própria Constituição.

Frise-se que esse tipo de controle deve observar e se concatenar como o direito a uma boa administração pública, representando também um estímulo à ação

dos órgãos na busca do interesse público, verificando a proporção custo-benefício das atividades realizadas e a eficácia na resolução de problemas (MEDAUAR, 2015).

O princípio da legalidade/juridicidade voltado para a administração pública diferencia-se de sua faceta destinada ao direito privado. Enquanto na esfera privada o cidadão pode fazer tudo aquilo que não é proibido legalmente, na Administração Pública, o agente só pode realizar aquilo expressamente previsto na Constituição e na norma elencada no ordenamento jurídico pátrio. Esse controle pautado nesse princípio, pilar do Estado de Direito e da Administração Pública é conceituado de Controle de Legalidade ou de Juridicidade.

Desta maneira, é inegável a importância e a atuação das procuradorias municipais no controle interno da atuação administrativa que se exterioriza por meio dos atos administrativos e das políticas públicas, visando, sempre, a uma administração de excelência, evitando o mau uso da máquina e dos recursos públicos, preservando a continuidade da atividade administrativa e prevenindo o ajuizamento de novas demandas, bem como a judicialização dessas políticas.

Para que isso aconteça, é necessária, primeiramente, a criação de um órgão permanente dentro da estrutura burocrática da Administração Pública municipal, semelhante à AGU e as procuradorias estaduais e do Distrito Federal. Esse organismo será denominado de Procuradoria Geral do Município, devendo seus cargos efetivos de procuradores serem de provimento efetivo e providos por meio de concurso público, homenageando o art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Por óbvio que a simples criação deste órgão e o provimento de seus cargos por meio de concurso público não garantirão a excelência do controle, nem tampouco resolverão as mazelas existentes nos municípios brasileiros, porém será um grande avanço na estrutura municipal, rompendo com o patrimonialismo existente nas admissões precárias para a composição do respectivo órgão. Desse modo, a administração pública municipal evoluiria para a criação de uma estrutura burocrática, que, em seguida, poderia progredir para uma administração verdadeiramente gerencial, voltada para o planejamento estratégico e tracejada no princípio da eficiência, inserido do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, por via da EC n. 19/1998.

Percebe-se que a ideia aqui apontada corrobora diretamente com o art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal, que cuida da necessidade de o Poder Executivo criar um sistema de controle interno com o intuito de avaliar a execução dos programas e comprovar a legalidade dos atos, no que se refere à eficácia e à eficiência da gestão.

Como já afirmado anteriormente, o controle realizado por uma procuradoria municipal é o interno, preventivo, concomitante e superveniente ou corretivo dos atos administrativos. Esse controle é muito importante para o desenvolvimento das políticas públicas, pois estas se desenvolvem em ciclos, e em regra geral se expandem em etapas predefinidas, quais sejam: definição da agenda, formulação e escolha da política pública, implementação pelo ator competente e avaliação das políticas públicas escolhida pelo governante.

O agente público deve fazer certo as coisas certas. Antes de realizar qualquer gasto, o Estado deverá ter objetivos apropriados, para que possa se maximizar a utilização do recurso, devendo ter a clareza no direcionamento dos planos, para que, então, possa mensurar a efetividade, atendendo ao ordenamento jurídico (VELOSO, 2014).

A fiscalização durante o processo de formulação e escolha da política pública, realizado por uma procuradoria municipal, resguardará toda questão relativa ao custo-benefício, planejamento, metas, objetivos e a viabilidade de implantação da mesma, respeitando os parâmetros orçamentários vigentes evitando o desperdício, estando em perfeita consonância com os princípios da economicidade.

Esse tipo de atuação é conhecido como controle de eficácia, que tem como escopo um monitoramento sobre os resultados programados, evitando soluções absurdamente ineficientes que acabam por violar o interesse público e os princípios da administração pública (FURTADO, 2010).

Segundo a doutrina tradicional, esse controle de eficácia encontra-se relacionado com o controle de mérito, que é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado. O mérito do ato administrativo é valorado internamente na administração pública, “[...] para a prática, abstenção, modificação ou revogação dos atos de sua competência” (MEIRELLES, 2006, p. 667).

Como órgão consultivo, que assessora a Administração Pública Municipal, a procuradoria tem o viés de orientar a gestão pública na produção de

suas ações, resguardando sempre o cumprimento da Constituição, analisando os atos administrativos, exercendo sobre eles um controle de legalidade em sentido amplo, em virtude do patrimonialismo ser um eterno óbice à implementação das políticas públicas.

Esse controle interno, exercido dentro da Administração Pública, é denominado de poder de autotutela ou autocontrole, onde a própria administração detém a prerrogativa de rever seus próprios atos, quando estes tiverem máculas ou no momento que se tornarem inoportunos. Tanto é assim que a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, em seu art. 53, dispõe que “[...] a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos” (BRASIL, 1999, *online*).

Muito antes da positivação legal deste entendimento, o Supremo Tribunal Federal (STF) já o aplicava, tanto que editou tais enunciados nas Súmulas 346 e 473:

Súmula n. 346. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula n. 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A título meramente ilustrativo, vale mencionar que o Pretório Excelso já reconhecia a prerrogativa da Administração Pública atuar no controle interno de seus atos, anulando e revogando seus feitos, desde a edição da Súmula n. 6, que em seu enunciado, ponderava nos seguintes termos: a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário. Frise-se que respectivo enunciado se encontra em vigência desde 1963, porém tendo uma aplicação restrita apenas as anulações dos atos de aposentadoria (FURTADO, 2010).

A procuradoria municipal, por meio de sua função consultiva, opina sobre as questões jurídicas que lhe são apresentadas pelo chefe do Executivo e seu secretariado, fazendo o controle de legalidade, no sentido de anulação, revogação,

convalidação, saneamento, revisão, confirmação, sanatória ou conversão do ato administrativo, orientando o gestor público em suas decisões, com base nas regras e princípios previstos no ordenamento jurídico como um todo.

Ressalte-se que, na esteira desse raciocínio, foi editada em 25 de abril de 2018, a Lei n. 13.655, que inclui, no Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre a segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público. A respectiva norma trará grande impacto nas decisões administrativas relativas ao controle interno da Administração Pública, especificamente na prerrogativa do poder de autotutela, principalmente no que diz respeito ao controle dos atos e decisões administrativas.

Essa nova lei foi baseada nos estudos dos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, elaboradores do Projeto de Lei do Senado n. 349, de 2015, apresentado pelo Senador Antônio Anastasia, e tem como essência o princípio da segurança jurídica e da eficiência. Tal norma tornará o controle administrativo cada vez mais técnico, com a necessidade de uma motivação jurídica concreta e direta, quando da revisão dos atos e procedimentos administrativos, indicando as possíveis repercussões e consequências jurídicas da decisão que ensejará a autotutela administrativa, protegendo, sempre, o interesse público (arts. 20 e 21 da Lei n. 13.655/2018).

Para o cumprimento dos dispositivos elencados na referida norma, surge a necessidade de a Administração Pública Municipal investir em órgãos de controle interno, com um aparato burocrático visando ao suporte técnico, administrativo e jurídico ao chefe do Executivo. Assim, tal lei robustece a tese da necessidade de criação das procuradorias municipais como órgão de controle de legalidade dos atos administrativos, primando pela capacidade técnica jurídica qualificada, amoldando-se ao princípio da eficiência.

Desta feita, a procuradoria municipal exerce o controle dos atos da administração pública, sendo realizado interna, prévia, concomitante e supervenientemente, por intermédio de um controle de legalidade e de eficácia dos atos administrativos e das políticas públicas desenvolvidas, sempre na perspectiva da implantação de um modelo estratégico, que esteja apto a produzir seus efeitos respeitando as regras e os princípios administrativos, rompendo com o paradigma hegemônico do patrimonialismo, em nome do interesse público primário e da predominância das normas constitucionais.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

A categoria denominada de “Políticas públicas”, inserida no título do trabalho aqui desenvolvido, tem uma ligação umbilical com os temas relacionados com o Estado social, direitos prestacionais, direitos fundamentais e Estado democrático de direito.

Após o constitucionalismo liberal, que teve como marco as Constituições americana e francesa, que adotavam ideologicamente a consagração dos direitos fundamentais de primeira geração, alusivo à liberdade, garantindo a proteção dos indivíduos em face dos abusos estatais, rompendo com os paradigmas impostos pelo antigo regime, surgiu a necessidade de implementação de outros instrumentos que protegessem os cidadãos contra as desigualdades impostas pela Revolução Industrial e pelo Estado Liberal burguês.

O eterno dilema capital versus trabalho, a influência do pensamento marxista contido no Manifesto do Partido Comunista de 1848, a Revolução Bolchevique em 1917, fez com que o Estado burguês, na tentativa de administrar o capitalismo, abrisse mão de suas prerrogativas, concedendo direitos aos trabalhadores, sob pena de ser derrotado. Nesse contexto, nasce o Estado Social, com suas Constituições ideologicamente pautadas na socialdemocracia, valorizando os direitos fundamentais de segunda geração, tais como os direitos prestacionais, sociais, econômicos e culturais. O marco deste período, anterior à Primeira Guerra Mundial, são a Constituição mexicana de 1917, a Constituição russa de 1918 e a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a derrocada dos regimes autoritários na Itália de Benito Mussolini (Fascismo) e Alemanha de Adolf Hitler (Nazismo), surgem as Constituições ditas democráticas, onde são consagrados os valores da dignidade da pessoa humana, do Estado democrático de direito, dos direitos fundamentais, do direito a um meio ambiente equilibrado e do pluralismo em todas as suas formas. A Constituição de Bonn de 1949, na Alemanha democrática, simboliza o início dessa nova era do Direto Constitucional.

No Brasil, seguindo essa toada, veio a Constituição de 1988, fruto de uma intensa discussão ocorrida na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que rompe com um regime autoritário de mais de vinte anos, consolidando a constitucionalização de direitos e garantias que haviam sido abolidas,

restabelecendo os ideais democráticos do comando constitucional de 1946, incorporando em seu bojo os direitos sociais, econômicos e culturais, além de outras matérias antes relegadas a condição de normas infraconstitucionais, tendo a Dignidade da pessoa Humana como fundamento supremo.

Nesse sentido, constata-se que a Constituição republicana de 1988 é formada por inúmeras normas programáticas, tanto que em seu art. 3º, elenca seus objetivos, constituindo-se em uma Constituição dirigente, onde existem programas e metas a serem cumpridos, norteando os destinos do Estado brasileiro.

É justamente aqui que surge o ponto de convergência entre a categoria designada “Políticas públicas” e o direito constitucional. Por ser uma Constituição programática, dirigente, intervencionista, prestacional, tendo a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e o Estado democrático de direito como paradigmas, nasce a necessidade de o Estado brasileiro fazer valer os direitos e garantias e demais normas positivada na Constituição, sob pena de omissão constitucional.

Será, portanto, por meio das políticas públicas que o Estado dará concretude, eficácia e efetividade as normas constitucionais, aos direitos fundamentais, sociais, econômicos e culturais. Saliente-se, que consoante art. 5º, § 1º, da Constituição brasileira de 1988, os direitos e garantias fundamentais são revestidos de eficácia imediata.

O desenvolvimento passa necessariamente pelo bom desempenho do Estado na realização de políticas públicas exitosas, no sentido de fornecer, direta ou indiretamente, os bens indispensáveis ao cidadão. Esse avanço passa necessariamente pela capacidade de efetivação de direitos garantidos na Constituição Federal (VELOSO, 2014).

O conceito de políticas públicas orbita em inúmeros ramos do conhecimento. Inicialmente, trata-se de uma esfera relativa à ciência política, porém, cuida-se de um instituto interdisciplinar, que encontra guarida na Administração e também no Direito.

A ciência política tende a confundir o termo “política” com “governo”, relacionando as políticas públicas diretamente com as ações governamentais. Assim, segundo Rua (2014, p. 18), “[...] embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a se constituir uma política pública”. Essa concepção chega a receber críticas, por não oferecer meios de

distinção entre as atividades de governo. Assim, nem toda ação governamental pode ser considerada uma política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2012).

Em um contexto mais ligado às ciências jurídicas, pode-se dizer que “[...] as políticas públicas compreendem ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitam da ação estatal” (FONTE, 2015, p. 53). No entendimento de Duarte (2005, p. 407), as políticas públicas são “[...] posicionamentos governamentais relativos a assuntos de interesse público, que conduzem a procedimentos, atividades e instrumentos legais capazes de atender as necessidades da sociedade”.

Como já demonstrado na explanação acima delineada, o conceito de políticas públicas a ser observado na pesquisa será aquele voltado ao direito, tendo como parâmetros a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais, o Estado democrático de direito, bem como sua correlação com o ente federativo município e a necessária atuação das procuradorias municipais e seus procuradores como órgão controlador e fiscalizador, representante da advocacia pública, garantindo, a eficácia e eficiência na formulação e execução dessas políticas.

Ao município, ente federativo brasileiro, foi atribuído pela Constituição Federal de 1988 um rol de competências, tanto legislativas como comuns. Dentre tais competências, identifica-se uma grande quantidade de matérias relevantes a implantação de políticas públicas. Por isso, nesse momento, entende-se como necessária a presença de um procurador do município concursado, de carreira, que tenha isenção e compromisso com o regime democrático, pois aqui será de suma importância sua atuação por meio de consultoria e assessoria jurídica junto ao Poder Executivo, direcionando o prefeito, fazendo o controle de legalidade com base nos princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Carta de 1988, quando da construção e formatação do esboço do projeto que ensejará o delineamento da implementação da Política Pública ali pautada.

A competência comum do município, estabelecida no art. 23 da Constituição, é ampla, existindo em seu rol matérias de grande importância para os munícipes, o que acaba por exigir a execução de planos, programas e projetos para a concretização das referidas competências e a devida implantação da política pública adequada. Assim, é necessária a introdução de protocolos que sejam desenvolvidos com a participação da procuradoria municipal, com o intuito de se construir um planejamento orçamentário, otimizando recursos, evitando assim o

desperdício, bem como futuras demandas judiciais que venham atrasar o desenvolvimento da política pública proposta.

No que tange ao art. 30 da Constituição Republicana de 1988, observa-se a instituição das competências municipais legislativas e matérias, que também são de suma importância à comunidade local e ao desenvolvimento municipal, requerendo, aqui, a atuação da procuradoria municipal no que se refere à consultoria de redação e técnica legislativa, quando da elaboração dos projetos de lei de iniciativa do chefe do Executivo. Aqui, observa-se que tal função não pode ser atribuída a meros procuradores *ad hoc*, por se tratar de uma carreira de Estado que deve estar totalmente atenta com os anseios da população, orientando a gestão municipal a sempre navegar na busca da implementação de políticas públicas que condigam com o interesse público local, rompendo, assim, com as amarras impostas pelo pensamento das classes dominantes.

Nessa toada, averigua-se a latente imprescindibilidade de realização pelos municípios de inúmeras políticas públicas de interesse local voltada para saúde, educação, assistência, proteção das pessoas portadoras de deficiência, proteção do patrimônio cultural do município, proteção do meio ambiente, fomento da produção agropecuária, construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e saneamento básico, combate à miséria e à marginalização e política educacional no trânsito.

Por fim, considera-se de essencial relevância a concretude desses programas instituídos na Constituição de 1988 no que se refere à seara municipal. Assim, como as políticas públicas são as ações governamentais pautadas na efetivação dos direitos fundamentais e das demais normas previstas no arcabouço constitucional, por meio da edição de dispositivos normativos legais e infralegais, respeitando o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/88), nada mais justo que a participação de uma estrutura burocrática, com servidores especializados, no processo de elaboração, feitura, controle e fiscalização da execução dessas políticas, surgindo, assim, a necessidade de criação de uma procuradoria municipal, composta por servidores concursados, para que haja o rompimento com o sistema hegemônico dominante. Evidentemente que a instituição de tal órgão e a realização de concurso público não mudará a realidade vivida automaticamente, porém será o início da implantação de um modelo conforme o tracejado na Assembleia Constituinte de 1987-1988, que resultou na atual Constituição.

## 2.4 PATRIMONIALISMO

A questão do patrimonialismo está intimamente ligada à invasão da esfera pública pela esfera privada, e com a conseqüente deturpação do antigo conceito de *res publica*. A ascensão de valores e aspectos intrinsecamente correlacionados com a esfera privada passou a influenciar nas decisões de toda atividade política dentro da esfera pública. Relações de amizade, parentesco, questões econômicas e figuras relativas ao autoritarismo do chefe familiar passam a ditar os rumos da esfera pública em uma total subordinação desta a esfera privada.

A concepção das estruturas familiares é a grande responsável por essa invasão, já que o instituto denominado Família é o próprio embrião do futuro Estado Nacional. As famílias e suas propriedades privadas deram origem às estruturas tribais, que depois se desenvolveram em vilas, que evoluíram para as cidades-estados, e da união dessas cidades houve a consolidação do Estado Nação. A respeito do pensamento acima mencionado, ensina Arendt (2007):

A ascensão da administração caseira, de suas atividades, seus problemas e recursos organizacionais – do sombrio interior do lar para a luz da esfera pública não apenas diluiu a antiga divisão entre o privado e o político, mas também alterou o significado dos dois termos e a sua importância para a vida do indivíduo e do cidadão, a ponto de torná-los quase irreconhecíveis. (ARENDR,2007,p.47)

A inexistência de limites entre o público e o privado foi uma característica dos Estados absolutistas. Tanto foi assim, que os revolucionários franceses ao derrubarem o *ancien régime* instituíram a Constituição de 1791, e logo em seguida, em 1792, consolidaram a Primeira República Francesa, estabelecendo o fim da Monarquia absolutista no país. Ressalte-se que, o conceito de república origina-se da expressão latina *res publica*, ou seja, coisa pública, se contrapondo ao poder privado concentrado no monarca absolutista.

Nas sociedades tradicionais, “[...] predominava a administração pública patrimonial, caracterizada por uma forma de gestão dos negócios públicos como se estes fossem assuntos privados dos governantes” (COELHO, 2014, p. 15). À primeira vista, o tema “Patrimonialismo” pode ser entendido como uma matéria voltada apenas para a Sociologia, porém o respectivo tema ainda traz grande impacto na administração pública, por isso sua correlação com o Direito,

especificamente com o Constitucional e o Administrativo. Nesse sentido, explica Neiva (2015):

Começando pelo Direito Administrativo, os contornos atuais de tal ramo da Ciência Jurídica ganharam consistência e relevância na Idade Moderna, no contexto das repercussões das Revoluções Liberais-burguesas. Assim, envolve um conjunto de construções estruturadas [...] enquanto caminho de ruptura com o Estado Patrimonialista da Idade Média, tendo em Max Weber uma de suas fontes de inspiração.(NEIVA,2015,p.30)

Para Weber (2015), a categoria “Patrimonialismo” decorre da dominação tradicional. A esse tipo de dominação falta, sobretudo, a distinção entre a esfera privada e a pública (oficial). A administração e a coisa pública são tratadas como assunto puramente pessoal do senhor, sendo a propriedade e exercício do poder político parte integrante de seu patrimônio pessoal.

Nessa linha, a administração pública se confunde com o patrimônio pessoal da liderança tradicional, sendo toda estrutura administrativa preenchida por nomeações de funcionários da extrema confiança do líder, geralmente, familiares e servos que dependem financeiramente e emocionalmente do senhor.

Aqui, “[...] a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado e não de uma estrutura funcional a ser acionada para obtenção de fins heterônimos” (SCHWARTZMAN, 2015, p. 62).

Esse modelo estatal, apesar de aparentemente superado pelo Estado burocrático e pelo gerencial, ainda se faz presente na administração pública brasileira nos dias atuais, principalmente nos municípios interioranos. Em pleno ano de 2018, o *staff* administrativo brasileiro ainda não conseguiu romper com as amarras desse sistema.

A referida questão está presente desde a formação do estado brasileiro, tanto que foi objeto de pesquisa de inúmeros estudiosos. Sergio Buarque de Holanda, historiador com formação jurídica, editou em 1936 a obra “Raízes do Brasil”, que trata do patrimonialismo no processo de construção da sociedade brasileira. Pautado nas ideias de Max Weber, Holanda (2014) encontra base teórica para caracterizar o chamado “Homem Cordial”, que com base na cultura portuguesa, incorporará um confuso vínculo entre a esfera pública e a esfera privada.

Não era fácil aos detentores das funções públicas de responsabilidades compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do público e do privado.

Para o funcionário patrimonial, a gestão política é apresentada como objeto de seu interesse particular. A escolha dos homens que exerceram tais funções baseia-se muito mais na confiança pessoal do que nas capacidades técnicas. O “Homem Cordial”, hábil por natureza, deverá ter virtudes de generosidade e hospitalidade, sendo esta uma particularidade do caráter do povo brasileiro (HOLANDA, 2014).

Caio Prado Júnior, também jurista, com formação marxista, publicou, em 1942, o livro “A formação do Brasil Contemporâneo”. Na referida obra, a concepção de patrimonialismo no Brasil é formulada por via do modelo imposto pela colonização. Tudo gira em torno da questão econômica e do regime de produção. O autor entendia que a Coroa Portuguesa, em virtude da distância, não reunia condições de fixar sua autoridade aqui no Brasil. Na realidade era o Clã patriarcal que possuía força própria para se impor como autoridade, com base no grande domínio rural e na absorção da maior parcela da riqueza e hegemonia da produção. Era em torno desses senhores locais, ou seja, do proprietário de terra e de sua família, que a população se agrupava, já que eram o único centro existente, real e efetivo de poder. De uma simples unidade produtiva, a Família Patriarcal brasileira torna-se desde logo a célula orgânica de toda a sociedade colonial. O grande proprietário rural e sua família passam a ser toda a fonte de autoridade e de poder na colônia (PRADO JR., 2011).

Em 1948, o também jurista Victor Nunes Leal produziu a obra denominada de “Coronelismo, enxada e voto”, tratando da questão municipal e do regime representativo e eleitoral no Brasil. Em sua pesquisa, o autor esmiuçou a Primeira República brasileira e constatou nas municipalidades a figura do “Coronel”, liderança tradicional, nos moldes patrimonialistas, notadamente senhores de terra, que preservavam uma relação promíscua com a nova figura dos Governadores dos Estados, em troca de privilégios e favores. A política dos “coronéis” consistia nessa reciprocidade, onde recebiam carta branca dos Governadores para impor o “mandonismo”, o “filhotismo” e o autoritarismo em seus municípios em troca de seu apoio no processo das eleições estaduais. Foi à custa desse sistema que o federalismo brasileiro se desenvolveu. O coronelismo seria o patrimonialismo à brasileira (LEAL, 2012).

Diante desses três autores pátrios, percebe-se que a sociedade brasileira se desenvolveu à custa de relações espúrias e de troca de favores entre os governos e governantes, onde lideranças tradicionais patrimonialistas se perpetuam

no comando dos municípios interioranos, impondo o autoritarismo e assédio moral a toda população local, pouco preocupado na realização de políticas públicas que se amoldem as normas constitucionais e como os direitos fundamentais, pois tratam a localidade como sua propriedade privada.

Assim, contata-se que o ente municipal brasileiro está completamente arraigado no modelo patrimonialista, onde há total centralização dos processos decisórios e políticos, havendo um monopólio de poder nas mãos do chefe do Executivo.

Essa centralização do poder na pessoa do prefeito é de suma importância para a dominação e controle do município, pois só assim ele pode neutralizar o surgimento de líderes, novas forças e micropoderes insurgentes dentro da própria Administração Pública. Só por meio dessas práticas é que ele consegue manter sua autoridade, tratando a gestão e os cargos públicos como sua propriedade. Corroborando com a afirmação esposada, disserta Schwartzman (2015, p. 103):

Na realidade, a persistência de um sistema patrimonial ou de elementos patrimoniais em um sistema político moderno tem pouco a ver com “cultura”, e muito com o sucesso ou fracasso do líder político em manter seu poder absoluto, em contraste com a capacidade de arregimentar forças próprias por parte dos subordinados. Esta situação, que depende em boa parte dos recursos de poder à disposição do centro de poder e de seus súditos [...]. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 103)

Todavia, superando essa ideia extremamente antiga e tendo por base um pensamento mais moderno, o poder não está localizado somente no centro. Segundo Foucault (2015, p. 101), “[...] o poder está em toda parte; não porque englobe tudo e sim porque provém de todos os lugares”.

Dentro das estruturas de poder do Estado existem micropoderes de controle do próprio poder central. Foucault (2013) entende que:

O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles. (FOUCAULT, 2013, p. 284)

Partindo deste norte, a procuradoria e os procuradores municipais concursados são um desses micropoderes, que estão aptos a mitigar o poder do chefe do Executivo. Aqui está o ponto nodal da não realização de concurso público para essa carreira, já que as procuradorias municipais não se harmonizam com as conservadoras e ultrapassadas estruturas patrimonialistas e autoritárias impostas aos municípios brasileiros.

Diante disso, percebe-se que não é conveniente aos gestores municipais a feitura de concurso público para procurador do município, pois haveria, conseqüentemente, uma descentralização de poderes, onde o gestor municipal cederia uma parcela de poder aos procuradores concursados para que estes controlem seus próprios atos.

A instituição de uma procuradoria formada por servidores concursados poderia ser a semente plantada que futuramente mitigaria a estrutura patrimonial vigente dentro da advocacia pública municipal, iniciando um novo processo de burocratização neste ente federativo.

### **3 O INTERESSE PÚBLICO E SUA CORRELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS E COM A ADVOCACIA DE ESTADO**

A implementação de políticas públicas e seu controle está umbilicalmente ligado ao interesse público, à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição republicana de 1988. O processo de formulação, efetivação, planejamento, controle e fiscalização dos atos administrativos e das políticas públicas municipais só será realizado em sua completude com a preservação dos institutos acima mencionados.

A Constituição Cidadã veio romper com os paradigmas hegemônicos implantados pelos mais de vinte anos de regime militar no País, bem como com uma administração pública absolutamente obscura, pautada em políticas patrimonialistas, coronelistas e clientelistas, onde o interesse público era cabalmente desvirtuado, em prol de práticas duvidosas, sendo sobreposto pelo interesse individual dos políticos apadrinhados pelo governo e pelo partido situacionista, Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

Se nos dias atuais os municípios ainda sofrem com esses resquícios, no período acima descrito era ainda pior, pois as municipalidades não eram instituídas como ente federativo, não havia eleições para prefeito nas capitais dos estados (Ato Institucional n. 3, de 5 de fevereiro de 1966) e nem nos municípios considerados de interesse da segurança nacional (Lei n. 5.449, de 4 de junho de 1968).

Além disso, as Constituições outorgadas no Regime Militar (art. 138, § 2º, da CF/1967) e as anteriores (art. 126, parágrafo único, da CF/1946), não tratavam sobre o instituto da Advocacia Pública, nem mesmo no âmbito da União, já que, nessa esfera, os procuradores da República, membros do Ministério Público Federal, eram incumbidos da representação judicial da União (art. 10 do Decreto-lei n. 9.608, de 19 de agosto de 1946). Basta lembrar que a distinção entre a advocacia da sociedade e a do Estado só veio aperfeiçoar-se originariamente com a nova Carta Política de 1988, pois antes, a Procuradoria Geral da República exercia ambas as funções (MOREIRA NETO, 1992). Frise-se, que nesse período de transição os procuradores da República puderam optar entre seguir no Ministério Público Federal ou integrar a Advocacia Geral da União, conforme art. 29, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (BARROS, 2016).

Os municípios, sem autonomia, integralmente subordinado aos entes federativos União e Estado, sofriam a ausência de uma representação democrática real, já que o processo eleitoral municipal não era pleno, dando, apenas, uma aparente legitimidade ao regime, bem como não possuía um órgão de advocacia pública capaz de exercer o controle de legalidade e juridicidade dos atos administrativos municipais, os municípios brasileiros não passavam de meras propriedades nas mãos de seus chefes políticos, sendo instrumentos para obtenção de interesses individuais. Com argumentação convergente, Schwartzman (2015) afirma que:

Isso significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para obtenção de fins heterônimos. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 62)

Como supedâneo nos apontamentos em epígrafe, esta seção se desenvolve por meio de um enfoque que versa sobre a importância das procuradorias municipais como órgão de salvaguarda do interesse público e de controle e fiscalização das políticas públicas, pautado em uma Advocacia de Estado, se contrapondo com a chamada Advocacia de Gestão, independente de vontade política escusa e dos desvios de finalidades praticados pelos gestores municipais.

### 3.1 INTERESSE PÚBLICO E CIDADANIA

O interesse público foi utilizado por muito tempo como arma do Estado contra o cidadão. Com base no referido instituto, a Administração Pública justificava todos os seus privilégios, prerrogativas, atos arbitrários e seus desvios de finalidade. Por se tratar de um conceito jurídico indeterminado, vago, lacunoso, aberto, ou seja, uma cláusula geral por assim dizer, o interesse público foi usado como fundamento para os antigos Decretos-Leis expedidos durante o regime autoritário iniciado em 31 de março de 1964 (art. 58 da CF/1967 e art. 55 da EC n. 1, de 17 de outubro de 1969).

Desse instituto, derivam dois dos mais relevantes princípios do direito administrativo, a supremacia do interesse público sobre o privado, e a indisponibilidade do interesse público, chamados de pedras de toque de todo o regime jurídico administrativo brasileiro (MELLO, 2015).

Inicialmente, antes da promulgação da Constituição de 1988, os doutrinadores ligavam o interesse público ao princípio da finalidade, onde o administrador público deveria sempre se orientar e buscar o fim público, qual seja, o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade administrativa deveria ser pautada nesse objetivo (MEIRELLES, 1987).

Nessa toada, a Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, que regulamenta o procedimento para a propositura da ação popular, disciplinou em seu art. 2º, parágrafo único, alínea “e”, que o ato administrativo praticado com escopo diverso, visando ao interesse particular, estaria maculado, e conseqüentemente eivado de vício, sendo nulo em razão do desvio de finalidade.

Segundo doutrinadores modernos, como Ávila (2001), os preceitos da supremacia e da indisponibilidade do interesse público não encontram fundamento de validade na Constituição de 1988 e sequer podem ser considerados como um princípio, em face da sua descrição abstrata e pela impossibilidade de sua concretização. Destaque-se também que o princípio da finalidade não foi elencado no art. 37, *caput*, da Constituição, que dispõe sobre os princípios da administração pública. Entende-se, porém, que tais mandamentos de otimização estão contidos implicitamente junto ao princípio da impessoalidade, que nesta ótica tem como alvo a busca pela realização das finalidades e do interesse público (FURTADO, 2010). Além disso, verifica-se que o interesse público também encontra fundamento no princípio da legalidade, igualmente previsto taxativamente no rol do mesmo artigo supracitado.

Com o advento da Lei n. 9.784/99, que regulou o processo administrativo na seara da administração pública federal, tanto o princípio do interesse público quanto o da finalidade foram listados expressamente no bojo da nova norma, enumerados em seu art. 2º, *caput*, parágrafo único, incisos II e III.

Vale frisar que a Lei n. 9.784/99, apesar de ter sido uma iniciativa do Poder Executivo, seu anteprojeto foi redigido por inúmeros expoentes do Direito Público, sendo fruto da Comissão de Juristas compostas por grandes nomes do Direito Administrativo tradicional, como Adilson Abreu Dallari, Odete Medauar e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, dentre outros, conforme a Portaria n. 47, de 31 de janeiro de 1996.

Tal constatação pode ser a justificativa da positivação expressa de tais princípios, que de certa forma, não foram laureados explicitamente na norma

constitucional. Tanto foi assim, que na exposição de motivos dos Ministros de Estado da Justiça e da Administração Federal e Reforma do Estado, respectivamente, Nelson Azevedo Jobim e Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira, os dois princípios foram devidamente citados demonstrando assim o peso da doutrina tradicional no espírito da presente norma. Assim, manifestaram-se os ministros:

A conduta da Administração deve pautar-se necessariamente pela **finalidade** da competência e conduzir sua atuação pelos postulados correlatos de proporcionalidade e razoabilidade. O diagnóstico da presença de tais elementos repousa na motivação dos atos administrativos, moldados pelo **interesse público** e visando à segurança jurídica na prestação dos serviços públicos. (BRASIL, 1996a, p. 20, grifo nosso).

Mesmo, porém, com a positivação de tais institutos na nova legislação nacional, verifica-se que suas perspectivas devem amoldar-se a nova ordem constitucional, sendo contextualizados a partir dos parâmetros, fundamentos e objetivos por ela definidos, valorizando o Estado democrático de direito, o republicanismo, os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, em consonância com o postulado da interpretação conforme a Constituição, superando assim o antigo paradigma autoritário hegemônico e vigente até então.

Ressalte-se que a doutrina brasileira relativa ao direito administrativo tende a reconhecer os termos “interesse geral” e “bem comum” como sinônimo de interesse público. Entende-se que quando houver conflito entre direitos individuais e o interesse da comunidade, há de prevalecer o objetivo primordial da administração pública, que é bem comum. Ademais, quando da aplicação da legislação administrativa, o hermeneuta da lei deve interpretá-la visando a assegurar a supremacia do interesse público (MEIRELLES, 2006).

Essa argumentação coaduna-se com o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito (antiga Lei de Introdução ao Código Civil), que ao dispor sobre a interpretação e aplicação das leis, preceitua a necessidade do magistrado atender aos fins sociais da norma, respeitando as exigências do bem comum. Saliente-se que na mesma linha de inspiração, foi expressamente delineado no art. 8º do novo CPC (Lei n. 13.105/2015) disposição semelhante, tratando da necessidade de aplicação dos valores finalísticos e do bem comum quando da colmatação e integração da norma, prestigiando assim a interpretação teleológica.

Em um pensamento transversalmente oposto, capitaneado pela doutrina moderna, o interesse público, tal como vem sendo descrito tradicionalmente, não se

identifica com o bem comum, já que esta expressão traduz a própria concepção harmônica do bem de cada um com o de todos, não sendo tal composição direcionada em favor do interesse público (ÁVILA, 2001).

Quanto à expressão denominada de “interesse geral”, percebe-se que a intenção do legislador ao elenca-la no art. 2º, *caput*, parágrafo único, inciso II, da Lei n. 9.784/99, foi de trata-la como sinônimo de interesse público. Tanto é assim que Di Pietro (2014) afirma que o interesse público encontra-se expressamente previsto na respectiva norma federal, no dispositivo citado, sendo retratado nos processos administrativos quando da observância do critério de “[...] atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (BRASIL, 1999, *online*), ficando assim muito claro que o interesse público é irrenunciável.

Por fim, diante da nova perspectiva constitucional, o interesse geral e o bem comum só assumiram a conotação de interesse público na medida em que vierem a ser incorporados pelo ordenamento jurídico-positivo, o que vincula a Administração Pública e seus agentes a sua realização, dada a incidência do princípio da legalidade administrativa previsto na Constituição (MADUREIRA, 2015).

### 3.2 O INTERESSE PÚBLICO E SUAS SUBDIVISÕES

Nesse tópico serão estudadas as subdivisões do instituto jurídico denominado interesse público. Ademais, haverá uma definição do real interesse público que deve ser buscado pela administração pública e protegido por uma procuradoria municipal legalmente constituída nos moldes da Advocacia Geral da União, das procuradorias estaduais e do Distrito Federal e dos parâmetros constitucionais.

Todos os atos da administração pública e de seus servidores devem ser pautados no interesse público. Assim, uma procuradoria municipal, no controle de legalidade, juridicidade e constitucionalidade dos atos administrativos e das políticas públicas, tem como encargo maior a preservação desse instituto.

Ressalte-se, que o interesse público jamais poderá ser confundido com o interesse dos governantes e da gestão, muito menos com o interesse dos agentes e demais servidores públicos, sob pena de violação do princípio da impessoalidade, ensejando, assim, a propositura da competente Ação de Improbidade Administrativa,

com sustentáculo nos arts. 4º e 11, *caput*, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 e de outras ações cabíveis. Frise-se também que o interesse público é confiado ao administrador para a gestão, nunca para sua disposição (MARINELA, 2010).

A doutrina administrativista tradicional brasileira, influenciada no Direito Administrativo Italiano, distingue o interesse da coletividade do interesse do Estado, definindo-os como interesse público primário e secundário, respectivamente (MELLO, 2015). Essa diferenciação será de suma importância para o desenvolvimento da tese aqui esposada.

O interesse público primário, por assim dizer, consiste na convergência de todos os esforços para a realização da vontade geral da sociedade e de toda comunidade, pautado no cumprimento da lei, das regras e princípios previstos na Constituição de 1988, normas estas que devem nortear seu balizamento.

Na mesma linha de raciocínio, entende-se que o único interesse público que deve ser perseguido pela Administração é o primário, sendo este “[...] o interesse do todo social, da comunidade considerada por inteiro” (GASPARINI, 2003, p. 14). Nesse contexto, “[...] administrar uma política pública nada mais é do que aplicar a lei de ofício, uma vez que na lei em sentido amplo é determinado o interesse público primário, de onde decorrem os objetivos, metas, alocação de recursos etc.” (VELOSO, 2014, p. 13-14).

O interesse público secundário nada mais é do que o interesse privado do Estado como pessoa jurídica. O poder público também manifesta interesses particulares, como cobrar tributos (MADUREIRA, 2015). Se esse interesse colidir com o interesse da coletividade, haverá desvio de finalidade, com supedâneo na Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular). O interesse secundário só poderá ser realizado se houver compatibilidade deste com a lei, com o ordenamento constitucional e com o interesse público primário.

Por conseguinte, o interesse público secundário se configura na conveniência egoística da administração pública. Não pode nem ser considerado interesse público, pois é entendido como circunstâncias factuais alheias ao ordenamento jurídico. O interesse público, portanto, jamais pode se confundir com a vontade privada do aparato administrativo (JUSTEN FILHO, 2014).

Na doutrina moderna surge um novo conceito de interesse público denominado de terciário, que não se amolda a nenhuma das categorias explanadas em epígrafe. Tal interesse público é totalmente diverso da vontade geral da

coletividade. Trata-se de interesses políticos travestidos de público, onde a vontade de um grupo ou partido político prevalece sobre o interesse perfilado na lei em sentido amplo. Aqui, o que vale é a busca ou manutenção do poder a qualquer custo, onde não há respeito às regras do jogo democrático (MOREIRA NETO, 2011).

Trata-se apenas da busca simplista do poder pelo poder, onde ocorre a substituição de projetos desenvolvimentistas, de nação, de estado e de governo, por projetos estritamente de dominação e de manutenção do *status quo*. Lamentando essa novo conceito, assim explana Moreira Neto (2016):

Está claro que, em nossos dias, as sociedades amadurecidas adquiriram plena consciência de que o interesse público já não é mais definido, muito menos atendido, pela regra da maioria, se não que é definido por negociações interpartidárias, nas quais o prístino interesse público primário será constantemente substituído por um espúrio interesse público "terciário": esse que se impõe através de tratativas e de acordos em que predominam os interesses de grupos partidários em manter ou ascender ao poder, quando não interesses nada públicos e até inconfessáveis, tudo com sensível perda de legitimidade, que, autenticamente, pressupõe a submissão do agir estatal não apenas à lei, mas à percepção dos valores, necessidades e interesses do grupo nacional que lhe dá existência. (MOREIRA NETO, 2016, p.223)

Frise-se que essa nova feição do interesse público, tratado aqui como interesse público terciário, onde a esfera pública é completamente invadida pela esfera privada, vai inteiramente de encontro ao Estado democrático de direito, bem como aos preceitos republicanos, não encontrado fundamento de validade na Constituição Cidadã.

Nessa toada, parafraseando Gasparini (2003), não se caracteriza como interesse público a vantagem e a conivência relativa a certos grupos de pessoas, famílias, sociedade civil, mercantil, industrial ou a um sindicato. O interesse expressivo dessas entidades não se correlaciona com o interesse público aqui estudado, pois não tem pertinência com o interesse de toda sociedade, pois de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, o poder emana do povo, e em seu nome e benefício será exercido, ou seja, em prol da coletividade por inteiro.

Diante de tais teses, facilmente percebe-se que o verdadeiro interesse público que deve ser perseguido pela administração pública e protegido por uma procuradoria municipal é o interesse público primário, que é aquele tracejado no

cumprimento das normas, princípios, fundamentos e objetivos instituídos pela Constituição Federal de 1988, respeitando o Estado democrático de direito, o republicanismo, a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

O conceito de interesse público, no atual estágio do direito administrativo e constitucional, resulta na profunda vinculação deste com os princípios e valores constitucionais, sempre se remetendo aos direitos fundamentais (MIRAGEM, 2011).

Outrossim, identifica-se que o interesse público primário é inteiramente relacionado ao princípio da finalidade em sua faceta ligada ao princípio constitucional da impessoalidade, quando se refere a uma administração pública comprometida com lisura do procedimento republicano do concurso público e com a aplicação do enunciado presente na Súmula Vinculante n. 13 do STF, que trata da vedação à prática secular e imoral do nepotismo.

Somente com a preservação do interesse público primário, haverá uma possível ruptura com outros interesses espúrios, que em nada dialogam com os princípios republicanos e democráticos insculpidos na Carta Política de 1988. Desta feita, surge a necessidade de uma procuradoria municipal independente e autônoma, elencada na defesa do interesse público primário, na luta contra políticas patrimonialistas e na defesa de um município que preze pela reverência aos princípios da administração pública, dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição, sendo esta sua real finalidade pública.

Com esse controle, surgirá um novo pensamento dentro da administração pública, com ideais de implementação dos direitos fundamentais e a efetivação das políticas públicas, na busca da real realização dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, previsto nos arts. 1º e 3º da Constituição Cidadã.

### 3.3 ADVOCACIA DE ESTADO X ADVOCACIA DE GOVERNO, E SUA CORRELAÇÃO COM O INTERESSE PÚBLICO

A Constituição brasileira quando trata das funções essenciais à justiça diferencia a Advocacia Pública ou de Estado da Advocacia Privada. Dessa maneira, respectivamente, a primeira é definida na Seção II, nos arts. 131 e 132, e a segunda conceituada na Seção III, no art. 133. Vale, porém, ressaltar que ambas as atividades estão sujeitas às disposições previstas na Lei n. 8.906/1994, que versa

sobre o Estatuto da Advocacia e a OAB. O art. 3º, § 1º, desta norma, é bem claro quanto a tal vinculação.

A Advocacia Pública, por assim dizer, define-se como uma carreira com atribuições típica de Estado. Tanto é assim, que é prevista na Constituição de 1988 em uma seção própria, como ressaltado acima. É apresentada desta maneira por se tratar de uma atividade exclusiva de Estado e uma função essencial à Justiça, juntamente como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Pereira (1997), quando disserta sobre as atividades exclusivas de Estado diz que:

Atividades exclusivas de Estado são, assim, atividades monopolistas, em que o poder de Estado é exercido: poder de definir as leis do país, poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país, de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis. São monopolistas porque não permitem a concorrência. (PEREIRA, 1997, p. 22-23)

Por ser uma carreira e uma atividade exclusiva de Estado, não pode ser delegada aos particulares, em razão de sua função tipicamente administrativa e sua finalidade eminentemente pública, enquadrando-se no chamado núcleo estratégico do Estado.

Tanto é assim, que a Lei n. 11.079/2004, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública, em seu art. 4º, inciso III, previu a indelegabilidade das funções típicas e exclusivas de Estado.

Ademais, as procuradorias e seus procuradores também são considerados como órgão superiores e servidores públicos especiais, mutuamente, perante sua relevância constitucional e pela natureza específica de suas competências. Também podem ser considerados como agentes políticos, em razão de sua autonomia funcional. Do contrário, ocorreria submissão do exercício de sua atividade a outros agentes políticos, sendo seus atos examinados e questionados por tais autoridades (MOREIRA NETO, 1992).

A Advocacia Pública, também chamada de Advocacia de Estado, portanto, tem como escopo desenvolver a função essencial e típica de Estado no que se refere à representação judicial, extrajudicial, além da fiscalização, planejamento, coordenação, controle interno, consultoria e assessoramento nas atividades jurídico-administrativo do Poder Executivo, respaldando a segurança

jurídica dos atos administrativos. Tanto é assim que o atual CPC pautou-se nesse espírito ao descrever no art. 182 a responsabilidade da advocacia pública brasileira na defesa e proteção dos direitos e interesses públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como das pessoas jurídicas de direito público que integram toda administração pública direta e indireta.

Cabe destacar não só a atuação judicial, mas também a atuação extrajudicial, como é o caso de elaboração de pareceres, de assessoramento de secretarias, dentre outras funções de interesse do ente federativo (MIRANDA, 2017).

Além disso, a Advocacia Pública tem como poder-dever zelar pelo interesse público primário, pelo controle e fiscalização das políticas públicas, tendo sempre como parâmetro os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana, o Estado democrático de direito e o republicanismo, salvaguardando a Constituição e sua força normativa.

Nessa linha, o advogado público, como uma estrutura burocrática, tem a obrigação de romper com a estrutura patrimonial arraigada na administração pública brasileira, sempre buscando o interesse público primário. No mesmo norte, define Rocha (1999):

O advogado público tem vínculo jurídico específico e compromisso peculiar com o interesse público posto no sistema jurídico, o qual há de ser legalmente concretizado pelo governante e pelo administrador público. Tal interesse não sucumbe nem se altera a cada quatro anos aos sabores e humores de alguns administradores ou de grupos que, eventualmente, detenham maiorias parlamentares e administrativas. Por isso mesmo é que o advogado não pode ficar sujeito a interesses subjetivos e passageiros dos governantes. (ROCHA, 1999, p.25)

Esta é a interpretação que mais condiz com os fundamentos e objetivos previstos na Constituição Cidadã e com a finalidade das políticas públicas, qual seja, a implementação dos direitos fundamentais pautado na preservação da democracia e do cumprimento sistemático de todo arcabouço legislativo presente no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo assim a eficácia plena e a supremacia das normas constitucionais.

A Advocacia Pública ou de Estado se contrapõe plenamente a chamada Advocacia de Gestão ou de Governo. Na linha defendida na presente dissertação, a Advocacia de Governo ou de Gestão não encontra fundamento de validade na Constituição Republicana de 1988, por ir de encontro com a *res publica*, por

representar a invasão da esfera pública pela esfera privada, o nepotismo, a pessoalidade, a parcialidade e obscuridade dos atos administrativos e a inexistência de controle legal e principiológico, justamente o modelo tradicional embutido no regime anterior e terminantemente combatido pelo novo poder constituinte originário, que prega a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência como princípios norteadores da Administração Pública.

A Advocacia de Gestão ou de Governo foi integralmente rechaçada pelo constituinte de 1988, por ferir a regra do concurso público e pela impossibilidade de delegação das funções típicas de estado. Tanto é assim que os arts. 131, § 2º, e 132, da Constituição, preveem expressamente a necessidade de concurso público para o ingresso em suas carreiras jurídicas, sendo esta a medida que se impõe a Administração Pública, em uma interpretação sistemática, que homenageia ao art. 37, inciso II, da mesma norma constitucional.

Dita advocacia é intrinsecamente interligada com o modo de dominação tradicional e carismática, tracejada pelos vínculos pessoais de amizade, lealdade, confiança, compromisso, temor, medo, poder, coação, que produzem uma simbiótica promiscua e espúria, constituindo-se em uma relação nada republicana, entre o dominador e dominado, onde a coisa pública é uma mera extensão do privado, sendo tratada como instrumento de tirania nas mãos das lideranças políticas locais.

Esse padrão de liderança tradicional e carismática é deveras encontrado nas cidades interioranas pelo país a dentro, sendo o retrato fiel dos municípios brasileiros. A legitimação elencada na dominação tradicional vem da crença no senhorio, que comanda sua *claque* mediante ordens pessoais e arbitrárias, fixadas pelo costume e hábitos. Já a autoridade carismática decorre da influência, da personalidade e da liderança do superior com os quais os subordinados se identificam. O carisma do líder provém da devoção e do arrebatamento que o mesmo consegue impor aos seus seguidores (CHIAVENATO, 2014).

Nesse modelo de advocacia, o interesse público primário é relegado a um plano inferior, onde prevalece a vontade política do gestor ou grupo hegemônico. Aqui, o interesse público secundário e principalmente o terciário serão protagonistas, pois o que predomina é o caráter pessoal e privado, o culto a personalidade do administrador. Resumidamente, a Advocacia de Gestão ou de Governo visa a legitimar a vontade do governante e seus interesses individuais e privados.

Nesse diapasão, a Advocacia de Gestão ou de Governo torna-se diametralmente oposta ao princípio do concurso público, consoante o art. 37, inciso II, da Constituição vigente. Aqui, a diretriz consubstancia-se na precariedade dos laços, baseada em nomeações em cargos em comissão, contratações temporárias ou mediante procedimentos de inexigibilidade de licitação para admissão de escritórios e bancas de advocacia.

Na esfera da União, dos Estados e do Distrito Federal, essa nociva prática advocatícia no seio da Administração Pública parece ter sido definitivamente extirpada, graças à criação da AGU, além do fortalecimento e do *status* constitucional das procuradorias estaduais e do Distrito Federal, sobretudo com a obrigatoriedade de concurso público para o acesso às referidas carreiras de Estado. No âmbito local, porém, a grande maioria dos municípios brasileiros carece desse tipo de órgão e de servidor (BARROS, 2016).

Nos municípios brasileiros, contudo, o que ainda impera é a denominada Advocacia de Gestão, onde geralmente os procuradores sem vínculo jurídico e institucional com ente, se reduzem a meros advogados do prefeito, estando ali apenas para legitimar a vontade e os interesses individuais do chefe do Executivo sem contrariá-lo ou contestá-lo, prevalecendo, assim, o escuso interesse público secundário e terciário.

Acredita-se que isso acontece em virtude da omissão constitucional presente na redação dos arts. 131 e 132, que ao tratar da Seção que destaca a Advocacia Pública, a Constituição não menciona a importância das procuradorias municipais, dando destaque apenas à AGU e às procuradorias estaduais e do Distrito Federal.

Em face desse esquecimento, perpetuou-se o entendimento entre a grande maioria dos gestores municipais que a instituição de procuradorias municipais, bem como a criação de cargos e carreira de procurador não seria obrigatória pela Constituição. Essa interpretação errônea do texto constitucional acabou por fixar a tese da desnecessidade de instituição de cargos efetivos de procuradores municipais, providos por concursos públicos, ferindo, assim, o art. 37, inciso II, do texto constitucional, que trata da obrigatoriedade de concurso público para a investidura dos cargos públicos efetivos na administração pública brasileira.

Com base nessa construção, desprezou-se o texto expresso do art. 37, inciso II, da CF/88, consolidando-se assim um Estado de Exceção permanente, onde

uma norma constitucional com eficácia plena e imediata, pronta para irradiar seus efeitos, sem necessidade de nenhuma regulamentação, é afastada do ordenamento jurídico com o intuito de se consolidar uma situação política existente de fato, fundamentada em uma suposta omissão constitucional. Sobre a tese aqui desenvolvida, Agamben (2004) esclarece que:

Mas, na verdade, em que consiste a lacuna em questão? Será ela, realmente, algo como uma lacuna em sentido próprio? Ela não se refere, aqui, a uma carência no texto legislativo que deve ser reparada pelo juiz; refere-se, antes, a uma suspensão do ordenamento vigente para garantir-lhe a existência. Longe de responder a uma lacuna normativa, o estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor. (AGAMBEN, 2004, p. 48)

Contudo, esse não é o real motivo para a escassez de concurso público para a carreira de procurador do município. O problema é mais profundo, sendo apenas encoberto pela retórica da omissão constitucional. Em tais localidades ainda impera o patrimonialismo e o fisiologismo, uma total confusão entre o público e o privado, sendo o interesse público totalmente desprezado pelos gestores públicos.

Os municípios brasileiros ainda são dominados por famílias nos moldes tradicionais que se impõem por via de uma política baseada nas relações de força, parentesco e amizade, institutos estes eminentemente ligados à esfera privada e pautado em interesses meramente individuais que não condizem com o interesse público primário.

Mentes retrogradadas, com ranços coronelistas, comandam a grande maioria das gestões municipais, pouco se importando com a implementação das competências constitucionais relativas aos municípios, previstas nos arts. 23 e 30 da Constituição Federal, com interesse público primário e muito menos com a efetivação e concretização das políticas públicas relativa a esse ente federado.

É muito mais prático a criação de cargos em comissões e a contratação temporária de escritórios de advocacia para fazer às vezes de procuradores municipais. Além da submissão destes à gestão, os prefeitos não teriam que se preocupar com a fiscalização e com o controle de legalidade dos atos

administrativos que, em tese, deveria ser feito por eles. Em face disto, fica aberto o caminho para concretude dos interesses privados e pessoais do gestor.

Trata-se, portanto, de uma relação de poder, onde o gestor municipal, em vez de ter seus atos sujeitos ao controle de legalidade por parte dos procuradores municipais concursados, passa ter controle sobre os advogados não concursados, que se sujeitam as suas vontades e interesses em virtude da precariedade de suas contratações e da ausência de garantias relativas à estabilidade funcional.

Esses advogados não concursados são submissos e facilmente manipuláveis e submetidos pelos gestores municipais. Essa é a mecânica do poder. procuradores concursados podem se tornar indóceis no futuro, enquanto advogados contratados são corpos dóceis, completamente dominados. Nessa linha de raciocínio, Foucault (2014) explica que:

Uma “anatomia política”, que é também igualmente uma “mecânica de poder”, está nascendo; ela define como se pode ter domínio sobre o corpo dos outros, não simplesmente para que façam o que quer, mas para que operem como se quer, com técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina. A disciplina fabrica assim corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. (FOUCAULT, 2014, p. 135)

Esse posicionamento atual acabou por gerar o caos nas administrações municipais. A falta de uma procuradoria institucionalizada, formada por membros concursados inviabiliza a fiscalização, o controle interno e conseqüentemente a formulação e implementação das políticas públicas, além do não cumprimento das competências municipais instituídas constitucionalmente, sendo o interesse público primário relegado e diminuído, surgindo o protagonismo do interesse público secundário e terciário, afrontando a norma constitucional.

Com esse viés, os advogados contratados em um município sem procuradoria institucionalizada e sem procuradores concursados serviriam apenas para ratificar as decisões e interesses do chefe do Executivo, sendo apenas um apêndice deste, legitimando a mistura malfadada entre o público e o privado, desrespeitando assim o princípio da impessoalidade e do interesse público.

A grande maioria dos cargos em comissão e dos escritórios de advocacia que usurpam a função de procurador do município, além do despreparo nítido, em face do desrespeito à meritocracia, princípio basilar da República, não tem comprometimento com a coisa pública, nem com a justiça e muito menos com a efetivação dos direitos fundamentais, o que acaba por invalidar o controle, a

fiscalização, o planejamento e a feitura de programas relativos à execução das políticas públicas.

A única preocupação desses procuradores *ad hoc* é em se manterem durante todo o mandato, tendo compromisso apenas com aqueles que os nomeiam, fazendo uma Advocacia de Gestão, sendo na realidade procuradores dos prefeitos e não do município, pouco se importando com o ente federado, com os munícipes e com o interesse público primário.

Resumir uma procuradoria municipal, órgão da Advocacia Pública, a uma mera Advocacia de Gestão ou de Governo é desvalorizar o *munus* público e menosprezar a carreira, já que o procurador municipal efetivo é permanente, detendo garantias de autonomia e independência inerentes a sua função, enquanto o advogado de gestão é transitório, não se amoldando à tecnicidade das atribuições públicas em virtude de sua vulnerabilidade as pressões políticas e carência de autossuficiência.

A Advocacia Pública Municipal, entretanto, mesmo não prevista expressamente na Norma Constitucional, por questões de simetria com a Advocacia Pública da União, Estados e Distrito Federal, “[...] mantém, guardadas as peculiaridades do ente público a que se vinculam, as mesmas atribuições que constam na Constituição Federal e Estatuto da OAB” (LUSTOZA, 2014, p. 25).

Com fulcro na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso II, assevera-se a necessidade de concurso público para o provimento do cargo de procurador do município, por se tratar de função técnica que não pode ser afetada a cargos comissionados e a outros tipos de contratos caracterizados pela precariedade (MIRANDA, 2017). A atribuição dessas atividades e funções típicas de advocacia pública a profissionais sem vínculo efetivo com a Administração Pública torna imprecisos os mecanismos de controle interno da juridicidade do agir administrativo (MADUREIRA, 2015).

Frise-se que, no Congresso Nacional, encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que tem como objeto sanar essa omissão constitucional presente nos arts. 131 e 132. A PEC n. 17/2012 já foi aprovada em dois turnos na Câmara e encontra-se no Senado Federal, com parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Além disso, consta no STF uma Proposta de Súmula Vinculante (PSV) acerca da garantia da exclusividade do exercício das funções da Advocacia Pública

somente aos procuradores concursados. O enunciado da PSV n. 18 é o seguinte: “O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados e nos Municípios, nestes onde houver, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos a teor dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal de 1988”.

Diante de todo o exposto, constata-se que o interesse público se correlaciona intimamente com a defesa do erário, com a efetivação de garantias e concretização das promessas constitucionais por meio da implementação de políticas públicas. De sorte que, além da relação acima descrita, o interesse público na sua faceta primária, interliga-se com a Advocacia Pública ou de Estado, sendo esta sua razão de existência.

Em sentido oposto, a Advocacia de Gestão ou de Governo tem como escopo a defesa dos atos do chefe do Executivo, resumindo-se a legitimar seus interesses privados e pessoais, predominando os interesses públicos definidos como secundário e terciário, indo na contramão dos interesses, fundamentos e objetivos delineados na Carta Constitucional de 1988, que prezam pelo protagonismo dos ideais republicanos, democráticos, bem como dos preceitos relativos à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais.

#### **4 CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A continuidade dos serviços e das políticas públicas torna-se uma medida necessária para a total efetividade dos direitos e garantias fundamentais presentes em Constituição brasileira. Diante da nova Ordem Constitucional de 1988, com a instituição do Estado democrático de direito, um novo horizonte foi desenhado, surgindo assim uma nova relação entre o Estado e os cidadãos, pautado sempre na defesa dos direitos humanos, limitando, assim, o poder público.

De acordo com a doutrina administrativista tradicional, a continuidade dos serviços públicos, decorre dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, postulados norteadores de todo o Direito Administrativo brasileiro. Também é conhecido como princípio da permanência e da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, e se relaciona intrinsecamente com o tema sobre políticas públicas.

A partir de um enfoque mais moderno, com uma visão diferenciada, coadunando sempre com o conteúdo relativo às políticas públicas e com a Constituição vigente, se perceberá que o princípio da continuidade não escoará da supremacia do interesse público, traduzindo-se como corolário da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, dilacerando, assim, a influência do antigo e superado Direito Administrativo, tracejado no autoritarismo e no patrimonialismo (MARQUES, 2016), que será definitivamente combatido no presente estudo.

Assim, diante do neoconstitucionalismo, apurar-se-á que a supremacia do interesse público acaba substituída pela proteção do Estado democrático de direito, não encontrando fundamento de validade na Constituição Federal de 1988 (ÁVILA, 2001). Frise-se que a lei maior brasileira volta-se, sobretudo para proteção dos direitos do indivíduo, convergindo com o princípio da dignidade humana (BINENBOJM, 2014).

Nesse prisma, desenvolve-se, nesta seção, a importância da participação das procuradorias municipais como idealizadora de instrumentos de preservação da continuidade dos serviços e de implementação de políticas públicas, coerente com o postulado da dignidade humana impondo limites e controle aos abusos e omissões estatais.

#### 4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O princípio da continuidade versa basicamente sobre a impossibilidade da máquina pública atravancar, em virtude da cogente e indispensável atividade administrativa. Nesse contexto, a Administração Pública se sujeita ao dever de continuidade no desempenho de sua ação, que decorre da obrigatoriedade do funcionamento da atividade pública, que é uma das características próprias do regime administrativo (MELLO, 2015).

Sendo o serviço público, a maneira pela qual o Estado desempenha suas funções essenciais, necessárias à coletividade, esta atividade não pode parar (DI PIETRO, 2014). No mesmo diapasão, Marinela (2010) entende que:

Continuidade significa ausência de interrupção, sequência, ação incessante. O princípio da continuidade aplicado ao Direito Administrativo exige que a atividade administrativa seja prestada de forma contínua, não comportando intervalos, não apresentando lapsos ou falhas, sendo constante e homogênea. (MARINELA, 2010, p.51)

A despeito da consagração do princípio da continuidade, verifica-se o total descumprimento do mesmo na administração pública brasileira, pois na grande maioria dos pequenos e médios municípios, o que impera é a descontinuidade administrativa, principalmente no que tange às políticas públicas, prejudicando toda população local. É fato que quando ocorre a mudança da gestão municipal, traz como consequência a descontinuidade da gestão anterior, não havendo a manutenção das políticas, programas, projetos e da atividade administrativa como um todo.

Em municípios com uma menor vocação para o empreendedorismo, averigua-se que a administração pública municipal é a grande responsável por empregar boa parte da população local, em uma nítida troca de favores entre o político vitorioso e seus “cabos eleitorais”. Observa-se ainda nessas municipalidades a cultura do chamado nepotismo, onde o gestor eleito emprega grande parte de seus familiares na estrutura administrativa municipal, violando o princípio da impessoalidade, que tem matriz constitucional e a Súmula Vinculante n. 13 do STF.

Os partidos políticos representam, na realidade, grupos dominantes ou dominados. Quando há a eleição de um novo grupo para gerir os rumos do município, não ocorre somente a descontinuidade das políticas públicas, planos e

diretrizes, mas, sim, a total mudança de todo o *staff* administrativo, quadro de pessoal e servidores, com base na usual estratégia empreguista existente nos rincões brasileiros.

Em parte considerável dos municípios brasileiros não há uma estrutura administrativa que permita ao gestor eleito iniciar seus trabalhos no início do mandato. A saída do gestor substituído vem acompanhada de um verdadeiro desmonte e o sucateamento da coisa pública pelo governo derrotado.

Tanto é assim que, em 2016, o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), juntamente com o então existente Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), editou um ofício circular, com uma cartilha de orientações aos gestores dos municípios cearenses, com o objetivo de se evitar o desequilíbrio das contas públicas, bem como garantir a continuidade e a manutenção dos serviços prestados à sociedade (MPCE, 2016, *online*).

As novas administrações começam praticamente do zero, substituindo os antigos servidores vinculados ao político antecessor pelo seu quadro de eleitores. É o reinício do ciclo vicioso. O compromisso do novo gestor eleito não é com a continuidade do serviço, nem com os direitos e garantias individuais e muito menos com a coisa pública, e sim com seu eleitorado que espera deste uma retribuição, qual seja, um emprego ou um contrato com a nova Administração.

Quase sempre esses novos servidores “contratados” e comissionados não tem a qualificação específica adequada para o exercício da função pública. Suas maiores virtudes são, sem dúvida alguma, o engajamento destes com a campanha política do chefe do Executivo recém-eleito. Trata-se na realidade do retorno, a cada quatro anos, do clientelismo caracterizador do patrimonialismo.

#### 4.2 O CONCURSO PÚBLICO COM INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O concurso público, conforme exigência do art. 37, incisos II, da Carta Magna, consagra também outros preceitos previstos na Constituição Cidadã, respeitando o princípio da unidade, garantindo uma hermenêutica sistemática e uma harmonia entre as normas constitucionais.

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para o cumprimento dos princípios da “[...] moralidade, eficiência e aperfeiçoamento

do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei” (MEIRELLES, 2006, p. 434).

Dessa máxima, percebe-se a vinculação do concurso público com os postulados da moralidade, impessoalidade e eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da *Lex Maior*, bem como com o princípio da igualdade, disposto no *caput* do art. 5º da Constituição Republicana de 1988.

O procedimento administrativo do concurso público tem por finalidade aferir as aptidões e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos (CARVALHO FILHO, 2006).

Examinando tal definição, observa-se a ligação do mencionado postulado com o princípio do devido processo legal, além de celebrar os princípios republicanos da competição e do sistema de mérito, estando em perfeita consonância com o Estado democrático de direito. Essa, porém, não é a prática existente na estrutura orgânica dos municípios brasileiros, que, muitas vezes, não tem um corpo de servidores efetivos, violando as normas constitucionais e repercutindo na continuidade administrativa.

A administração de cargos moderna é baseada em arquivos e documentação escrita, que devem ser preservados em sua forma original ou em esboços. O quadro de funcionários, juntamente com seus arquivos, documentos e expedientes constitui uma “repartição” (WEBER, 1982). Essa espécie de “repartição” inexistente nos municípios brasileiros, atingindo, também a advocacia pública municipal.

A falta de um quadro permanente, qualificado, especializado e técnico que tenha conhecimento da praxe administrativa e que resguarde a história, os documentos, informações, memórias, patrimônio e arquivos é um entrave para a continuidade dos serviços públicos, violando assim o princípio constitucional da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Carta Constitucional de 1988.

Nesse diapasão, tendo o município, pelo menos um procurador municipal efetivo, restará preservada a memória jurídico-institucional, evitando-se a perda de informações sobre processos judiciais e administrativos, que podem ocasionar graves prejuízos ao erário e ao gestor público (BASTOS *apud* ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS, 2014a, *online*).

Tais condutas são dominantes na Administração Pública Municipal e não ocorrem apenas nos cargos de terceiro escalão e nas funções menos relevantes, refletindo, também, nas carreiras ditas de Estado e nos órgãos estatais autônomos e superiores.

Um caso que se considera relevante, por sua especificidade, é o das procuradorias municipais, inexistentes na maioria dos municípios, que lançam mão da contratação de escritórios de advocacia, com base no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 ou a nomeação de advogados da confiança do prefeito eleito para a representação judicial e extrajudicial do município. Ressalte-se que é de conhecimento público que grande parte desses advogados advém da campanha eleitoral onde prestaram consultoria ao candidato eleito.

De sorte que, ao invés de fiscalizar e garantir uma continuidade do serviço e das políticas públicas, a procuradoria municipal *ad hoc* acaba sendo instrumentalizada e aparelhada para legitimar a vontade do chefe do Executivo, sem nenhum compromisso com a *res pública*, com o Estado democrático de direito e com os direitos fundamentais. Isso acontece cotidianamente em face da inexistência, na maioria dos municípios brasileiros, de procuradoria constituída nos moldes da Advocacia Geral da União e das procuradorias estaduais e do Distrito Federal.

Exceção a essa regra são os municípios estabelecidos como capitais de estados, que detêm procuradorias instituídas e compostas por quadro de servidores oriundos de concurso público de provas e títulos, onde as remunerações salariais são atrativas e o processo seletivo é extremamente concorrido, contando com a participação da OAB no certame, tendo uma carreira, de certo ponto, consolidada, se usarmos como paradigma os municípios interioranos.

Ilustre-se que dos municípios brasileiros considerados de grande porte, qual sejam, com população acima de 900 mil habitantes, apenas Goiânia não tinha procurador concursado, tendo sido realizado concurso no ano de 2015, nomeando seus aprovados logo em seguida (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2017).

De acordo com a pesquisa realizada nos anos de 2016 e 2017 pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), denominada de 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, apenas 34,4% dos municípios brasileiros têm em seus quadros pelo menos um procurador efetivo proveniente de aprovação em concurso público. Ou seja, poucos são os municípios que contam com uma procuradoria estruturada, capaz de prestar um serviço público pautado na

excelência, autonomia e independência, apto a avaliar a continuidade das ações administrativas e das políticas públicas (VIEIRA, 2017, *online*).

Nessa linha, uma das formas de se preservar a continuidade dos serviços e das políticas públicas, é sem dúvida alguma, a realização de concurso público, pautado no art. 37, inciso II, da Constituição Republicana de 1988. Com a realização de concursos públicos, os municípios conseguiriam formar uma estrutura técnica permanente, formada por servidores que independente da mudança de gestão, defenderiam o pleno funcionamento da máquina administrativa, graças ao conhecimento dos meandros dos órgãos públicos, já que fazem parte dos mesmos.

Ressalte-se que, com a garantia da estabilidade no serviço público, prevista no art. 41 da Constituição Federal, o novo gestor eleito não poderá demitir os antigos servidores, o que ameniza e dificulta as comuns práticas patrimonialistas, relacionadas com o assédio moral e resguarda a continuidade administrativa.

Assim, em municípios que possuem uma procuradoria institucionalizada por lei, formada por um corpo administrativo de procuradores devidamente aprovados em concurso público de provas e títulos, constata-se o aumento e o crescimento da continuidade, da prestação dos serviços e das políticas públicas, mesmo com a mudança de gestão.

Em um dos municípios estudados na presente pesquisa, com procuradoria e procuradores efetivos, percebeu-se a demonstração de zelo pela coisa pública, refletido pela conservação de bens públicos, onde mesmo com a mudança da cúpula gerencial, a nova administração pôde contar com o alicerce, informações e documentos necessários para o início dos trabalhos, bem como para a continuidade de serviços e políticas públicas essenciais para a comunidade.

No mesmo município, também verificou-se que, nos órgãos da administração que não eram formados e constituídos por servidores de carreira, não foram encontrados documentos públicos, arquivos, e nem funcionários para sequer abrir as portas dos prédios públicos para o início dos trabalhos da nova gestão eleita no ano anterior, dificultando demasiadamente o começo das atividades administrativas. O concurso público nos municípios brasileiros para os cargos efetivos de procuradores pode, sem dúvidas, ser uma das formas de combate à descontinuidade administrativa dos serviços e das políticas públicas.

### 4.3 A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA DE GOVERNO COMO FERRAMENTA INDISPENSÁVEL PARA A MANUTENÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Outra saída diametralmente ligada à realização de concurso público para o cargo de procurador municipal e que seria mais um instrumento de manutenção da continuidade da prestação dos serviços estatais, evitando o desmonte que ocorre naturalmente nas prefeituras menores, é a criação das chamadas Transições Democráticas de Governo.

O citado instituto nasceu no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Medida Provisória n. 76, de 25 de outubro de 2002, que acabou convertida na Lei n. 10.609, de 20 de dezembro de 2002, no fim do mandato do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

A respectiva norma foi instituída com o propósito de regulamentar a transição para o governo do recém-eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dialogando perfeitamente com os princípios da publicidade e transparência, e igualmente com a Carta Cidadã de 1988.

Destaque-se que esta lei tem seu espectro de atuação apenas no circuito da Administração Pública Federal, em virtude da autonomia dos entes federados, devendo as demais entidades detentoras de capacidade política editarem suas legislações em relação ao pertinente assunto.

Na transição democrática de governo, o candidato eleito terá a oportunidade de conhecer os serviços, programas, projetos, políticas públicas e orçamentos que estão disponíveis e em andamento no município da qual vai governar nos próximos quatro anos, e se planejar para por em prática suas ações de governo.

Nessa linha de raciocínio, o procurador municipal concursado, dentro da sua atribuição de consultoria jurídico-administrativa, tem o poder-dever de orientar o gestor público na feitura de um instrumento normativo capaz de preservar a continuidade dos serviços e das políticas públicas, além de alertá-lo e preveni-lo sobre eventuais transgressões à Lei de Improbidade Administrativa e à própria Constituição brasileira, que em seu art. 36, § 6º, elenca a possibilidade de responsabilização subjetiva do agente público nos casos de dolo ou culpa.

Tal instrumento normativo, visando a uma transição democrática de governo, poder ser formalizado mediante lei municipal ou decreto expedido pelo

chefe do Executivo. É justamente aqui que o procurador efetivo tem uma importância fundamental. Em face de sua autonomia e do seu compromisso com a Advocacia de Estado, respeitando o Estado democrático e os princípios republicanos, ele tem a obrigação de alertar o gestor, quanto à necessidade de cumprimento das diretrizes instituídas nas leis de responsabilidade fiscal e de improbidade.

O procurador municipal efetivo exerce suas atribuições de Advogado de Estado, assessorando e participando do processo de criação do instrumento normativo (seja um projeto de lei ou decreto), capaz de regulamentar a transição democrática, já que em nome de sua isenção e independente de pressão política, elaborará a redação dos termos jurídicos pautado nas normas constitucionais, sempre na defesa do interesse público primário e na busca pela continuidade dos serviços e das políticas públicas.

Saliente-se que o Advogado de Gestão (aquele que advoga para o prefeito e não para o município), geralmente não mora na localidade onde presta o serviço e não tem nenhuma ligação com a municipalidade, tendo compromisso apenas com seu padrinho político, que quase sempre é o próprio chefe do Executivo municipal. Em face disso, o mesmo não tem o interesse de propor tal medida, pois já sabe que não fará parte na nova gestão eleita, pouco se preocupando com a continuidade das políticas públicas e com as necessidades básicas da sociedade local.

Destarte, com o apoio de uma procuradoria autônoma e independente, sempre pautada na defesa da coisa pública e da Carta Política de 1988, ocorrerá a preservação da integridade de todos os documentos públicos da administração, com o escopo de se realizar uma transição democrática visando ao total cumprimento do princípio constitucional da publicidade, pautando-se na transparência, garantindo o acesso da nova gestão às informações necessárias para a execução, planejamento estratégico e continuidade dos programas, projetos, serviços e políticas públicas existentes no local.

#### 4.4 DIFERENÇAS ENTRE ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, E SUAS CORRELAÇÕES COM A CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro da perspectiva da continuidade dos serviços e das políticas públicas, necessário se faz distinguir os conceitos jurídicos relativos e inerentes aos

termos “Estado”, “Governo” e “Administração Pública”, para em seguida se fazer conexão lógica entre os respectivos institutos, correlacionando-os e inserindo-os no presente tema.

Tal diferenciação é de suma importância para a hodierna pesquisa, pois nota-se que existe dificuldade na absorção dos conceitos, muitos, até, chegando a usá-los como sinônimos.

Estado, nada mais é do que a pessoa jurídica de direito público, organizada, soberana, permanente, sendo pautada nas suas próprias leis e poderes, tendo como seus elementos o povo, o território e o governo.

No mesmo raciocínio, o Estado é “[...] um ente com personalidade, possuindo direitos e obrigações, e esses direitos e obrigações são regulados conforme os princípios de direito público” (KNOPLOCK, 2014, p. 5).

Conseqüentemente, o Estado é a organização de poder “[...] com a distribuição originária e congruente das esferas de competência segundo campos distintos de autoridade” (REALE, 1998, p. 189).

O Governo, como elemento do Estado, se constitui na autoridade política que conduz os rumos da pessoa jurídica de direito público, organizando e dirigindo os poderes que são emanados pelo povo.

O enfoque de Governo aqui conceituado é o operacional, refletindo a condução política dos negócios público, de comando, de iniciativa, fixando os objetivos do Estado, por meio de atos de soberania e autonomia, como direção suprema dos interesses públicos (MARINELA, 2010).

Saliente-se que, no Brasil, o Governo é eleito pelo povo, pois é constatado que todos os governantes da União, dos Estados e dos Municípios, em seus Poderes Executivo e Legislativo, participam de eleições periódicas, por meio do voto direto, secreto e universal.

Já a administração pública é todo o aparelho burocrático composto pelo quadro de servidores e pelo conjunto de órgãos e instituições, que executam todas as políticas instrumentalizadas pelas opções definidas pelos seus governantes.

O conceito supracitado traduz a administração pública em seu sentido formal, pois designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa (DI PIETRO, 2014).

Nessa linha, após tais definições, também se torna necessária a definição de políticas públicas de Governo e de Estado, além da sua devida importância para a manutenção e continuidade dos serviços e políticas públicas.

Políticas públicas de Estado são aquelas que independem do governo posto, são tendentes a permanecer, sendo consolidadas por meio de um amplo debate ideológico entre os governantes e a sociedade civil organizada, estando, geralmente previstas nas Constituições federais, estaduais e nas leis orgânicas municipais.

Tal política pública deixa de ser uma mera norma programática, tendo sua eficácia plena (autoaplicável), conforme art. 5º, § 1º, da Constituição de 1988, não podendo ser relegada a um segundo plano, nem muito menos ser suprimida, independente do governo que esteja no poder. É protegida pela Cláusula da Proibição do Retrocesso, presente no art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida também como Pacto de San José da Costa Rica, bem como pelo art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal, que alça os direitos e garantias individuais a condição de cláusula pétrea, não podendo ser abolido da Carta Magna por PEC.

A título ilustrativo, frise-se que o Pacto de San José da Costa Rica foi ratificado pelo Estado brasileiro em setembro de 1992, fazendo parte do ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, tendo *status* de norma supralegal, que segundo definição do Pretório Excelso, trata-se de norma inferior à Constituição, porém superior à legislação infraconstitucional interna.

Quanto às políticas públicas de Governo, estas não têm a característica da permanência, sendo alteradas conforme a mudança de gestão, já que cada governante tem sua pauta política e ideológica presente em seu plano de governo.

Esse tipo de políticas públicas é o mais arraigado nos municípios brasileiros, em face da fragilidade da discussão e do debate político existente nas sociedades interioranas, fruto de práticas autoritárias, patrimonialistas e coronelistas vigentes nesses locais, inviabilizando, assim, a institucionalização de políticas públicas de Estado.

As políticas públicas de Governo, portanto, muitas vezes vão de encontro ao princípio da continuidade, já que na grande maioria dos casos, quando da mudança de governo, ocorre o total abandono das políticas instituídas pela

administração anterior, sendo engavetados todos os projetos em andamento, iniciando-se outros que estão postos no programa de governo do candidato vencedor do pleito eleitoral.

Desta feita, corroborando com a ideia de continuidade do serviço e das políticas públicas, percebe-se que somente com a construção de políticas públicas de Estado, haverá uma verdadeira manutenção e preservação dos direitos fundamentais como um modelo permanente, necessário para a verdadeira implementação da dignidade humana (fundamento do Estado democrático de direito), postulado presente no art. 1º, inciso III, da Constituição de 1988.

Por conseguinte, para a pertinente e eficaz efetivação de uma política pública de Estado, que resguarde os fundamentos do Estado democrático de direito, além da preservação da continuidade dos serviços públicos, é necessário um adequado planejamento, além de um estudo detalhado no que concerne ao orçamento público, sempre com o escopo de salvaguardar os princípios da eficiência, economicidade, publicidade e transparência, evitando assim malversação das receitas públicas.

É imprescindível a presença da Administração Pública, ou seja, todo o envolvimento do aparato estatal, seus órgãos e seu corpo de servidores públicos especializados, sendo responsável pela formulação e formatação de uma política pública de Estado capaz de atender às demandas permanentes da coletividade, perseguindo sempre a atividade fim do Estado, isto é, a consagração dos direitos fundamentais previstos da Carta de 1988, por intermédio de programas e projetos que permitam a plena efetivação desses direitos.

Com a mesma lógica acima apontada, Fonte (2015) explica que:

É evidente que a Administração Pública possui todo o quadro da burocracia, composto de técnicos de inúmeras áreas, à sua disposição, o que viabiliza o desenho de políticas públicas capazes de dar tratamento sistêmico a certo problema. (FONTE,2015,p.186)

Aqui, uma procuradoria municipal legalmente instituída, composta de procuradores efetivos e independentes, perfeitamente familiarizados com as adversidades locais, tem um papel primordial, pois sendo um órgão autônomo da Administração Pública, parte do arcabouço burocrático, juntamente com seu quadro de servidores, estarão apostos para cumprir seu labor, quanto à participação,

formulação acompanhamento, execução, controle, viabilidade e fiscalização da política pública a ser desenvolvida pelo Estado.

O entendimento acima esposado é balizado na chamada teoria do órgão, pensamento desenvolvido pelo jurista alemão Otto Gierke, ensinando que a escolha do Estado, como pessoa jurídica, é pautada na atuação dos órgãos que compõem a administração pública e nos servidores públicos que integram seus órgãos. Nessa linha, dispõe Di Pietro (2014):

Pela teoria do órgão, a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse; substitui-se a ideia de representação pela imputação. Imputação [...] a teoria do órgão funda os dois elementos, para concluir que o órgão é parte integrante do Estado. (DI PIETRO,p.589)

Assim, a procuradoria municipal, juntamente com seus procuradores concursados, com o fito de defender o interesse público primário e cumprindo o princípio da legalidade em sentido amplo, participa de forma livre, sem amarras, da elaboração da política pública, assessorando, orientando o ente público na confecção de políticas públicas de Estado, objetivando o comprometimento com a permanência e continuidade dos serviços públicos e com a sociedade.

Também é de suma importância a colaboração da procuradoria municipal, como órgão isento, na realização de um controle prévio da juridicidade do ato, igualmente na supervisão, sempre usando como parâmetro os princípios que regem a administração pública, evitando a judicialização de demandas desnecessárias que possam acarretar a paralisação dos serviços e políticas públicas, afetando o cidadão, que, afinal, é o principal cliente do Estado.

Destarte, o procurador efetivo, em decorrência do seu compromisso com as normas do ordenamento jurídico vigente e com a sociedade, tem o dever de assistir os gestores na produção de políticas públicas de Estado, com a finalidade de constituição de programas e projetos permanentes e viáveis, propondo à gestão a positivação das referidas políticas no bojo das leis orgânicas municipais, garantindo assim fixação das mesmas, convergindo com a continuidade e fortalecimento do serviço público independente da substituição dos governantes, sempre na busca da efetivação dos direitos fundamentais.

#### 4.5 A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS COMO MECANISMO DE CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ativismo judicial e a judicialização da política são temas da ordem do dia, quando se trata da efetividade e da implementação das políticas públicas no Brasil. O protagonismo do Judiciário e a incapacidade do Poder Executivo em propor e executar tais programas e projetos acarretam, cotidianamente, uma infinidade de demandas judiciais, principalmente no que se refere a conflitos relativos ao âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Fruto de um mau planejamento estratégico na formulação de Políticas, bem como de um ineficiente controle fiscalizatório por parte dos órgãos e entidades da administração pública, a judicialização dessas demandas tornou-se um grave empecilho para a continuidade dos serviços e políticas públicas, principalmente nos municípios de menor receita orçamentária.

O município, como ente federativo e estrutura de governo mais próximo da população, sofre grande abalo financeiro, no que diz respeito às demandas alusivas às tutelas de saúde. Inicialmente, o ente municipal fica responsável pelo suprimento de medicamentos destinados a atenção essencial, básica, primária e a prestação de serviços de saúde de menor custo e baixa complexidade.

Apesar de haver uma descentralização e uma divisão de competências entre a União, estados e municípios, com fulcro nas disposições contidas no art. 198, inciso I, da CF/88, combinado com o art. 7º, inciso IX, alíneas “a” e “b”, da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, institucionalizadas pelo SUS, os precedentes judiciais sobre o tema discordam dessa tese, compreendendo que essas políticas públicas destinadas à saúde são solidárias entre todos os entes federativos, tendo como amparo legal o art. 196 da Constituição brasileira de 1988.

Com isso, o município fica totalmente sobrecarregado, pois além de prover as políticas públicas definidas na repartição de suas competências, tem que dispor na realização e financiamento de procedimentos de saúde de média e alta complexidade, além de fornecer medicamentos de dispensação excepcional, especial, de atenção média e de alto custo, que são de competência dos estados e da União, pois como já fora dito acima, a jurisprudência dos tribunais brasileiros encontra-se pacificada quanto à responsabilidade solidária nas prestações relativas à saúde.

Dessa maneira, sendo o município compelido judicialmente a prestar e fornecer um serviço de saúde fora da sua alçada institucional, acabando por não ter receita, para sequer, cumprir suas funções típicas definidas pelo SUS, causando um prejuízo inestimável a política pública municipal, a ordem econômica, afetando os direitos e garantias individuais do restante da população.

Muitas vezes, em detrimento de um mandado judicial, o município é constrangido a cumprir determinada ordem, em face de um tratamento ou fornecimento de medicamento que não é de sua competência, privilegiando um único paciente, que recebe um recurso terapêutico não destinado aos demais, colocando em risco todo o atendimento e a prestação do serviço público geral, em decorrência do alto custo envolvido, comprometendo o orçamento municipal, ferindo, não só o princípio da continuidade, como também o princípio da igualdade, insculpido no art. 5º, *caput*, da Carta Magna.

O controle jurisdicional da política pública autoriza muitas vezes, a compra de um remédio muito caro, sem a devida compreensão da realidade, o que acarreta na inviabilidade de outros serviços, tão ou mais importante que a compra isolada do medicamento, *verbi gratia*, como a prestação de socorro por meio de ambulâncias (VELOSO, 2014).

Frise-se que tal situação se consolida como regra nas administrações públicas municipais, e, além de ferir os princípios anteriormente aludidos, despreza o princípio da eficiência e economicidade, bem como a norma presente no art. 7º, inciso XIII, da Lei n. 8.080/1990, havendo um gasto dúplice e desnecessário com o fornecimento e serviços, já que os Entes Municipais acabam sendo obrigado a destinar suas receitas para garantir uma atividade que na realidade deveria ser oferecida pelos Estados membros e União.

Outrossim, essas demandas de massas e repetitivas, geralmente propostas pela Defensoria Pública Estadual e pelo Ministério Público, culminam com um efeito multiplicador que prejudica o cumprimento das políticas públicas de saúde nos municípios, restando o ente local impossibilitado de realizar sua real competência definida pelo SUS.

Em um dos municípios pesquisados no presente trabalho acadêmico, detectou-se que a procuradoria municipal deste ente, formada por servidores concursados, já antevendo o insucesso das defesas judiciais sobre o tema aqui exposto, chegou a contatar a Defensoria Pública Estadual, clamando a este órgão

que, quando da feitura das petições iniciais, também arrolasse no polo passivo das ações judiciais a União e o Estado, com o fito de amenizar o impacto nas contas públicas municipais, assegurando, assim, a continuidade dos serviços e políticas públicas de saúde de sua competência orgânica.

Em 2007, a Advocacia Geral da União, órgão que representa a Advocacia Pública no domínio federal, por meio do Ato Regimental n. 5, instituiu um instrumento capaz de mitigar a judicialização de lides contra a União. Ato contínuo, foi concebida a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal (CCAF), com a competência de identificar as controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da Administração Federal, bem como entre esses e os estados ou Distrito Federal, manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação entre eles (art. 17, incisos I e II).

No ano de 2010, mediante o Decreto n. 7.392, foi definida a estrutura e a devida regulamentação da CCAF, indicando novamente a possibilidade de conciliação, soluções de conflitos judicializados e possibilidade de realização de termos de ajustamentos de condutas (art. 18, incisos I, III, IV e V). Enfatize-se que esse órgão serviu de paradigma para a futura legislação brasileira, que acabou por ampliar tal instituto para os demais entes da federação.

Com suporte no exemplo supracitado, no ano de 2015, foram criadas pelo Congresso Nacional, duas normas que, na mesma linha da Câmara de Conciliação da AGU, podem evitar a concretização das mencionadas demandas, sendo de grande valia para os procuradores municipais, na luta constante pela continuidade dos serviços públicos e também pela desjudicialização das políticas públicas.

Os arts. 174 e 175 do CPC asseveram a possibilidade de criação de câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução de conflitos no âmbito administrativo.

As respectivas Câmaras podem versar sobre conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública comum em todo, resoluções de conflitos e celebração de termos de ajustes de conduta, que constituirão em títulos executivos extrajudiciais.

Logo em seguida, regulamentando os artigos supramencionados, foi sancionada a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispôs sobre a autocomposição de conflitos na esfera da Administração Pública.

A norma jurídica específica traz em seu bojo, no art. 32, a possibilidade dos municípios, na seara de sua autonomia, criar na estrutura nuclear de suas procuradorias municipais, onde houver um órgão com competência para dirimir conflitos, evitando e reduzindo a judicialização de querelas inerentes ao seu campo de atuação local. Mais a frente, no parágrafo único do art. 33, acena-se com a perspectiva da advocacia pública municipal instaurar, de ofício ou a requerimento, procedimento de mediação coletiva de conflitos, relacionados à prestação de serviços públicos.

Primeiramente, nota-se que para o firme estabelecimento dessas Câmaras de Prevenção de Conflitos, é necessária a criação, inicialmente, de um órgão da Advocacia Pública Municipal, semelhante à CCAF, com sustentáculo no art. 32 da Lei n. 13.140/2015.

Desta feita, verifica-se que a mencionada norma federal aqui debatida encampa a tese aqui defendida, qual seja, a plena necessidade de instituição de procuradorias municipais, com um quadro técnico específico, oriundo de concurso público, para mais adiante tratar da construção de câmaras de resolução de conflitos no campo da fazenda pública municipal.

Em segundo lugar, com supedâneo na lei federal, é necessária a elaboração de uma legislação municipal para a formalização das câmaras de autocomposição, em face da obediência ao princípio federativo e à autonomia municipal, previstas na Constituição.

Logo após, a respectiva lei trata sobre a possibilidade criação dessas câmaras para a resolução de conflitos relativos à prestação de serviços públicos. Aqui, mais uma vez, constata-se a total pertinência desse instrumento normativo com o tema aqui desenvolvido, já que as câmaras terão plena consonância com o princípio da continuidade do serviço público e com a necessidade de um procuradoria que garanta a integral e irrestrita proteção das atividades administrativas e dos direitos fundamentais.

Para a instituição de tais câmaras como órgão de uma procuradoria municipal é necessária a edição de um ato legislativo, resguardas as competências do município. Assim como já reiterado nesta seção, faz-se necessária a atuação da advocacia pública municipal na feitura de um projeto de lei no contexto local, objetivando a desjudicialização das políticas pública. Percebe-se que, após o processo legislativo, com a devida criação das câmaras, estas funcionaram dentro

da estrutura orgânica da procuradoria, tendo como finalidades a resolução prévia de conflitos com o propósito de preservação da continuidade administrativa e dos direitos e garantias dos cidadãos.

No presente caso concreto, no que toca as políticas públicas de saúde e fornecimento de medicamentos, existe, como visto, uma judicialização excessiva, com o município arcando com um custo injusto, comprometendo a continuidade do serviço público, já que por força judicial é obrigado a prestar um serviço fora da sua área de atuação.

Com o exercício proativo da procuradoria municipal na formatação do instrumento normativo capaz de instituir tais câmaras, poderá haver uma plena negociação e composição extrajudicial com os entes União e Estado, para que essas entidades busquem cumprir suas competências formalmente instituídas nos regulamentos do SUS, havendo uma consequente diminuição das demandas judiciais do município, atenuando o gasto público, tendo como resultado a plena continuidade dos serviços e políticas públicas de saúde inerentes ao campo municipal.

Enfatize-se que toda essa composição tratativa deverá contar, essencialmente, com a participação da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público, órgãos que geralmente instrumentalizam as demandas judiciais contra os municípios, no que compete às políticas de saúde. Tais órgãos acompanharão a realização dessa composição entre os entes da Administração Pública, fazendo constar no Termo de Ajustamento de Conduta, conjuntamente com o Estado e a União.

Definitivamente, com base nas leis federais editadas em 2015, verifica-se a existência de mais um instrumento capaz de proteger a efetiva prestação e continuidade dos serviços e políticas públicas.

O atinente mecanismo, porém, só terá realmente sua devida importância, com o apoio incessante de uma procuradoria municipal organizada, com servidores efetivos e permanentes. Só assim será capaz de conceber um órgão dentro de sua estrutura com a função de autocomposição, que interaja com os demais entes federativos, com a intenção de solução de litígios, evitando a judicialização e a interrupção da atividade administrativa.

Somente com uma procuradoria municipal institucionalizada, nos moldes do aqui defendido, haverá a defesa do interesse público primário, com a

formulação das câmaras de autocomposição, evitando o gasto desnecessário e a descontinuidade administrativa, à luz da efetiva implementação das políticas públicas.

## 5 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A OMISSÃO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS NO ROL DO ART. 132

A Constituição Federal de 1988 representou, além da volta da democracia ao Brasil, o fim do Regime Militar, que teve início em 31 de março 1964. A chamada abertura ocorreu em etapas no último governo militar de João Baptista de Oliveira Figueiredo, que foi o presidente derradeiro deste período (1979-1985), encerrando esse lapso temporal que durou mais de duas décadas. O general acelerou o processo de liberalização e abertura política, tendo, em sua administração, aprovado a Lei da Anistia, que permitiu o retorno ao país de milhares de exilados políticos e a concretização da redemocratização.

Após a eleição indireta no colégio eleitoral, que culminou com o fim do regime militar e com a vitória de Tancredo de Almeida Neves, José Sarney de Araújo Costa assumiu a Presidência da República em 15 de março de 1985, efetivando-se no cargo em 21 de abril de 1985, logo após a morte do presidente eleito. Em 28 de junho de 1985, foi enviada pelo chefe do Executivo a PEC n. 43, por meio da Mensagem n. 330, tratando sobre a criação e chamamento da nova Assembleia Nacional Constituinte.

No dia 18 de julho de 1985, foi editado pelo Presidente da República José Sarney, o Decreto n. 91.450, que instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. A referida Comissão foi presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco, que apresentou um anteprojeto constitucional, publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil no dia 26 de setembro de 1986.

Vale salientar que o anteprojeto apresentado pela comissão, no que se refere aos municípios brasileiros e à advocacia pública, não demonstrou avanços, não trazendo nenhuma inovação relevante, pois manteve os municípios fora do pacto federativo (art. 67) e a representação judicial da União como competência do Ministério Público Federal (art. 312, § 3º). Não foi criado nenhum dispositivo que elevasse a advocacia pública a um novo patamar, ficando mantido o *status quo ante*. O citado anteprojeto acabou não sendo enviado para o Congresso Nacional.

Em 27 de novembro de 1985, foi promulgada a EC n. 26, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, com início marcado para 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional, conforme seu art. 1º. Destaque-se que o então Deputado Federal Ulysses Silveira Guimarães foi eleito como Presidente da

Assembleia Nacional Constituinte no dia 2 de fevereiro de 1987, assumindo a condução das atividades.

Os trabalhos iniciaram-se na Assembleia Nacional Constituinte, e no que se refere aos debates relativos à advocacia pública, prevaleceu a tese de criação de um órgão independente, separando, assim, as atividades antes prestadas pelo Ministério Público Federal. A futura instituição teria a incumbência de representar a União judicialmente, extrajudicialmente e prestar-lhe consultoria. Após ampla discussão sobre a nomenclatura desse novo órgão e várias sugestões, tais como Procuradoria Geral da União, acabou por prevalecer o *nomen juris* de Advocacia-Geral da União, evitando uma possível confusão com a Procuradoria Geral da República, organismo representante do Ministério Público da União.

Quanto à advocacia pública estadual e do Distrito Federal, o então Deputado Federal Michel Miguel Elias Temer Lulia foi um dos seus maiores defensores na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Ele propôs a Sugestão n. 727, em 9 de abril de 1987, que tratava sobre representação judicial e consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal ser privativa dos procuradores concursados. Além disso, travou batalha pela manutenção do termo “Procurador do Estado” ao invés de “Advogados do Estado”. Tal discussão surgiu, sob o pretexto de existência de uma possível simetria com a expressão Advocacia-Geral da União, presente no art. 131 da CF/88. Enfoque-se que o referido constituinte, é procurador do estado de São Paulo aposentado, aprovado por meio de concurso público de provas e títulos, tendo, inclusive, exercido o cargo de procurador geral no governo de Luiz Antônio Fleury Filho nos anos de 1990.

Em 29 de junho de 1987, a Comissão de Sistematização apresentou o Anteprojeto de Constituição, com 501 artigos, sendo votado o Projeto de Constituição (A) no dia 30 de junho de 1988, em 1º turno. No 2º turno, com algumas modificações, foi posto em votação o Projeto de Constituição (B), que após sua aprovação, foi transformado em Projeto de Constituição (C), no dia 2 de setembro de 1988. Em seguida, o Projeto de Constituição (C) foi enviado à Comissão de Redação, que apresentou a redação final do agora denominado Projeto de Constituição (D), que foi submetido à apreciação do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, sendo aprovada em turno único em 22 de setembro de 1988, e promulgado no dia 5 de outubro de 1988 (OLIVEIRA, 1993). Ressalte-se que a

Advocacia Pública Municipal não constou em nenhum dos textos desses projetos apresentados.

Não restam dúvidas que a Constituição brasileira de 1988 alçou o município a um patamar nunca visto na organização político-administrativa brasileira. Em tal documento, o município foi integrado à federação, passando a ser tratado como ente federativo, nos termos dos arts. 1º e 18 da *Lex Maior*, tendo autonomia, competências e capacidade política plena.

Grande justiça foi feita pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, pois o município sempre foi a estrutura de governo mais próxima do povo, já que a grande massa não consegue visualizar o Estado e a União, que são meras ficções jurídicas. Assim, foram admitidos, pelo texto constitucional de 1988, a importância do município no âmbito federativo e o reconhecimento de sua atuação na gestão de políticas públicas.

A Constituição Cidadã, porém, contém uma grande omissão no que tange aos municípios, quando da redação dos seus arts. 131 e 132. Ao tratar da Seção que destaca a Advocacia Pública (na redação original da Constituição, “Da Advocacia-Geral da União”), a Carta Constitucional em nenhum momento mencionou as procuradorias municipais, a despeito de sua necessária existência e importância, dando destaque apenas à AGU e às procuradorias estaduais e do Distrito Federal.

Nesta seção, são examinados os possíveis motivos que levaram os constituintes de 1987-1988 a excluírem a advocacia pública municipal da redação final da Constituição Federal de 1988, e, igualmente, as possíveis soluções para o saneamento da lacuna apresentada.

## 5.1 AUSÊNCIA DE UM ÓRGÃO DE REPRESENTAÇÃO CLASSISTA DE ENVERGADURA NACIONAL

Com a frase “A história de toda sociedade até hoje é a história de luta de classes”, Karl Marx e Friedrich Engels iniciam o primeiro capítulo de sua obra denominada de “Manifesto do Partido Comunista”, publicado em 1848. Os autores elencam a necessidade da ampla união da classe trabalhadora, com a criação de associações permanentes, com o intuito de rompimento com o paradigma posto e com a superestrutura hegemônica. Em um Estado Liberal-Burguês, as entidades

laborais, sindicais e políticas organizadas, tem um papel importantíssimo na formação da consciência classista, bem como na defesa dos ideais proletários, e na manutenção e ampliação de direitos sociais. A luta de classe como força propulsora da história, é antes de tudo, uma luta política (MARX; ENGELS, 1998).

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, inúmeras associações, conselhos e sindicatos de trabalhadores e servidores públicos participaram dos debates, na defesa das prerrogativas de suas categorias e carreiras, empenhando-se pela constitucionalização dos direitos inerentes à classe trabalhadora, valorizando os ideais de luta de classe. Resultado disso foi a positivação dos direitos sociais entre os arts. 6º ao 11, do Capítulo II, do Título II, da Constituição Cidadã.

Muitos desses direitos foram estendidos aos servidores estatutários, aqueles regidos pelas regras do Direito Administrativo, com fundamento no § 2º do art. 39 da Constituição em sua redação original, sendo depois alterada pela EC n. 19/1998, transformando-se no § 3º do mesmo artigo.

Com esteio na luta de classes, a OAB, como entidade representativa, mostrou sua força, sendo a única profissão liberal a ter uma carreira expressamente insculpida na Constituição, como uma função essencial ao desenvolvimento da justiça, prevista no art. 133. Notabiliza-se, que a OAB, como entidade de classe, representante dos advogados, foi criada por meio do Decreto n. 19.408, de 18 de novembro de 1930, em seu art. 17.

A Constituição republicana de 1988 é considerada prolixa, por conter normas materialmente e formalmente constitucionais. Assim, outras carreiras jurídicas relacionadas com a advocacia, como a Defensoria Pública e a Advocacia Pública, também conseguiram constar no texto constitucional, inclusive suas atribuições.

Frise-se que as carreiras jurídicas acima citadas, a época da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, já detinham órgão classistas de âmbito Nacional. Os procuradores da República, que até então representavam a União judicialmente e extrajudicialmente, criaram, em 20 de fevereiro de 1981, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) (ANPR, [2014?], *online*). A respectiva instituição, inclusive, apresentou a Sugestão n. 2.869-0 na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que tratava dos princípios relativos ao Ministério Público da União (ANPR, 1987).

Na mesma diretriz, os procuradores dos Estados e do Distrito Federal, desde 14 de janeiro de 1983, eram representados pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE), que teve grande atuação nos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, garantindo, assim, sua inserção do art. 132 no texto constitucional (ANAPE, 2010, *online*).

Acerca dos defensores públicos, desde 3 de julho de 1984 que essa carreira jurídica contava com a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep) como instituição representativa de classe (ANADep, 2018). A participação das citadas entidades classistas de repercussão nacional foi de suma importância para a consolidação de suas carreiras na Constituição Federal de 1988.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, não houve a participação efetiva de nenhuma instituição que defendesse os pleitos classistas dos procuradores municipais. Se nos dias atuais, menos de 35% dos municípios contam com pelo menos um procurador efetivo em seus quadros (MENDONÇA; VIEIRA; PORTO, 2017), nos anos de 1980, poucos municípios tinham em suas estruturas burocráticas procuradores concursados. Desta feita, os procuradores municipais efetivos ficaram a mercê da boa vontade de alguns deputados federais que chegaram a propor sugestões em prol da carreira, porém sem nenhum impacto político, em face da ausência de uma associação nacional que lutasse pela constitucionalização da advocacia pública municipal.

A ANPM foi fundada no dia 10 de setembro de 1998, quase dez anos após a promulgação da Constituição Cidadã (ANPM, 2016, *online*). Posteriormente a sua criação, a ANPM participou ativamente da luta dos procuradores municipais, tanto que em 2012, nos termos da Lei n. 11.417/2006, que disciplina a edição, revisão e cancelamento de enunciados de súmula vinculante pelo STF, ingressou como *amicus curiae*, junto ao STF na PSV n. 18, acerca do exercício da advocacia pública municipal ser exclusiva dos procuradores municipais efetivos.

Tal proposta encontra-se no Pretório Excelso, esperando sua inclusão na pauta do Pleno. Além disso, participou ativamente dos debates pela aprovação na Câmara Federal da PEC que constitucionaliza a carreira de procurador municipal. Nessa linha de raciocínio, Antônio Guilherme Rodrigues de Oliveira, ex-presidente da ANPM, no biênio de 2012/2014, em depoimento concedido ao autor (informação verbal), disse que:

A organização da categoria de procuradores municipais somente tomou corpo com a criação de uma associação de âmbito nacional, a ANPM, eis que antes as questões de interesse da categoria eram defendidas de forma pulverizada por algumas associações locais, fato este que implicou em pouca eficiência, tanto que no processo constituinte de 1987/1988, os municípios não constaram expressamente no art. 132 da Constituição Federal. Na reforma administrativa de 1997, tentou-se articular, tardiamente, um movimento de procuradores municipais para sanar a omissão do texto constitucional, para que fossem incluídos os municípios de forma expressa no art. 132, e com isso reafirmar a necessidade de exercício do cargo apenas para quem fosse admitido no serviço público por meio de concurso, fechando de vez a brecha encontrada por gestores descompromissados que driblam o art. 37, inciso II, da Carta Magna, porque insistem na contratação de advogados de sua livre escolha para atuarem em nome do ente municipal. A movimentação encontrou a proposta em estágio avançado de tramitação, no Senado Federal, quando já havia passado pelo crivo da Câmara dos Deputados, e assim qualquer alteração implicava em devolução da matéria para aquela casa legislativa, o que não era de interesse da base governamental. No ano seguinte foi fundada a Associação Nacional dos Procuradores Municipais que passou atuar de forma organizada e atenta às matérias legislativas de interesse da categoria.

Pode-se, contudo, considerar que a luta de classe, nos parâmetros definidos por Karl Marx, ficou deveras comprometida em virtude da inexistência de uma associação de alcance nacional, capaz de mobilizar a carreira, e representar os procuradores municipais concursados de maneira efetiva nos debates e discussões na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Assim, o momento histórico passou batido, e a categoria perdeu grande chance de constitucionalizar a carreira.

Diante de toda explanação, constata-se que esse foi um dos motivos primordiais que justificou a omissão relativa à obrigatoriedade de realização de concurso público para os cargos de procuradores municipais no texto da norma prevista no art. 132 da Constituição Federal de 1988.

## 5.2 DEBATES RELATIVOS À ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NOS ANAIS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

Os debates relativos à advocacia pública na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-198 foram intensos, o que resultou na criação de um novo órgão com atribuições para a representação judicial e extrajudicial da União, qual seja, a AGU, composta por cargos providos por aprovação em concurso público.

Na Seção voltada para a Advocacia Pública, também houve a constitucionalização das procuradorias estaduais e do Distrito Federal, sendo suas carreiras providas por meio de concurso público. Como foi pautado no subitem

anterior, houve grande participação da associação representativa de classe de âmbito nacional, que acabou por garantir o reconhecimento constitucional da carreira.

Quanto à advocacia pública municipal, em face da inexistência de entidade de pujança nacional, a discussão relativa às possíveis prerrogativas constitucionais da carreira foi diminuída. Apesar da valorização do município como parte da federação e do reconhecimento da autonomia municipal, não houve a criação de dispositivos expressos que garantisse a simetria com a advocacia pública dos demais entes federativos.

Após uma ampla pesquisa nos alfarrábios e documentos alusivos à Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, observou-se a diminuta presença de pautas ou sugestões expressivas sobre o tema atinente às procuradorias municipais e à advocacia pública municipal. Poucos foram os constituintes que ousaram tocar na matéria pertinente aos procuradores municipais. José Maria Eymael, advogado e então Deputado Federal Constituinte, foi um deles. Com esse mesmo entendimento, Madureira (2015) esclarece que:

Com efeito, por ocasião da discussão na “Comissão de Redação”, [...] o constituinte José Maria Eymael formulou o seguinte questionamento: A segunda colocação, Sr. Presidente, é mais a nível de consulta que faço ao Senhor Relator. Na parte pertinente à Advocacia-Geral da União, o art. 132, § 4º, trata da representação judicial e consultoria dos Estados e do Distrito Federal. Minha pergunta, Sr. Relator, é a seguinte: aqui se estabelece que “a representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal serão exercidas pelos respectivos procuradores, organizados em carreira...” Foi estudada a extensão desse instituto aos Municípios, ou é omissão? A essa indagação o relator da Comissão, constituinte Bernardo Cabral respondeu: “Não; só dos Estados mesmo”. Não satisfeito, Eymael indagou, novamente: “Não se trata de omissão?”. A isso, Cabral respondeu: “Não”. (MADUREIRA,2015,p.189)

Hélio Cesar Rosas, Deputado Federal Constituinte, propôs a Emenda ao Projeto de Constituição n. 13.592, que tentou emplacar a obrigatoriedade de concurso público para o provimento dos cargos de procurador nos municípios sedes de capitais, além de garantir a exclusividade da representação judicial à Advocacia Pública Municipal. O texto dispôs nos seguintes termos:

Art. A representação judicial e consultoria jurídica dos Municípios que sediarem Capital do Estado competem privativamente aos seus procuradores, organizados em carreira, com ingresso mediante concurso público de provas e títulos.

§ 1º - Após dois anos de exercício, o procurador do Município sede de Capital não poderá ser demitido, senão por decisão judicial, nem removido, quando em regime de dedicação exclusiva, paridade de remuneração com o Ministério Público.

§ 2º - A cobrança amigável e judicial da dívida ativa dos Municípios sedes de Capital é privativa de seus procuradores.

§ 3º - A representação judicial dos Municípios deverá ser exercida, exclusivamente, pelos seus procuradores que se equiparam, em deveres, obrigações e vantagens do Estado em que atuem. (BRASIL, 1987a, *online*).

A emenda foi proposta no dia 13 de agosto de 1987, sendo rejeitada pela Comissão de Sistematização, que por meio de parecer concluiu que a dita propositura criaria “[...] autênticas sinecuras nos municípios, mormente nos das capitais, não sendo esse o escopo da nova Carta em elaboração” (BRASIL, 1987a, *online*).

No dia 2 de setembro de 1987, Cássio Rodrigues da Cunha Lima, Advogado e também Deputado Federal Constituinte, apresentou a Emenda ao Projeto de Constituição n. 26.809, tratando da possibilidade, mesmo que de forma facultativa, da instituição de uma procuradoria encarregada da representação judicial, extrajudicial e consultoria jurídica de amplitude municipal. Novamente, a sugestão foi rechaçada pela Comissão de Sistematização, que em seu parecer rejeitou a propositura, argumentando que a matéria não tinha excelssitude necessária para sua inclusão na Constituição Federal, devendo ficar reservada à legislação estadual.

Na fase final da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, já na Comissão de Redação, Antônio Carlos Konder Reis, Advogado e então Deputado Federal Constituinte, ofereceu duas propostas extremamente relevantes, quanto à mudança da nomenclatura da Seção II do Capítulo IV do Título IV, bem como pela inserção de um parágrafo único no art. 132, já que era inexistente na redação original no Projeto de Constituição (C).

Primeiramente, foi indicada pelo constituinte, por meio da Proposta n. 681-4, no dia 17 de setembro de 1988 (BRASIL, 1988c), a alteração do nome indicado como título da Seção II, denominado de “Da Advocacia-Geral da União” para “Da representação e da Consultoria jurídica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. A sugestão aventada foi negada, permanecendo a expressão inicial.

Destaque-se que a mencionada propositura foi de extrema relevância. Como já tratado na seção inicial desta pesquisa, o constituinte originário não foi feliz

ao nomear a Seção II de “Da Advocacia-Geral da União”, pois o disciplinamento regrado ali ia além da Advocacia Pública Federal, pontuando também as procuradorias estaduais e do Distrito Federal. Tanto foi assim que, em 1998, diante da EC n. 19/1998, houve a pertinente mudança do epíteto para “Da Advocacia Pública”, traduzindo-se em uma redação mais condizente com o tema ali disposto.

A segunda sugestão encaminhada pelo constituinte foi aquela presente na Proposta n. 680-6, datada de 17 de setembro de 1988 (BRASIL, 1988c). Talvez tenha sido a mais ousada e expressa manifestação argumentativa em defesa da advocacia pública municipal presente na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. O aludido requestrava um parágrafo único ao art. 132, projetando que o disposto no *caput* desta norma se aplicaria, intrinsecamente, aos procuradores dos municípios, nas cidades onde existissem tais carreiras. O constituinte justificou sua propositura da seguinte forma:

A referência aos Municípios se impõe como forma de compatibilizar o dispositivo ao tratamento isonômico conferido pelo novo Texto Constitucional aos demais entes políticos. Alçados os Municípios aos *status* de entes políticos federativos (conf. art. 1º), importaria num descompasso inadmissível com o sistema jurídico constitucional recém inaugurado que fossem olvidados na regra sub examine, mormente quando esta assume um caráter altamente moralizante. O dispositivo proposto impedirá o ingresso de advogados, nas Procuradorias Municipais, sem a prestação de concurso público de provas e títulos ou por transferência de outros quadros. (BRASIL, 1988c, p. 99-100).

A proposta foi desaprovada pela Comissão de Redação, permanecendo o texto final do art. 132 do Projeto de Constituição (C) intacto quanto a essa matéria, sendo o novo Projeto de Constituição (D) ratificado de forma definitiva pelo plenário da Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro e, logo em seguida, promulgado no dia 5 de outubro de 1988.

Apesar da ascensão dos municípios a um novo patamar constitucional, figurando na nova Constituição como ente federativo, não foi dado pelos constituintes o mesmo tratamento as procuradorias municipais, ficando a carreira relegada a um segundo plano, diminuída em relação aos demais órgãos da advocacia pública brasileira.

Esse desprezo se reflete nos dias atuais. Tanto que até hoje a PEC n. 17/2012, que finalmente colmataria a lacuna em estudo, encontra-se travancada no Senado Federal desde 2014. Essa indiferença acaba por repercutir em outros

campos de atuação, provocando um descaso pela carreira municipal em outras esferas de governo.

Prova desse desdém evidenciou-se, mais uma vez, no ano de 2017, quando a AGU firmou com as procuradorias-gerais dos estados e do Distrito Federal o Acordo de Cooperação n. 1/2017, que resultou na criação do Fórum Nacional da Advocacia Pública (FONAP), com a finalidade de fortalecimento da Advocacia Pública e troca de experiências entre os órgãos. Em nenhum momento é mencionada a possibilidade de participação das procuradorias-gerais municipais.

Claro que não seria razoável a ampliação desse Acordo de Cooperação para alcançar todas as procuradorias municipais existentes, porém, entende-se que, pelos menos as procuradorias municipais das capitais e dos municípios de maior porte deveriam ter sido contempladas, como uma forma de valorização e respeito às lutas protagonizadas pela carreira nos últimos anos.

A criação de uma Lei Orgânica Geral da Advocacia Pública Nacional, incidente aos três entes federativos, nos moldes da Lei Orgânica da Magistratura, da Lei Orgânica do Ministério Público e da Lei Orgânica da Defensoria Pública, poderia reduzir o vácuo existente entre as procuradorias municipais e os demais organismos da advocacia pública brasileira, atenuando a omissão constitucional existente.

Observa-se que esse tratamento diferenciado da advocacia pública federal e dos estados em detrimento da advocacia pública municipal é recorrente, sendo fruto da omissão constitucional prevista no art. 132, e da inexistência de força política junto aos constituintes na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

### 5.3 O PATRIMONIALISMO COM CAUSA DA OMISSÃO CONSTITUCIONAL E COMO ENTRAVE NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 17/2012

A formação do Estado brasileiro foi pautada no patrimonialismo e no autoritarismo. O modelo patrimonialista reinou absoluto, desde o Brasil Colônia, passando pelo Império, pela Proclamação da República, até o fim da República Velha, e ainda perdura em muitos aspectos da Administração Pública, onde sempre esteve presente na estrutura política e administrativa brasileira.

O Brasil não tem uma tradição republicana, tanto que, na República, curtos foram os períodos de estabilidade democrática. Isso se reflete

hodiernamente. Sublinhe-se que a própria Proclamação da República é um exemplo deste autoritarismo, já que foi fruto de um golpe político perpetuado pelos militares. A República, implantada em 15 de novembro de 1889, adotou no Brasil um sistema complexo e acabado de preceitos, trazido de outros países, sendo totalmente incompatível com a realidade brasileira. O “[...] liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. [...]. A democracia brasileira foi sempre um lamentável mal-entendido” (HOLANDA, 2014, p. 191-192).

Golpes e períodos ditatoriais são uma constância na história política brasileira. Em 1937, Getúlio Dornelles Vargas instalou o Estado Novo, com a outorga de uma nova Constituição, conhecida com “Polaca”, redigida por Francisco Luis da Silva Campos, também conhecido pela alcunha de “Chico Ciência”. Tal ruptura constitucional evitou as eleições presidenciais de 1938, sob o pretexto de uma ameaça comunista. O referido período durou até janeiro de 1946, não sendo realizadas eleições no ínterim.

Nessa época, pela primeira vez, foi implantado o modelo burocrático na administração pública brasileira, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Surgiu como uma forma de reação contra a corrupção e o nepotismo inserido no modelo patrimonialista. O patrimonialismo contra o qual a administração pública burocrática se instalara, “[...] embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo” (PEREIRA, 1995, p. 19). Atenta-se que mesmo como o estabelecimento do Estado burocratizado, a estrutura administrativa brasileira manteve-se refém do patrimonialismo.

Frise-se que durante a Era Vargas, a Constituição de 1937, em seu art. 3º, adotou o modelo federativo, porém, como todo poder era centralizado na figura do chefe do Executivo e na União, mas se assemelhava com um Estado Unitário.

Isso refletiu efetivamente na seara municipal. O Estado Novo caracterizou-se pela concentração de poderes no Executivo, ferindo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos. Seguiu-se um regime interventorial, tanto nos estados como nos municípios, onde o interventor era um preposto do Ditador e os prefeitos prepostos do interventor. Os interesses municipais ficavam substituídos pelos interesses individuais do prefeito, que tinha como intenção apenas se manter no cargo à custa de subserviência às interventorias. Foi instituído

um sistema de subalternidade nacional, seguindo uma hierarquia do ditador ao mais simples funcionário público, que na intenção de agradar o “chefe”, acabavam se esquecendo de suas obrigações junto à coletividade. Nesse sistema não havia nenhum respiradouro “[...] para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão de representação popular” (MEIRELLES, 2013, p. 41).

Nessa linha de raciocínio, observa-se que o alvo e a ambição dos homens públicos dessa época eram os “cargos de nomear”, estabelecendo-se clientelas por meio da distribuição de empregos. Nesse tipo de política, o cargo público era algo para se ter e gerir, aumentando o prestígio e a riqueza desses políticos, sendo uma espécie de patrimônio pessoal destes (SCHWARTZMAN, 2015).

Menos de dezoito anos depois, em 31 de março de 1964, ocorreu nova descontinuidade constitucional, sendo imposto aos brasileiros novo golpe de estado que redundou em um Regime Militar de mais de vinte anos de duração, sendo encerrado com a eleição indireta de Tancredo Neves, em janeiro de 1985. Nesse período, foi outorgada a Constituição de 1967, que foi emendada em 1969, sendo praticamente uma nova Constituição. Nesse intervalo antidemocrático, a autonomia municipal também ficou restringida, pois de acordo com Lei n. 5.449/68, não havia eleições para prefeito nas capitais dos estados e nem nos municípios considerados de interesse da segurança nacional, sendo os últimos nomeados pelo Presidente da República.

A EC n. 1/1969, em seu art. 15, § 1º, alínea “a”, também traçava a possibilidade de nomeação dos prefeitos das capitais dos estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual, pelos dos governadores, com prévia aprovação da respectiva Assembleia Legislativa. Destaque-se que durante o regime de exceção, os municípios não eram considerados entes federativos.

Durante esses dois períodos ditatoriais houve a consolidação do autoritarismo e do patrimonialismo nas estruturas municipais, refletindo até os dias atuais, dificultando o desenvolvimento das cidades interioranas, que ainda sofrem influências decorrentes desse sistema. Muito comum, ainda, a ingerência de figuras guiadas pelo coronelismo, fisiologismo e de outras práticas daí derivadas. Políticas públicas na esfera municipal era um tema praticamente inexistente, já que a política pertencia à esfera negocial privada, inexistindo qualquer forma de participação popular ou de estruturas burocráticas administrativas.

Vale mencionar que durante o Regime Militar, houve uma tentativa de implantação do modelo gerencial na administração pública brasileira, por meio do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. A reforma operada em 1967 pelo aludido decreto-lei, “[...] constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (PEREIRA, 1995, p. 19).

O modelo acima reportado, porém, sequer conseguiu superar a burocracia estatal, quanto mais o patrimonialismo existente na administração pública brasileira. Tanto que o modelo gerencial só foi “reimplantado” na administração pública brasileira após a Constituição de 1988, por meio de uma emenda constitucional. O patrimonialismo, porém, ainda se encontra presente nos dias atuais, sendo o modelo gerencial existente formalmente apenas no papel.

Somente em 15 de novembro 1985, os eleitores brasileiros tiveram oportunidade de eleger os prefeitos de suas capitais. Por meio da Lei n. 7.332, de 1º de julho de 1985, consoante os arts. 1º e 2º, além das capitais, foi reestabelecido o direito ao voto nos territórios, nas estâncias hidrominerais, nos municípios considerados do interesse da segurança nacional, nos municípios de territórios e naqueles criados pelos estados até 15 de março de 1985. A referida norma foi oriunda do Projeto de Lei n. 5.684/1985, proposto pelo então Deputado Federal João Pimenta da Veiga Filhos (Advogado), que mais tarde, na segunda eleição municipal da “Nova República” em 1989, seria eleito prefeito de Belo Horizonte.

Como foi demonstrado no tópico anterior, as procuradorias municipais foram pouco lembradas nos debates ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Na época, o sentimento autoritário e patrimonialista ainda estava muito presente. Tanto que todas as menções ao presente tema foram rechaçadas. Entenderam que não tinham magnitude para constar no texto constitucional.

A Constituição da República de 1988, de matriz burocrática, esqueceu de “burocratizar” a advocacia pública municipal. Burocratização esta, nos termos weberiano, no sentido de por em prática o princípio da especialização das funções administrativas, onde as tarefas são individualizadas, sendo atribuídas a servidores especializados, que pela prática constante, aprendem cada vez mais (WEBER, 1982). Desta feita, deixou margem para o patrimonialismo exercer sua influência na organização do ente municipal, dentro da procuradoria, principal órgão de controle interno da administração local, em razão da omissão constitucional aqui estuda, bem

como pela “suposta” ausência de obrigatoriedade de realização de concurso público para o provimento da carreira.

Além disso, cumpre destacar que o Presidencialismo de Coalizão, presente na Nova República e na Constituição Cidadã, “[...] embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração” (PEREIRA, 1995, p. 20) para os políticos dos partidos vitoriosos, surgindo assim um novo populismo patrimonialista no país. Tal sistema de “coalizão” se espalhou aos demais entes federativos, prevalecendo, assim, as práticas patrimonialistas.

Mesmo após a promulgação da EC n. 19/1998, que instaurou o modelo gerencial na administração pública nacional, pautada na eficiência, a lacuna aqui exposta não foi suprimida, permanecendo a advocacia pública municipal sem respaldo burocrático, continuando seus quadros sendo preenchidos por meio de instrumentos patrimonialistas inerentes aos chefes do Executivo municipal.

Em 3 de setembro de 2003, o então Deputado Federal Mauricio Rands Coelho Barros, também advogado, apresentou a PEC n. 153/2003, que alterava o art. 132 da Constituição de 1988, regulamentando, assim, a carreira de procurador municipal. Esse foi o texto apresentado pelo parlamentar:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados, Municípios e Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (BRASIL, 2003, *online*).

Mauricio Rands defendeu sua proposta, dissertando no sentido de que nada mais justificava a exclusão dos municípios da exigência constitucional de organizarem suas carreiras de procurador. Ato contínuo, completou afirmando que nada mais fundamentaria a possibilidade de ausência de controle de legalidade, ou um controle de eficiente, decorrente da falta de mão-de-obra especializada ou de entrega de tal controle a pessoas estranhas ao quadro efetivo da Administração Municipal (BRASIL, 2003, *online*).

Somente em 2012, no dia 10 de abril, mais de oito anos depois, a PEC n. 153/2003 foi finalmente aprovada em segundo turno pelo Plenário da Câmara dos

Deputados, sendo, em seguida, enviada ao Senado Federal. Na nova casa legislativa, a respectiva PEC foi renumerada, passando agora a ser denominada de PEC n. 17/2012.

Chegando ao Senado Federal, a PEC n. 17/2012 encontrou grande resistência de associações de classe representante dos municípios. Verificou-se, portanto, a influência dessas estruturas autoritárias e patrimonialistas presentes neste ente federativo desde a Proclamação da República, refletindo na sua entidade classista. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) se manifestou terminantemente contrária a propositura, justificando que:

O projeto institui a carreira de administrador municipal, por meio de concurso público. O número de administradores por Município seria de acordo com a população. A proposta possui flagrante de inconstitucionalidade nos arts. 29, inc. I, e 30, inc. V, da CF/1988 e, apesar disso, tem parecer pela sua admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. A CNM entende que esta proposta fere a autonomia municipal, pois retira a competência do prefeito de gerir o Ente local. (CNM, 2013, p. 71).

Diante do posicionamento da CNM, a ANPM foi cirúrgica em tecer o real motivo da resistência do órgão classista:

Proposta moralizadora do serviço público, por combater o patrimonialismo, a política do coronelismo e inibir práticas de corrupção na administração pública, a PEC 17 teve como principal foco de resistência, curiosamente, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), presidida por Paulo Ziulkoski. A resistência à PEC 17 não conseguiu apresentar argumentos sólidos para que a proposta não fosse aprovada. Aliás, a orientação equivocada da CNM de repasse de verba pública está sendo reparada por diversas decisões judiciais, a exemplo da proferida pelo TJ/RJ que desamparou juridicamente os prefeitos envolvidos, os quais poderão sofrer condenações por improbidade administrativa e virem a se tornar inelegíveis em razão da lei da ficha limpa. (ANPM, 2014b, *online*).

Na mesma toada e fortalecendo o argumento acima descrito, Mario Sales Cavalcante, vice-presidente da Associação dos Procuradores da Administração Centralizada de Fortaleza (APACEFOR), em depoimento concedido ao autor (informação verbal), explica que:

Esforços têm sido feitos neste sentido pela ANPM. Existe uma entidade representativa dos interesses dos municípios que também se opõe a essa constitucionalização, bem como interesses econômicos por trás disso. Penso eu, contudo, que há um caminho inexorável no sentido de se conseguir a constitucionalização, que mais cedo ou mais tarde virá. A tendência é realmente essa, em que pese da resistência da classe política.

Na linha de entendimento da CNM, a Senadora Ana Amélia Lemos apresentou o Requerimento n. 876/2013, limitando a instituição de procuradorias municipais, apenas aos municípios com mais de cem mil habitantes. Acerca dessa proposta, a ANPM se manifestou da seguinte forma:

Assim, em um malabarismo com os dados públicos, lançou a tese da defesa dos cofres públicos dos pequenos municípios, que não poderiam arcar com a contratação de procuradores municipais por concurso público. A tese foi agasalhada por emenda da senadora Ana Amélia (PP-RS) à PEC 17, apresentada sob alegação de defesa das pequenas cidades. Mas seu discurso sobre a eficiência no serviço público contrasta com a emenda que apresentou. (ANPM, 2014b, *online*).

O Senador Inácio Francisco de Assis Nunes Arruda, então relator da PEC n. 17/2012, entendeu pela rejeição da propositura da Senadora, por meio do Parecer n. 534, de 2014, sendo tal ato enunciativo aprovado pela CCJ. Hoje, a PEC n. 17/2012 encontra-se apta para a deliberação em 1º Turno do Plenário do Senado Federal.

Tal fato é primordial, pois essa será a última carreira jurídica a ser constitucionalizada, e isso acontecendo, respaldará a instituição e o ente municipal na luta pela implementação e efetivação dos direitos fundamentais e das competências constitucionais relativa aos municípios no que tange às políticas públicas.

Em 4 de junho de 2015, por meio da EC n. 80, a Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional e à democracia, além de primordial à defesa dos direitos fundamentais e da implementação de políticas públicas, teve sua autonomia fortalecida no texto constitucional, e, com certeza, quem ganhou com isso foi toda sociedade brasileira.

O atual momento vivido pela democracia brasileira, porém, não pareceu propício para a aprovação da PEC n. 17/2012. Após nova ruptura democrática ocorrida em 31 de agosto de 2016, que culminou com o Impeachment da Presidente eleita Dilma Vana Rousseff, sob o pretexto de supostas violações a lei orçamentária e de improbidade, que acabariam em se constituir em hipotético crime de responsabilidade, foi instalado no País um governo que recolocou o patrimonialismo, novamente em destaque.

O respectivo governo sancionou a Lei n. 13.429/2017, que autorizou a terceirização irrestrita, tanto da atividade-meio, como da atividade-fim. Essa norma

em nenhum momento veda a terceirização no serviço público, e vai na contramão do que prega o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, no que tange à obrigatoriedade de concurso público. Trata-se de uma medida patrimonialista, que evidencia a política do “toma lá, dá cá”, onde os empregos públicos *lato sensu* são usados como moedas de troca para se conseguir apoio político e sustentação ao governo.

Entende-se que a referida lei não encontra amparo na Constituição Cidadã, ferindo, além da regra do concurso público, o princípio republicano, presente no *caput* do art. 1º da Norma Fundamental de 1988. Percebe-se que, apesar de todo o esforço em transformar a administração pública brasileira em gerencial, por meio da EC n. 19/1998, o patrimonialismo continua arraigado nas estruturas políticas existentes no País.

O patrimonialismo, supostamente sobrepujado pelos modelos burocrático e gerencial, ainda encontra-se manifesto na administração pública brasileira, tanto que ainda existem instrumentos e mecanismos para sua implementação, não só nas estruturas federais e estaduais, como principalmente nos frágeis sistemas municipais, onde em muitas localidades interioranas ainda inexistem uma organização burocratizada, no que pertine ao escalonamento de seus cargos, carreiras e funções públicas.

Com a futura aprovação da PEC n. 17/2012 no Senado Federal, além da possível edição do enunciado de Súmula Vinculante em defesa da obrigatoriedade de concurso para o cargo de procurador municipal, e a eventual instituição da Lei Orgânica Geral da Advocacia Pública Nacional, haveria o combate ao patrimonialismo dentro das estruturas das procuradorias dos municípios, sendo finalmente criada uma estrutura burocrática, provida por meio da meritocracia, afirmando-se como órgão de controle da atividade administrativa e das políticas públicas.

## 6 CONCLUSÃO

O Estado brasileiro edificou-se, sustentado em pilares como autoritarismo e patrimonialismo. Esses paradigmas refletiram principalmente no poder municipal. Até a Constituição republicana de 1988, o organismo municipalista não detinha autonomia política, administrativa e financeira, sendo subordinado aos governos federais e estaduais, além de não fazer parte do pacto federativo, não passando de um simples órgão público vinculado ao ente estadual. Antes do regime constitucional de 1988, não havia eleições nas capitais dos estados e nem nos municípios considerados de interesse da segurança nacional; assemelhava-se, de certo ponto, ao primeiro governo de Getúlio Vargas, denominado de Estado Novo.

Hodiernamente, mesmo com a nova envergadura constitucional conquistada, onde o município foi alçado ao patamar de ente federativo, com capacidade política, autonomia administrativa, financeira e eleições periódicas e regulares, percebe-se, ainda, a influência do autoritarismo e do patrimonialismo enraizados em suas estruturas orgânicas. Lideranças nos moldes tradicionais, personalistas e autocráticas dominam os municípios interioranos como se soberano fossem, usando a organização administrativa em proveito próprio, como sendo extensão de suas propriedades, violando o princípio da impessoalidade, previsto no *caput* do art. 37 do texto constitucional. Nasce, assim, as teratológicas figuras dos líderes carismáticos denominados de “Coronéis”, considerados os expoentes do patrimonialismo “à brasileira”.

Tudo isso repercute na administração pública municipal, onde se verifica o uso desordenado da máquina pública voltada ao clientelismo e outros subsistemas relacionados, ou seja, a distribuição de cargos, funções, empregos e contratos temporários indiscriminadamente, sem a realização de concurso público. Tais modelos priorizam o recrutamento de apoiadores, asseclas, cabos eleitorais e familiares, além das práticas pautadas no nepotismo, em uma total confusão entre a esfera pública e a esfera privada, violando o art. 37, inciso II, da Constituição Cidadã, bem como o sistema de méritos, que é um dos princípios basilares do republicanismo.

Com a inexistência de arcabouço burocrático próprio, formado por servidores concursados, a administração municipal sofre com a descontinuidade dos serviços públicos e com a ausência de controle interno devido, o que acaba por

atransar o processo de formatação e execução das políticas públicas inerente a este ente federado.

Atividades oriundas do patrimonialismo, autoritarismo, coronelismo, fisiologismo e clientelismo são condutas que acabam por inviabilizar a implementação de políticas públicas, provocando o atraso e a inexistência de debates democráticos e republicanos na esfera pública municipal.

Esse tipo de procedimento também reverbera na advocacia pública municipal. Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter inovado no que tange à instituição de uma seção própria referente à advocacia pública, e, além disso, ter elevado o município a uma categoria nunca antes vista, como ente federativo, constata-se a omissão constitucional quanto à obrigatoriedade de criação de procuradorias nos municípios, assim como sua forma de provimento por meio de concurso público de provas e títulos.

Apesar da ampla discussão realizada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, percebeu-se o escasso debate e o insuficiente número de proposições, relativos à advocacia pública municipal. Poucos constituintes ousaram militar e defender a causa relativa às procuradorias dos municípios. Constatou-se, também, a ausência de participação de órgão classista de âmbito nacional nos diálogos firmados na Assembleia Constituinte. Tal carência se explica, pois, nos anos de 1980, poucos municípios tinham procuradorias constituídas por servidores concursados. Somente em 1998 foi criada a ANPM, que participou ativamente de outras demandas relativas à categoria, como na PSV n. 18 e na PEC n. 17/2012.

Desta feita, os arts. 131 e 132 da Constituição de 1988 trataram apenas da AGU e das procuradorias estaduais e do Distrito Federal, omitindo-se quanto à obrigatoriedade de realização de concurso público para as procuradorias municipais, deixando margem para interpretação não condizente com os preceitos basilares que respaldam a norma constitucional. Essa interpretação, relativa à desnecessidade de realização de concurso público para a carreira em epígrafe, prevalece até os dias atuais. Foi verificado que apenas 34,4% dos municípios brasileiros detêm em seu alicerce organizacional uma procuradoria municipal provida e estruturada nos padrões propostos à AGU e às procuradorias estaduais e do Distrito Federal, predominando a contratação precária de procuradores *ad hoc*, mediante contratos

temporários, provimento de cargos comissionados e processo de inexigibilidade de licitação nos termos do art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

Tal realidade retrata a deformidade da administração pública municipal, onde inexistente órgão da advocacia pública capaz de atuar com autonomia e independência no exercício das funções de representação judicial, extrajudicial, consultoria, controle interno, fiscalização do ato administrativo e das políticas públicas. Aqui, o autoritarismo do chefe do Executivo impera, predominando os interesses públicos secundário e terciário em detrimento do interesse público primário, da implementação dos direitos fundamentais e da norma constitucional.

A instituição de uma procuradoria municipal oriunda de processo seletivo disciplinado por meio de concurso público será limitadora dos poderes e funções do chefe do Executivo, provocando a conseqüente atrofia desses poderes, em face da autonomia e independência orgânica própria da advocacia pública e de seus procuradores, que exercerão suas atribuições sem pressão ou qualquer tipo de assédio.

Por óbvio, a simples constituição de uma procuradoria e a realização de concurso público para o referido cargo não seriam capazes de expurgarem, em definitivo, o patrimonialismo arraigado nos municípios brasileiros, porém seria um grande passo, pois acabaria com tal prática dentro do órgão exclusivo à advocacia pública municipal. Isso também resultaria na criação de uma estrutura burocrática capaz de preservar a história, a legislação municipal, os arquivos e os documentos inerentes à administração pública local, garantindo a continuidade do serviço e das políticas sociais, evitando prejuízos institucionais e coletivos, quando da ocorrência da mudança de gestão, sendo resguardados os direitos fundamentais e o interesse público primário, que em nenhuma hipótese podem ser violados.

Uma procuradoria institucionalizada, com um corpo de procuradores efetivos, seria capaz de produzir uma série de medidas tendentes à preservação do interesse público primário e da continuidade das políticas públicas. Primeiramente, por serem advogados públicos (Advocacia de Estado), carreira típica de Estado, defendem o ente público por excelência, diferenciando-se da chamada Advocacia de Gestão ou de Governo, aquela intrinsecamente conectada para defender única e exclusivamente o gestor, realizando a vontade deste, bem como os interesses públicos secundário e terciário.

No assessoramento do Poder Executivo, a Advocacia de Estado participaria ativamente na feitura de instrumentos normativos (projetos de leis, decretos, resoluções) aptos ao desenvolvimento das políticas públicas. Os procuradores concursados implementariam ferramentas junto à chefia do Executivo, como a criação de mecanismos para uma transição democrática de governo (quando da mudança da gestão municipal) e a elaboração de dispositivos relativos à autocomposição de conflitos.

A tradição política brasileira, principalmente nos municípios, prioriza as chamadas políticas públicas de Governo, pois visam, apenas, aos quatro anos de mandato, pouco se preocupando com a continuidade administrativa. Nesse prisma, as políticas públicas de Estado são incompatíveis com essa lógica de gestão. Desta feita, cabe à procuradoria municipal, organismo burocraticamente instituído, com quadro de servidores efetivos, na sua função de consultoria jurídica, estimular e apresentar, junto ao Poder Executivo, a importância do desenvolvimento de políticas públicas de Estado, positivadas nas leis orgânicas e na legislação municipal, preservando, assim, os direitos fundamentais.

Todo este artefato normativo tem como objetivo minimizar a descontinuidade administrativa, respeitando os valores insculpidos no princípio da continuidade dos serviços públicos, sob o ângulo específico da defesa das políticas públicas, do interesse público primário e da valorização do postulado da dignidade da pessoa humana.

Nessa ótica e sempre na defesa da continuidade das políticas públicas, verifica-se o inúmero repertório de políticas a serem implementadas pelos entes municipais. Estão presentes na Constituição Cidadã, no rol dos arts. 23 e 30, que dispõem, respectivamente, sobre a competência comum e das competências legislativas e materiais deste ente federado. Todas essas competências são de extrema relevância para o desenvolvimento municipal, pois tratam-se de políticas voltadas para a saúde, educação, assistência, proteção das pessoas portadoras de deficiência, proteção do patrimônio cultural do município, proteção do meio ambiente, fomento da produção agropecuária, construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e saneamento básico, combate à miséria e à marginalização e política educacional no trânsito.

Infere-se, facilmente, pela necessidade, quase que urgente, da criação de um quadro de servidores providos por meio de concurso público para atender às

necessidades impostas pelo texto constitucional. Um quadro burocrático de servidores efetivo é matéria da ordem do dia nos municípios brasileiros para a perfeita formulação e formatação das políticas públicas de Estado a serem desenvolvidas.

Nesse momento, encaixa-se perfeitamente a imprescindibilidade da instituição das procuradorias municipais, compostas por membros efetivos, para que haja a devida participação deste órgão no processo de formulação acompanhamento, execução, controle, viabilidade e fiscalização da política pública a ser realizada pelo ente municipal. Trata-se, aqui, de um controle de eficiência, prevenindo a judicialização desnecessária dessas políticas, que acaba por travancar todo processo no âmbito da administração pública municipal.

É evidente que a simples criação de uma procuradoria provida por meio de concurso público nos municípios brasileiros, por si só, não levaria à superação do paradigma do patrimonialismo, e nem solucionaria todas as demandas atinentes à inexecução das políticas públicas. A advocacia pública municipal, contudo, como atividade exclusiva e típica de Estado, avançaria do estagnado modelo patrimonial para o modelo burocrático, caminhando, firmemente, ao modelo gerencial, com um controle interno de eficiência e legalidade sobre as políticas públicas, inexistentes nos dias atuais.

Conclui-se, portanto, pela indispensabilidade de uma procuradoria em cada município, constituída por procuradores aprovados em concurso público, nos moldes da AGU e das procuradorias estaduais e do Distrito Federal. Além do respeito ao princípio da impessoalidade e ao postulado do concurso público, previsto no art. 37, *caput* e inciso II, da CF/88, haveria uma simetria com os demais entes federativos, que possuem em seus quadros administrativos uma advocacia pública plenamente organizada.

Ademais, com a criação deste órgão burocrático permanente, haveria a limitação do patrimonialismo dentro da advocacia pública municipal, o avanço para o modelo gerencial, o controle interno de juridicidade/legalidade, a fiscalização das políticas públicas pautadas na eficiência e na publicidade, a continuidade administrativa dos serviços e das políticas sociais, evitando o desperdício e a judicialização desnecessária, e o combate à invasão da esfera pública pelos interesses privados. Esse novo modelo seria garantido em decorrência do fortalecimento da carreira jurídica de procurador municipal, da autonomia, da

independência funcional e da liberdade de atuação de seus membros, em face da natureza de suas atribuições e do exercício da atividade típica e exclusiva de Estado.

Outrossim, os procuradores municipais efetivos atuam de modo harmônico, diligenciando sempre na direção do interesse público primário, na defesa dos direitos fundamentais e da cidadania, na manutenção do Estado democrático de direito e da preservação da dignidade da pessoa humana, corroborando com as instituições democráticas e republicanas previstas na Constituição Cidadã.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Novo Estatuto da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP**. Brasília: ANADEP, 2018. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/Novo\\_Estatuto\\_ANADEP.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Novo_Estatuto_ANADEP.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **História**. Brasília: ANPR, 2014. Disponível em: <<http://www.anpr.org.br/historia>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Sugestão n. 2.869-0. Sugere a reestruturação do ministério público da união, nas condições que estabelece. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, 9 maio 1987, Suplemento, p. 508-511. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgeo2801-2900](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgeo2801-2900)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. **Histórico da ANAPE e a importância da instituição**. Brasília, ANAPE, 2010. Disponível em: <<http://anape.org.br/site/historico/>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS. ANPM e seus 16 anos de luta. **Notícias da ANPM**, Brasília, 10 jul. 2014. Disponível em: <<https://www.anpm.com.br/noticias/ver/1365/anpm-e-seus-16-anos-de-luta/>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. PEC 17: ANPM no combate ao coronelismo, ao patrimonialismo e à corrupção. **Notícias da ANPM**, Brasília, 30 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.anpm.com.br/noticias/ver/1314/pec-17-anpm-no-combate-ao-coronelismo-ao-patrimonialismo-e-a-corrupcao/>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Quem somos. **ANPM**, Brasília, 16 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.anpm.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 7, p.1-30, out. 2001. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/55933769/HUMBERTO-AVILA-REPENSANDO-O-PRINCIPIO-DA-SUPREMACIA-DO>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Poder público em juízo para concursos**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Saraiva, 1961.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Acordo de Cooperação n. 1/2017. Criação do Fórum Nacional da Advocacia Pública - FONAP, a ser integrado, na qualidade de membros, pela Advogada-Geral da União e pelos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 ago. 2017, Seção 3, p. 4. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/08/2017&jornal=3&pagina=4&totalArquivos=224>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Ato regimental n. 5, de 27 de setembro de 2007. Dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 set. 2007. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38293019>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. Ata da 7ª Reunião Ordinária, em 20 de setembro de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, 23 set. 1988, Suplemento "B", p. 157-170. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/10\\_Comissao\\_De\\_Redacao.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/10_Comissao_De_Redacao.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. Ata da 8ª Reunião Ordinária, em 20 de setembro de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, 23 set. 1988, Suplemento "B", p. 172-230. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/10\\_Comissao\\_De\\_Redacao.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/10_Comissao_De_Redacao.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição (C)**: propostas exclusivamente de redação. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-315.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Ato Institucional n. 3, de 5 de fevereiro de 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 fev. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-03-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-03-66.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5.684, de 1985**. Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1985a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=228531>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 43, de 1985**. Convoca a Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1985b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/9185>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 153, de 2003**. Altera o art. 132 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=160501&filename=PEC+153/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=160501&filename=PEC+153/2003)>. Acesso em: 11 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 nov. 1992a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-678-6-novembro-1992-449028-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral

da União e para a Procuradoria-Geral Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 dez. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7392-13-dezembro-2010-609656-publicacaooriginal-130970-pe.html>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Decreto n. 19.408, de 18 de novembro de 1930. Reorganiza a Corte de Apelação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 23 nov. 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19408-18-novembro-1930-516290-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jul. 1985c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 13 out. 1939. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1608-18-setembro-1939-411638-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução ao Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 9 set. 1942. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4657-4-setembro-1942-414605-publicacaooriginal-68798-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 9.608, de 19 de agosto de 1946. Dispõe sobre a organização do Ministério Público Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 24 ago. 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9608-19-agosto-1946-453431-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 nov. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L4717.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.449, de 4 de junho de 1968. Declara de interêsse da segurança nacional, nos termos do art. 16, § 1º, alínea b, da Constituição os Municípios que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/1950-1969/L5449.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1950-1969/L5449.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.332, de 1º de julho de 1985. Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7332.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7332.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.609, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 2002a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10609.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 mar. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 76, de 25 de outubro de 2002. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 out. 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2002/medidaprovisoria-76-25-outubro-2002-485076-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministérios de Estado da Justiça e da Administração Federal e Reforma do Estado. **Exposição de Motivos n. 548, de 30 de setembro de 1996**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=553A3A76A3D515C6FB40C011BED15879.proposicoesWebExterno1?codteor=1132093&filename=Dossie+-PL+2464/1996](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=553A3A76A3D515C6FB40C011BED15879.proposicoesWebExterno1?codteor=1132093&filename=Dossie+-PL+2464/1996)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministérios de Estado da Justiça e da Administração Federal e Reforma do Estado. **Portaria n. 47, de 31 de janeiro de 1996**. Modifica e substitui a Portaria nº 1.404, de 17 de outubro de 1995. Brasília, DF: Ministérios de Estado da Justiça e da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1132093&filename=Dossie+->](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1132093&filename=Dossie+->)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Anteprojeto Constitucional**. Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Brasília, DF: Senado Federal, 1986. Disponível em:

<<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer n. 534, de 2014**. Sobre a Emenda no 3-PLEN à Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2012 (nº 153/2003, na Câmara dos Deputados), que altera o art. 132 da Constituição Federal (Carreira de Procurador nos Municípios). Brasília, DF: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=152085>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Emenda ao Projeto de Constituição n. 13.592**, de 13 de agosto de 1987. Acrescente-se no Capítulo III, do Título II um artigo a ser numerado como 18, renumerando-se o atual 18 e os demais. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/EMEN-M/43949.html>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Emenda ao Projeto de Constituição n. 26.809**, de 2 de setembro de 1987. Incluir inciso VI com a seguinte redação – Fica facultado no âmbito municipal a instituição de procuradoria encarregada da representação judicial, extra-judicial e consultoria jurídica à administração, organizada nos moldes do disposto no § 2º do art. 175, ressalvada a equiparação como com o Ministério Público. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/EMEN-O/57517.html>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Mensagem n. 330, de 28 de junho de 1985**. Brasília, DF: Senado Federal, 1985. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/em\\_cf\\_88](https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/em_cf_88)>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 349, de 2015**. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-etter/documento?dm=4407647&ts=1543020954210&disposition=inline>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 17, de 2012**. Altera o art. 132 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4165914&ts=1545911426190&disposition=inline>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Proposta de Súmula Vinculante n. 18**. A dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1245>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 6**. A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário. Brasília:STF, 2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2048&termo=>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 346**. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Brasília:STF, 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumariosumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília:STF, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602&termo=>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Brasília:STF,2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227&termo=>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. 3. ed. Florianópolis: EdUFSC, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Pauta municipalista e agenda legislativa**. Brasília: CNM, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

DUARTE, Geraldo. **Dicionário de Administração**. Fortaleza: Realce, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. 27. ed. São Paulo: Graal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Antonio de Oliveira. Onde estão as procuradorias municipais. **Leis & Letras**, Fortaleza, v.1, n. 2, p.12-17, 2006.

LUSTOZA, Helton Kramer. **Advocacia pública em ação**: atuação prática judicial e extrajudicial. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

MADUREIRA, Claudio. **Advocacia pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Curso de hermenêutica jurídica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. Administração pública democrática. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, n.34, p.199-235, 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE e TCM promovem encontro para auxiliar prefeitos de todo o estado a evitar a prática de desmonte. **Notícias do MPCE**, Fortaleza, 10 out. 2016. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2016/10/10/mpce-e-tcm-promovem-encontro-para-auxiliar-prefeitos-de-todo-o-estado-evitar-pratica-de-desmonte/>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Mauricio da Silva. **Manual do procurador do município**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v.22,n. 45, p. 41-57, 1992.

\_\_\_\_\_. **Novas mutações juspolíticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. **Poder, direito e Estado**: o direito administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NEIVA, Rogério. **Direito e processo do trabalho aplicados à Administração Pública e Fazenda Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Método, 2010.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, 1993.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos (Pacto de San José de Costa Rica)**. San José, Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: EdUFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 5. ed. Campinas: Unicamp, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

TEMER, Michel. Sugestão n. 727. Sugere norma que atribui aos Procuradores Estaduais e do Distrito Federal, além das competências privativas, a prestação de serviço judiciário. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, 29 abr. 1987, Suplemento, p. 270-271. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco0701-0800](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco0701-0800)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VIEIRA, Raphael D. Serafim. Procurador municipal deve ser regra, escritório a exceção. **JOTA**, São Paulo, v.28, n.3, p.12-17, jun. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/procurador-municipal-deve-ser-regra-escritorio-a-excecao-28062017>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2015. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A – Termo de Autorização de Depoimento

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DEPOIMENTO**

Eu, **ANTÔNIO GUILHERME RODRIGUES DE OLIVEIRA**, procurador do município de Fortaleza, Advogado inscrito na OAB-CE, sob o n. 7.088, depois de conhecer e entender os objetivos, procedimentos metodológicos e benefícios da pesquisa, bem como de estar ciente da necessidade do uso de meu depoimento, AUTORIZO, por meio do presente termo, o aluno Humberto Bayma Augusto a citar meu depoimento em sua Dissertação de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE), intitulada “**AS PROCURADORIAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE RUPTURA COM O ESTADO PATRIMONIALISTA**”, sem quaisquer ônus financeiros a nenhuma das partes.

O referido depoimento foi dado em 20 de agosto de 2018, e consistiu na seguinte transcrição:

A organização da categoria de procuradores municipais somente tomou corpo com a criação de uma associação de âmbito nacional, a ANPM, eis que antes as questões de interesse da categoria eram defendidas de forma pulverizada por algumas associações locais, fato este que implicou em pouca eficiência, tanto que no processo constituinte de 1987/1988, os municípios não constaram expressamente no art. 132 da Constituição Federal. Na reforma administrativa de 1997, tentou-se articular, tardiamente, um movimento de procuradores municipais para sanar a omissão do texto constitucional, para que fossem incluídos os municípios de forma expressa no art. 132, e com isso reafirmar a necessidade de exercício do cargo apenas para quem fosse admitido no serviço público por meio de concurso, fechando de vez a brecha encontrada por gestores descompromissados que driblam o art. 37, inciso II, da Carta Magna, porque insistem na contratação de advogados de sua livre escolha para atuarem em nome do ente municipal. A movimentação encontrou a proposta em estágio avançado de tramitação, no Senado Federal, quando já havia passado pelo crivo da Câmara dos Deputados, e assim qualquer alteração implicava em devolução da matéria para aquela casa legislativa, o que não era de interesse da base governamental. No ano seguinte foi fundada a Associação Nacional dos Procuradores Municipais que passou atuar de forma organizada e atenta às matérias legislativas de interesse da categoria.

Fortaleza (CE), 20 de agosto de 2018.

---

Assinatura do pesquisador responsável

---

Assinatura do sujeito da pesquisa

## APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DEPOIMENTO

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DEPOIMENTO**

Eu, **MARIO SALES CAVALCANTE**, procurador do município de Fortaleza, Advogado inscrito na OAB-CE, sob o n. 17.964, depois de conhecer e entender os objetivos, procedimentos metodológicos e benefícios da pesquisa, bem como de estar ciente da necessidade do uso de meu depoimento, AUTORIZO, por meio do presente termo, o aluno Humberto Bayma Augusto a citar meu depoimento em sua Dissertação de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE), intitulada **“AS PROCURADORIAS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE RUPTURA COM O ESTADO PATRIMONIALISTA”**, sem quaisquer ônus financeiros a nenhuma das partes.

O referido depoimento foi dado em 20 de agosto de 2018, e consistiu na seguinte transcrição:

Esforços têm sido feitos neste sentido pela ANPM. Existe uma entidade representativa dos interesses dos municípios que também se opõe a essa constitucionalização, bem como interesses econômicos por trás disso. Penso eu, contudo, que há um caminho inexorável no sentido de se conseguir a constitucionalização, que mais cedo ou mais tarde virá. A tendência é realmente essa, em que pese da resistência da classe política.

Fortaleza (CE), 20 de agosto de 2018.

---

Assinatura do pesquisador responsável

---

Assinatura do sujeito da pesquisa