

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

WILSON SEBASTIÃO RODRIGUES SOARES

**ADVOCACIA PÚBLICA NA ORDEM URBANA: UMA ANÁLISE DE SUA
ESTRUTURAÇÃO E REFLEXOS NA REGIÃO IMEDIATA DE MURIAÉ – MG**

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Dezembro de 2022

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

WILSON SEBASTIÃO RODRIGUES SOARES

**ADVOCACIA PÚBLICA NA ORDEM URBANA: UMA ANÁLISE DE SUA
ESTRUTURAÇÃO E REFLEXOS NA REGIÃO IMEDIATA DE MURIAÉ – MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes/RJ, para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Regionale Gestão da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Villela Ahmed

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Dezembro de 2022

Catálogo na fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 005/2023

Soares, Wilson Sebastião Rodrigues.

Advocacia pública na ordem urbana: uma análise de sua estruturação e reflexos na região imediata de Muriaé-MG. / Wilson Sebastião Rodrigues Soares. – 2022.

90 f.

Orientador(a): Flávio Villela Ahmed.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

Referências: f. 74-80.

1. Advocacia pública. 2. Cidades sustentáveis. I. Ahmed, Flávio Villela, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 342:728

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

WILSON SEBASTIÃO RODRIGUES SOARES

**ADVOCACIA PÚBLICA NA ORDEM URBANA: UMA ANÁLISE DE SUA
ESTRUTURAÇÃO E REFLEXOS NA REGIÃO IMEDIATA DE MURIAÉ – MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes/RJ, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Aprovado em: 07 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Flávio Villela Ahmed, D.Sc. – Orientador
Universidade Candido Mendes, UCAM

Profa. Ludmila Gonçalves da Matta, D.Sc.
Universidade Candido Mendes, UCAM

Profa. Simone Feigelson Deutsch, D.Sc.
Universidade Federal Fluminense, UFF

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Dezembro de 2022

Dedico este trabalho aos meus amados pais, Elia e José Geraldo, aos meus sobrinhos Otávio e Heitor e a amada Vó Zoca (in memoriam), sempre presentes nos meus dias em pensamento e orações. O amor de vocês é o combustível necessário para seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

Deus em sua infinita misericórdia me possibilitou chegar até aqui, realizando o que antes parecia impossível, dando força para superar obstáculos e dificuldades, sendo para ele o meu principal agradecimento.

Agradeço à minha família, que tanto deposita em mim esperanças, por conseguirem me enxergar por cima dos defeitos e me direcionar para o meu melhor, compreendendo minhas muitas ausências.

Eterna gratidão aos meus pais, Elia e José Geraldo, que mesmo em sua simplicidade, não mediram esforços para me ver realizando sonhos, ensinando-me com exemplos diários de honestidade, dedicação e respeito ao próximo, sem o amor de vocês eu nada seria.

Não poderia deixar de citar minha irmã, Aline, exemplo de vida pessoal, profissional e acadêmica, que com sua garra e talento sempre serviu de fonte de força e inspiração, além de trazer às nossas vidas, nossos anjinhos Heitor e Otávio, que preenchem, iluminam, dão vida e esperança aos nossos dias.

À Procuradoria Geral do Município de Muriaé, na pessoa do Dr. Luciano Luiz Bandeira de Mello, pela confiança em meu trabalho e pelos ricos contatos e conhecimentos adquiridos no dia-a-dia do Departamento Jurídico de um município.

Por fim, este curso não seria concluído sem a parceria dos colegas de turma, em uma ajuda recíproca, sempre em busca do conhecimento e almejando a conquista de todos; da mesma forma como os nossos professores e componentes desta banca, que dedicam seu precioso tempo ao aprimoramento do conhecimento acadêmico, principalmente ao meu orientador, Flávio Villela Ahmed, que me guiou com excelência ao tema estudado.

RESUMO

ADVOCACIA PÚBLICA NA ORDEM URBANA: UMA ANÁLISE DE SUA ESTRUTURAÇÃO E REFLEXOS NA REGIÃO IMEDIATA DE MURIAÉ – MG

A presente dissertação tem como objetivos gerais apresentar a advocacia e a advocacia pública no Brasil, em seus níveis federal, estadual e municipal, destacando a amplitude dos conceitos de ordem urbana e cidades sustentáveis, apontando possíveis papéis que o advogado público pode assumir a fim de contribuir para o alcance e realização destes direitos. A título de objetivos específicos, a pesquisa investiga os meios através dos quais, a advocacia pública municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, devidamente estruturada como carreira de Estado, pode ser capaz de contribuir para a realização do direito fundamental dos habitantes às cidades sustentáveis, através da adequada implantação e gestão da ordem urbana, analisando para tanto, a estrutura presente nas procuradorias dos municípios de Muriaé, Mirai e Eugenópolis, os três maiores espaços urbanos que fazem parte da Região Geográfica Imediata de Muriaé – Minas Gerais. Para tanto, utilizou-se a metodologia qualitativa, iniciando-se por uma pesquisa doutrinária e hermenêutica, composta por revisão da literatura e exploração da doutrina, legislação e jurisprudência afetas à temática, seguidas pela apresentação de pesquisa de campo realizada junto ao departamento jurídico dos municípios envolvidos, coletando dados públicos divulgados nos sites oficiais de cada localidade e fornecidos pelos advogados responsáveis por cada departamento, através de entrevista semiestruturada. Ao final, constatou-se que a presença de uma advocacia pública municipal com um número razoável de profissionais efetivos, que conte ao menos com infraestrutura, suporte de trabalho e autonomia técnico-jurídica para o desenvolvimento de suas funções, pode contribuir significativamente para dar concretude ao direito fundamental dos seus habitantes a cidades sustentáveis, considerando que quanto mais estruturada estiver, maior número de papéis poderá assumir, os quais, por sua vez, revelam-se indispensáveis à gestão e implantação da ordem urbana municipal.

Palavras-chave: advocacia pública; cidades sustentáveis; estruturação; ordem urbana.

ABSTRACT

The present dissertation has the general objectives of presenting advocacy and public advocacy in Brazil, at its federal, state and municipal levels, highlighting the breadth of the concepts of urban order and sustainable cities, pointing out possible roles that the public attorney can assume in order to contribute to the achievement and realization of these rights. As specific objectives, the research investigates the means through which municipal public advocacy, especially in small municipalities, duly structured as a State career, may be able to contribute to the realization of the fundamental right of inhabitants to sustainable cities, through the adequate implantation and management of the urban order, analyzing for that, the structure present in the attorneys offices of the municipalities of Muriaé, Miraí and Eugenópolis, the three biggest urban spaces that are part of the Immediate Geographical Region of Muriaé – Minas Gerais. For that, a qualitative methodology was used, starting with a doctrinal and hermeneutic research, consisting of a literature review and exploration of the doctrine, legislation and jurisprudence related to the theme, followed by the presentation of field research carried out with the legal department of the municipalities involved, collecting public data published on the official websites of each location and provided by the lawyers responsible for each department, through a semi-structured interview. In the end, it was found that the presence of a municipal public advocacy with a reasonable number of effective professionals, which at least has infrastructure, work support and technical-legal autonomy for the development of its functions, can contribute significantly to give concreteness to the fundamental right of its inhabitants to sustainable cities, considering that the more structured it is, the greater number of roles it can assume, which, in turn, prove to be indispensable to the management and implementation of the municipal urban order.

Keywords: public advocacy; sustainable cities; structuring; urban order.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF	Constituição Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISA	Índice de Sustentabilidade Ambiental
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios integrantes da Região Geográfica Imediata de Muriaé	13
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A ATIVIDADE ADVOCATÍCIA NO BRASIL	15
3 ADVOCACIA PÚBLICA: ORGANIZAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS	20
3.1 ADVOCACIA PÚBLICA EM NÍVEL FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL: DIFERENÇAS, DEFICIÊNCIAS E O PROBLEMA DA AUTONOMIA.....	25
4 ORDEM URBANA E CIDADES SUSTENTÁVEIS: DEFINIÇÕES, ELEMENTOS E OBJETIVOS	35
5 PAPÉIS DO ADVOGADO PÚBLICO EM PROL DA ORDEM URBANA MUNICIPAL	44
5.1 O ADVOGADO PÚBLICO MUNICIPAL ENQUANTO AGENTE VIABILIZADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTEGRANTE DE UMA CARREIRA DE ESTADO....	50
6 O CONTEXTO FÁTICO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE MURIAÉ	54
6.1 A PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ.....	55
6.2 A PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE MIRAÍ.....	58
6.3 A PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE EUGENÓPOLIS.....	61
7 REFLEXOS DA ESTRUTURAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NOS ORDENAMENTOS URBANOS ANALISADOS	64
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	74
APÊNDICE A	81
APÊNDICE B	88

1 INTRODUÇÃO

A advocacia pública em sentido estrito, tem como objetivo principal promover a defesa do interesse e do patrimônio público administrado pelo Estado, em nível federal, estadual e municipal. Para tanto, compete a ela o exercício de atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo em seus variados níveis, tanto em âmbito judicial, como em âmbito extrajudicial, como apontado por dispositivos como os artigos 131 e 132 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Deste modo, incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração direta e indireta (CUNHA, 2020).

Ao lado de tais atribuições, é importante destacar que o advogado público não atua apenas na seara judicial/processual, tendo também outras atribuições extrajudiciais ou administrativas, de igual importância, no âmbito do poder executivo em nível federal, estadual, distrital e municipal.

Neste ponto é possível destacar por exemplo, as atividades de consultoria e acompanhamento da arrecadação de tributos, de procedimentos administrativos das mais diversas ordens, tais como, a realização de contratações de produtos, serviços e de pessoal, os requerimentos firmados por particulares ou servidores públicos em face do respectivo ente público, a orientação e acompanhamento de políticas públicas e serviços públicos nas mais diversas áreas, objetivando permitir que a gestão pública exerça suas atribuições constitucionais dentro da legalidade e demais princípios inerentes à administração pública, inscritos no texto do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Para o bom desempenho de tais atribuições, o legislador constituinte preocupou-se em dizer que a legislação deveria estruturar e organizar tais carreiras, sendo expresso ao prever que o ingresso em seus quadros depende de concurso público de provas e títulos, ao menos em nível federal e estadual, uma vez que não estendeu tal exigência para o exercício da função de procurador ou advogado público municipal.

A omissão em questão traz polêmica e tem sido vista como prejudicial aos princípios basilares da administração pública e ao adequado trato das políticas e serviços públicos (DINIZ, 2013), na medida em que contribui para aumentar a vulnerabilidade dos municípios frente à vontade política dos seus gestores e a constante interrupção de políticas públicas, acompanhamento de processos judiciais ou administrativos e serviços públicos em geral, que pode ocorrer quando se dá a troca de comandos ao final dos mandatos no Poder Executivo Municipal, especialmente em municípios de menor porte.

Neste cenário, a pesquisa tem como objetivos gerais apresentar a advocacia e a advocacia pública no Brasil, em seus níveis federal, estadual e municipal, destacando a amplitude dos conceitos de ordem urbana e cidades sustentáveis, apontando possíveis papéis que o advogado público pode assumir a fim de contribuir para o alcance e realização destes direitos.

Complementando tais pontos, a título de objetivos específicos, a pesquisa pretende investigar os meios através dos quais, a advocacia pública municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, devidamente estruturada como carreira de Estado, pode ser capaz de contribuir para a realização do direito fundamental dos habitantes às cidades sustentáveis, através da adequada implantação e gestão da ordem urbana.

Para tanto, passará a conhecer e apresentar a realidade, organização e infraestrutura da advocacia pública municipal presente nas 03 (três) maiores cidades da região geográfica imediata de Muriaé – Minas Gerais, destinando-se em seguida a identificar quais os reflexos dessa organização em prol da ordem urbana de cada localidade, comparando e apontando possíveis melhorias e avanços a serem perseguidos.

Ao chegar em tal ponto, em seus dois últimos capítulos passará a analisar a infraestrutura técnica e organizacional das procuradorias dos 03 maiores municípios (com mais de 10 mil habitantes, segundo os dados do IBGE abaixo descritos),

integrantes da Região Geográfica Imediata de Muriaé – Minas Gerais, observando questões como: quantidade e categorias de profissionais atuantes, presença de procuradores efetivos e comissionados, divisão em departamentos especializados ou funções específicas, participação dos procuradores na elaboração da legislação urbanística municipal e em procedimentos e requerimentos de ordenação e ocupação do espaço urbano.

Com isso, espera-se apresentar respostas às principais questões que embasam a presente pesquisa e constituem os seus objetivos, a saber: Quais os principais prejuízos ocasionados pela falta de estruturação e organização das carreiras da advocacia pública municipal; Qual o grau de importância da adequada estruturação e organização dessas carreiras na ordem urbana e na garantia do cidadão às cidades sustentáveis; Quais os principais benefícios que a estruturação de tais carreiras pode trazer aos municípios analisados e à condução da ordem urbana em seus espaços territoriais.

Desta forma, ao realizar o levantamento da realidade dos municípios a serem analisados, comparando possíveis pontos positivos e negativos encontrados em cada local, a pesquisa pretende contribuir para apontar iniciativas que venham a ser capazes de melhorar este quadro, fortalecer o município, o ordenamento urbano e o cumprimento das funções sociais da cidade.

Tais contribuições surgem num momento de relevância para a comunidade jurídica e científica, visto que a temática vem sendo constantemente debatida e inclusive é alvo de uma proposta de Emenda Constitucional, atualmente em trâmite no Senado Federal - PEC 17/2012 – objetivando incluir os municípios na exigência de concurso público para ingresso na carreira de procurador, prevista no artigo 132 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012a).

Ademais, considerando que os municípios representam o ente da federação brasileira que mais se aproxima dos cidadãos e assume elevado número de competências e atribuições, encontrar meios que possam fortalecê-lo, seja de forma direta ou indireta, revela-se como medida necessária na busca por atingir os objetivos traçados pela ordem constitucional e urbanística.

A metodologia utilizada para alcance dos objetivos e respostas pretendidas pela presente dissertação será a qualitativa, iniciando-se por uma pesquisa doutrinária e hermenêutica, composta por revisão da literatura e exploração da doutrina, legislação e jurisprudência afetas à temática.

Em seguida, apresenta-se pesquisa de campo realizada junto ao departamento jurídico dos municípios envolvidos, coletando dados públicos divulgados nos sites oficiais de cada localidade e fornecidos pelos advogados responsáveis por cada departamento, através de entrevista semiestruturada subsidiada pelo roteiro e termo de consentimento livre e esclarecido apresentados nos anexos, cujas respostas poderão ajudar na reunião das informações, considerando a multiplicidade de formas que elas podem estar armazenadas, catalogadas e divulgadas por cada município, apesar de se tratarem de informações públicas.

Por fim, cumpre ressaltar que a Região Geográfica Imediata de Muriaé é uma das 70 regiões imediatas do Estado de Minas Gerais, criadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2017 (IBGE, 2017). É composta por 12 municípios, tendo uma população estimada pelo referido instituto, para 1.º de julho de 2017, de 186.048 habitantes (Tabela 1).

Tabela 1 – Municípios integrantes da Região Geográfica Imediata de Muriaé

Município	População Estimada (2017)	Área (km ²)
Antônio Prado de Minas	1 664	85.042
Barão de Monte Alto	5 648	199.105
Eugenópolis	11 285	310.538
Fervedouro	11 039	357.272
Miradouro	10 837	301.548
Miraí	14 946	320.628
Muriaé	108 537	841.693
Patrocínio do Muriaé	5 680	108.471
Rosário da Limeira	4 580	112.319
São Francisco do Glória	5 085	164.023
São Sebastião da Vargem Alegre	3 006	73.711
Vieiras	3 741	112.691
Total	186 048	

Fonte: IBGE, 2017.

A região e os municípios em questão foram escolhidos em virtude do autor residir e trabalhar junto ao município de Muriaé, viabilizando o acesso às informações em virtude da proximidade de cada localidade, além da pesquisa servir para ilustrar e

exemplificar as concepções teóricas trazidas ao longo do trabalho.

2 A ATIVIDADE ADVOCATÍCIA NO BRASIL

Para iniciar a tratativa adequada do tema, visando situá-lo no tempo, antes de passar à análise da advocacia pública propriamente dita e aos objetivos específicos do presente trabalho, vale fazer um breve escopo sobre as origens da atividade advocatícia como um todo.

Neste ponto é possível encontrar registros indicando a Grécia Antiga, em especial a cidade de Atenas, como berço da advocacia, responsável por generalizar e difundir grandes debates envolvendo os direitos e deveres dos homens (ROSSI, 1990).

Entretanto, buscando traços concretos de uma profissão propriamente dita, permanente e reconhecida, é possível identificar na cultura romana, traços evolutivos da advocacia, desdobrando-a em dois tipos de profissionais distintos, os advogados, como patronos e representantes das partes e, os jurisconsultos, acreditados pela qualidade científica e moral de suas opiniões jurídicas, que inclusive contribuía para vincular as decisões judiciais, funções que apenas mais tarde, vão se tornar indistintas (LÔBO, 2022).

Noutro passo, durante a Idade Média européia, observou-se também a presença de duas figuras jurídicas semelhantes, o “prolocutor” que contribuía para a tomada das decisões e o advogado, que assumia a preparação do procedimento e a obtenção dos meios de prova.

Pode-se afirmar, a partir de fontes variadas, que a advocacia se converteu em profissão organizada quando o Imperador Justino, antecessor de Justiniano, constituiu no século VI a primeira Ordem de Advogados no Império Romano do Oriente, obrigando o registro a quantos fossem advogar no foro. (LÔBO, 2022, p. 26).

Voltando a atenção ao Brasil, observa-se que a criação de cursos jurídicos no país, se deu em 1827, com a instalação de uma escola de direito no Nordeste e outra no Sudeste, cujo público alvo era constituído por filhos de grandes fazendeiros, produtores de café e cana de açúcar, pois até então, os primeiros advogados brasileiros eram formados em Portugal, na Universidade de Coimbra.

Nesse momento, a advocacia brasileira era regida por regramentos esparsos, tais como as Ordenações Filipinas, os decretos imperiais e os avisos do Ministério da Justiça, estando os advogados, subordinados aos Tribunais, que então os autorizavam a exercer a profissão (CUNHA, 2005).

Anos após a criação do Instituto dos Advogados Brasileiros, em novembro de 1930, durante o governo provisório de Getúlio Vargas, funda-se a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que pouco tempo depois, se consolida como órgão disciplinar, de seleção e defesa da classe dos advogados (GLOTZ; NASCIMENTO, 2017). Neste contexto, o avanço da urbanização e do desenvolvimento na década de 1950, também ampliam os potenciais clientes a serem assistidos pelos advogados, diante do aumento das demandas de família, consumo, moradia e trânsito.

De igual modo, a expansão da atividade estatal, acaba por trazer o aumento das demandas em face dos entes públicos, que também é acompanhada pela difusão do ensino jurídico no Brasil, fatores que acabam ampliando e alterando o perfil da advocacia brasileira.

Neste ritmo, com a Constituição Federal de 1988, o legislador brasileiro garante status constitucional à advocacia e seu órgão representativo, ao afirmar em seu artigo 133 que: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei” (BRASIL, 1988).

A afirmação em questão promove modificações significativas para o exercício da atividade advocatícia e da própria OAB, colocando o advogado como ator fundamental à implementação do Estado Democrático de Direito, reconhecendo que ele, ao buscar os direitos de seus constituintes, consegue promover justiça, igualdade e democracia, terminando por contribuir para a manutenção do equilíbrio e da paz social.

A par do status constitucional conferido pelo legislador de 1988, necessário se faz também estruturar a atividade advocatícia no Brasil, por intermédio da então criada Ordem dos Advogados do Brasil, contexto em que se destaca a entrada em vigor da

Lei 8.906 de 04 de julho de 1994, que então vem instituir o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

A legislação em questão inicia estabelecendo as atividades privativas da advocacia, apontando como tais em seu artigo 1º, a postulação a órgão do Poder Judiciário e Juizados Especiais, bem como as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas (BRASIL, 1994).

A par de tais atribuições, a lei também aponta os papéis do advogado no processo judicial e administrativo, a quem compete postular decisão favorável ao seu constituinte, atuando no convencimento do julgador e exercendo *munus* público.

Além do mais, é importante anotar ainda, que as indicações do mencionado dispositivo legal, não constituem enumeração exaustiva, mas sim, tratam-se de exemplos que não excluem outros que por sua própria natureza, enquadram-se nas atividades próprias da advocacia (LÔBO, 2022).

Neste contexto, a título exemplificativo de tais atribuições, é possível destacar também a atuação do advogado nos procedimentos arbitrais, na conciliação e mediação, bem como em demais procedimentos notariais e registrais.

Após apontar tais atribuições, que inclusive servirão de base para a atuação da própria OAB na defesa das prerrogativas da profissão, logo em seguida, reafirmando a previsão constitucional, o artigo 2º da citada Lei 8.906 de 1994, também estabelece a indispensabilidade do advogado à administração da justiça, apontando que ele, em seu ministério privado, presta serviço público e exerce função social, sendo inviolável por seus atos e manifestações (BRASIL, 1994).

Em cada um desses dispositivos é patente a intenção de afirmar a advocacia como função essencial para a ordem constitucional brasileira (NASCIMENTO, 2017), posto que o advogado, quando atua, defende a ordem jurídica e democrática, tendo assim, importante função política no ordenamento pátrio.

Para a adequada administração da justiça e a realização de direitos fundamentais do cidadão, faz-se necessária a paridade de armas, que por sua vez, jamais pode ser alcançada sem a representação, acompanhamento e defesa por profissionais devidamente habilitados e capacitados.

Assim, quando a legislação aponta a advocacia como serviço público, o faz tendo em mente suas finalidades, uma vez que a advocacia participa da administração pública da justiça em sentido amplo, o que mais uma vez evidencia sua função social e, revela também a importante ideia de que os interesses particulares de clientes

representados pelo profissional da advocacia ou a pura remuneração, não podem se sobrepor ou contrariar os interesses sociais, coletivos e o bem comum.

A advocacia projeta suas atividades no amplo espaço social, com quem deve contribuir e conviver harmonicamente, buscando através da aplicação do direito, participar da construção da justiça social.

Para o adequado cumprimento das atribuições e a realização plena das características da atividade advocatícia, a Lei 8.906 de 1994 estipula a partir de seu artigo 6º uma série de direitos e prerrogativas do advogado, indispensáveis ao exercício da profissão, no interesse social e como condicionantes ao adequado exercício de seu *múnus* público.

Em tal contexto, cabe à Ordem dos Advogados do Brasil, por intermédio da presidência de seus Conselhos Seccionais ou Subseções, ao tomar conhecimento de fato que tenha violado direito ou prerrogativa profissional, adotar as providências judiciais e extrajudiciais cabíveis em face do infrator, designando inclusive, outro profissional advogado para acompanhar o colega atingido (LÔBO, 2022).

Aqui merece destaque a prerrogativa de independência do advogado ante o Juiz e demais agentes públicos, ressaltando a necessidade de isonomia de tratamento entre os sujeitos e a garantia da total liberdade para o exercício profissional, cabendo ao advogado zelar pelo respeito a tais comandos, não sendo submisso, omissivo ou conivente, além de não poder exceder os limites da reciprocidade, nem abusar da isonomia que lhe é garantida.

É tendo em mente tal reciprocidade, que a legislação vai tratar também, dos deveres éticos do advogado, destacando por exemplo em seu artigo 31 que o profissional deve ter condutas que o tornem merecedor de respeito e contribuam para o prestígio da classe e da advocacia (BRASIL, 1994).

Mais a frente, os parágrafos 1º e 2º do mesmo dispositivo, voltam a reafirmar a exigência de o profissional manter sua independência em qualquer circunstância, sem ter receio de desagradar qualquer autoridade, reconhecendo claramente que, sem independência profissional não haverá advocacia que possa sobreviver e conseqüentemente será afetado o próprio Estado de Direito.

Para tornar mais concretas as previsões em questão, o Código de Ética e Disciplina da OAB também se preocupou em reafirmar a independência funcional e técnica do advogado em relação ao constituinte, em seu artigo 2º, parágrafo único, inciso II, colocando-a ao lado de outros deveres funcionais de igual importância, como

o destemor, a honestidade, o decoro, a veracidade, a dignidade e a boa-fé (BRASIL, 2015). Em tal sentido, ao escolher os meios jurídicos e a forma pela qual irá conduzir seu trabalho, o advogado não deve se preocupar com a tutela direta do cliente e da pessoa deste, mas sim, com a direção técnica da causa ou da questão que lhe foi posta.

Isto porque, o advogado não é um substituto da parte, mas apenas o patrono desta, devendo preservar além de sua independência técnica, sua independência política e de consciência, sem permitir que os interesses do cliente se confundam com os seus, não se deixando levar por emoções, sentimentos ou impulsos daquele que estiver assistindo.

De fato, o advogado é um profissional parcial por excelência, ao contrário por exemplo, dos magistrados, entretanto, tal parcialidade não pode se sobrepor à defesa de qualquer interesse do cliente, especialmente daqueles que possam violar sua independência e demais valores fundamentais para o exercício de sua profissão.

Assim, de um modo geral, observa-se que ao mesmo tempo em que o legislador estabelece direitos e prerrogativas, também vai estabelecer deveres a serem observados pelo advogado: “A valorização do advogado se faz por dois meios, complementares e não excludentes: a defesa das prerrogativas e a observância dos padrões éticos” (COELHO, 2017, p. 12).

Objetiva-se criar assim, o perfil de um profissional que seja fiel à verdade e que de fato possa servir à justiça como um de seus elementos essenciais, com comportamento independente e altivo, merecedor da confiança não só daqueles que contratam seus serviços, mas de toda a sociedade, comportando-se com a seriedade e a dignidade de um autêntico construtor do Estado Democrático de Direito, efetivamente capaz de contribuir para a efetivação dos Direitos Fundamentais dos cidadãos e para a construção de cidades sustentáveis e harmônicas.

3 ADVOCACIA PÚBLICA: ORGANIZAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS

Traçado o panorama, as características e elementos fundamentais da atividade advocatícia no Brasil, que por sua vez, aplicam-se tanto à advocacia exercida em caráter privado, quanto à advocacia pública, faz-se possível passar à análise mais detalhada da segunda, que então constitui um dos objetos principais da presente dissertação, para depois passar a tratar com mais detalhamento, dos papéis que esta Advocacia Pública, especialmente quando constituída como carreira de Estado, pode assumir em prol da ordem urbana municipal.

Quando se fala em advocacia pública em uma visão mais ampla, costuma-se incluir em tal conceito o Ministério Público e a Defensoria Pública, entretanto, sem jamais se esquecer da importância ímpar de tais instituições, o foco deste capítulo e do estudo em questão é a advocacia pública em sentido estrito, aqui compreendida como aquela composta pelos órgãos da Advocacia Geral da União, em nível federal, e as Procuradorias dos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros.

Entretanto, antes de se tecer maiores considerações sobre a advocacia pública propriamente dita, cumpre apontar certo parâmetro histórico na evolução dos modelos de representação jurídica do Estado em nosso país, onde se pode identificar no mundo ocidental, dois modelos básicos.

O primeiro é chamado de unificado, sendo adotado principalmente por países como os Estados Unidos, Reino Unido e Portugal, onde um único órgão reúne as funções que hoje conhecemos como pertencentes ao Ministério Público e a Defesa do Estado propriamente dita, que corresponde à Advocacia Pública, não havendo assim, divisão de instituições, funções ou atribuições (KOKKE, 2020).

Ao se espalhar, as influências desse modelo acabam alcançando o Brasil, que até a Constituição de 1988, possuía uma matriz essencialmente ligada ao modelo

unificado, reunindo Ministério Público e Advocacia Pública em uma única instituição. Apenas em 1988, o legislador constituinte rompe com o modelo unificado e desenha duas instituições autônomas e com finalidades diversas, aproximando-se assim, do outro modelo de representação jurídica do Estado, o modelo dual, adotado especialmente por países como a Espanha.

A mudança se revela pertinente até para evitar um possível conflito de atribuições e interesses, quando se coloca por exemplo, a situação onde o Ministério Público precisasse questionar determinada atitude tomada pelo ente público, que então precisaria ter sua defesa promovida por outra instituição (KOKKE, 2020), faz-se valer assim, um paralelismo de potência, que valoriza o contraditório, especializando técnica e institucionalmente as funções da administração pública, guarnecendo o Estado tanto em face de demandas movidas por particulares, quanto por outras instituições públicas.

Assim, sedimentadas tais mudanças, como já apontado no início deste texto, temos atualmente a advocacia pública em sentido estrito, com o objetivo principal de promover a defesa do interesse e do patrimônio público administrado pelo Estado, em nível federal, estadual e municipal. Para tanto, compete a ela o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo em seus variados níveis, tanto em âmbito judicial, como em âmbito extrajudicial, como apontado por dispositivos como os artigos 131 e 132 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Deste modo, incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração direta e indireta (CUNHA, 2020).

Para facilitar tal compreensão é interessante apresentar aqui também, a divisão das atividades do advogado público entre consultivas e contenciosas. A primeira se refere à assessoria jurídica, à prevenção de litígios, elaboração de pareceres, minutas de projetos de lei, decretos e demais atos normativos e administrativos, realizando a verificação de adequação prévia, dos atos que a Administração Pública Direta ou Indireta pretende praticar, aos princípios e regras do ordenamento.

A atividade contenciosa, por sua vez, diz respeito à atuação perante o Poder Judiciário, na defesa dos entes públicos que quase sempre são réus nas ações

judiciais, destacando-se recentemente aqui, o crescimento da atuação proativa da advocacia pública, no ajuizamento de ações para recompor os prejuízos causados ao erário por agentes políticos, servidores públicos ou mesmo particulares (SANTOS, 2021).

A representação judicial confere legitimidade ao advogado público para atuar como procurador do ente público tanto no polo ativo como no polo passivo das ações judiciais, já a representação extrajudicial, permite que o advogado público defenda os interesses da Administração na via administrativa, perante qualquer órgão ou entidade pública ou privada (DONIZETTI, 2017).

Sendo assim, a título exemplificativo é possível destacar algumas formas de atuação do advogado público nas searas acima destacadas, a saber: prestação de assessoria e consultoria por meio de pareceres jurídicos; exame prévio da legalidade de atos administrativos, contratos, acordos e convênios firmados pelas autoridades públicas; acompanhamento da dívida ativa, tributária ou não, para fins de cobrança; representação da entidade federativa nas ações judiciais em geral, incluindo as ações do controle concentrado de constitucionalidade, dentre outras.

A respeito do exercício de tais atribuições pelo advogado público, faz-se relevante destacar ainda, os comandos previstos nos artigos 183 e 184 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015). O primeiro deles, estabelece a prerrogativa do prazo em dobro para todas as manifestações processuais do ente público, que só será afastada quando a lei disciplinar prazo próprio para a prática do ato. O segundo dispositivo mencionado trata da responsabilidade civil do advogado público no exercício de suas funções.

Sobre tal responsabilidade civil, que por sua vez não exclui a responsabilidade do profissional na esfera administrativa e criminal, podendo ser com elas cumulada, cumpre apontar que, assim como os membros da Magistratura, Defensoria Pública e Ministério Público, o advogado público responderá civil e regressivamente quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções, o que quer dizer que, em um primeiro momento, nesta esfera cível, o ente público ao qual o advogado estiver vinculado, responde de forma objetiva pelo dano causado por ele, indenizando a vítima e após tal ato, tem a faculdade de promover ação de regresso contra o advogado público, na intenção de que ele restitua aos cofres públicos o prejuízo causado.

Expostas tais conceituações e características, iniciando a análise da advocacia

pública enquanto instituição permanente e fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito, vale observar inicialmente, que a ausência de uma legislação única, que institua normas gerais para a organização da advocacia pública no Brasil, dificulta a criação de seu molde institucional, o que também se deve ao fato de se ter que pensar nas peculiaridades de cada ente federativo, especialmente dos municípios (MAZZEI, 2021).

Entretanto, como já dito, todas as disposições citadas no tópico anterior a respeito da atividade advocatícia e das disposições do Estatuto da Advocacia e da OAB, bem como de seu Código de Ética e Disciplina, aplicam-se à advocacia pública em sentido estrito, posto que, “quem defende juridicamente interesse de terceiro, seja ele particular ou administração pública, ou prefere opinião jurídica, é advogado” (LÔBO, 2022, p. 52).

O advogado público, além de servidor público, ocupante de um cargo público após nomeação ou aprovação em concurso público de provas e títulos, é advogado. Os Procuradores da União, dos Estados ou dos Municípios, enquanto servidores públicos, são regidos pelas legislações específicas, que delimitam suas atribuições e suas relações com a administração pública ao qual se vincularam. Porém, enquanto advogados, observam, igualmente, as regras gerais e éticas próprias de sua classe profissional, pertencendo aos quadros da OAB, no que diz respeito à aprovação no exame de ordem, inscrição junto à subseção onde atuará, observância de direitos, deveres e limitações de ordem ética, como dispõe o Provimento n.º 114/2006 da Ordem dos Advogados do Brasil (BRASIL, 2006).

Sendo assim, se por exemplo, o advogado público comete falta ética e não funcional, relacionada à atividade privativa da advocacia, o poder de aplicá-lo as punições que se revelarem cabíveis é da OAB, nesta hipótese, se o profissional vier a ser suspenso ou excluído, não poderá exercer a advocacia em caráter temporário ou permanente e, embora a decisão da Ordem não atinja sua relação funcional com a administração pública ao qual se vincula, por suas implicações éticas, acabará repercutindo na esfera administrativa e o ente público, em atenção ao princípio da moralidade, também deverá instaurar contra ele o devido processo disciplinar.

Nessa toda, o novo Código de Ética e Disciplina da OAB, reforça sua atenção à advocacia pública, ao trazer em seu texto, um capítulo especialmente voltado à ela, iniciando pela lembrança em seu artigo 8º de que todos os deveres de conduta estabelecidos pelo Código de Ética, também são aplicáveis aos advogados públicos

(BRASIL, 2015), isto porque, são inerentes à essencialidade e nobreza da profissão, que deve sempre ser exercida com boa-fé, urbanidade, honestidade, independência e destemor:

O advogado público, ainda que esteja vinculado a órgão do Estado e represente seus interesses, possui independência técnica e autonomia para definir as estratégias jurídicas a serem adotadas nos procedimentos em que atua. Também deve buscar soluções negociadas entre as partes conflitantes, utilizando-se de meios extrajudiciais para a resolução dos litígios, a fim de construir soluções mais céleres e duradouras. (COELHO, 2017, p. 31).

Reforçando tais deveres e prerrogativas, o § 2º do artigo 8º do Código de Ética e Disciplina da OAB, reafirma o dever de preservação da urbanidade pelo advogado público em quaisquer de suas formas de atuação e relações profissionais, resguardando suas prerrogativas e exigindo reciprocidade no bom tratamento (BRASIL, 2015).

A atenção e reformulação trazida pelo diploma normativo em questão, reforçam a essencialidade da advocacia pública para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito e a administração da Justiça, pensando em uma advocacia pública de Estado e não apenas de governo.

Na esteira de inovações legislativas relativamente recentes a respeito de direitos e deveres da advocacia pública, o Código de Processo Civil, em seu artigo 85, § 19º, modifica as orientações anteriores a respeito dos honorários de sucumbência do advogado público, passando a estabelecer expressamente que este profissional têm o direito de receber tal verba “nos termos da lei” (BRASIL, 2015).

Entende-se assim, que cada ente público, no âmbito de suas atribuições e competências, poderá regulamentar a forma como se dará o recebimento da verba sucumbencial por seus advogados públicos. No âmbito da União, a Lei federal 13.327/2016, passou a prever o pagamento aos advogados públicos federais após o encaminhamento a um fundo, para distribuição de acordo com o tempo de serviço de cada um (BRASIL, 2016), valendo lembrar também, que os honorários de sucumbência não integram os vencimentos nem a base de cálculo das contribuições previdenciárias do advogado público.

Ainda nesta toada de mudanças legislativas que vêm reforçando prerrogativas e características inerentes à advocacia pública, importante citar também a Lei n.º 14.039, de 17 de agosto de 2020, que altera o já citado Estatuto da Advocacia e da OAB, para passar a dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados

por advogados e profissionais de contabilidade (BRASIL, 2020), permitindo assim, a contratação de advogado para prestar serviços à administração pública, mediante procedimento prévio de inexigibilidade de licitação pública, quando for notória sua especialização, como já previam a Constituição Federal e demais diplomas legislativos específicos dos certames licitatórios.

Para tais fins, entende-se que o requisito da notória especialização deve ser comprovado documentalmente perante o setor jurídico correspondente da administração pública, comprovação que se faz mediante o reconhecimento da área de atuação, por meio de títulos, estudos, experiências, publicações e demais atos correlatos (OLIVEIRA, 2017). Neste ponto, importa destacar ainda que os serviços de tais profissionais só podem ser exercidos em situações excepcionais e extraordinárias, sendo de natureza transitória e específica, não podendo também, invadir atribuições já exercidas pelos advogados vinculados à administração pública.

Todo o regramento aqui apresentado permite traçar um panorama geral da advocacia pública enquanto instituição permanente e fundamental à administração da justiça, do Estado Democrático de Direito, da ordem urbana e da efetivação dos Direitos Fundamentais dos cidadãos, inclusive do direito à uma cidade sustentável, harmônica, bem implementada e gerida, entretanto, ao sair da letra fria dos comandos legislativos e dos entendimentos doutrinários, é possível observar que a instituição encontra uma série de dificuldades e entraves das mais diversas ordens para fazer valer muitas de suas prerrogativas e exercer suas atribuições, especialmente em municípios de menor porte, onde não se verifica a preocupação com a estruturação da Advocacia Pública como carreira de Estado.

Sendo assim, o próximo tópico realizará um paralelo entre a advocacia pública nos diferentes níveis federativos, apontando as principais desigualdades deles decorrentes e os problemas a serem superados na tentativa de se otimizar o cumprimento de seus papéis.

3.1 ADVOCACIA PÚBLICA EM NÍVEL FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL: DIFERENÇAS, DEFICIÊNCIAS E O PROBLEMA DA AUTONOMIA

A nível federal, o já citado artigo 131 da Constituição Federal de 1988, institui a Advocacia-Geral da União como órgão de representação judicial e extrajudicial da União, além de expor que sua chefia será efetuada por advogado livremente nomeado

pelo Presidente da República, bem como trazer a regra do concurso público de provas e títulos para ingresso nas classes iniciais da carreira, assim dispendo:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei. (BRASIL, 1988).

A regulamentação da instituição, mencionada no texto constitucional, é feita pela Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, que após reiterar sua conceituação, apresenta em seu artigo 2º, os órgãos que compõem a sua estrutura, dividindo-os em órgãos de direção superior, órgãos de execução e o órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União, a saber, o seu gabinete (BRASIL, 1993a).

Nos dispositivos que se seguem, a legislação trata das atribuições de cada um dos órgãos, especialmente das Procuradorias Regionais a se espalharem pelo território nacional, passando na sequência a tratar dos cargos e níveis componentes das carreiras da Advocacia-Geral da União e, ao se referir aos direitos e deveres funcionais de seus membros, faz remissão à Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, reconhecida como Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, de suas autarquias e fundações públicas.

Ao tratar dos impedimentos, a legislação faz menção às mesmas regras da norma processual, a respeito da abstenção de atuação em feitos cuja parte tenha relação de parentesco, amizade ou inimizade com o advogado público, valendo ainda ressaltar aqui o impedimento para o exercício da advocacia em caráter particular, cuja validade já foi questionada em diversos momentos, porém resta reconhecida e pacificada pela jurisprudência, a exemplo do trecho abaixo destacado:

(...) É vedado ao Procurador Federal exercer a advocacia fora das suas atribuições institucionais, em virtude da alteração estabelecida, quando da edição da Medida Provisória 2.136-33/2000 — que transformou o cargo de Procurador Fundacional em Procurador Federal. (BRASIL, 2013).

Ao analisar tal impedimento no âmbito dos estados, distrito federal e municípios, vale destacar que cabe à legislação de cada ente federativo permitir ou proibir o exercício da advocacia em caráter particular pelo advogado público, sendo que de um modo geral, prevalece apenas o impedimento previsto no artigo 30 do Estatuto da Advocacia e da OAB, consistente na proibição de os servidores públicos exercerem a advocacia contra a Fazenda Pública que os remunera (BRASIL, 1994), entendendo-se então, que a legislação local pode ampliar tal impedimento para proibir qualquer outro tipo de exercício da atividade advocatícia pelo advogado público estadual ou municipal.

Aproveitando a menção ao estados e ao distrito federal, cumpre agora destacar o também citado artigo 132 da Constituição Federal de 1988, que além de afirmar a principal atribuição das procuradorias de tais entes, também estipula que o ingresso em suas carreiras, se fará mediante concurso público de provas e títulos:

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

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (BRASIL, 1988).

Comparando os dispositivos constitucionais destacados, é possível identificar que, apesar de o constituinte ter se preocupado em dizer que a legislação deveria estruturar e organizar as carreiras da advocacia pública, sendo expresso em dizer que o ingresso em seus quadros depende de concurso público de provas e títulos, ao menos em nível federal e estadual, não estendeu tal exigência para o exercício da função de procurador ou advogado público municipal.

A omissão em questão traz polêmica e tem sido vista como prejudicial aos princípios basilares da administração pública e ao adequado trato das políticas e serviços públicos (DINIZ, 2013), na medida em que, dentre outros problemas a serem explicitados mais adiante, contribui para aumentar a vulnerabilidade dos municípios frente à vontade política dos seus gestores e a constante interrupção de políticas públicas, acompanhamento de processos judiciais ou administrativos e serviços públicos em geral, que pode ocorrer quando se dá a troca de comandos ao final dos

mandatos no Poder Executivo Municipal, especialmente em municípios de menor porte.

Para iniciar um pensamento de possível melhora deste cenário, é necessário primeiramente, compreender que o advogado público, não defende interesses privados, mas sim, o interesse público que deve ser protegido pelo Estado e, é aqui que surge grande problema, pois em muitos momentos, o interesse público propriamente dito, nem sempre irá coincidir com o interesse da autoridade pública, isto porque, é necessário compreender que a expressão “interesse público” se refere aos beneficiários da atividade administrativa e não aos que a exercem, pois a administração não é titular do interesse público, mas apenas sua guardiã, tanto que vigora em nosso ordenamento, o princípio da indisponibilidade do interesse público (DI PIETRO, 2016).

A questão é que a Administração Pública se organiza em um modelo de hierarquia, baseado em relações de comando e subordinação entre vários órgãos e quando se insere a advocacia pública neste modelo, é perfeitamente clara a percepção de que isso pode comprometer a autonomia da instituição e a independência de seus membros no exercício de suas importantes funções de defesa do verdadeiro interesse público. Por tais razões é que se faz necessário pensar em tal inserção apenas sob a ótica da organização administrativa, sem também perder de vista, que a não obrigatoriedade do concurso público de provas e títulos para ingresso nas carreiras da advocacia pública municipal, acaba por agravar este cenário.

Para ilustrar tal situação, Di Pietro (2016, p. 4), exemplifica a situação em que o advogado público exerce sua atribuição de consultoria jurídica do Poder Executivo, “quando esta autoridade deseja praticar um ato ilícito, mas quer ter um parecer jurídico como base, para dar-lhe uma aparência de legalidade, podendo para tanto pressionar o órgão jurídico para alcançar tal objetivo”.

O exemplo em questão demonstra que o advogado público, especialmente enquanto consultor, precisa interpretar a lei e demais fontes do direito para apontar a solução correta de forma imparcial, pensando no interesse público primário, que pertence à toda coletividade e não no interesse público secundário, que pertence à autoridade administrativa.

Por tais razões é que a garantia de autonomia para os órgãos da advocacia pública se faz tão importante e necessária, pensando inclusive para além da autonomia funcional (inerente aos membros da advocacia pública), mas também na

autonomia institucional, que não poderá ser assegurada sem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, estas últimas, essenciais para que a independência efetivamente se concretize no plano prático e que infelizmente estão longe de serem alcançadas até mesmo em nível federal e estadual e mais ainda, em nível municipal.

Autonomia funcional ou técnica é a garantia de que o membro da Advocacia Pública terá plena liberdade para desempenhar suas atribuições, sem sofrer qualquer tipo de ingerência, pressão ou represália.

Complementando esta fala, revela-se pertinente lembrar também que a autonomia deve estar presente não só na relação da advocacia pública com os demais órgãos públicos, mas também nas relações entre seus membros, especialmente entre as chefias e demais advogados integrantes da carreira:

Dentre aqueles que se dedicaram ao estudo da situação funcional do advogado público, a posição que defende a necessidade da autonomia é francamente majoritária. Não localizamos nenhum autor, contudo, que tenha realizado expressamente a distinção entre os dois planos dessa autonomia: 1º.) quanto aos órgãos públicos que se utilizam dos trabalhos jurídicos dos advogados públicos; 2º.) quanto ao relacionamento dos membros da advocacia pública entre si, a fim de aquilatar em que medida um superior hierárquico pode interferir no trabalho de seus subordinados. (SOUZA, 2009, p. 96).

A autora acima citada, lembra ainda, que tanto as legislações que estão em vigor, como as propostas de alteração e atualização que estão em curso, apenas mencionam a garantia de autonomia da advocacia pública, sem contudo detalha-la em suas variações e formas de serem efetivamente garantidas, compondo-se em um sistema que prevê uma série de formas de apuração e punições ao profissional que descumpra seus deveres, mas pouco fala sobre tais formas de apuração e punição, quando são violadas prerrogativas pessoais e institucionais do advogado público.

A preocupação com a temática e sua particular falta de regulamentação legal e pouca efetividade no plano prático, levou também o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil a se pronunciar sobre o tema, através de sua Comissão Nacional da Advocacia Pública, que ao tratar da questão editou dentre suas súmulas, verbetes que visam reforçar a independência técnica da advocacia pública, dentre os quais vale destacar a Súmula de número 2:

Súmula 2 - A independência técnica é prerrogativa inata à advocacia, seja ela pública ou privada. A tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício da função do advogado público constitui violação aos preceitos Constitucionais e garantias insertas no Estatuto da OAB. (BRASIL, 2012b).

Como se não bastasse, vale apontar ainda que eventuais limitações e ofensas à autonomia e independência técnica da advocacia pública, por normas e atos administrativos, também pode ser tida como inconstitucional por ofensa aos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o particular (MADUREIRA, 2016).

A partir de tais comandos é que se pode inferir também, que não se pode exigir que os advogados de Estado obtenham autorização de seus superiores hierárquicos para atuarem de acordo com os conhecimentos da ciência jurídica e sua consciência, sob pena de verem frustradas suas missões de controle da juridicidade e de mantenedores e aperfeiçoadores da ordem jurídica (MOREIRA NETO, 2009).

Tanto assim é, que a questão posta já foi reconhecida pela jurisprudência pátria em mais de uma oportunidade, a exemplo do Supremo Tribunal Federal na ocasião do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.165.456/SE, que trouxe importante precedente para o fortalecimento da Advocacia Pública enquanto órgão de Estado e de controle da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos, ao declarar ser incompatível com a Constituição Federal, a exigência de autorização prévia do chefe do Poder Executivo, para que a Advocacia Pública pudesse ajuizar ação de improbidade administrativa (BRASIL, 2020).

Prevalece o entendimento de que se o advogado público está subordinado a alguém, isto deve se dar apenas dentro de sua própria estrutura hierárquica, devendo observar apenas as diretrizes traçadas pela própria advocacia pública que integra, visando tornar mais homogênea e coerente sua atuação enquanto instituição, não podendo, contudo, se submeter a opiniões jurídicas do chefe do Poder Executivo, que inclusive não deve exercer atividades de interpretação jurídica.

Entretanto, é importante destacar que entre os membros da Advocacia Pública e seu superior hierárquico (Procurador Geral ou chefe) não deve haver hierarquia ou relação de subordinação no exercício de suas atividades e competências, como garantido pelo Estatuto da Advocacia e da OAB, pois mesmo não sendo a independência funcional do advogado público um fator ilimitado, as limitações podem acontecer apenas em situações excepcionais e justificadas, como por exemplo em

questões de natureza administrativa (funcionamento e organização das rotinas de trabalho), na tomada de decisões coletivas pelos membros da instituição (em questões complexas) ou quando da adoção de pareceres vinculantes, reconhecidamente válidos por razões de eficiência administrativa (MADUREIRA, 2016).

Sem este conjunto abrangente da independência e da autonomia em todos os seus aspectos, a advocacia pública, seja em nível federal, estadual ou municipal, não consegue alcançar e realizar todos os seus objetivos e funções essenciais, previstos inclusive no texto constitucional, não se encontrando nada que justifique o tratamento desigual dado às procuradorias, quando comparadas por exemplo à instituições como o Ministério Público e à Defensoria Pública, havendo ainda, muito que se caminhar para a melhoria deste cenário em todos os níveis federativos, mais especialmente em nível municipal, esfera de atenção maior do presente trabalho, como já apontado.

Nesta toada, é importante ressaltar que o fato de os chefes das instituições de advocacia pública serem nomeados pelo chefe do Poder Executivo, não diminui ou desnatura a autonomia que deve reger essas carreiras, pois assim se dá também em outros poderes, como se vê por exemplo na nomeação dos Ministros integrantes do Supremo Tribunal Federal, entretanto, o problema se agrava especialmente em relação aos municípios brasileiros e, mais ainda naqueles considerados de menor porte, uma vez que pelo ente público não estar incluído na regra da obrigatoriedade de realização do concurso público de provas e títulos para ingresso na carreira da advocacia pública municipal, acabam os seus gestores, se valendo da mera discricionariedade e vontade política, para nomear ao seu livre arbítrio e vontade, todos os ocupantes dos cargos de advogados públicos municipais.

Com tal finalidade em mente, é comum que as legislações municipais sejam elaboradas de modo a permitir a livre nomeação e exoneração dos ocupantes dos cargos da advocacia pública municipal, especialmente em municípios de menor porte, valendo-se da exceção constitucional dos chamados “cargos em comissão”, que compreendem funções de direção, chefia ou assessoramento, na forma permitida pelo artigo 37, II e IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dispositivos que ao invés de serem interpretados restritivamente, acabam sendo ampliados para abarcarem situações que muitas vezes não podem ser toleradas.

A questão preocupante é que tal fato, certamente acabará por diminuir e muitas vezes até eliminar, a autonomia e independência técnica dos integrantes da advocacia pública municipal, que uma vez tendo sido nomeados, não irão praticar qualquer ato

que eventualmente possa desagradar ou contrariar a vontade do então prefeito municipal, por terem para com ele, nítida relação de pessoalidade, muitas vezes também embasada por amizade, parentesco ou apoio político/eleitoral.

Assim, pode ser comum de se observar, o advogado público municipal buscando maneiras de dar validade jurídica à vontade do gestor, ainda que esta seja claramente contrária ao interesse público primário, transformando a instituição, em mero órgão de governo e não de Estado, como já exposto, desvirtuando-a assim, de suas funções essenciais.

Aliás, neste cenário, não se pode dizer se quer, que a advocacia pública municipal adquirirá o status de instituição, no sentido pleno da palavra, pois com a liberdade para nomeação e exoneração nos cargos de advogado público, não será possível que se forme uma carreira propriamente dita, com todas as garantias a ela inerentes, posto que seus ocupantes, não terão nem mesmo estabilidade para se manterem em seus postos e funções.

Nesta toada, também restará ofendido o princípio da impessoalidade, insculpido dentre os princípios basilares da administração pública, junto ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), contribuindo para trazer aos quadros da advocacia pública municipal, profissionais dos quais não foi exigida a mínima demonstração de conhecimentos e habilidades para a ocupação do cargo e o exercício das atribuições a ele inerentes.

Além disso, a troca de comandos no Poder Executivo Municipal, comum ao término de cada mandato, necessariamente acabará por trazer também, a troca dos membros da advocacia pública municipal, que pode trazer consigo sérios prejuízos, como aqui já se abordou, tais como a constante interrupção de políticas públicas, do acompanhamento de processos judiciais ou administrativos e serviços públicos em geral.

Objetivando o fortalecimento da carreira e a melhoria de tais questões, é que se vê como viável a presença de ao menos um procurador concursado em cada município integrante da federação brasileira, buscando trazer a indispensável independência técnico-profissional para o advogado público municipal, sendo a temática, alvo, inclusive, de uma Proposta de Emenda Constitucional – PEC 17/2012 – objetivando incluir os municípios na exigência de concurso público para ingresso na carreira de procurador, prevista no artigo 132 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012a).

A proposta é de autoria do Deputado Federal Maurício Rands do Partido dos Trabalhadores e foi protocolada junto ao Senado Federal em 13 de abril de 2012, tendo sua ementa explicada nos seguintes termos:

Altera a redação do art. 132 da Constituição Federal para estender aos Municípios a obrigatoriedade de organizar carreira de procurador (para fins de representação judicial e assessoria jurídica), com ingresso por concurso público com a participação da OAB em todas as suas fases, garantida a estabilidade dos procuradores após 3 anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho. (BRASIL, 2012b).

Após a propositura, conforme andamento constante do site do Senado Federal (BRASIL, 2012b), o texto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado e, ao seguir para o Plenário, contou com a inclusão de algumas emendas, em especial para prever que inicialmente, a obrigatoriedade da realização do Concurso Público somente seria aplicável aos municípios com mais de 100 mil habitantes. Foi realizada audiência pública contando com a participação de várias entidades ligadas ao tema, bem como juntadas diversas manifestações de tais órgãos nos autos do Processo Legislativo. Ato contínuo, a emenda em questão foi rejeitada pela CCJ, até que em 2018, em virtude do final da legislatura, a proposta foi arquivada.

Em 22 de maio de 2019, o texto foi desarquivado e desde então não sofreu modificações significativas em seu andamento, aguardando inclusão em ordem do dia, para ser discutido e votado pelo Plenário do Senado Federal em dois turnos, seguindo o trâmite previsto na Constituição Federal.

É possível perceber que propostas como a acima apontada, visam não apenas o fortalecimento da advocacia pública municipal, mas por via de consequência, pretendem contribuir também para o fortalecimento dos municípios, que por sua vez, de uma forma geral, são os entes mais próximos da população, responsáveis por uma série de competências e atribuições de ordem constitucional, administrativa, tributária, ambiental e territorial, razão pela qual, mereciam ver maior agilidade em sua tramitação.

Isto porque, a ordem legal urbana confere ao Município, papel de protagonismo no pacto federativo, para legislar, implementar e executar políticas de desenvolvimento urbano, planejamento e ordenamento do uso e ocupação de seu território e promoção de políticas que busquem o pleno desenvolvimento das funções

sociais da cidade e a concretude dos direitos fundamentais dos habitantes a cidades sustentáveis, através da adequada implantação e gestão da ordem urbana.

Diante dessa estrutura normativa, rica, complexa e múltipla, o papel do advogado público frente ao município revela-se fundamental, no sentido de auxiliar o Poder Executivo, enquanto gestor do espaço urbano, idealizador e executor de políticas públicas, a cumprir com seus papéis, competências e atribuições, indo muito além do assessoramento do ente público em âmbito judicial.

Neste contexto democrático, as Procuradorias Municipais, como estruturas de Estado, permanentes e que garantem a continuidade da administração pública, desempenham papel de inegável relevância, que ao ser exercido com discricionariedade técnica, despolitização, privatividade e independência funcional (DINIZ, 2013), em muito contribui para o atendimento das competências constitucionais e a adequada implantação e gestão da ordem urbana.

Deste modo, propostas legislativas que pretendam fortalecer a Advocacia Pública, especialmente em nível municipal, visto que, mesmo com as deficiências encontradas no âmbito federal e estadual, este é o ente que normalmente está mais distante de alcançar os ideais previstos para a instituição, merecem atenção e a devida análise, visando inclusive, alinhar os comandos legislativos àquilo que a doutrina e, em muitas oportunidades também a jurisprudência, propugnam como melhorias a serem alcançadas e implementadas no plano legal e prático.

4 ORDEM URBANA E CIDADES SUSTENTÁVEIS: DEFINIÇÕES, ELEMENTOS E OBJETIVOS

Seguindo os objetivos da presente dissertação, este capítulo passa a apresentar as definições de ordem urbana e cidades sustentáveis, trazendo os principais aspectos legislativos, os limites e as possibilidades em torno do tema, especialmente em âmbito municipal, considerações importantes para que se possa continuar em seguida, a análise da Advocacia Pública municipal a partir dos principais papéis que o advogado público pode assumir, especialmente quando organizados em carreiras de Estado, contribuindo para a adequada implantação e gestão da ordem urbana.

Sendo assim, vale realizar inicialmente, uma breve análise do município e suas competências no pacto federativo brasileiro.

Neste cenário, ao iniciar a organização do país, a Constituição Federal de 1988, estabelece em seu artigo 1º, caput, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, noção complementada pelo artigo 18 ao estabelecer que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Observa-se assim, que o Brasil é uma federação, onde o poder político encontra-se descentralizado e os entes federativos são dotados de autonomia. Segundo Masson (2013, p. 453), o objetivo da repartição de competências no texto constitucional é dividir o poder político entre os entes federados de forma racional, garantindo o federalismo de equilíbrio entre eles. Ao repartir as competências, a

Constituição busca harmonizar a convivência entre os entes da federação, bem como viabilizar o pacto estabelecido entre os entes.

Fica concebido assim, o instituto conhecido como “federalismo cooperativo” que se caracteriza pela primazia dos poderes da União sobre os Estados e Municípios e “pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais e no exercício de atividades necessárias ao bem-estar da população” (YOSHIDA, 2014, p. 32).

Essa repartição de competências é baseada no princípio da predominância de interesses, sendo certo que à União tocam as matérias de interesse geral (nacional); aos Estados, as matérias de interesse regional; e, aos Municípios, as matérias de interesse local.

O artigo 21 da Constituição Federal estabelece um amplo rol de competências exclusivas da União. Tratam-se de competências de natureza administrativa ou material, isto é, relacionadas à prestação e execução de serviços públicos. Na sequência, o artigo 22, por sua vez, trata das competências legislativas privativas atribuídas à União. Já o artigo 23, define competências não legislativas comuns aos entes da federação.

Em seguida, o artigo 24 traz as competências concorrentes para legislar, cabendo ao ente federal estabelecer as regras gerais e aos Estados as regras suplementares. Havendo omissão do ente federal, os Estados podem regular a matéria, conforme dispõe o artigo 24 em seus parágrafos 1º a 4º. E segundo o artigo 30, incisos I e II, da mesma Carta Magna, poderão os Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Embora a autonomia dos Municípios tenha sido questionada por considerável período, ao analisar as regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, em seus artigos 1º a 18, pode-se observar que eles são entes federativos (pessoas jurídicas de direito público interno), dotados de autonomia própria, em virtude da sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação (LENZA, 2022).

Neste cenário, o exercício de tais competências deve partir do pressuposto da busca por uma cidade que, enquanto bem coletivo, permita ao cidadão o pleno exercício do seu direito de habitação, trabalho, circulação e lazer, instituída através de uma ordem urbanística, que pode ser conceituada como um “conjunto de normas de

ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos” (MACHADO, 2009, p. 392).

A efetivação da ordem urbanística, também deve levar em conta a dignidade coletiva, que por sua vez, incide na dignidade individual e em um mínimo de planejamento e ações que oportunizem a qualidade de vida nas cidades (VASCONCELOS NETO, 2012).

A preocupação com a manutenção do bem-estar e da qualidade de vida, de forma equilibrada, para as presentes e futuras gerações, é expressa em diversos momentos da Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo, em seus fundamentos, dentre os objetivos fundamentais da república, no artigo 3º, II, no artigo 170, III e IV e no artigo 225, comandos que, ao serem interpretados de forma sistemática e teleológica, evidenciam a chamada ética transgeracional, na defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e na harmonização entre desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Neste ponto, vale destacar o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que por sua vez, vêm impor aos entes públicos, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (...). (BRASIL, 1988).

O dispositivo em questão, apesar de ser norma de eficácia limitada, se apresenta como vetor normativo que vai servir de base para a elaboração da política urbana e de normas como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), dos planos diretores de cada município com mais de vinte mil habitantes e ainda, de demais legislações de nível municipal, como os códigos tributários municipais, as leis de uso e ocupação do solo urbano, os códigos de obras e posturas, dentre outras.

Ao trazer a regulamentação do dispositivo constitucional citado, o Estatuto da Cidade, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso

da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

A legislação em questão, elenca as diretrizes para a execução da política urbana, cujo objetivo é alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, deixando clara, a sua preocupação em garantir o direito às cidades sustentáveis, conceituado pela própria lei em seu artigo 2º, I, nos seguintes termos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...). (BRASIL, 2001).

Observa-se assim, que o legislador dispensou ao direito à cidade sustentável, o status de diretriz geral da política urbana, dando a ele, natureza muito parecida com a do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo ambos, direitos difusos, transindividuais, de natureza indivisível, titularizados por uma coletividade indeterminada e ligada por circunstâncias de fato, como descreve o artigo 81, parágrafo único, da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990), tais características, fazem com que tal direito assumam importantes funções, como bem sintetizado abaixo:

Assim, enquanto diretriz geral da política urbana, o direito à cidade sustentável possui uma função positiva, no sentido de permitir aos beneficiários da norma a exigência de adoção de políticas públicas pelo Estado para implementação efetiva dos direitos (controle das omissões do poder público).

Por outro lado, possui uma função negativa ou obstativa, no sentido de permitir a invalidação de atos ou normas a ela contrários, bem como impedir comportamentos que se contraponham aos efeitos pretendidos pela norma. Possui, ainda, função nomogênica, orientando e fornecendo parâmetros para produção normativa em matéria de política urbana; e função interpretativa, de forma que as normas de Direito Urbanístico sejam interpretadas à luz das diretrizes que as fundamentam. (VIEIRA, 2012, p. 16).

Ademais, é relevante observar que os direitos expressamente previstos no conteúdo normativo do direito às cidades sustentáveis, previsto no artigo 2º, I do Estatuto da Cidade, apesar de o integrarem, não são os únicos presentes em sua substância, pois seu rol, além de estar fundamentado em normas constitucionais, deve ser visto como exemplificativo (MATIAS; JEREISSATI, 2022).

Ainda complementando os conceitos trazidos pelo Estatuto da Cidade, a própria legislação, ao tratar da propriedade urbana e de sua função social, vai deixar claro em seu artigo 39, que tal função só será cumprida quando assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (BRASIL, 2001).

Apesar de poder ser vista como um conceito jurídico indeterminado, que mudará diante de cada situação concreta e de acordo com o desenvolvimento da sociedade, a qualidade de vida pode ser definida como um conjunto de fatores necessários para a garantia de um padrão digno de vida ao homem, os quais estão ligados à implementação mínima dos direitos sociais previstos artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Sedimentados tais conceitos, voltando para a análise do direito à cidade sustentável, faz-se necessário apontar que sua implementação, demanda a adoção de uma série de medidas e políticas pelo Poder Público, especialmente em nível municipal, através dos instrumentos de planejamento urbano consagrados pela Constituição Federal e previstos no Estatuto da Cidade.

Assim, ganha destaque aqui, o plano diretor enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, na forma prevista pelo legislador constituinte, como aqui já destacado, uma vez que é possível verificar a primazia do plano diretor, tendo em vista que o Estatuto das Cidades e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79, alterada pela Lei 9.785/99), preveem que a aplicação da esmagadora maioria dos instrumentos urbanísticos à disposição dos gestores das cidades, estão condicionados às disposições do plano diretor.

A centralização e força normativa do plano diretor, busca impedir eventuais abusos por parte do poder público municipal na disciplina das propriedades mobiliárias, tentando fazer com que os múltiplos poderes conferidos aos municípios para a regulação do mercado mobiliário, sejam pautados no interesse público (PINTO, 2019).

O plano diretor, pode ser visto como um plano urbanístico auto aplicável, em que pese muitas cidades o tenham elaborado sob a forma de um documento sem aplicabilidade imediata, a depender de regulamentação posterior, por legislações conhecidas como “lei de zoneamento” ou “lei de parcelamento, uso e ocupação do solo”, o fato é que a ele é reservada a definição da função social da propriedade e a delimitação das áreas subutilizadas, que poderão por exemplo estar sujeitas a

edificação compulsória, utilização extrafiscal do IPTU e desapropriação paga com títulos da dívida pública (PINTO, 2019).

Sem perder de vista a importância do plano diretor, o fato é que, tendo ou não o município, a obrigatoriedade de elaborá-lo (por não possuir mais de vinte mil habitantes), o planejamento urbano e a busca por uma cidade sustentável, não pode ser abandonada por nenhuma gestão pública, cenário em que o advogado público pode assumir importante papel de orientação técnica, como se mostra no capítulo seguinte.

Neste ponto, dentre os instrumentos disponíveis para o planejamento urbano e a construção de cidades cada vez mais sustentáveis, é possível destacar, a título exemplificativo, em primeiro lugar, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (que objetivam combater a aglomeração de terrenos ociosos ou subutilizados no espaço urbano), o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo (aumento gradual do tributo para imóveis que não estejam cumprindo sua função social), a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (quando não há efetividade na cobrança do IPTU progressivo, após o prazo de cinco anos) a usucapião especial de imóvel urbano, dentre outros.

De igual modo, qualquer projeto, programa, política pública ou legislação municipal, que possua algum tipo de interferência no ordenamento urbano, deve se pautar e ter em mente a construção de uma cidade sustentável.

É importante ressaltar ainda, a preocupação do legislador, desde a Constituição de 1988, com a participação popular na gestão da política urbana, que pode se fazer por exemplo, através de audiências públicas, plebiscitos, referendos, iniciativa para a propositura de leis e outros, buscando efetivar assim, um moderno conceito de cidadania, que não mais se vincula ao simples exercício dos direitos políticos, devendo abranger o pleno exercício dos direitos fundamentais e a efetiva participação e intervenção na definição das ações e políticas públicas, visando tornar efetivo o direito à cidade (VIEIRA, 2012).

A vida nas cidades evolui com o próprio caminhar do homem na terra, caracterizando um determinado momento de organização social, por volta de 5.000 anos atrás, com a transformação das primeiras aldeias no oriente médio em espaços mais complexos de divisão e organização do trabalho, que vai progredir então, desde a Polis grega às chamadas cidades orgânicas pós-industriais (FREIRE, 2008).

A evolução em questão, marca também o surgimento e a redefinição de

princípios, instrumentos, sanções, novos conceitos e procedimentos no Direito, que se direcionam a uma mudança socioambiental em busca de sustentabilidade, buscando saídas para uma crise ética, paradigmática e de valores, que privilegia uma sociedade de consumo e excludente, em detrimento de uma sociedade sustentável e incluyente.

As cidades brasileiras de um modo geral, convivem com problemas de salubridade, moradia, lazer, transportes ou segregação espacial, fatores que ferem o princípio da dignidade da pessoa humana e tornam a gestão das cidades, ainda mais complexa e desafiadora, ao mesmo tempo em que a descentralização político-administrativa e o reconhecimento dos municípios como parte integrante da federação, significa um avanço, a ausência da correspondente capacidade de gestão frente à complexidade das questões urbanas ambientais é uma constatação trágica, que alarma os municípios brasileiros, ainda mais, os menores (FREIRE, 2008).

O desafio de construir uma cidade sustentável passa pela compreensão de que, sua configuração deverá ser capaz de responder a cinco exigências, abrangentes, profundas e interdisciplinares: “integração da conservação e desenvolvimento; satisfação das necessidades humanas básicas; garantia de liberdade social; provisão da diversidade cultural e manutenção da integridade ecológica” (FREIRE, 2008, p. 2313), isto porque, a sustentabilidade deve ser vista sob as dimensões, ecológica, ambiental, cultural, social, política e institucional.

Quando se pensa no meio ambiente como a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (SILVA, 1994), a dicotomia meio ambiente *versus* economia perde sentido, pois não existe sustentabilidade possível, se as questões urbanas e ambientais não forem tratadas de modo integrado.

Diante da crise que marca a vida nas cidades, atualmente fomentada e agravada pela exclusão social, precarização das relações de trabalho, virtualização das relações e fortes impactos na saúde e qualidade de vida do cidadão, faz-se preciso unificar as agendas ambientalistas e urbanistas em prol de uma cidade sustentável (FIORILLO, 2004).

Fala-se ainda neste sentido, na ideia de sustentabilidade ampliada, consistente na indissociabilidade entre as questões sociais e ambientais, tendo em mente que para o efetivo desenvolvimento, devem ser consideradas questões estratégicas ligadas à geração de emprego, diminuição das disparidades de renda, mudanças nos

padrões de produção e consumo, construção de cidades sustentáveis e adoção de novos modelos e instrumentos de gestão (VIEIRA, 2012).

Assim, são bons exemplos de políticas públicas e ações que buscam efetivar o direito às cidades sustentáveis, a oferta de unidades habitacionais de interesse social, os programas de regularização fundiária, a fiscalização/acompanhamento da regularidade e adequação das construções, os serviços e a infraestrutura de mobilidade urbana, o mobiliário ofertado para o esporte e lazer, o fomento de novos postos de trabalho e renda, dentre outros.

Isto porque, os direitos fundamentais urbanos demandam uma oferta variada de soluções aos problemas surgidos durante a ocupação e avanço das cidades, devidamente integradas em seus aspectos sociais, econômicos e ambientais, para que o processo de inclusão seja realmente efetivo (CASIMIRO; CARVALHO, 2021).

Visando acompanhar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países, estados, regiões e cidades, comumente, organismos nacionais e internacionais, como a Organização das Nações Unidas, utilizam os chamados indicadores de sustentabilidade, aplicados segundo critérios previamente estabelecidos em cada situação.

Dentre os indicadores mais conhecidos está o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, cujo cálculo levará em consideração os seguintes fatores:

a) em relação ao fator saúde: a expectativa de vida ao nascer e a taxa de mortalidade infantil; b) em relação ao fator educação: a taxa de alfabetização de adultos e de matrículas no ensino fundamental, médio e superior (escolaridade); c) e em relação ao fator renda: é considerado o PIB (produto interno bruto) per capita. (VIEIRA, 2012, p. 19).

Ocorre que apesar de sua larga utilização e confiabilidade, o IDH apresenta uma deficiência por não considerar os fatores ambientais na análise do desenvolvimento, razão pela qual, outros indicadores foram ganhando espaço, como o Índice de Sustentabilidade Ambiental – ISA e também o chamado IDH Ambiental, um índice híbrido surgido no Brasil, a partir da combinação de indicadores do IDH com as variáveis do ISA (VIEIRA, 2012).

Nesta toada, também a nova agenda urbana, junto com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, propostos pela Organização das Nações Unidas no Brasil, propõe novos olhares sobre o desenvolvimento das cidades em seus múltiplos fatores, estabelecendo ambiciosas metas a serem alcançadas, em sua maioria até o

ano de 2030, em dezessete objetivos a serem monitorados em cada cidade, estado e região brasileira, sendo eles: Erradicação da pobreza; Fome zero e agricultura sustentável; Saúde e bem-estar; Educação de qualidade; Igualdade de gênero; Água potável e saneamento; Energia limpa e acessível; Trabalho decente e crescimento econômico; Indústria, inovação e infraestrutura; Redução das desigualdades; Cidades e comunidades sustentáveis; Consumo e produção responsáveis; Ação contra a mudança global do clima; Vida na água; Vida terrestre; Paz, justiça e instituições eficazes; E por fim, parcerias e meios de implementação (ONU, 2016).

Dentre estes objetivos, o de número 11 propõe: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2016), sendo composto por metas que em síntese buscam, até o ano de 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e com preço acessível, aos serviços básicos e a urbanização de favelas; Proporcionar o acesso à sistemas de transporte seguros e sustentáveis; Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável; Proteger o patrimônio cultural e natural; Reduzir o número de mortes e de pessoas afetadas por catástrofes; Reduzir o impacto ambiental negativo e; Garantir acesso a espaços públicos seguros, acessíveis, inclusivos e verdes.

A organização promove também, meios que permitem acompanhar o cumprimento e a evolução individualizada dos objetivos, o que contribui para a transparência e fortalecimento da participação popular na busca por cidades sustentáveis.

Identificar entraves e encontrar soluções alternativas para otimizar o desenvolvimento e a construção de cidades sustentáveis é tarefa árdua, interdisciplinar e complexa, que demanda a articulação de diversos esforços na gestão das cidades. É neste contexto de múltiplos valores e princípios, que o advogado público, enquanto integrante de uma carreira de Estado, pode servir de ferramenta a auxiliar nas transformações necessárias, promovendo mais que o respeito à Lei, a atenção aos princípios e valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

5 PAPÉIS DO ADVOGADO PÚBLICO EM PROL DA ORDEM URBANA MUNICIPAL

Sedimentados os conceitos necessários, este capítulo retoma a análise da advocacia pública municipal a partir dos principais papéis que o advogado público pode assumir, especialmente quando organizados em carreiras de Estado, a fim de contribuir para a adequada implantação e gestão da ordem urbana e a construção de cidades sustentáveis.

Assim, como visto anteriormente, observa-se que a ordem legal urbana confere ao Município, papel de protagonismo no pacto federativo, para legislar, implementar e desenvolver políticas de desenvolvimento urbano, planejamento e ordenamento do uso e ocupação de seu território e promoção de políticas que busquem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, da propriedade e do bem-estar de seus habitantes.

Diante dessa estrutura normativa, rica, complexa e múltipla, o papel do advogado público frente ao município revela-se fundamental, no sentido de auxiliar o Poder Executivo, enquanto gestor do espaço urbano, idealizador e executor de políticas públicas, a cumprir com seus papéis, competências e atribuições, indo muito além do assessoramento do ente público em âmbito judicial.

Neste contexto democrático, as Procuradorias Municipais, como estruturas de Estado, permanentes e que garantem a continuidade da administração pública, desempenham papel de inegável relevância, que ao ser exercido com discricionariedade técnica, despolitização, privatividade e independência funcional (DINIZ, 2013), em muito contribui para o atendimento das competências constitucionais e o ordenamento do espaço urbano.

Para tanto, aponta-se inicialmente que, o Procurador Municipal pode ir muito além da já importante atuação e defesa do ente público em processos judiciais e

administrativos, podendo participar de conselhos municipais de políticas públicas na área ambiental, cultural, patrimonial, de saúde, educação, dentre outras, representando o órgão que integra e conduzindo as discussões ali entabuladas sob o viés da legalidade e demais vetores interpretativos indicados pelo ordenamento.

Isto porque, a criação e o funcionamento pleno de tais conselhos, permite que os mais diferentes setores que integram a sociedade civil, participem e deliberem a respeito de projetos, programas, ações e atividades planejadas pelo poder executivo municipal nas mais diversas áreas, contribuindo para o debate de ideias e a gestão democrática das cidades, dando maior publicidade, legitimidade e eficácia às ações que de fato vierem a ser executadas.

O procurador municipal também pode incorporar grupos de trabalho da Administração Direta com as mais variadas finalidades, como por exemplo, para a elaboração de Projetos de Lei e propostas de atualização legislativa em matéria urbanística (tais como o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e Posturas, a regularização fundiária e outros).

Neste sentido é o profissional do direito, figura indispensável para promover o controle preventivo da constitucionalidade da legislação municipal e de sua adequação e compatibilização com o ordenamento jurídico vigente, suas regras e princípios básicos, alinhando a vontade política emanada pelos representantes do poder legislativo e da chefia do poder executivo municipal, aos comandos legais e às diretrizes basilares da administração pública, tendo em mente a preservação do melhor interesse público e a construção de uma cidade sustentável em suas mais variadas faces.

Além de acompanhar o processo legislativo em âmbito municipal, relevante também se mostra o acompanhamento pelo procurador, do efetivo cumprimento daquilo que a legislação prevê, contexto em que o profissional poderá por exemplo, acompanhar e emitir parecer em requerimentos administrativos de uso e ocupação do solo urbano em geral, assim como aqueles que envolvam licenciamento ambiental de empreendimentos e construções, contribuindo assim para o exercício efetivo do Poder de Polícia por parte da administração pública e o alcance da maior proximidade possível, entre aquilo que o texto legal prevê e o que é efetivamente concretizado no plano prático.

Ainda na esfera extrajudicial, o advogado público tem a capacidade de exercer relevante papel preventivo, capaz de evitar ou mesmo de reparar eventuais lesões à

ordem urbana e ao erário públicos, quando se propõe a acompanhar a condução de procedimentos investigativos e inquéritos civis pelas curadorias do Patrimônio e Meio Ambiente do Ministério Público, de onde poderão advir Termos de Ajustamento de Conduta, que inclusive evitarão a judicialização de discussões que podem ser resolvidas consensualmente, economizando tempo e recursos públicos, tanto do Poder Executivo, quanto do já assoberbado Poder Judiciário.

Enquanto agente capaz de defender a ordem urbana, o adequado trato dos recursos públicos e a observância dos valores, princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito, relevante também se mostra, a possibilidade de o advogado público municipal, especialmente aquele integrante de uma carreira de Estado e portador da indispensável autonomia, exercer a legitimidade ativa do Município para a propositura de ações civis públicas, nos termos do artigo 5º, III da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 (BRASIL, 1985).

Por meio do remédio processual em questão, pode o advogado público, enquanto procurador de seu município, buscar a responsabilização dos agentes causadores de danos morais e patrimoniais, que nos termos do artigo 1º da legislação acima citada, sejam causados ao:

- I - ao meio-ambiente;
- II - ao consumidor;
- III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística;
- VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos;
- VIII - ao patrimônio público e social. (BRASIL, 1985).

Ainda no atendimento aos anseios constitucionais, o advogado público pode também contribuir para a gestão democrática das cidades, auxiliando na comunicação da administração pública com os cidadãos e na participação destes sujeitos na gestão da ordem urbana, auxiliando por exemplo, na condução de debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano, como já mencionado, contribuindo para o debate de ideias, projetos e melhorias em prol de uma cidade sustentável.

Isto porque, em todas as fases do planejamento urbano, a lei considera indispensável a participação da comunidade, a fim de discutir ideias que posteriormente serão consignadas em projetos de lei, atos administrativos ou políticas

públicas, tanto que o Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), dedica a partir de seu artigo 43, um capítulo para tratar da gestão democrática das cidades, assim dispondo:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001).

O envolvimento dos cidadãos nos processos de planejamento, na construção de ações sustentáveis, inegavelmente pode trazer maior legitimidade, segurança e eficácia para aquilo que efetivamente vier a ser implementado e assim, neste contexto, se revela importante a participação do profissional do direito, que além de servir como canalizador desta comunicação, pode auxiliar desde a redação dos atos que vierem a ser consignados, até à verificação de sua adequação ao que determina a lei, os princípios, a doutrina e demais fontes do Direito, bem como seu acompanhamento em todas as etapas, do início à conclusão.

Todos os procedimentos acima apontados, quando acompanhados por sujeitos que detenham o devido conhecimento, especialmente investidos em uma carreira, após passarem pelo crivo de um concurso público de provas e títulos, poderão trazer vantagens ao ente público, consubstanciadas por exemplo, na economia e no gasto adequado de recursos, na memória e na continuidade dos serviços públicos, além de efetivamente promover o cumprimento das exigências constitucionais e legais atribuídas ao ente municipal.

Ganha destaque aqui também, a previsão contida no parágrafo único do artigo 38 da, ainda em vigor, Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, ao destacar a importância do acompanhamento pelo advogado público municipal dos procedimentos licitatórios e seus respectivos contratos administrativos, convênios ou ajustes, incluindo-se obviamente aqui, aqueles relacionados ao uso e ordenamento dos espaços urbanos em geral (BRASIL, 1993b).

Do mesmo modo, o novo diploma legislativo das licitações e contratos administrativos, a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece em seu artigo 53, que ao final da fase preparatória dos procedimentos licitatórios e antes da divulgação dos

editais, o órgão de assessoramento jurídico da administração, deve realizar o controle prévio da legalidade, através de análise jurídica da contratação (BRASIL, 2021).

As determinações visam garantir a observância dos comandos legais nos referidos certames, revelando-se assim, como importante instrumento da Advocacia Pública no combate à corrupção, já de forma preventiva e, no atendimento dos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, insculpidos na regra maior do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De igual relevância também se mostra, o acompanhamento do advogado público na execução de obras e empreendimentos parcelados nos espaços urbanos, sejam eles executados por particulares ou pelo Poder Executivo municipal. Isto porque na execução de tais empreendimentos, devem ser implementadas áreas verdes e áreas institucionais, que por sua vez, constituem espécies do gênero “equipamentos comunitários”, estritamente necessários para uma adequada vida em comunidade (MACHADO, 2014).

Tais áreas são destinadas à utilidade pública, visando a instalação de equipamentos de saúde, educação, cultura, esporte e lazer, devendo estar incluídas nos projetos de parcelamento do solo, atendendo a padrões ambientais e sanitários mínimos, que por sua vez podem ser verificados pelo advogado público ao acompanhar tais projetos, diante da natureza imprescindível destes espaços para a preservação da qualidade de vida e manutenção do equilíbrio ambiental no espaço urbano, sendo que, além de sua relevância do ponto de vista ecológico, também podem constituir lugares de encontro e interação social.

No cenário de pandemia ocasionado pela Covid-19, que trouxe efeitos devastadores à saúde pública e à economia, em âmbito nacional e mundial, o papel do procurador municipal também assumiu considerável relevância nos municípios brasileiros, entes federativos mais atingidos por seus efeitos, especialmente quando se considerava a rapidez dos acontecimentos em meio à sociedade, que por sua vez, não conseguiam ser acompanhados e previstos pela lei, fatores que poderiam deixar o administrador municipal desamparado. Deste modo é que:

Emerge assim, de forma vigorosa a figura do Procurador Municipal e sua atuação no assessoramento do Poder Executivo, tanto no prisma do controle interno de legalidade dos atos da gestão, bem como na colaboração para viabilizar no plano fático as políticas públicas escolhidas pelos municípios em decorrência do princípio democrático. (LEITE, 2020, p. 6).

Aliás, um dos fatores que a pandemia da Covid-19 acertadamente ressaltou, foi o protagonismo que precisou ser assumido pelos municípios brasileiros em seu enfrentamento, deixando fixado o entendimento de que eles, ao lado dos Estados, tiveram autonomia reconhecida para o enfrentamento da crise sanitária nos limites de sua competência administrativa, visto tratar-se de competência comum, nos moldes do artigo 23, II da Constituição Federal de 1988.

Assim, nos mais variados momentos e ocasiões, a Advocacia Pública sempre pode contribuir para a adequada aplicação de recursos públicos e para a concretização e continuidade de projetos e políticas públicas estabelecidos em cada gestão municipal, contribuindo para a efetivação do direito fundamental dos habitantes à uma cidade sustentável em todos os seus aspectos, sendo um verdadeiro agente social, ao buscar, orientar e zelar pela observância dos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito (ELIAS, 2017).

Neste cenário é que Fernando Rabello (2011, p. 28), ressalta que a “advocacia pública conta com particularidades que a diferenciam da advocacia em caráter particular”, como já dito, ao observar que o compromisso do advogado público não é com a pessoa do administrador ou chefe do Poder Executivo e sim com os princípios vetores da administração pública, com o Estado Democrático de Direito, os Direitos Fundamentais dos cidadãos e a Dignidade da Pessoa Humana, razões pelas quais, mais uma vez se mostra relevante, a organização da Advocacia Pública Municipal na forma de carreira de Estado e não de governo.

Tal postura do advogado público municipal reflete um padrão ético e comportamental a ser seguido em sua atuação, que não pode estar à mercê da simples e muitas vezes indiscriminada, vontade política dos gestores municipais, mesmo porque, também é seu papel, lembrar a estes, que todos os atos da administração pública estão sujeitos aos mais variados instrumentos e órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e por último, o Poder Judiciário.

Inclusive, é pensando em tais instrumentos que a atuação do advogado público municipal, revela importante função preventiva, no sentido de conduzir e orientar as condutas administrativas à legalidade e demais princípios dela decorrentes, cabendo ao procurador o papel de alertar o gestor municipal em tais condutas, especialmente em relação às consequências que podem advir da não observância dos preceitos legais, que por sua vez podem configurar improbidade administrativa e até mesmo

algum crime, acabando por trazer prejuízos que podem ir muito além da pessoa do gestor, atingindo negativamente o erário municipal, a gestão e adequação dos espaços urbanos e o interesse público de uma forma geral.

Fica demonstrada assim, a importância do advogado público na adequada implantação e gestão da ordem urbana, fundamental para ampliar a efetivação e concretude dos direitos fundamentais dos habitantes às cidades sustentáveis, como dito desde o início da presente dissertação.

5.1 O ADVOGADO PÚBLICO MUNICIPAL ENQUANTO AGENTE VIABILIZADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTEGRANTE DE UMA CARREIRA DE ESTADO

Prosseguindo nos objetivos anteriormente expostos, antes de passar para análise das procuradorias municipais nos ordenamentos urbanos escolhidos, o que será feito nos últimos capítulos, o tópico que se segue, entrará especificamente no papel do advogado público municipal enquanto agente viabilizador da implementação de políticas públicas em prol da ordem urbana, reforçando para tanto, a importância de tal profissional, integrar uma carreira de Estado e não de Governo.

A partir da positivação de vários direitos sociais, em especial pela Constituição Federal de 1988, o ordenamento passa a exigir uma postura mais ativa do Estado, condenando a inércia dos entes públicos, ao demandar por exemplo, a instalação de saneamento básico, construção de moradias, empreendimentos sustentáveis, geração de emprego e renda, saúde, educação e outros.

Entretanto, diante do caráter finito de recursos públicos e da variedade e intensidade dos problemas sociais, resta impossível a solução de todas as questões, cabendo ao Estado, elaborar planos de ação e verificar quais necessidades são mais urgentes e quais pessoas ou locais são mais carentes, para que ali possa intervir, essa elaboração e intervenção é o que se denomina políticas públicas (RODRIGUES, 2016). Complementando tal definição, é importante destacar que:

As políticas públicas são instrumentos de ação dos governos – *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. As políticas são uma evolução em relação à ideia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *government by men*, anterior ao constitucionalismo. (BUCCI, 2002, p. 252).

De fato, a elaboração e execução de uma política pública permite certa margem de liberdade ao gestor, para verificação de possibilidades e negociações, se incluindo mais em uma seara política, sociológica e ideológica, do que jurídica, entretanto, elas não podem ser ignoradas pelo direito, que deve lhes oferecer o embasamento necessário para que alcancem a validade e eficácia então esperadas.

A formação de uma política pública se perfaz por várias etapas, iniciando-se pela formulação e escolha de alternativas para o alcance de certo objetivo, passando a seguir, pela busca de ações que a implementarão, após isso, deve ser exercido constante controle, para que se evite desvios e se possa avaliar a qualidade e a efetividade das ações que estiverem sendo executadas.

Apesar de polêmico o assunto, admite-se o controle judicial das políticas públicas, especialmente nas duas últimas fases do ciclo (implementação e controle), sendo certo que, quando se admite que o Judiciário intervenha em políticas públicas, não se afirma que ele estaria substituindo o administrador, como também, não se deve entender que “atos discricionários”, são imunes à tutela jurisdicional, com o argumento de que se estaria adentrando no mérito do ato administrativo, uma vez que nenhum ato está imune à Constituição e à Lei (AHMED, 2017). Neste sentido:

Sindicar direitos sociais ou examinar o mérito do ato administrativo não significa invasão de competência. Nem poderá o Judiciário, com base em valores, substituir a discricionariedade da Administração pela sua discricionariedade, sob pena de incorrer no grande mal do século que assola o Judiciário brasileiro, o ativismo judicial. (AHMED, 2017, p. 237).

Diante desta noção das políticas públicas e dos direitos sociais, sobressai uma característica ou função de extrema relevância da Advocacia Pública, consistente em servir de instrumento para a concretização do Estado Social através do acompanhamento constante destas políticas, não se restringindo por exemplo, em sua atuação contenciosa, a apenas contestar as demandas, mas diante daquelas que envolvam direitos sociais e portanto, fundamentais, indagar se aquele processo poderia ser evitado, bem como verificar se aquela demanda, ao invés de ser atendida individualmente, poderia ser atendida de forma geral, havendo necessidade e viabilidade para tanto.

De igual modo, vale lembrar também, que estando diante de uma política pública legítima, o Procurador terá como missão, promover sua defesa judicial, o que se liga à própria ideia de democracia (BINENBOJM, 2014).

É também por tais razões, que o Procurador de Estado, precisa de condições mínimas para o desempenho desse papel, o que, contudo, parece ainda não ser verificado, nas procuradorias dos mais diversos entes da federação, especialmente nos municípios de menor porte.

Os meios, a estruturação e a autonomia das procuradorias municipais, se apresentam como pontos mercedores de atenção, pois sem elas, o próprio Estado terá dificuldade em se tornar verdadeiramente, um Estado de bem-estar social:

A questão dos meios, da estrutura, é a pedra angular para que as Procuradorias do Estado possam desempenhar esse novo papel que lhe é atribuída pela adoção de um modelo social de Estado. A autonomia da Advocacia Pública é o pressuposto básico para que as Procuradorias possam assumir de fato e de direito suas funções constitucionais. Sem que sejam concedidos os meios, a estrutura e a autonomia necessária à Advocacia Pública, o próprio Estado social terá dificuldade em se tornar verdadeiramente de bem-estar social. (RODRIGUES, 2016, p. 18).

É importante ressaltar que não se pretende cogitar aqui, a substituição do chefe do Poder Executivo, pelo Procurador, pois a atribuição de tal profissional aqui neste cenário, consiste em realizar estudos jurídicos, verificar meios e hipóteses, coadunando os objetivos do ato com as finalidades do ordenamento e da Lei, para então cientificar o administrador público e apontar os possíveis caminhos a serem seguidos.

Isto porque, o Estado Democrático de Direito preconizado pela ordem constitucional, exige uma postura mais proativa e menos burocrática da Advocacia Pública, que deve se conectar à atividade-fim do Estado (MOREIRA NETO, 2009).

Indo um pouco mais além, vale destacar também, as falas que identificam a dificuldade de localizar e encaixar a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e o Ministério Público na organização do Estado Brasileiro, parecendo adequada, a ideia que defende a existência dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), completada por mais uma função de Estado, a função essencial à Justiça, que inclusive, é um ideal de todo o Estado e não apenas de um dos poderes, que então, não pode ser, sozinho, o responsável por promovê-la (RODRIGUES, 2016).

É assim também, que se observa que a Advocacia Pública, defende o Estado, em todos os seus poderes reunidos, sendo uma Advocacia de Estado e não do Executivo, por isso, precisa ser vista com tal olhar para que possa contribuir efetivamente com o Estado de Direito, a realização dos Direitos Fundamentais e a

adequada implementação e gestão da ordem urbana.

Isto porque, como já foi dito anteriormente neste trabalho, não se pode confundir Estado e governo, pois, enquanto o governo é mais efêmero, o Estado se revela como algo permanente e abstrato (GRAU, 2005), além também de ser mais amplo que o próprio governo, pois carrega em si, partes transitórias (governo) e fixas, como os espaços, os serviços, os servidores e outros elementos.

Assim, considerando que o governo ocupa transitoriamente um espaço no Estado, que lhe outorga o poder de dirigir várias atividades, quando essa direção não atender as expectativas esperadas pela sociedade, ou houver abuso ou desvio de poder, quem deve responder é o governo (RODRIGUES, 2016).

Diante deste contexto divergente, fica claro então, que em situações como as apresentadas, o membro da Advocacia Pública deve defender o Estado e não o governo, daí a importância destes membros serem vistos como integrantes de uma carreira de Estado, dotada da necessária autonomia e independência anteriormente apresentadas.

Esta também é a razão da necessidade de se implementar, dentre outras medidas para a efetivação de tal autonomia, a exigência de se realizar concurso público de provas e títulos para ingresso nos quadros da advocacia pública municipal, estruturando uma carreira para tais servidores, já que especialmente em municípios de pequeno porte, o problema se agrava ainda mais.

Ora, se o Estado, como visto, é uma instituição permanente, a Advocacia Pública que o representa e exerce inúmeros papéis indispensáveis à sua manutenção e funcionamento, também precisa ser permanente, sendo dada tal garantia pelo menos para a maioria dos seus membros.

A gestão da ordem urbana municipal, a efetivação de direitos fundamentais, a construção de cidades sustentáveis e a orientação na implementação e acompanhamento de políticas públicas, só pode ser exercida de forma segura, plena e ininterrupta, por uma Advocacia de Estado e não de governo, instituição que precisa deste mínimo de garantias para cumprir seus papéis e de fato contribuir com o Estado Democrático de Direito.

6 O CONTEXTO FÁTICO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE MURIAÉ

Chegando a tal ponto, cumpridos os objetivos gerais e parte dos objetivos específicos da presente dissertação, consistentes por sua vez na apresentação da advocacia e da advocacia pública no Brasil, em seus variados níveis, destacando a amplitude dos conceitos de ordem urbana e cidades sustentáveis e os possíveis papéis que o advogado público pode assumir a fim de contribuir para o alcance e realização destes direitos, especialmente quando estruturados em carreiras de Estado, torna-se possível passar à análise dos papéis e da estruturação da advocacia pública nos três maiores municípios integrantes da Região Geográfica Imediata de Muriaé – Minas Gerais, como destacado inicialmente, quais sejam: Muriaé, Mirai e Eugenópolis.

Espera-se assim, demonstrar ao final, os meios através dos quais, a estruturação da advocacia pública nos ordenamentos em questão, pode ser capaz de contribuir para a realização do direito fundamental dos habitantes às cidades sustentáveis, através da adequada implantação e gestão da ordem urbana.

Como dito inicialmente, este capítulo e o que se segue, basearam-se na pesquisa de campo realizada junto ao departamento jurídico dos municípios envolvidos, sendo escritos com base em dados públicos divulgados nos sites oficiais de cada localidade e fornecidos pelos advogados responsáveis por cada departamento, através de entrevista semiestruturada.

Apesar de não serem transcritas aqui em sua integralidade, as entrevistas foram subsidiadas pelo roteiro de perguntas (Apêndice A), versaram sobre questões que se iniciaram pela composição, forma de provimento dos cargos, organização e divisão dos trabalhos entre os procuradores integrantes do departamento jurídico,

passando pela atuação dos mesmos em processos administrativos, fiscalizatórios e judiciais, elaboração e atualização da legislação urbanística municipal, programas socioassistenciais, mecanismos de publicidade e participação popular.

Na ocasião das visitas à cada localidade, foi colhido pelo pesquisador, o devido Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), aceito e assinado por cada entrevistado, resguardando todos os envolvidos e respeitando os parâmetros éticos pertinentes, respeitando a identidade e demais direitos dos participantes.

Em que pese as informações repassadas tratem-se de informações públicas e acessíveis a qualquer cidadão, observou-se que as respostas contribuíram para a reunião dos dados, considerando a multiplicidade de formas com que eles são armazenados, catalogados e divulgados por cada município, além de permitirem contato mais direto e real do pesquisador com os departamentos analisados, conforme se descreve a seguir.

6.1 A PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ

Dentre os municípios escolhidos, a cidade de Muriaé apresenta maior quantitativo populacional e territorial, como demonstrado, contando, segundo os últimos dados divulgados pelo IBGE, com cerca de 108.537 habitantes e área de 841.693 km² (IBGE, 2017), considerado um município de referência e base para outros de menor porte da região, que se socorrem por exemplo, de sua estrutura hospitalar, de serviços, comércio e educação superior.

A Procuradoria Geral do Município é composta atualmente por 04 procuradores jurídicos efetivos, que ingressaram na carreira por concurso público de provas e títulos, além de 09 assessores jurídicos, ocupantes de cargo em comissão e 01 procurador geral, também ocupante de cargo comissionado. Os procuradores contam com uma média de 15 anos de exercício no serviço público municipal, os assessores com uma média de tempo que varia entre 06 e 04 anos e o atual procurador geral, exerce a função desde meados do ano de 2022. Os procuradores e assessores cumprem uma jornada de trabalho de 20 horas semanais e o procurador geral exerce a função em caráter de dedicação exclusiva. A procuradoria conta ainda com três técnicos administrativos, servidores efetivos, que auxiliam na organização dos trabalhos, atendimentos e tramitação de processos.

A composição acima disposta é prevista pela Lei Complementar Municipal nº.:

3.988/2010, que “dispõe sobre a organização, quadro, carreira, vencimentos e atribuições dos procuradores jurídicos municipais e do quadro lotacional dos cargos em comissão da Procuradoria Geral do Município de Muriaé e dá outras providências” (MURIAÉ, 2010). A legislação em questão também estabelece os departamentos e as respectivas divisões de atribuições entre os profissionais atuantes na procuradoria, prevendo o gabinete do procurador geral, a secretaria da procuradoria, o departamento de contencioso, o departamento de processos administrativos e o departamento tributário.

Assim, a divisão e o fluxo de trabalho entre os departamentos observa a matéria/tema envolvido em cada questão, sendo coordenada pelo procurador geral. Cada departamento é chefiado por um procurador efetivo e os assessores jurídicos nele inseridos, não assinam petições, pareceres ou manifestações externas em geral, nem mesmo presidem audiências ou reuniões oficiais em nome do município.

O procurador geral apenas costuma assinar, junto com o procurador jurídico, as manifestações e pareceres administrativos ou extraprocessuais, sendo que as manifestações processuais, são assinadas apenas pelos procuradores jurídicos que integram o departamento de contencioso.

Em termos de quantidade, a maior demanda da procuradoria do município é judicial, sendo que o município conta hoje com cerca de 14.500 processos judiciais ativos, o que se deve principalmente às demandas envolvendo o direito à saúde e, o acervo de procedimentos administrativos, por sua vez, em 2022, conta com cerca de 1.300 procedimentos em tramitação.

Diante dos números consideráveis, os procuradores costumam relatar com certa frequência, sobrecarga de trabalho, apontando inclusive, que no ano de 2021, um dos procuradores jurídicos se aposentou e o cargo ainda está vago, o que fez com que a chefia do departamento por ele conduzido (departamento tributário) tivesse que ser cumulada por outro colega (chefe do departamento de processos administrativos).

O município conta também com a Lei nº. 4.643/2013, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal” (MURIAÉ, 2013) e estabelece em seu artigo 45, que os procedimentos administrativos compostos por requerimentos de servidores, liberação de alvarás em geral, fiscalização de obras e posturas, tributos, licenciamentos ambientais e outros, passam pela procuradoria, quando o secretário municipal da pasta que conduz o procedimento assim o requerer, especialmente para que se proceda à análise e interpretação da lei, doutrina,

jurisprudências e demais fontes do direito.

Entretanto, a procuradoria conta com uma particularidade de não receber procedimentos licitatórios para parecer, pois o setor de licitações está vinculado à Secretaria Municipal de Administração, que conta com assessoria jurídica própria e controle interno.

Durante a entrevista, foi relatado pelo procurador geral, que o município também conta com alguns setores de fiscalização (fazendária, ambiental, posturas, atividades urbanas, obras e vigilância sanitária), porém, em virtude do pequeno número de servidores e da infraestrutura à eles reservada, suas atividades ainda são pequenas quando se considera o tamanho do município e os múltiplos papéis que o trabalho fiscalizatório poderia assumir.

A procuradoria, na pessoa de seu procurador geral, também é frequentemente solicitada pelos secretários municipais, além de atuar ainda, junto à Secretaria de Governo (gabinete do prefeito) na elaboração de minutas de Projetos de Lei, Decretos, Portarias e demais atos normativos.

O município possui Plano Diretor (Lei Complementar Municipal n.º: 5.915/2019), além de contar com Código Tributário, Código de Obras e Posturas e Lei de Uso e Ocupação do Solo, entretanto, após o processo de atualização do plano diretor no ano de 2019, as demais legislações urbanísticas que o regulamentam, ainda não foram atualizadas, tendo sido informado que a atual gestão pensa em contratar alguma empresa especializada para realizar tal trabalho, uma vez que na atual conjuntura, nem a procuradoria, nem a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, conseguiriam absorver esta demanda.

Na ocasião da entrevista, foi ressaltado também que a procuradoria costuma comparecer às reuniões de conselhos municipais, caso a lei municipal que estruture o referido conselho, estipule a ocupação de uma cadeira por um membro do departamento jurídico, como acontece por exemplo, nos conselhos de transporte e trânsito, políticas culturais, patrimônio público e outros, além de ter participado das audiências públicas quando dos trabalhos de atualização do plano diretor e demais reuniões com a comunidade, sempre que solicitado.

Neste cenário, foi apontado ainda pelo entrevistado, que atualmente, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social está conduzindo um programa de regularização fundiária urbana, um projeto de construção de “moradias populares”, além de promover cursos de qualificação, oferta de vagas de estágio e auxílio na

busca pelo primeiro emprego.

Na seara do atendimento ao princípio da publicidade, o município utiliza como mecanismo principal para a publicação/divulgação de atos oficiais, administrativos e legislativos, o diário eletrônico da Associação Mineira de Municípios, além do site da prefeitura, das redes sociais e do fornecimento de informações ao portal da transparência.

O procurador geral também conduz o relacionamento com os membros do Ministério Público atuantes na Comarca, respondendo diariamente vários ofícios, que por costume, já são encaminhados diretamente à procuradoria.

Por fim, restou destacado também, que o município, através de sua procuradoria, consegue tomar a iniciativa de ajuizar ações judiciais enquanto autor, para reparação de danos causados aos cofres públicos, apenas em casos esporádicos, que são priorizados, por envolverem por exemplo, valores mais elevados e a tomada de áreas para execução de obras e projetos públicos por desapropriação.

À exceção destas hipóteses, apenas o departamento tributário, consegue promover a execução judicial da dívida ativa municipal e o protesto extrajudicial dos valores inferiores à três mil e quinhentos reais, viabilizando um aumento considerável da arrecadação de receitas públicas.

6.2 A PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE MIRAÍ

O município de Miraí, segundo componente da presente pesquisa, conta com aproximadamente 14.946 habitantes e uma área de 320.628 km² (IBGE, 2017), situando-se a 33 quilômetros do município de Muriaé, sendo um local que se destaca pela forte polarização política e o constante revezamento de apenas dois grupos políticos no cenário de poder, como foi destacado desde o início da entrevista.

A procuradoria municipal conta com apenas três profissionais, sendo um procurador geral e dois assessores jurídicos, todos nomeados diretamente pelo prefeito municipal, ocupando cargos em comissão, desde janeiro de 2021, quando se iniciou uma nova gestão após o pleito eleitoral ocorrido em 2020, uma vez que, o único procurador efetivo deixou o cargo, também em janeiro do ano passado e desde então, o mesmo se encontra vago.

O departamento ocupa apenas uma pequena sala no prédio onde funciona a prefeitura municipal e não conta com nenhum outro servidor para dar-lhe suporte ou

apoio administrativo. Os três profissionais ali atuantes, cumprem uma jornada de trabalho que em tese seria de 20 horas semanais, entretanto, a mesma é comumente ultrapassada, em virtude da necessidade, dos prazos e dos serviços que normalmente se acumulam.

Segundo relato, esta sobrecarga já foi repassada à chefia do Poder Executivo Municipal e solicitada a realização de concurso público para provimento do cargo de procurador jurídico municipal, inclusive, a carência de servidores efetivos parece ser uma realidade de praticamente todos os setores da administração municipal.

Não existe lei específica que estruture ou regule a procuradoria municipal, sendo que os cargos dos profissionais que a compõem, encontram-se genericamente previstos no plano de cargos e salários da administração direta do município.

Assim, a divisão do trabalho entre seus profissionais é coordenada pelo procurador geral e segue o critério do tipo/matéria envolvida, sendo que atualmente, o procurador geral atende a todas as demandas administrativas, executa a elaboração e atualização de Leis, Decretos, Portarias e demais atos normativos, o atendimento às secretarias municipais e a emissão de pareceres em procedimentos licitatórios, enquanto que os outros dois assessores jurídicos, dividem o acompanhamento dos processos judiciais.

As petições e manifestações em geral, feitas pelos assessores, também são assinadas pelo procurador geral. O município conta com um acervo que reúne cerca de 1.100 processos judiciais em tramitação, não conseguindo contudo, contabilizar, as demandas administrativas ou extraprocessuais que aportam na procuradoria, percebendo apenas, que o elevado número de tarefas, faz com que normalmente, seja possível cumprir apenas aquelas consideradas mais “urgentes” e prioritárias.

Como não existe lei municipal que estabeleça o trâmite de procedimentos administrativos em geral, por costume da administração, requerimentos envolvendo obras e tributos, são resolvidos nos próprios setores, sem passar pelo departamento jurídico e os que envolvem demais matérias, são encaminhados para lá, quando o secretário que o conduz tiver dúvidas na resolução da questão.

O município conta com apenas um servidor no cargo de fiscal tributário e as demais atividades fiscalizatórias são executadas apenas em caráter excepcional pela chefia da defesa civil municipal, revelando grande déficit nestas questões, principalmente do ponto de vista ambiental, da regularidade de empreendimentos e

construções e das atividades urbanas.

No ano de 2014, através da Lei 1.594, o município instituiu seu Plano Diretor (MIRAÍ, 2014), entretanto, a procuradoria observa que a legislação em questão, parece ter sido apenas “copiada” de outros municípios, uma vez que não se encaixa na realidade local, carecendo de efetividade e aplicação, fator que infelizmente, acaba se refletindo nas demais legislações urbanísticas como o Código de Obras, Posturas e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, sendo nítido que todas elas, precisam passar por atualização, correções e complementações, trabalho contudo, que em virtude da falta de tempo, resta inviabilizado.

Nesta esteira, nenhum dos conselhos municipais prevê a ocupação de uma cadeira por membro da procuradoria, sendo a participação destes, apenas esporádica, caso solicitada. Foi relatado também, que desde o início do ano de 2021, o município realizou apenas uma audiência pública para a prestação de contas do Poder Executivo.

Para a divulgação de atos administrativos, a administração ainda utiliza, na grande maioria das vezes, o “quadro de avisos” ou “mural” do prédio onde se encontra a prefeitura municipal, sendo que apenas algumas leis são publicadas no site da prefeitura, o portal da transparência é utilizado para a divulgação dos vencimentos e valores pagos aos servidores públicos e o diário eletrônico da Associação Mineira de Municípios é utilizado apenas para a divulgação de editais de licitação na modalidade “pregão eletrônico”.

Quanto à implementação e execução de programas relacionados às questões sociais e urbanas, foi mencionado que o município pretende retomar ainda este ano, o programa de regularização fundiária que não teria sido “concluído” pela gestão anterior, bem como iniciou recentemente, projetos de construção e reforma de unidades habitacionais.

No tocante ao ajuizamento de ações pelo município, no exercício de sua legitimidade ativa processual para a proteção do interesse público em geral, foi destacado que consta do acervo apenas duas ações movidas em face de empresas que descumpriram contratos administrativos e cerca de 05 ações de desapropriação feitas na gestão anterior, sendo que as demais se referem apenas à execuções fiscais, que aos poucos, a procuradoria têm conseguido ajuizar, para buscar então, a recuperação de créditos tributários, que por vezes, também costuma ser tentada através da inscrição do nome dos devedores municipais no Serviço de Proteção ao

Crédito.

Ao final, vale relatar ainda, a observação de que a procuradoria apontou que, apesar de manter um bom relacionamento e responder todas as requisições enviadas pelo Ministério Público, não costuma aderir à elaboração de termos de ajustamento de conduta.

6.3 A PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE EUGENÓPOLIS

Eugenópolis, o último município analisado na presente pesquisa, contando com cerca de 11.285 habitantes e área total de 310.538 km² (IBGE, 2017), marca-se pela forte extensão rural de seu território, distante apenas 26 quilômetros da cidade de Muriaé.

O ano de 2021, marcou importante mudança no cenário político daquele local, colocando fim ao “revezamento” de poder entre membros de um mesmo grupo que ali se mantinha por vários anos, provocando mudanças que inevitavelmente também se refletiram na procuradoria municipal.

Este departamento é composto por 03 profissionais do direito, sendo apenas um deles, ocupante de cargo em comissão nomeado pelo prefeito municipal, cargo este, que apesar de não possuir tal denominação, reúne atribuições típicas da figura do procurador geral. Enquanto isso, os outros dois profissionais foram contratados através de procedimento licitatório (na modalidade de pregão presencial), para exercerem a atribuição de assessores jurídicos municipais, vindo a constituírem pessoas jurídicas (empresas) para tal finalidade.

Todos os advogados mencionados, exercem suas atribuições públicas desde janeiro do ano de 2021 e não contam com outros servidores para lhes prestar suporte administrativo no departamento, sendo que o procurador nomeado cumpre uma jornada de trabalho de 40 horas semanais e os assessores, uma jornada de 20 horas semanais.

Considerando a inexistência de lei municipal que estruture e regule as atividades da procuradoria, as tarefas à ela inerentes são divididas por acordo verbal entre os profissionais, sendo que o procurador nomeado para o cargo, cuida dos processos judiciais em tramitação e da emissão de pareceres em procedimentos licitatórios, enquanto que os assessores contratados por licitação, exercem atribuições administrativas, como o acompanhamento de requerimentos, a elaboração de atos

normativos, o atendimento ao gabinete do prefeito e demais secretarias municipais.

Cada profissional ali atuante, assina sozinho suas manifestações de acordo com a divisão estabelecida, sendo que o município conta com uma média de 300 processos judiciais em tramitação, não conseguindo definir, contudo, a média de procedimentos administrativos ou extrajudiciais que tramitam pela procuradoria.

Os profissionais relatam considerável sobrecarga de trabalho e apontam também, já terem solicitado à administração, a inclusão de ao menos um cargo efetivo de procurador municipal, quando da realização do próximo concurso público, que, contudo, sequer tem previsão de data para ser ao menos iniciado.

Apesar de não haver legislação específica, é comum que requerimentos administrativos das mais diversas ordens sejam submetidos à emissão de parecer jurídico antes da decisão final, sendo que, o departamento já identificou a necessidade de normatizar o trâmite destes procedimentos, pois a falta de um “padrão” a ser seguido, gera insegurança e certa desorganização.

O município não conta com nenhum setor de fiscalização efetivamente ativo, tanto na área ambiental, quanto na questão das obras, posturas, fazenda e vigilância sanitária.

Dentre as principais legislações urbanísticas comumente utilizadas no dia-a-dia de uma municipalidade, Eugenópolis não conta com Plano Diretor e possui apenas um Código Tributário Municipal, precisando elaborar as demais legislações e ainda, atualizar o referido código, uma vez que, como relatado, a falta de legislação acaba por vezes, gerando insegurança e fazendo com que os profissionais tenham que se socorrer de outras fontes do direito para resolver as questões que lhes são postas, como a legislação federal, a jurisprudência e as decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Nenhum dos profissionais integrantes do departamento jurídico relatou participar ou ter participado de algum conselho municipal, nem mesmo de alguma reunião por eles realizada, bem como não se recorda da realização de nenhuma audiência pública, debate ou conferência voltado à população, que tenha se realizado recentemente.

Dentre os programas voltados à questão urbana e social, foi destacada apenas a realização do programa de regularização fundiária urbana em dois bairros da cidade.

Tal como relatado na realidade vivenciada pelo município de Mirai, o município de Eugenópolis também utiliza, na grande maioria das vezes, o “quadro de avisos” ou

“mural” do prédio onde se encontra a prefeitura municipal, para a publicação de atos administrativos, sendo que apenas algumas leis são publicadas no site da prefeitura, o portal da transparência é utilizado para a divulgação dos vencimentos e valores pagos aos servidores públicos e o diário eletrônico da Associação Mineira de Municípios é utilizado apenas para a divulgação de editais de licitação na modalidade “pregão eletrônico”.

Os profissionais que exercem a advocacia pública municipal naquela localidade, relatam ter um bom relacionamento com o Ministério Público ali atuante, apontando que não conseguiram implementar ainda, nenhum processo de cobrança da dívida ativa tributária do município, seja judicial ou extrajudicial, contando que no final do ano de 2021, enviaram apenas algumas “cartas de cobrança” às residências dos moradores, sem, contudo, dar continuidade ou adotar qualquer outra medida.

Por fim, restou apontado pelo procurador entrevistado e reafirmado pelos outros colegas que se faziam presentes, que não se recordam de terem ajuizado nenhuma ação em nome do ente público, sendo que já verificaram que o acervo de processos judiciais conta com pouquíssimos feitos desta natureza, girando em torno de apenas 03 processos ativos, relacionados a desapropriações realizadas pelas gestões anteriores.

7 REFLEXOS DA ESTRUTURAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NOS ORDENAMENTOS URBANOS ANALISADOS

Chegando em tal ponto, apresentado o panorama geral das procuradorias dos municípios de Muriaé, Mirai e Eugenópolis, a dissertação passa agora a identificar quais os reflexos desta organização em prol dos ordenamentos urbanos analisados, comparando e apontando possíveis melhorias e avanços a serem perseguidos, cumprindo assim, os objetivos específicos expostos desde o início do presente trabalho, consistentes na tentativa de demonstrar os meios através dos quais, a advocacia pública municipal, devidamente estruturada como carreira de Estado, pode ser capaz de contribuir para a realização do direito fundamental dos habitantes às cidades sustentáveis, através da adequada implantação e gestão da ordem urbana.

Assim, espera-se responder às principais questões que embasam a pesquisa, sendo elas: Quais os principais prejuízos ocasionados pela falta de estruturação e organização das carreiras da advocacia pública municipal; Qual o grau de importância da adequada estruturação e organização dessas carreiras na ordem urbana e na garantia do cidadão às cidades sustentáveis; Quais os principais benefícios que a estruturação de tais carreiras pode trazer aos municípios analisados e à condução da ordem urbana em seus espaços territoriais.

Iniciando a análise das informações obtidas junto ao município de Muriaé, de um modo geral, vê-se que sua procuradoria conta com maior estrutura que as demais, o que também acompanha o maior volume de atribuições e demandas, sendo a única, dentre os municípios analisados, que conta com procuradores efetivos, divisão de departamentos e tarefas bem delimitada, auxílio administrativo por outros servidores e separação de funções entre procuradores e assessores, tudo devidamente previsto em lei municipal específica.

Fatores como estes, contribuem para que se vislumbre a construção da advocacia pública enquanto carreira de Estado e não de governo, garantindo certa autonomia aos advogados públicos que integram a procuradoria. Entretanto, é fato que não se pode dizer que tal autonomia é ampla irrestrita, vez que ainda se encontra limitada quando se aponta por exemplo, que os pareceres exarados por um procurador em processos administrativos, também precisam ser assinados pelo procurador geral.

Outro exemplo limitador desta autonomia, diz respeito à nomeação dos assessores jurídicos que compõem os departamentos da procuradoria, pois apesar da letra da lei municipal que a regulamenta, prever que os assessores serão nomeados por ato do prefeito municipal, após indicação do procurador jurídico efetivo, foi dito pelo entrevistado, que em muitas ocasiões, especialmente em gestões anteriores, as indicações nem sempre eram respeitadas pela chefia do executivo, que ao final, acabava “vencendo” a discussão e “impondo” certas composições ao quadro de assessores.

Além de ter que avançar em tais pontos, observou-se também, que o município de Muriaé precisa aumentar o número de procuradores efetivos, que pelo quantitativo previsto na própria lei municipal, encontra-se defasado e uma vez sendo aumentado, poderia permitir que a procuradoria conseguisse absorver melhor as demandas de atualização da legislação urbanística e o acompanhamento de políticas públicas com viés urbano, pois como se sabe, não basta apenas elaborar uma lei, projeto ou política pública, é necessário que elas sejam constantemente atualizadas, fiscalizadas e cumpridas, amoldando-se à realidade social que pretendem regulamentar.

Claro que o profissional do direito não é capaz de exercer sozinho todos estes papéis, entretanto, sua orientação e acompanhamento em todas as etapas faz-se imprescindível, a fim de cumprir aquilo que o ordenamento jurídico almeja, quando trata de cidades sustentáveis em seu mais variados níveis e componentes.

O aumento e estruturação em questão, permitiria também que o município analisado conseguisse exercer, sempre que possível e não apenas em situações excepcionais, sua legitimidade ativa para o ajuizamento de ações que busquem reparar prejuízos causados aos cofres públicos, por exemplo, por empresas contratadas que inúmeras vezes deixam de cumprir aquilo que deviam, mesmo sendo devidamente pagas para tanto, fator que então, repararia prejuízos e devolveria aos cofres públicos recursos importantes para compor as receitas municipais.

Por outro lado, apesar da situação vivenciada pela procuradoria do município de Muriaé e o tratamento da odem urbana em seu território, ainda precisar melhorar e avançar, especialmente nestes aspectos apontados, quando se voltam os olhos para os outros dois municípios analisados, Mirai e Eugenópolis, observa-se que a situação de seus departamentos jurídicos, bem como de seus ordenamentos territoriais é ainda mais delicada, precisando progredir em variados pontos para se aproximar de um padrão minimamente esperado para uma advocacia de Estado, autônoma, forte e que de fato, possa contribuir para a construção de cidades sustentáveis.

A gravidade começa quando se observa que os municípios em questão, não contam com nenhum procurador efetivo e os seus atuais membros ocupam suas posições a menos de dois anos, não estando regidos ou amparados por nenhuma legislação municipal que regulamente seus papéis minimamente.

Este fator elimina por completo, qualquer independência e autonomia que poderia se esperar de tais órgãos, deixando-os à mercê da vontade política da chefia do Poder Executivo, descaracterizando qualquer tentativa de se construir uma advocacia de Estado e, da mesma forma, fazem com que o departamento perca a chamada “memória do serviço público”, perda ocasionada pelas constantes interrupções e trocas realizadas a cada período eleitoral, que por sua vez provocará a descontinuidade e interrupção de várias ações que porventura já vinham sendo realizadas pela equipe anterior, que então deixará o departamento.

Quebra-se assim, ao menos três, dos mais importantes princípios inerentes ao serviço público, quais sejam, a impessoalidade, a continuidade e por corolário, a eficiência, tão almejados pelo legislador quando da consagração do ordenamento constitucional brasileiro.

Neste ponto, observa-se que no município de Eugenópolis a situação se revela ainda mais grave, pois a contratação de advogados, por intermédio de pessoa jurídica, para prestar serviços inerentes à advocacia pública municipal, apenas pode acontecer em situações esporádicas, pontuais e excepcionais, além de precisar respeitar uma série de requisitos previstos nas normas de licitações e contratações públicas (MINAS GERAIS, 2022).

Além disso, o corpo jurídico presente em ambos os municípios revela-se pequeno, frente à quantidade de demandas que recebe, muitas das quais, ficam em segundo plano e acabam não sendo atendidas, tal como acontece com a demanda

de elaboração e atualização das poucas legislações urbanísticas ali existentes, da organização do fluxo dos procedimentos administrativos em âmbito municipal, bem como dos serviços de fiscalização que deveriam atuar nas mais variadas frentes, fatores indispensáveis para a construção de cidades sustentáveis e que não podem avançar sem a presença do advogado público.

Como se não bastasse, observou-se que estes municípios, em raras oportunidades dialogam com sua população, se distanciando da construção de uma cidade democrática, que reconhece suas reais necessidades e se aproxima de seus cidadãos, permitindo que eles conheçam e participem da gestão pública.

Nesta linha de viabilização da participação popular nos atos da gestão das cidades, também ganham destaque negativo, os instrumentos utilizados por estes municípios para procederem a publicação de atos oficiais, administrativos e legislativos, em especial com a utilização do quadro ou mural de avisos das prefeituras para tal finalidade, violando o princípio da publicidade, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, ao fazer com que apenas um pequeno e seletivo grupo de cidadãos, tenha conhecimento das atividades da administração pública, impedindo que a informação alcance o maior número possível de destinatários, sejam cidadãos ou órgãos de fiscalização e controle. A publicidade adequada pode, além de trazer maior legitimidade, aumentar a eficácia dos atos pretendidos pela gestão pública, facilitando até mesmo, os diferentes papéis assumidos pelo advogado em tais atos.

Além contribuir com a gestão democrática e a publicidade ao orientar os atos da administração pública municipal, o aumento e fortalecimento da advocacia pública nestes municípios, poderia contribuir para o crescimento da arrecadação de receitas públicas, o que se daria através da adoção de procedimentos judiciais e extrajudiciais de cobrança da dívida ativa, bem como pelo ajuizamento de ações judiciais pelos municípios, no exercício de sua legitimidade ativa, para buscar o ressarcimento de prejuízos causados aos cofres públicos, atividades que, como relatado, em especial no município de Eugenópolis, se quer são realizadas.

Ficam apontados assim, os principais prejuízos causados pela falta de estruturação da advocacia pública municipal nos três ordenamentos urbanos analisados, bem como ressaltado, o elevado grau de importância e os benefícios que poderiam decorrer da organização e estruturação destas carreiras, como pretendido nas questões que embasaram a presente pesquisa.

De fato, o procurador municipal não pode sozinho, sanar todas as deficiências

encontradas nos espaços analisados, pois como se sabe, por questões políticas e culturais, problemas como os aqui apontados, muitas das vezes ficam em segundo plano na agenda das gestões municipais, especialmente em municípios pequenos, que sempre elegem problemas “mais urgentes”, urgência na qual não se pauta a construção de cidades sustentáveis, esquecendo-se que este conceito é muito mais amplo e relevante do que aparenta, já que abrange muito mais do que questões puramente urbanísticas, incluindo, moradia, saneamento básico, saúde, educação, geração de emprego e renda e tudo mais que se faz necessário para a vida com dignidade.

Mas, a presença de uma advocacia pública municipal com um número razoável de profissionais efetivos, que conte ao menos com infraestrutura, suporte de trabalho e autonomia técnico-jurídica para o desenvolvimento de suas funções, pode contribuir para dar concretude ao direito fundamental dos seus habitantes a cidades sustentáveis, considerando que quanto mais estruturada a procuradoria estiver, maior número de papéis poderá assumir, os quais, por sua vez, revelam-se indispensáveis à gestão e implantação da ordem urbana municipal.

Realmente, inexistente uma relação exata e direta de proporcionalidade entre os níveis de estruturação da advocacia pública municipal e a construção de cidades sustentáveis, mesmo porque, como se viu, esta construção não é um papel exclusivo do advogado público, envolvendo uma série de questões que escapam até mesmo da esfera puramente jurídica.

Entretanto, quando se comparam as informações obtidas no município de Muriaé, com as informações obtidas nos municípios de Miraf e Eugenópolis, observa-se que a estruturação da advocacia pública e o tratamento da ordem urbana naquele município, apesar de ainda ter avanços a alcançar e problemas a superar, encontra-se em condições melhores do que aquelas verificadas nos outros dois municípios.

De igual modo, percebe-se que em virtude de tal estruturação, os profissionais da advocacia pública atuantes no município de Muriaé, conseguem ter maior participação e contribuem com a gestão urbana, ao exercerem atribuições previstas e divididas em legislação específica, como a elaboração e revisão de atos normativos, o melhor controle dos procedimentos administrativos através de um fluxograma definido em lei municipal, a cobrança da dívida ativa e a gestão de processos judiciais, papéis que irão impactar na administração pública, trazendo benefícios ao seu trabalho e às suas receitas, que conseqüentemente, beneficiarão os cidadãos que ali

habitam.

Assim, a construção de uma cidade cada vez mais sustentável, bem ordenada e gerida, passa indispensavelmente pela ampliação e fortalecimento de sua advocacia pública, a ser vista como instituição de Estado, capaz de exercer seus papéis com o mínimo de autonomia e despolitização, contribuindo para a efetivação dos Direitos Fundamentais e o cumprimento das funções sociais da cidade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade advocatícia, quando exercida com seriedade e dentro dos padrões ético-legais, permite ao advogado tornar-se um autêntico construtor do Estado Democrático de Direito, capaz de contribuir para a efetivação dos Direitos Fundamentais dos cidadãos e para a construção de cidades sustentáveis e harmônicas, contribuições que se tornam ainda mais relevantes quando se fala da advocacia pública.

Neste sentido, a presente dissertação objetivou apresentar a advocacia e a advocacia pública no Brasil, em seus níveis federal, estadual e municipal, destacando a amplitude dos conceitos de ordem urbana e cidades sustentáveis, apontando possíveis papéis que o advogado público pode assumir a fim de contribuir para o alcance e realização destes direitos.

A título de objetivos específicos, a pesquisa pretendeu investigar os meios através dos quais, a advocacia pública municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, devidamente estruturada como carreira de Estado, pode ser capaz de contribuir para a realização do direito fundamental dos habitantes às cidades sustentáveis, através da adequada implantação e gestão da ordem urbana, analisando para tanto, a estrutura presente nas procuradorias dos três maiores municípios da Região Geográfica Imediata de Muriaé – Minas Gerais, sendo eles, Muriaé, Mirai e Eugenópolis.

Sendo assim, primeiramente apresentou as principais regras para o exercício da atividade advocatícia no Brasil, destacando características, atribuições, direitos e deveres do profissional da advocacia, passando em seguida a apresentar a advocacia pública nos diferentes níveis da federação, demonstrando sua característica de instituição permanente e fundamental à administração da justiça, do Estado

Democrático de Direito, da ordem urbana e da efetivação dos Direitos Fundamentais dos cidadãos, inclusive do direito à uma cidade sustentável, harmônica, bem implementada e gerida.

Ato contínuo, demonstrou que ao sair da letra fria dos comandos legislativos e dos entendimentos doutrinários, a instituição encontra uma série de dificuldades e entraves das mais diversas ordens para fazer valer muitas de suas prerrogativas e exercer suas atribuições, especialmente em municípios de menor porte, onde não se verifica a preocupação com a autonomia e a estruturação da Advocacia Pública como carreira de Estado.

Após discutir o problema da autonomia e propostas de fortalecimento da advocacia pública municipal, como a inclusão dos municípios na obrigação constitucional de realização de concursos para provimento dos cargos da advocacia pública, o capítulo que se seguiu apresentou as definições, elementos e objetivos presentes nas noções de ordem urbana e cidades sustentáveis, passando o próximo capítulo, a tratar dos principais papéis que o advogado público pode assumir em prol da ordem urbana municipal, destacando ainda o advogado público municipal enquanto agente viabilizador de políticas públicas e integrante de uma carreira de Estado.

Assim, em seus dois últimos capítulos, a dissertação analisou a estrutura presente nas procuradorias dos três municípios escolhidos, observando questões como composição, forma de provimento dos cargos, organização e divisão dos trabalhos entre os procuradores que as integram, atuação dos mesmos em processos administrativos, fiscalizatórios e judiciais, na elaboração e atualização da legislação urbanística municipal, em programas socioassistenciais, mecanismos de publicidade e participação popular.

Relatados os dados, obtidos especialmente através de entrevista semiestruturada, foi realizada a análise e comparação dos mesmos, destacando deficiências geradas pela falta de estruturação da advocacia pública nos municípios escolhidos e reflexos positivos que poderiam ser trazidos pela eventual melhoria dos cenários.

Cumpridos os objetivos inicialmente propostos, faz-se possível concluir que a presença de uma advocacia pública municipal com um número razoável de profissionais efetivos, que conte ao menos com infraestrutura, suporte de trabalho e autonomia técnico-jurídica para o desenvolvimento de suas funções, pode contribuir para dar concretude ao direito fundamental dos seus habitantes a cidades

sustentáveis, na medida em que esta instituição pode assumir papéis indispensáveis na gestão e implantação da ordem urbana municipal.

Viu-se que quanto mais estruturada, mais atribuições poderão ser cumpridas pelas procuradorias municipais, de modo que, apesar não existir uma relação exata e direta de proporcionalidade entre os níveis de estruturação da advocacia pública municipal e a construção de cidades sustentáveis, quando se comparam as informações obtidas no município de Muriaé, com as informações obtidas nos municípios de Mirai e Eugénópolis, observa-se que a estruturação da advocacia pública naquele município, apesar de ainda ter avanços a alcançar e problemas a superar, encontra-se em condições melhores do que aquelas verificadas nos outros dois municípios, sendo visto também que o tratamento das questões urbanas naquela localidade, encontra-se mais avançado do que nas demais.

Sendo assim, propostas como a PEC 17/2012, que objetiva incluir os municípios na exigência de concurso público para ingresso na carreira de procurador, prevista no artigo 132 da Constituição Federal de 1988, merecem atenção, sendo pautadas, debatidas e aprovadas, pois visam não apenas o fortalecimento da advocacia pública municipal, mas por via de consequência, pretendem contribuir também para o fortalecimento dos municípios, que por sua vez, de uma forma geral, são os entes mais próximos da população, responsáveis por uma série de competências e atribuições de ordem constitucional, administrativa, tributária, ambiental e territorial.

Por tais razões, é necessário ultrapassar a barreira da falta de vontade política e do olhar sob os meros interesses pessoais dos gestores públicos, para se pensar na construção de procuradorias municipais como estruturas de Estado, permanentes e que garantam a continuidade da administração pública, dando a elas o mínimo de autonomia técnica, funcional e jurídica.

De fato, a mera realização de um concurso público com a previsão de um ou de alguns cargos efetivos de procurador municipal, por si só, não resolverá sozinha, os principais problemas encontrados nas procuradorias municipais, pois como se viu com o exemplo vivenciado no município de Muriaé, mesmo contando com profissionais efetivos, o departamento enfrenta problemas.

Entretanto, é inegável que o concurso público de provas e títulos para o provimento de ao menos um cargo efetivo de procurador municipal, é o primeiro passo na busca por soluções, as quais por sua vez, devem ser seguidas da elaboração de

lei específica que venha a estruturar e regulamentar as procuradorias, definindo claramente suas atribuições e organizando o fluxo de procedimentos que passará por elas.

Indispensável se faz também, a destinação de recursos públicos específicos aos departamentos jurídicos nas leis orçamentárias municipais e a oferta de infraestruturas mínimas de trabalho, compostas por espaço físico adequado, bom acesso à internet, computadores, mobiliário em geral e apoio administrativo de outros servidores.

Acima de tudo, há que se respeitar a independência do órgão jurídico e de cada profissional que vier a integrá-lo, entendendo que os membros da advocacia pública municipal, não patrocinam os interesses da chefia do Poder Executivo, ao contrário, integram uma carreira de Estado, que ao ser respeitada, demonstra respeito ao próprio Município e ao interesse público primário.

Tendo tais premissas em mente, é possível caminhar para uma advocacia pública municipal que consiga, cada dia mais, contribuir para a construção de cidades sustentáveis, colaborando com a adequada implantação e gestão da ordem urbana nos espaços em que vier a atuar.

REFERÊNCIAS

AHMED, Flávio Vilela. Apontamentos sobre Segurança Jurídica, Estado Constitucional e Protagonismo Judicial. *In*: RÊGO, Werson (Coord.). **Segurança Jurídica e Protagonismo Judicial: Desafios em tempos de incertezas – Estudos Jurídicos em Homenagem ao Ministro Carlos Mário da Silva Velloso**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2017.

BINENBOJM, Gustavo. O papel da Advocacia Pública na estabilidade jurídica e no desenvolvimento do país. *In*: PEDRA, Adriano Sant'Ana; FARO, Júlio Pinheiro; VIEIRA, Pedro Gallo (Coord.). **Advocacia pública de estado: estudos comparativos nas democracias euro-americanas**. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Lei 8.906, de 04 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 13.327, de 29 de julho de 2016**. Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13327.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 14.039, de 17 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14039.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei 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. Brasília: Presidência da República, 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Provimento nº 114/2006 da Ordem dos Advogados do Brasil**. Dispõe sobre a Advocacia Pública. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/114-2006>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2012**. Altera o art. 132 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 2012a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Súmula nº 02/2012 da Comissão Nacional da Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2012b. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/24762/conselho-federal-traca-diretriz-em-defesa-da-advocacia-publica>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processo nº.: REsp 1126535 RJ 2009/0042095-2. Relatora: Min. Assusete Magalhães, 4 de abril de 2013. **JusBrasil**, 2013. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/891169680/recurso-especial-resp-1126535-rj-2009-0042095-2>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo nº.: ARE 0006996-51.2017.8.25.0000 SE. Relator: Min. Marco Aurélio, 5 de novembro de 2020. **JusBrasil**, 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1116906616/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-1165456-se-0006996-5120178250000/inteiro-teor-1116906621>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; CARVALHO, Harley. Para cidades justas, em rede e inteligentes: uma agenda pública pelo direito à cidade sustentável. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 199-215, 2021. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/1casimiro>. Acesso em: 15 out. 2022.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Comentários ao novo Código de ética dos Advogados**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

CUNHA, Sérgio Sérvulo. História da Advocacia no Brasil. In: CONGRESSO DA DEUTSCH-BRASILIANISCHE JURISTENVEREINIGUNG, 5., 2005, Potsdam. **Anais [...]** Potsdam: DBJV, 2005. Disponível em: <http://www.servulo.com.br/pdf/advocacia.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à justiça. **Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em: 27 maio 2022.

DINIZ, Claudio Smirne. **Advocacia Pública nos Municípios: participação no controle interno e estruturação da carreira**. Paraná: Ministério Público do Paraná, 2014. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Arquivos_Antigos/advocacia_publica.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

ELIAS, Alexandre Rafael Melquiades. Um prefeito, um Procurador. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5515, p. 1-16, 7 ago. 2018. Disponível em: <https://www.jus.com.br/artigos/63544>. Acesso em: 27 maio 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. Direito à cidade sustentável. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., **Anais** [...] Brasília: CONPEDI, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53386/1/2008_art_gmcafreire_dircidade.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

GLOTZ, Raquel Elza Oliveira; NASCIMENTO, Cláudia Rufino do. A advocacia brasileira nos 190 anos de criação dos cursos jurídicos (parâmetros deontológicos). **Revista de Trabalhos Acadêmicos**, Recife, v. 4, n. 2-1, p. 1-11, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **Direito posto e direito pressuposto**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE Cidades 2017. **IBGE**, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/muriae/panorama>. Acesso em: 12 jan. 2022.

KOKKE, Marcelo. **Análise científica dos modelos de representação jurídica do Estado e dos honorários de sucumbência da advocacia pública**. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2020.

LEITE, Alessandro Farias. O papel da advocacia pública municipal na pandemia de Covid. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-10/papel-advocacia-publica-municipal#top>. Acesso em: 27 maio 2022.

LENZA, Pedro. **Esquematizado – Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

LÔBO, Paulo Luiz Neto. **Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MACHADO, Hébia. Relevância da preservação das áreas verdes nos empreendimentos parcelados, como instrumento de efetivação das funções sociais da cidade. **Jus Brasil**, 2014. Disponível em: <https://hebiamachado.jusbrasil.com.br/artigos/112342668/relevancia-da-preservacao-das-areas-verdes-nos-empreendimentos-parcelados-como-instrumento-de-efetivacao-das-funcoes-sociais-da-cidade>. Acesso em: 23 maio 2022.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MADUREIRA, Claudio. O problema da autonomia técnica da Advocacia Pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 16, n. 66, p. 179-207, 2017.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Ed. Juspodium, 2013.

MATIAS, João Luis Nogueira; JEREISSATI, Lucas Campos. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 643-672, 2022.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Advocacia Pública e direito coletivo à probidade administrativa. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 7-18, 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta nº 887.769. Relator: Cons. Cláudio Terrão, 2 de agosto de 2022. **Licitante vencedor**, 2022. Disponível em: <http://licitantevencedor.com.br/jurisprudencia/impossibilidade-de-contratacao-direta-de-servicos-advocaticios/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

MIRAÍ, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 1.594, de 08 de outubro de 2014**. Institui o Plano Diretor Municipal de Miraí e dá outras providências. Miraí, 2014. Disponível em: <http://www.mirai.mg.gov.br/legis/1594.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MURIAÉ. Lei Complementar nº 3.988, de 06 de Outubro de 2010. Dispõe sobre a organização, quadro, carreira, vencimentos e atribuições dos Procuradores Jurídicos Municipais e do quadro lotacional dos cargos em comissão da Procuradoria Geral do Município de Muriaé e dá outras providências. **Leis Municipais**, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-complementar/2010/398/3988/lei-complementar-n-3988-2010>. Acesso em: 11 nov. 2022.

MURIAÉ. Lei Complementar nº 4.643, de 26 de Dezembro de 2013. Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal. **Leis Municipais**, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-complementar/2013/465/4643/lei-complementar-n-4643-2013>. Acesso em: 11 nov. 2022.

MURIAÉ. Lei Complementar nº 5.915/ 2019. Institui o Plano Diretor Participativo de Muriaé e dá outras providências. **Leis Municipais**, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2019/592/5915/lei-ordinaria-n-5915-2019-institui-o-plano-diretor-participativo-de-muriae-e-da-outras-providencias?q=Lei+5.915%2F2019>. Acesso em: 11 nov. 2022.

NASCIMENTO, Ana Karine do. **O Papel da advocacia e atuação da OAB na ordem política e constitucional brasileira**. São Luís: Editora da Universidade Federal do Maranhão, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/36707383/ESTUDOS_SOBRE_PROCESSO_CIVIL_E_OUTROS_MEIOS_DE_SOLU%C3%87%C3%83O_DAS_CONTROV%C3%89RSIAS. Acesso em: 13 jan. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Método, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Brasil. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas Brasil**, 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 17 out. 2022.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

RABELLO, Fernando. A missão do Advogado Público na defesa do Estado Democrático. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 15, n. 55, p. 25-35, out./dez. 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28715.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022.

RODRIGUES, Daniel C. Pagliusi. **A Advocacia Pública e o Estado Social**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. Disponível em: https://apesp.org.br/comunicados/images/tese_danielpagliusi051015.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

ROSSI, João Baptista Prado. **Reflexões sobre a advocacia e a magistratura**. São Paulo: OAB-SP, 1990.

SANTOS, Luiz Carlos dos. A Advocacia Pública: um estudo introdutório. **LCSantos**, 2021. Disponível em: http://www.lcsantos.pro.br/wp-content/uploads/2021/03/115_A_ADVOCACIA_PUBLICA.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da advocacia pública funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado Democrático de Direito. **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VASCONCELOS NETO, Francisco das Chagas de. **O controle das Políticas públicas de ordenamento urbano através das ações coletivas**. Fortaleza: Ministério Público do Estado do Ceará, 2012. Disponível em: http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/07_Francisco.das.Chagas.de.Vasconcelos.Neto.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades Sustentáveis/Sustainable Cities. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 1-39, 2012.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Competências Legislativa, Administrativa e Judicial em Matéria Ambiental: Tendências e Controvérsias**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

APÊNDICE A**ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

1) Quantos advogados compõem a procuradoria municipal?

--

a) Quantos são efetivos, ingressando no cargo através de concurso público de provas e títulos?

--

b) Quantos foram nomeados e ocupam cargo em comissão?

--

c) em média, há quanto tempo estes procuradores estão no cargo?

d) existem outros servidores dando apoio administrativo à procuradoria?

e) Qual a carga horária média de trabalho cumprida pelos procuradores?

2) Existe Lei Municipal específica que estruture e regule as atividades da procuradoria?

--

a) Como é feita a divisão do trabalho e das tarefas entre os procuradores municipais?

b) Essa divisão é coordenada pelo Procurador Geral?

c) qual o critério primordial para nortear tal divisão? Existe distinção entre as atribuições dos procuradores efetivos e dos comissionados?

d) As manifestações processuais e extraprocessuais/administrativas, incluindo pareceres exarados pela procuradoria, são assinados apenas pelo advogado que a elaborou ou precisam ser assinadas também pelo procurador geral?

e) Em termos de quantidade, quais as maiores demandas encaminhadas à Procuradoria?

--

f) Percebe ou já percebeu sobrecarga de trabalho em algum setor ou momento? Por conta disso, já chegou a cogitar a necessidade do aumento do quadro de procuradores?

3) Requerimentos administrativos das mais diversas ordens, como por exemplo, alvarás para construção, realização de eventos, questões tributárias, pagamentos à servidores, licenciamento ambiental, aplicação de multas, dentre outros, passam pela procuradoria a fim de que seja exarado parecer antes da decisão final pelo Chefe do Executivo?

a) existe alguma lei municipal que estabeleça o trâmite destes procedimentos administrativos?

b) O município conta com algum serviço de fiscalização de posturas, atividades urbanas, construções e empreendimentos? Em caso positivo, estes procedimentos fiscalizatórios passam pela procuradoria em algum momento?

c) A procuradoria emite parecer em procedimentos licitatórios? E em procedimentos relacionados à questões ambientais?

d) As secretarias municipais, integrantes do Poder Executivo, são atendidas pela procuradoria no dia-a-dia de suas ações?

e) A elaboração de Projetos de Lei, Decretos, Portarias e demais atos normativos passa pela procuradoria municipal em algum momento?

4) O município conta com Plano Diretor, Código Tributário, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Posturas, dentre outras legislações urbanísticas desta natureza?

a) Considera que atualmente existe alguma legislação municipal que precisa ser elaborada ou atualizada?

5) Os procuradores participam dos conselhos municipais porventura existentes?

a) O município já promoveu ou promove algum tipo de debate, audiência pública, consulta pública ou conferência, para dialogar com a população a respeito de algum projeto, programa, política ou ação em âmbito municipal? Estes, contam ou contaram com a participação de algum procurador?

b) Atualmente o município conta com algum programa ou política pública em andamento, relacionada às questões sociais e urbanas, como por exemplo, “moradias populares”, qualificação profissional ou regularização fundiária?

--

c) Qual(is) o(s) mecanismo(s) de publicação/divulgação de atos oficiais, administrativos e legislativos, utilizado pelo município?

6) Existe uma previsão média da quantidade de processos judiciais tramitando em face do Município? E da quantidade de procedimentos extrajudiciais/administrativos que passam pela Procuradoria anualmente?

a) A procuradoria ajuíza ou já ajuizou ações de reparação de eventuais danos causados ao município, colocando este ente como autor da relação jurídica processual?

b) Existe bom diálogo entre a procuradoria e membros do Ministério Público, a fim de promover por exemplo, o acompanhamento de procedimentos investigativos, inquéritos civis e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta?

c) O Município promove a cobrança judicial de sua dívida ativa? Além disso, algum ato extrajudicial de cobrança, como o protesto dos títulos, é realizado?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Por favor, leia cuidadosamente as condições deste termo de adesão.

Título da Pesquisa/Dissertação: ADVOCACIA PÚBLICA NA ORDEM URBANA: UMA ANÁLISE DE SUA ESTRUTURAÇÃO E REFLEXOS NA REGIÃO IMEDIATA DE MURIAÉ – MG.

Nome do pesquisador/mestrando: Wilson Sebastião Rodrigues Soares

Nome do orientador: Prof. Dr. Flávio Villela Ahmed

Coordenação do comitê de pesquisa

Telefone de contato: (22) 2726-2400

E-mail: coordenação@ucam-campos.br

Você Sr (Sra.) está convidado (a) a participar como voluntário (a) da pesquisa: ADVOCACIA PÚBLICA NA ORDEM URBANA: UMA ANÁLISE DE SUA ESTRUTURAÇÃO E REFLEXOS NA REGIÃO IMEDIATA DE MURIAÉ – MG.

Meu nome é Wilson Sebastião Rodrigues Soares e sou o pesquisador responsável, minha área de atuação é o Direito. Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, se você aceitar fazer parte do estudo, assine o termo de esclarecimento no final do documento, que está impresso em duas vias e será rubricado em todas as páginas, por você, ou seu representante legal, assim como pelo pesquisador responsável, ou pelas pessoas por ele delegadas.

Caso surjam dúvidas, você pode saná-las através do e-mail wilsonsr@hotmai.com e, inclusive, sobre a forma de ligação a cobrar, ou chamada via whatsapp, através do seguinte contato (32) 98417-6370.

Os objetivos específicos da pesquisa, consistem em investigar os meios através dos quais, a advocacia pública municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, devidamente estruturada como carreira de Estado, pode ser capaz de contribuir para a realização do direito fundamental dos habitantes às cidades sustentáveis, através da adequada implantação e gestão da ordem urbana. O método empregado será o qualitativo, com revisão bibliográfica, bem como a realização de pesquisa de campo, efetivada junto ao departamento jurídico dos municípios

envolvidos, coletando dados públicos divulgados nos sites oficiais de cada localidade e fornecidos pelos advogados responsáveis por cada departamento, através de entrevista semiestruturada, cujas respostas poderão ajudar na reunião das informações, considerando a multiplicidade de formas com as que elas podem estar armazenadas, catalogadas e divulgadas por cada município, apesar de se tratarem de informações públicas.

Ao participar deste estudo o Sr (Sra.) autoriza que o pesquisador utilize as informações obtidas por meio de suas respostas. O Sr (Sra.) tem liberdade de se recusar a participar e ainda de se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo, mesmo após ter assinado o aceite do termo de consentimento e sido entrevistado pelo pesquisador, seus direitos serão preservados. Solicite a retirada de suas respostas através do e-mail ou telefone do pesquisador responsável.

Os riscos de participação na pesquisa como voluntário são mínimos e consistem na possibilidade de constrangimento que porventura possa surgir ao ser entrevistado, podendo caso isso ocorra, recusar-se a responder tais questões.

A participação nesta pesquisa não infringe as normas legais e éticas, não apresentando nenhum risco de exposição de informações individuais. Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente o pesquisador terá conhecimento de sua identidade e se compromete a mantê-la em sigilo em eventual publicação da pesquisa.

Ao participar desta pesquisa o Sr (Sra.) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, espera-se que este estudo possa trazer informações importantes para a área de conhecimento e temática explorada. O Sr (Sra.) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

Obs.: Não assine esse termo se ainda tiver dúvidas a respeito.

CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Fui esclarecido pelo pesquisador sobre a pesquisa, os procedimentos e métodos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha

participação no estudo. Estou ciente que serei entrevistado e que não é obrigatória a minha participação nesta pesquisa, que o pesquisador manterá em caráter confidencial todas as respostas que comprometam a minha privacidade.

Foi me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isso leve a qualquer penalidade. Declaro, portanto, que concordo com minha participação no estudo acima descrito.

Muriaé – MG, ___ de _____ de 2022.

Nome do participante da pesquisa

Assinatura do participante da pesquisa

RG ou CPF.:

Assinatura do pesquisador responsável